

Piano Territoriale Regionale dell'Emilia-Romagna

LA REGIONE SISTEMA: IL CAPITALE TERRITORIALE E LE RETI

2



Indice

Una Regione europea, forte e attraente	5
1 Un nuovo paradigma di sviluppo: Green Economy, innovazione e promozione d'impresa	11
2 La pianificazione territoriale dell'Emilia-Romagna e le nuove sfide	17
<i>La sfida demografica</i>	18
<i>La questione ambientale e il cambiamento climatico</i>	21
2.1 Dinamiche e sostenibilità delle trasformazioni territoriali.....	24
2.2 Urbanizzazione e coesione sociale	27
3. Il progetto: costruire la “regione-sistema”	31
3.1 Il capitale territoriale.....	31
3.1.1 Il capitale cognitivo per la società e l'economia della conoscenza	32
3.1.2 Il capitale sociale	34
3.1.3 Il capitale ecosistemico e paesaggistico.....	35
3.1.4 Il capitale insediativo e infrastrutturale	37
3.2 L'architettura delle reti.....	39
3.2.1 La rete ecosistemica e paesaggistica.....	40
<i>Un progetto integrato per le reti ecosistemiche e il paesaggio</i>	42
<i>Governare l'interfaccia urbano-rurale e lo spazio agricolo periurbano</i>	43
<i>Sviluppare un'agricoltura sostenibile e di qualità</i>	43
<i>Sviluppare la montagna e le aree a più alto grado di naturalità</i>	44
<i>Gestire il ciclo integrato dei rifiuti</i>	44
<i>Rete eco-sistemica, paesaggio e turismo regionale</i>	45
3.2.2 La rete delle sicurezze e della qualità della vita	48
<i>Assicurare il diritto alla salute per tutti i cittadini</i>	48
<i>Assicurare il diritto alla casa</i>	50
<i>Accrescere la qualità sociale e culturale e la sicurezza delle città</i>	52
<i>Il valore economico e sociale dei servizi privati: la rete commerciale</i>	53
<i>Qualità e sicurezza dei lavori</i>	54
<i>Promuovere l'inclusione sociale, le pari opportunità e l'equità d'accesso ai servizi</i>	55
<i>Favorire l'integrazione e la cultura dell'ospitalità per una società solidale</i>	56
<i>Promuovere, valorizzare e sostenere le famiglie e le nuove generazioni</i>	57
<i>Rispondere ai bisogni complessi di una società per tutte le età</i>	57
3.2.3 La rete delle conoscenze: i cittadini, le istituzioni e le imprese	59
<i>Politiche per il capitale umano, la creatività, l'imprenditorialità</i>	61
<i>La rete della ricerca</i>	61
<i>Sviluppare nuovi sistemi di conoscenza per l'agricoltura, le risorse biologiche, la sicurezza alimentare</i>	63
3.2.4 Le reti materiali e immateriali dell'accessibilità e della promozione del sistema	64
<i>La rete infrastrutturale regionale primaria</i>	64
<i>Tecnologie dell'informazione e della comunicazione per l'accessibilità alla conoscenza ed ai servizi</i>	68
<i>Reti corte, nodi e reti lunghe</i>	69
<i>La rete della logistica</i>	71
<i>Il sistema fieristico regionale, piattaforma per l'internazionalizzazione</i>	74
<i>Finanza e accesso al credito</i>	74
3.2.5 Le reti dell'energia	75
3.2.6 Le reti dell'acqua	78
<i>Acque superficiali e sotterranee</i>	79
<i>Il futuro del Piano di Tutela delle Acque</i>	80
<i>Qualità delle acque marine. Eutrofizzazione</i>	80
<i>Subsidenza</i>	81
<i>Il servizio idrico integrato</i>	82
3.2.7 Reti di città e territori.....	82
3.3 Il progetto dei luoghi: città effettive e sistemi complessi di area vasta.....	86
3.3.1 Le città effettive.....	88
3.3.2 I sistemi complessi di area vasta	94
<i>La città metropolitana di Bologna e il circondario imolese</i>	100
<i>Il sistema insediativo complesso Modena Reggio Parma</i>	102
<i>La rete delle città romagnole</i>	103
<i>L'agglomerazione lineare costiera</i>	104
<i>I sistemi monocentrici: Ferrara</i>	105
<i>I sistemi monocentrici: Piacenza</i>	106
<i>La fascia cispadana</i>	107
<i>I sistemi complessi a dominante naturale: gli Appennini e il Delta del Po</i>	108
<i>Il Delta del Po</i>	112
4. La proiezione nazionale e internazionale della Regione-sistema	114
<i>Lo spazio di cooperazione interregionale “padano-alpino”</i>	115
<i>Lo spazio di proiezione europeo</i>	117
<i>Con l'Europa oltre l'Europa</i>	122

Una Regione europea, forte e attraente

Il sistema economico dell'Emilia Romagna ha sperimentato, nel corso degli ultimi anni, una dinamica del prodotto lordo e della produttività superiore alla media nazionale. In questo senso, i tassi di crescita di queste variabili sono stati molto più simili a quelli fatti registrare da alcune delle principali regioni europee.

Tale performance è il risultato di cinque fenomeni che hanno operato sulla dinamica di queste grandezze aggregate con intensità e direzione diversa, ossia:

- la crescita del terziario che ha comportato una redistribuzione spaziale delle attività economiche a favore, in particolar modo, dei centri urbani;
- un moderato processo di deindustrializzazione che è stato tuttavia accompagnato da una crescita del comparto dei servizi alle imprese;
- il mutamento intervenuto nei pattern di specializzazione produttiva, che si sono andati gradualmente spostando dai settori tradizionali a quelli a vocazione meccanica avanzata;
- una riorganizzazione delle catene del valore in molti settori di attività economica che ha mantenuto su base locale le competenze a maggior valore aggiunto, sfruttando – per le restanti fasi produttive, distributive e logistiche – le opportunità legate alla globalizzazione;
- un aumento della gerarchizzazione e delle modalità di integrazione funzionale (sia interne che esterne) delle strutture produttive ubicate in Emilia Romagna che ha comportato, dal punto di vista territoriale, un graduale spostamento dalla forma organizzativa del distretto, fondata sulla prossimità spaziale, a forme di relazioni verticali tra imprese, incentrate sulla prossimità tecnologica.

Con l'avvento dell'Euro e con l'ingresso sullo scenario competitivo di nuovi Paesi emergenti (Cina, India, Brasile), che hanno definito il ri-posizionamento dell'intero Paese, si è verificato un mutamento strutturale del profilo delle esportazioni regionali: se si esamina la crescita del commercio estero dal 2002 ad oggi - anni in cui la competizione si è giocata sulla reale concorrenzialità delle merci - si evince che l'Emilia-Romagna è cresciuta più di altre regioni tradizionalmente esportatrici. Le imprese emiliano-romagnole commercializzano sui mercati esteri prodotti di maggior valore, di qualità migliore e che incorporano maggiore tecnologia. Ciò trova conferma nel fatto che in Italia le imprese regionali sono quelle che presentano più domande brevettuali, con una capacità di intercettare i flussi di conoscenza che regge il confronto con le principali aree europee a vocazione manifatturiera, ad eccezione dei grandi länder tedeschi. È una transizione innescata dalla necessità di riorganizzarsi per affrontare le sfide dell'economia globalizzata, dalla comprensione dell'insostenibilità di una crescita solamente quantitativa, dalla necessità di puntare sull'innovazione e sulla qualità, su persone più formate, su un uso più attento del territorio.

Se le esportazioni hanno rappresentato la valvola di sfogo delle merci della regione rispetto ad un mercato interno stagnante, la crescita del valore aggiunto dell'industria manifatturiera nel 2000-2006 è risultata appena superiore allo zero. Tale risultato rappresenta in realtà un successo: in Europa il settore incide per meno del 20% del totale del valore aggiunto e la nostra regione conferma una forte vocazione manifatturiera. In generale, negli anni passati, l'Emilia-Romagna si è rivelata una regione reattiva, in grado di adattarsi ai mutamenti, mantenendo una forte identità territoriale, come nel passaggio dal distretto tradizionale alle filiere.

L'Emilia-Romagna mostra un profilo di assoluta eccellenza anche dal punto di vista degli indicatori di reddito e ricchezza. I dati di maggior rilievo sono:

- un livello di povertà con un valore tra i più bassi, non solo rispetto al dato nazionale, ma anche a quello europeo. Nel 2008, l'Emilia-Romagna si configura come la regione italiana con la minore incidenza di povertà relativa calcolata in base ai consumi, con una percentuale pari al 3,9% (in linea con il dato del 2006), contro l'11,3% dell'Italia e il 4,9% del Nord¹;
- una quota pari al 60% della popolazione emiliano-romagnola che si colloca nel 40% degli europei a reddito più elevato;
- una più uniforme distribuzione del reddito in regione - evidenziata dall'indice di disuguaglianza dei redditi - in confronto al dato nazionale ed europeo².

Nel corso di trent'anni la speranza di vita alla nascita³ è aumentata sia per gli uomini che per le donne, passando rispettivamente dai 69,3 anni ai 78,6 per i maschi e dai 75,7 agli 84 anni per le femmine. Il trend prosegue positivamente anche nelle proiezioni demografiche dei prossimi dieci anni, quando la speranza di vita arriverà a 80,8 anni per i maschi e 86,2 anni per le femmine.

Risultati estremamente significativi si registrano anche riguardo all'occupazione: la regione Emilia-Romagna infatti ha superato l'obiettivo indicato dall'agenda di Lisbona per il 2010, tenendo conto sia del tasso complessivo che di quello di partecipazione al mercato del lavoro da parte delle donne, dove la nostra regione supera di 16 punti il valore medio nazionale e di 4 quello europeo.

Elemento di particolare rilievo è il posizionamento dell'Emilia-Romagna rispetto al tasso di abbandono scolastico, del 16,6%, contro il 19,7% nazionale, il 16,9% della UE 15 e il 14,9 dell'UE 27⁴. Relativamente agli indicatori associati al monitoraggio della strategia di sviluppo sostenibile, sono particolarmente rilevanti un miglioramento dell'efficienza energetica ed un aumento significativo della differenziazione e del recupero dei rifiuti, che ha raggiunto nel 2008 un valore pari al 48% del totale⁵.

La crisi finanziaria e la recessione che hanno colpito l'economia mondiale fra la seconda metà del 2008 e il 2009 hanno ricadute pesanti anche sull'economia e la società regionali.

Il 2009 è l'anno che ha segnato profondamente l'economia mondiale, a causa dei fortissimi effetti della crisi internazionale.

Il 2009 ha registrato a livello internazionale il crollo del PIL: l'Unione Europea con il -3,9%, Stati Uniti -2,8% e Giappone -5,9%.

In questo scenario, l'Italia si colloca ben oltre la media europea (-4,9%); l'Emilia Romagna ha una flessione leggermente più bassa di quella nazionale (-4,6%), sostanzialmente in linea con le altre regioni del Nord Italia (Veneto -4,4%, Liguria -4,7%, Lombardia -4,5%, Piemonte -5,4%).

I dati dimostrano che il crollo del PIL nazionale (e conseguentemente di quello regionale) derivano dalla somma di due fattori negativi: la caduta delle esportazioni e la stagnazione della domanda interna data dal calo dei consumi delle famiglie.

¹ Dati dall' "Indagine sui consumi delle famiglie" ISTAT sulle stime ufficiali della incidenza di povertà relativa, ovvero della percentuale di famiglie che vivono in condizioni di povertà relativa sul totale delle famiglie residenti.

² L'indice di disuguaglianza distributiva dei redditi familiari (indice di Gini) assume infatti un valore pari a 0,291, più basso di quello relativo all'intero territorio nazionale (0,322) ed europeo (0,31 per l'UE27).

³ La speranza di vita alla nascita indica quanti anni statisticamente si aspetta di vivere una persona nata in un certo anno di riferimento.

⁴ Indicatore "Giovani che abbandonano prematuramente gli studi" della banca dati regionale ISTAT-DPS.

⁵ Il territorio regionale è dotato di attrezzature impiantistiche all'avanguardia nel trattamento e smaltimento finale dei rifiuti, urbani e speciali, che consentono di garantire l'autosufficienza per la produzione regionale a medio-lungo termine.

In Emilia Romagna, la contrazione di esportazione di beni verso l'estero è stata del -22,9% seguita nel Nord Italia solo dal Piemonte, con il -24,5%, laddove Veneto e Lombardia registrano rispettivamente il -15,8% e il -19,7%⁶.

Anche la spesa per consumi delle famiglie ha avuto un pesante segno negativo nella nostra regione: -1,3%, anche se meno forte del dato nazionale (-1,9%) e di altre regioni del Nord (Veneto -1,6%, Lombardia -2%, Piemonte -1,9%).

Di segno negativo anche gli investimenti, con una contrazione decisamente significativa in Emilia Romagna, (-11,9%) rispetto al -12,9% nazionale.

I dati occupazionali sono ancora difficilmente leggibili nella loro evoluzione, in quanto il forte ricorso agli ammortizzatori sociali nella nostra regione non consente di valutare completamente l'effettiva ricerca attiva di lavoro da parte di chi oggi è ancora beneficiario della CIG. Nonostante ciò, l'occupazione ha subito una flessione del -2,1% (rispetto a una media nazionale del -2,4%) che consente comunque nella nostra regione di sfiorare il 70% di popolazione occupata nella fascia 15-64 anni, valore obiettivo della strategia di Lisbona.

Il tasso di disoccupazione è ancora contenuto, registrando al 2009 il 3,7% rispetto al 3,2% del 2008.

I settori più colpiti dalla crisi sono i settori industriali, con un calo del -8,3% rispetto al 2008, e le costruzioni (-2,45), mentre l'agricoltura tiene con un +3,9%.

La demografia delle imprese ha visto un decremento delle imprese attive, prima volta dopo un lungo periodo espansivo.

Tuttavia, i dati dimostrano anche che l'impatto della crisi non ha modificato la posizione relativa della regione nel contesto nazionale ed europeo e le proiezioni dei principali centri di ricerca confermano una reattività del sistema e una potenzialità di ripresa superiore alla media.

Il PIL regionale nel 2010 dovrebbe crescere dello 0,9%, in linea con la crescita attesa per le regioni Veneto e Lombardia e superiore alla media italiana attesa allo 0,5%.

Anche il 2011 dovrebbe avere per la nostra regione un segno positivo, a quota 1,5%, contro un dato nazionale dell'1,2%.

Queste previsioni fanno riferimento alla attesa ripresa delle esportazioni che dovrebbero tornare con il segno positivo dopo ben due anni, con un +3,6% per la nostra regione e quindi anche ad un previsto incremento degli investimenti, anch'essi di segno positivo (in regione +1,4%).

Nel 2010 dovrebbe invece perdurare la stagnazione dei consumi delle famiglie, con un dato nazionale previsto del +0,2% e un dato regionale del +0,6%.

In questo scenario, il tasso di disoccupazione potrebbe crescere fino al 4,9% (contro una media nazionale dell'8,7%) e restare tale anche a tutto il 2011.

Tutto ciò conferma che il riposizionamento avviato negli ultimi anni verso prodotti di qualità e di esportazione ad alto valore aggiunto e meno sensibili all'oscillazione dei prezzi internazionali, perché non basati sulla mera competizione dei prezzi e con processi di innovazione che hanno inciso nelle dinamiche organizzative e di relazioni alla scala distrettuale, è la strada su cui insistere per uscire dalla crisi e contemporaneamente elevare la competitività all'interno della economia globale.

⁶ La media italiana nel 2009 è stata del -20,1%.

La strategia di recupero e di ripresa deve però essere integrata da due fondamentali indirizzi: da una parte l'orientamento graduale ma non di meno determinato verso l'economia verde (green economy), la tutela dei beni comuni (come l'aria, l'acqua, i beni paesaggistici e storici ecc.), la riduzione dei consumi dei beni primari (l'energia, l'acqua, il suolo, ecc.) e lo sviluppo socialmente e ambientalmente sostenibile, dall'altra la qualificazione e il rafforzamento del sistema nel suo complesso, ovvero del capitale territoriale della Regione.

L'Emilia-Romagna, come altre realtà regionali, combina il livello del suo PIL con le emissioni inquinanti, locali e globali, dovute a un sistema economico e sociale ad elevato consumo energetico.

E' noto, infatti, che sulla base del Protocollo di Kyoto la nostra Regione avrebbe dovuto ridurre del 6,5% le emissioni di CO₂ e di gas climalteranti rispetto al 1990, mentre in verità tali emissioni, come emerge dal Piano Energetico regionale, sono ad oggi cresciute, nonostante la Regione e gli Enti Locali abbiano operato per contenere il livello delle emissioni e per ridurre il livello dell'inquinamento locale dovuto, come quello globale, alla mobilità, agli edifici esistenti, all'attività produttiva e ai consumi dei cittadini.

L'Unione Europea ha stabilito dei parametri per la tutela dell'ambiente e della salute il cui doveroso rispetto è ancora un obiettivo da raggiungere e che indica la necessità di operare per scelte che riducano i picchi, in particolare per le polveri PM₁₀, ancora troppo elevate per la salute dei cittadini.

La società regionale deve essere consapevole che il benessere e la qualità della vita dei cittadini sono strettamente collegate a scelte rigorose per ridurre i consumi energetici e per sostituire via via le fonti fossili con fonti rinnovabili.

Ancora una volta l'Emilia-Romagna trova in Europa i riferimenti fondamentali per guidare lo sviluppo sostenibile del proprio territorio: coesione e competitività, innalzamento delle competenze dei cittadini, capacità di generare conoscenza ed applicarla ai processi di sviluppo, rigenerazione delle funzioni delle città e loro organizzazione a rete, contrasto alla dispersione degli insediamenti (sprawl urbano) e riuso degli spazi già urbanizzati, pari accessibilità dei territori ai servizi, tutela e rigenerazione dell'ecosistema, capacità di cooperazione.

L'Unione Europea ha introdotto progressivamente la dimensione territoriale nelle proprie politiche di sviluppo, con l'obiettivo di divenire l'economia più competitiva e dinamica del pianeta attraverso lo sviluppo armonico del territorio europeo, promuovendo in ogni sua parte la qualificazione e la crescita della conoscenza e la tutela dell'ambiente, come condizioni per la valorizzazione delle differenti risorse economiche, sociali e ambientali specifiche di ogni regione⁷.

Questo processo è sfociato nell'adozione del Trattato di Lisbona che ha aggiunto l'obiettivo della coesione territoriale accanto agli obiettivi di coesione economica e di coesione sociale, assumendolo come "terzo pilastro" dell'Unione⁸. Il concetto di coesione territoriale, peraltro già entrato nel dibattito politico da alcuni anni, traduce in senso territoriale gli obiettivi di sviluppo sostenibile e bilanciato e viene definito come la capacità di assicurare una ripartizione equilibrata delle attività umane fra territori, che diventano gli attori dello sviluppo europeo⁹.

⁷ La dimensione territoriale è stata introdotta almeno a partire dall'adozione da parte degli Stati membri dello "Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo" (Postdam, 1999) che ha affermato i concetti di sviluppo policentrico, di accessibilità ad infrastrutture e conoscenza, di sviluppo sostenibile.

⁸Il "Trattato Europeo di Lisbona (2007)", approvato all'unanimità dal Parlamento italiano il 31 luglio 2008 (entrato in vigore il 1° dicembre 2009), ha affidato lo sviluppo territoriale alla competenza legislativa concorrente fra l'Unione e gli Stati membri.

⁹ Rapporto Interinale sulla Coesione Territoriale (DG Regio - 2004). Il concetto è riaffermato anche nelle Conclusioni della Presidenza Olandese alla riunione informale dei Ministri territoriali dell'autunno 2004 a Rotterdam, esplicitamente dedicata alla discussione sulla coesione territoriale, dove si afferma che "...la coesione territoriale si aggiunge al concetto di

La coesione territoriale quindi può essere vista come la dimensione territoriale della sostenibilità che, come da tempo concettualizzata in Europa, lega l'esigenza di equilibri a carattere ecologico con le più generali esigenze dell'uomo e dell'intera società, in quanto propone una virtuosa integrazione e una co-evoluzione degli aspetti fisico-naturale, economico e sociale.

In termini pratici, assumendo la coesione territoriale fra gli obiettivi strategici, l'Unione Europea ha inteso promuovere: “la focalizzazione delle politiche di sviluppo territoriale nazionali e regionali su un migliore sfruttamento del potenziale regionale e del capitale territoriale e quindi sulla diversità territoriale e culturale dell'Europa; un migliore posizionamento delle regioni in Europa, sia attraverso il rafforzamento del loro profilo, sia attraverso la cooperazione trans europea, mirati a facilitare la loro connettività e la loro integrazione territoriale; la promozione di una maggiore coerenza fra le politiche dell'Unione Europea con un impatto territoriale, sia orizzontalmente che verticalmente, cosicché esse supportino lo sviluppo sostenibile a livello nazionale e regionale”¹⁰.

Il concetto di capitale territoriale, usato per la prima volta in questo contesto, sottolinea implicitamente il fatto che il territorio non è solo un supporto fisico, ma un insieme di risorse a carattere sia materiale che immateriale, sia naturale che antropico, di natura collettiva, pubblica e privata, che potenzialmente genera incrementi di benessere, della qualità della vita e della efficienza, della competitività e dell'innovazione del sistema economico, ambientale e sociale e, per questo, va tutelato e regolato al fine di garantirne la rigenerazione per le generazioni future.

Il capitale territoriale è quindi visto come il potenziale di sviluppo di un territorio e acquisisce una dimensione non solo quantitativa ma qualitativa: il potenziale locale è fatto di competenze specifiche, di capacità e saperi diversificati, di creatività particolari, di offerte variegata di fattori di localizzazione, nonché di servizi connessi alle specificità paesaggistiche, geografiche e culturali.

Il capitale territoriale trova quindi una naturale connessione con la “la diversità territoriale e culturale dell'Europa”. La diversità, o la diversificazione, dei territori europei, a lungo ritenuta un ostacolo alla piena integrazione del mercato interno (pensiamo solo alle barriere linguistiche), diviene qui una fonte potenziale di sviluppo allorché esso si basa non più solo sulle economie di scala e la omologazione dei consumi e degli stili di vita ma valorizza la varietà, la specificità, la qualità non standardizzata e la creatività locale. Integrazione ma non omologazione delle culture e delle identità: ecco la sfida che l'Europa tenta di raccogliere, per meglio affrontare i processi di globalizzazione.

Questa visione, che è assunta alla base dell'impianto logico concettuale del Piano, è stata ulteriormente rafforzata anche dai più recenti documenti europei: dalla “Agenda Territoriale dell'UE”, dalla “Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili” e dal “Libro Verde sulla coesione territoriale”.

Con la “Agenda Territoriale dell'Unione Europea – verso un'Europa più competitiva e fatta di regioni diverse (maggio 2007)”, la dimensione territoriale diviene anche formalmente elemento centrale della rinnovata Strategia di Lisbona-Goteborg, e si fissa l'obiettivo di preservare la diversità territoriale come valore fondante del processo di integrazione europea e di promuovere la complementarità e le sinergie tra i differenti territori.

La “Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili”, adottata in contemporanea all'Agenda Territoriale, individua, inoltre, principi e strategie per promuovere una politica integrata di sviluppo urbano individuando nelle città i “motori di sviluppo” per raggiungere i grandi obiettivi dell'Unione.

coesione economica e sociale traducendo il fondamentale obiettivo dell'Unione Europea di uno sviluppo bilanciato e sostenibile in un quadro territoriale (territorial setting)”.
¹⁰ Scoping Document denominato “Territorial state and perspectives of the European Union” presentato dalla Commissione all'incontro informale dei Ministri in Lussemburgo, nel maggio 2005.

Il Libro Verde sulla Coesione Territoriale Europea (ottobre 2008) aggiunge che: “la competitività e la prosperità dipendono in misura crescente dalla capacità delle persone e delle imprese di sfruttare nel modo migliore tutte le risorse territoriali. In un’economia mondiale globalizzata e interdipendente, tuttavia, la competitività dipende anche dalla capacità di costruire legami con altri territori per assicurare che le risorse comuni siano utilizzate in modo coordinato e sostenibile. La cooperazione, insieme al flusso della tecnologia e delle idee nonché dei beni, dei servizi e dei capitali, sta diventando sempre più un aspetto vitale dello sviluppo territoriale e un fattore determinante della crescita sostenibile e a lungo termine di tutta l’Unione. Una politica pubblica può aiutare i territori a sfruttare nel modo migliore le proprie risorse. Può inoltre aiutarli a trovare una risposta comune a problemi comuni, a raggiungere la massa critica e ad aumentare i profitti combinando le proprie attività, a sfruttare le complementarità e le sinergie e a superare le divisioni originate dalle frontiere amministrative”. Dunque l’Unione si propone di contribuire agli obiettivi di competitività e coesione promuovendo lo sviluppo di network regionali ed urbani per individuare e diffondere buone pratiche di rigenerazione delle funzioni urbane e di sviluppo dei sistemi territoriali.

Riassumendo, il territorio, nella sua unità e nella sintesi che presenta delle diverse dimensioni del vivere sociale, viene visto come l’ambito attraverso cui è possibile riconciliare i diversi obiettivi e politiche dell’Unione.

Le politiche di sviluppo territoriale regionale devono quindi avere un approccio intrinsecamente multidisciplinare basato sulla integrazione, alla scala territoriale vasta, di politiche di sviluppo economico-sociale, politiche ambientali e del paesaggio, di pianificazione e localizzazione di grandi funzioni e infrastrutture. Tale approccio pone la necessità di favorire anche una governance efficace a carattere sia orizzontale che verticale (basata sui cinque principi: apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza)¹¹.

Una governance efficace, peraltro, risulta quanto mai necessaria alla luce della frammentazione dei poteri di decisione che richiede una integrazione e una cooperazione fra i diversi livelli della pubblica amministrazione e fra i differenti dipartimenti delle stesse amministrazioni che agiscono sul territorio, per dare una risposta unitaria e coerente all’emergere di problemi e necessità sempre più complessi e multidimensionali: si pensi al caso dello sviluppo metropolitano, al caso della dispersione insediativa periurbana, allo sviluppo delle coste e delle valli, agli ambienti sensibili solcati da reti infrastrutturali internazionali. Quello che conta in tutti questi casi è il risultato complessivo di un processo territoriale equilibrato, non il successo su singole dimensioni del problema.

L’Emilia-Romagna vuole essere a pieno titolo una regione europea forte e attraente; per questo il PTR assume riferimenti europei nella costruzione di strategie urbane innovative, di modernizzazione dei sistemi produttivi, di governo funzionale dell’ecosistema, tessendo relazioni dense fra i soggetti che operano entro lo spazio regionale e quelli che risiedono nei territori dell’Unione.

Dentro tale prospettiva il PTR è il luogo in cui deve emergere la profonda interdipendenza fra problematiche sociali, economiche, ambientali, istituzionali e di genere¹², in vista della promozione di uno sviluppo sostenibile della comunità regionale. Questo è il “valore aggiunto” che il PTR intende apportare all’azione di governo del territorio, già ampiamente presidiata nella nostra Regione dai numerosi piani di settore vigenti.

¹¹ Libro Bianco della Commissione sulla Governance Europea dell’agosto 2001; Libro Bianco del Comitato delle Regioni sulla Governance Multilivello del giugno 2009.

¹² Pertanto anche la stessa attenzione alle politiche di genere, coerentemente con le indicazioni dell’Unione Europea, è stata prestata in modo trasversale ed integrato nei diversi ambiti tematici in cui è articolato il PTR, evitando volutamente di affrontarla in modo separato.

Naturalmente, il PTR non può sostituirsi a questa complessa e articolata struttura di pianificazione specialistica, ma offre - riconoscendo le differenze fra i diversi territori locali in termini di dotazione di risorse, di ruoli e di sentieri di sviluppo - i riferimenti generali in cui tutte queste strategie e attività settoriali possano compenetrarsi¹³.

A tal fine la Regione dovrà dotarsi di sistemi intersettoriali di valutazione del benessere regionale con appositi indicatori della qualità ambientale, sociale ed economica del sistema regionale che permettano di superare i limiti valutativi dell'attuale sistema di elaborazione del PIL tenendo in giusto conto il valore dei beni naturali, immateriali e di sicurezza che concorrono alla serenità e alla felicità delle persone.

Inoltre, nell'ambito di analoghe iniziative europee a cui partecipa la Regione è opportuno approfondire a valutare l'impronta ecologica con adeguati livelli partecipativi.

1 Un nuovo paradigma di sviluppo: Green Economy, innovazione e promozione d'impresa

Promuovere il cambiamento verso una crescita sostenibile e di lungo periodo costituisce la sostanza della transizione in corso verso una società ed un'economia più "verdi", fondate sulla consapevolezza e la responsabilità di tutti gli attori. E' dunque di fondamentale importanza comprendere che il passaggio da società industriale a società della conoscenza possiede una natura strutturale: si tratta del passaggio da una "economia di prodotto" ad una "economia di sistema", nella quale conoscenza, competenza, innovazione, creatività assumono un rilievo inedito rispetto al passato e permeano tutti gli ambiti ed i settori della società.

I sistemi produttivi tradizionali – e massimamente l'agricoltura e l'agro-industria – hanno negli scorsi decenni affrontato con successo la sfida dell'incremento della produttività del lavoro. Oggi, alla luce delle pressioni combinate del cambiamento climatico e della progressiva scarsità di tutte le risorse (petrolio, nitrati, fosfati, terra e suolo, acqua, biodiversità, risorse minerarie, ecc.) la sfida della produttività deve rinnovarsi, focalizzandosi sull'efficienza d'uso delle risorse.

Ciò implica ripensare le modalità secondo cui lavoriamo, produciamo, commercializziamo ed acquistiamo prodotti, non limitandoci a rimediare a posteriori ai danni prodotti e riorientando il modo di produrre e consumare sulla qualità ambientale e sociale, con l'obiettivo di ridurre progressivamente i "debiti ambientali" che altrimenti ricadranno sulle generazioni future. Questo ri-orientamento traduce in azioni concrete quei "principi della sostenibilità" indicati fin dal Rapporto Brundtland (1987), dalle conferenze di Rio (1992) e Johannesburg (2002) e dal Consiglio europeo di Barcellona del 2002.

L'avvicinarsi del "picco del petrolio" e il pericolo crescente dei cambiamenti climatici impongono scelte strategiche fondamentali, anche alla nostra Regione.

La gravità della situazione è evidenziata dall'Unione Europea che ha deciso di imprimere una accelerazione alle iniziative per contenere l'aumento della temperatura media entro due gradi proponendo un abbattimento al 2050 del 50% delle emissioni mondiali stimate al 1990.

In pari tempo l'Unione Europea ha assunto la strategia dei "TRE VENTI", che impegna i Governi dei Paesi Europei a raggiungere al 2020 tre obiettivi fondamentali:

¹³ Secondo il Libro Verde sulla Coesione Territoriale Europea (ottobre 2008), "il coordinamento delle politiche settoriali e territoriali è essenziale per ottimizzare le sinergie ed evitare possibili conflitti."

- 20% di riduzione delle emissioni di gas di serra rispetto al 1990;
- 20% di riduzione del consumo energetico;
- 20% in aumento delle fonti rinnovabili.

Per l'attuazione di queste indicazioni sono necessari nuovi punti di vista e nuove priorità per avviare e sostenere la trasformazione ecologica del nostro sistema economico-sociale e per favorire la buona occupazione.

Anche la nostra Regione è chiamata a rafforzare le scelte in coerenza con questi obiettivi strategici in tutti i settori, e in particolare in quelli della mobilità e dell'edilizia, per ridurre il consumo idrico, aumentare l'efficienza energetica dei sistemi produttivi e per produrre beni meno energivori e a forte possibilità di riciclo.

L'Emilia-Romagna ha raccolto da tempo la sfida della sostenibilità ambientale nei suoi Piani di Azione Ambientale, giunti – con il Piano 2008 – 2010 – alla terza edizione. Per l'Emilia-Romagna di oggi – sotto molti profili una delle più avanzate regioni d'Europa - una società ed un'economia più verdi vanno costruite sulla capacità di creare valore aggiunto attraverso una "nuova generazione" di attività primarie, industriali e di servizi sempre più alimentate da conoscenza e innovazione.

Il sistema imprenditoriale regionale ha dimostrato, anche nell'attuale crisi finanziaria ed economica mondiale, una grande capacità di sapersi rinnovare, adattandosi e anticipando i cambiamenti, affermandosi sui mercati internazionali, consolidando la propria presenza in quelli più maturi ed inserendosi allo stesso tempo nei mercati emergenti. Tuttavia, anche in Emilia Romagna, la sfida può essere efficacemente perseguita solamente se l'innovazione scientifica e tecnologica viene accompagnata da innovazione sociale: ciò in quanto il potenziale dell'innovazione può esplicarsi in modo molto più efficace quando sia accompagnato da cambiamenti nei modelli di comportamento dei cittadini e delle imprese e nella trasformazione del lavoro nella direzione di quei "green and decent jobs", auspicati in numerosi ed autorevoli ambiti di livello internazionali¹⁴.

Certamente non si tratta di perseguire il ritorno ad un presunto "idillio pre-industriale": in effetti, ci troviamo in presenza di una potente spinta al cambiamento ed all'innovazione, che configura l'esistenza di grandi margini di redditività. Ad esempio, le analisi macro-economiche realizzate per l'industria tedesca mostrano proiezioni al 2025 secondo cui lo sfruttamento anche solo del 50% del potenziale di miglioramento verso l'eco-efficienza, è in grado di generare oltre 1 milione di posti di lavoro, 120 miliardi di euro di ulteriori profitti ed in generale di accrescere il PIL nella misura dell'1% annuo¹⁵. D'altra parte, è sotto gli occhi di tutti la scelta del neo-presidente degli Stati Uniti Barack Obama di puntare – per uscire dalla crisi - su un'economia competitiva sostenibile ed a basso tenore di carbonio (low-carbon), destinando una parte consistente degli investimenti dei prossimi anni alle energie rinnovabili (25% entro il 2025), agli incentivi per i veicoli ibridi (1 milione di unità entro il 2015), all'ottimizzazione del rendimento energetico delle abitazioni, a programmi di qualificazione per le occupazioni "verdi".

Il sistema produttivo emiliano-romagnolo, fatto in gran parte di piccole e medie imprese¹⁶, ha mostrato una marcata tendenza a strutturarsi per gruppi, in rete, superiore rispetto alla tendenza nazionale. Negli ultimi anni, il comparto manifatturiero ha visto crescere costantemente la

¹⁴ Cfr.: Ministero per l'Educazione e la Ricerca della Repubblica Federale Tedesca: Socio-ecological research – a framework concept 2007-2010: pubbl. 2008

¹⁵ "Decoupling GDP growth (quality of life) from resource use: achievement and shortcomings of "Strategic Governance" in Germany (on behalf of the International Panel for Sustainable Resource Management) – Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy, Germania, 2009

¹⁶ Con 430 mila imprese, di cui 387 mila con 1 milione e 676 mila addetti impiegati nell'industria e nei servizi, la regione si colloca, su 266 regioni europee, al 13esimo posto per tasso di occupazione manifatturiera, terza in Italia dopo Marche e Veneto.

percentuale di imprese hi-tech, segno di grande capacità di innovazione e competitività del proprio sistema regionale, che dà conto del significativo e crescente profilo europeo di specializzazione acquisito in alcune delle sue principali filiere, confermato dalla crescita delle aziende con più localizzazioni, del numero di addetti, degli investimenti.

Nel confronto con l'Italia, l'Emilia-Romagna vanta un numero di addetti nei settori tecnologicamente più avanzati più alto della media nazionale¹⁷, sia nella componente manifatturiera che in quella dei servizi, anche se la vera specializzazione si realizza nei settori a medio - alta intensità tecnologica. Più ridotto, a differenza della maggior parte delle altre regioni manifatturiere italiane, è invece l'orientamento verso i settori a bassa intensità tecnologica, più soggetti alla concorrenza dei paesi emergenti.

Sul versante delle produzioni primarie, l'incremento del contenuto di conoscenza nelle politiche e nelle tecniche di produzione delle risorse biologiche ed alimentari, sta accrescendo da una parte le possibilità di sviluppo e gli sbocchi di mercato per le produzioni agricole regionali, dall'altra ne riduce l'impatto in termini di consumo di risorse ambientali e di vulnerabilità ai fattori di crisi energetico-ambientale, rafforzandone la sicurezza e la qualità alimentare. Tuttavia, nell'attuale fase di espansione delle bio-energie ed in generale delle energie rinnovabili (legata in buona parte al profilarsi del "picco" nella disponibilità di petrolio), si profila un rischio di competizione fra usi agro-alimentari ed usi energetici del suolo che va governato attraverso una forte integrazione tra piani di tutela dei beni storici, del paesaggio e dell'assetto idrogeologico e Piano Energetico, Piano di Sviluppo Rurale e strumenti della pianificazione urbanistica e territoriale.

In generale, la crisi in atto non evidenzia una perdita di competitività del sistema produttivo, ma conferma la necessità di investire in fattori come la qualità, la capacità di innovazione, non solo tecnologica, ma anche gestionale ed organizzativa del sistema produttivo regionale, puntando alla risoluzione dei conflitti ed alla crescita dell'integrazione delle strategie di tutela ambientale con quelle per lo sviluppo del sistema economico-sociale, per ottenere una riduzione della pressione esercitata sugli ecosistemi.

Si tratta in sostanza di compiere un passo ulteriore e deciso in direzione della sostenibilità complessiva del sistema regionale, volto a rafforzare la capacità di "rispettare i limiti" dell'ambiente, sviluppando in particolare la capacità di gestione intelligente delle risorse rinnovabili e limitando l'emissione di agenti inquinanti.

Le politiche che riconduciamo al concetto di Green Economy abbracciano storicamente diversi filoni, fra i quali i più consolidati sono riconducibili alle politiche "green production oriented" che mirano a migliorare la sostenibilità ambientale delle imprese industriali, incentivandole ad intervenire sul processo produttivo (ad es. attraverso il ricorso a certificazioni di processo ISO14001/EMAS o tramite l'applicazione di tecnologie ad impatto ridotto). Si tratta di politiche per le quali la regione mantiene da diversi anni un primato nazionale, sia in termini di numero di imprese registrate che di trend di incremento. Ad esse si aggiungono le politiche "green business oriented", riferite alla produzione di una tecnologia, di un prodotto, o di un servizio che minimizza l'impatto ambientale di altri soggetti lungo la filiera.

Sul versante infrastrutturale, in anni recenti si sono aggiunte le politiche per le cosiddette Aree Produttive Ecologicamente Attrezzate (APEA), caratterizzate dalla presenza di dotazioni di base dedicate all'approvvigionamento ed al disinquinamento idrico, ad una gestione dei rifiuti prodotti orientata al recupero, ad una logistica più efficace. Si tratta di infrastrutture orientate ad un miglioramento generalizzato delle prestazioni ambientali, sia delle aree che delle imprese insediate.

¹⁷ In rapporto alla popolazione residente in età lavorativa.

Energia, trasporti, edilizia, gestione del ciclo dei materiali e dei rifiuti, valorizzazione delle produzioni tipiche e delle produzioni verdi, sviluppo ed applicazione di tecnologie e produzioni più "pulite" sono i principali campi su cui focalizzare oggi lo sforzo di crescita dell'economia regionale, in termini di internazionalizzazione, creazione di nicchie di mercato, crescita occupazionale. Si tratta certamente di politiche che nell'ultimo ventennio hanno gradualmente intensificato il proprio contenuto di conoscenza nei processi, nei prodotti, nelle modalità di progettazione e d'organizzazione e che tuttavia mantengono un enorme potenziale di sviluppo, specialmente nei sistemi industriali basati sulla Piccola e Media Impresa.

Politiche che nell'ambito delle produzioni primarie, hanno avuto il loro fulcro nello sviluppo di tecniche e di tecnologie produttive ad input controllati (es. produzioni biologiche e produzioni integrate) e che oggi devono trovare nuovi orizzonti nella promozione del ruolo multi-funzionale delle imprese agricole e di gestione attiva eco-sostenibile del territorio rurale, specialmente nelle aree montane.

I cambiamenti in corso e il dinamismo del tessuto economico e sociale, coniugati con il nuovo paradigma di sviluppo, hanno come corollario un sistema di regolamentazione pubblico chiaro, semplificato e trasparente, tale da permettere a cittadini ed imprese di operare in un quadro condiviso di mete con certezze normative e temporali. Diventa dunque imperativo orientare i capitali verso imprese ed investimenti produttivi in grado di sostenere l'internazionalizzazione e la penetrazione nei mercati dei Paesi emergenti, attivando contestualmente processi di attrazione di investimenti, competenze e culture dall'estero.

In questo quadro, con riferimento alle prospettive di una nuova stagione di sviluppo per l'Emilia-Romagna, il PTR assume il principio di sostenibilità nell'accezione della necessità di coniugare le dimensioni "Ecosistema, Economia e Società", integrando in maniera più efficace politiche, programmazioni, pianificazioni, linee ed azioni. Tale processo d'integrazione deve puntare a rafforzare la capacità di accrescere la produttività delle risorse, incrementando la competitività dei territori e riducendone l'impatto ambientale in termini di consumo di risorse/pro-capite¹⁸.

Quattro appaiono le principali dimensioni di integrazione del principio di sostenibilità che qui vengono schematicamente ricondotte ad obiettivo programmatico:

- l'efficienza della produzione e del consumo, sotto il doppio profilo dell'internazionalizzazione e riduzione dei costi ambientali e della valorizzazione nel medio termine di opportunità e vantaggi economici correlati all'accesso di tutti alle risorse e alla qualità ambientale, inclusi i paesi più poveri e le generazioni future;
- la qualità della vita degli individui e delle comunità, intesa come intreccio tra qualità ambientale e degli spazi costruiti, condizioni economiche e di benessere e coesione sociale;
- la crescita di competitività dei sistemi locali, intesa come capacità di "fare innovazione" investendo nel capitale naturale, sociale e di conoscenza, valorizzando e potenziando le risorse dei sistemi territoriali locali;
- la "governance per la sostenibilità", ovvero la consapevolezza sui temi strategici della sostenibilità da parte di governi e comunità locali, la crescita della capacità di dialogo, di assunzione di responsabilità, lo sviluppo di una "gestione d'investimento e valorizzazione" delle risorse pubbliche e private.

¹⁸ Tale percorso di miglioramento può essere misurato, ad es. facendo riferimento al Total Material Requirement (Domanda Totale di Risorse) per la produzione ed il consumo, che rappresenta un indicatore quantitativo ampio, che riunisce tutti i flussi di materiali primari oltre ad acqua ed aria. Un esempio ulteriore può essere identificato nell'approccio detto della "società da 2000 watt pro-capite", adottata dalla Svizzera.

Si tratta di uno spostamento sostanziale d'enfasi da una protezione ambientale settorializzata ad un concetto più ampio ed inclusivo di sviluppo economico-sociale: in esso, il significato di "sviluppo sostenibile" acquisisce una valenza complessa, che lo allontana dalla semplice tutela residuale delle risorse e prefigura l'opportunità di indirizzare l'innovazione verso la creazione di un mercato sostenibile.

Ciò può avvenire rafforzando i legami istituzionali e le reti per la diffusione delle tecnologie verdi, puntando allo sviluppo di prodotti sostenibili (approccio "dalla culla alla culla"), promuovendo il ruolo del consumatore nell'orientamento del mercato, innovando il modo stesso di pensare la gestione delle risorse. Vi è dunque una funzione positiva dell'intervento pubblico, volto a stimolare la domanda di mercato verso una tutela e valorizzazione del bene "ambiente" in cui la gestione di beni pubblici (per i quali non vi è un diritto di proprietà) sia salvaguardata da regolamentazioni specifiche e non dal semplice affidamento ad un "libero mercato" che tende a massimizzare l'utilizzo della risorsa fino a determinarne l'esaurimento.

Per l'Emilia-Romagna, "*green economy*" è dunque un insieme di politiche pubbliche integrate per una "*green society*", volte ad accrescere la "domanda di sostenibilità" degli attori ma anche ad aprire nuove opportunità di mercato: sostenibilità dei processi di produzione e sostenibilità del consumo si integrano infatti nelle politiche basate sul modello europeo PCS (Produzione e Consumo Sostenibile), fondate sia sul coinvolgimento del mondo produttivo che del consumatore/utente e dei soggetti intermedi.

L'espansione degli investimenti nelle tecnologie pulite non è dunque riducibile a semplice soluzione ai problemi della sicurezza energetica e del cambiamento climatico: essa implica anche nuove opportunità tecnologiche per le imprese regionali in ambiti non ancora adeguatamente esplorati.

Nei prossimi venti anni è atteso uno sviluppo diffuso e ad ampio spettro di tecnologie emergenti che possono fornire un contributo significativo alla mitigazione del cambiamento climatico. La loro tempestiva penetrazione sul mercato dipenderà dalle politiche energetiche e dalla capacità dell'industria di ridurre i costi di tali tecnologie, tendenzialmente più alti di quelli delle tecnologie attuali.

Un sostegno pubblico alle aziende innovatrici di tutti i settori, basato su precisi rating ambientali, semplificazioni legislative, interventi formativi ai diversi livelli volti a sviluppare nuove competenze professionali per adeguare professionalità esistenti e favorire lo sviluppo di nuove azioni per i sistemi produttivi locali ed i cluster, devono tutti costituire target dell'azione regionale.

L'efficientamento di produzione e distribuzione di energia costituisce oggi l'ambito di intervento più importante, non solo ai fini della riduzione delle emissioni ma anche per il contenimento della domanda di fonti fossili e il miglioramento della sicurezza energetica. Tra le tecnologie più interessanti per potenziale e costo di abbattimento, bassa intensità di capitale e ritorno tempestivo degli investimenti, si collocano molte delle tecnologie di uso finale che consentono risparmi nei consumi elettrici nei settori residenziale, commerciale e dei servizi (ad es. le nuove tecnologie per l'illuminazione, l'elettronica e i dispositivi domestici a basso consumo, il condizionamento efficiente). Nel settore dei trasporti, l'eco-efficienza passa prevalentemente per due classi di tecnologie: l'incremento delle prestazioni dei motori a combustione e dal controllo della combustione e la trazione ibrida.

Tuttavia altri "orizzonti di sostenibilità" possibili si aprono oggi in settori sempre più ampi e differenziati della società, trainati in modo particolare da un lato dai costi crescenti dell'energia e delle risorse, dall'altro dal profilarsi sempre più netto di prospettive di forti crisi ambientali, quali la crisi idrica, l'eccessivo consumo di suolo, l'inquinamento atmosferico e le emissioni climalteranti, il costo crescente delle risorse alimentari. Esse trovano nella capacità di adattarsi al cambiamento

climatico la sfida oggi di maggior rilievo, proprio per la sua richiesta di un approccio il più possibile integrato.

Ulteriori pilastri della “transizione ecologica” della società regionale dovranno certamente riguardare:

- il governo della transizione tra l'era dell'energia fossile e l'era dell'energia rinnovabile operando per la riduzione del consumo energetico, sia a livello pro capite che per unità di prodotto, tenendo anche conto dell'energia incorporata nei prodotti e necessaria per il loro smaltimento;
- il miglioramento prestazionale complessivo in termini ambientali e di sicurezza del settore primario, per il quale appare di rilevanza centrale la responsabilizzazione ed il rafforzamento strutturale delle aree rurali e del loro ruolo complementare nei confronti dei sistemi urbani: si tratta di promuovere l'“intensificazione eco-funzionale” delle produzioni (a basso input di risorse ed elevata compatibilità), la gestione delle foreste e dell'acqua, per una produzione di cibo funzionale a preservare la salute ed accrescere il benessere, la valorizzazione delle funzioni di compensazione degli impatti urbani e delle opportunità di svago nella natura¹⁹;
- l'internalizzazione nella pianificazione territoriale – urbanistica, infrastrutturale, paesistica - di una “conoscenza ecosistemica” che assicuri una più alta compatibilità ambientale e paesaggistica delle trasformazioni ovvero di una relazione effettivamente positiva fra capitale di risorse consumate e create. Bioedilizia e produzione di energie rinnovabili così come progettazioni volte alla crescita sostanziale della qualità e della sicurezza del territorio devono nell'insieme contribuire a superare l'obsoleto approccio basato sulla conservazione residuale e sulla riparazione a valle del danno e la mitigazione dell'impatto²⁰;
- il rafforzamento continuo delle politiche per la ricerca, l'innovazione, la formazione delle risorse umane, il cui contenuto di conoscenza dovrà necessariamente crescere per porsi efficacemente al servizio di una crescente domanda di prodotti e servizi più sostenibili nonché di un ambiente che assicuri la crescita della qualità della vita, da parte di cittadini più consapevoli e responsabili;
- lo sviluppo di servizi informativi ICT-based per una logistica di merci e persone che privilegi la circolazione dell'informazione, aiuti a ridurre e razionalizzare i flussi (in particolare attraverso i centri urbani) contenendo la moltiplicazione incontrollata della domanda di infrastrutture (strade, aree di magazzinaggio e servizio, ecc), supporti la crescita di forme di trasporto collettivo ed a basso impatto.

In tutto questo la “conoscenza” gioca quindi un ruolo fondamentale ed irrinunciabile, sia che venga letta nei termini di crescita di “cultura ambientale” di tutti i cittadini e delle organizzazioni (senza la quale non può esistere né consapevolezza né tanto meno responsabilità), sia che venga interpretata nella chiave della irrinunciabile necessità di informare le politiche pubbliche verso obiettivi di interesse generale, legati alla tutela dei beni pubblici ed all'accrescimento del capitale dei territori ed alla riduzione delle esternalità prodotte dai sistemi territoriali alle diverse scale.

Va ricordato a tale riguardo che l'industria “verde” - che investe nel business ambientale (come nell'esempio citato delle produzioni bio-energetiche e fotovoltaiche) - non necessariamente produce benefici ambientali e sociali diretti nel territorio su cui insiste: salvaguardia e sviluppo dei sistemi locali e crescita della “economia verde” non necessariamente coincidono a tutte le scale. L'estensione progressiva del concetto e delle pratiche di “responsabilità sociale” riguarda dunque

¹⁹ cfr.: New challenges for agricultural european research: climate change, food security, rural development, Agricultural Knowledge Systems – European Commission, DG Research, 2009

²⁰ Questo approccio ha trovato un importante strumento di attuazione nella Valutazione di Sostenibilità Ambientale e Territoriale (VALSAT) dei piani territoriali ed urbanistici, introdotto dall'art.5 della l.r. 20/2000, che integra e rafforza ulteriormente l'approccio nella Valutazione ambientale di piani e programmi, comunemente conosciuta come VAS, prevista dalla Direttiva 2001/42/CE e recepita in Italia con il D.lgs. n. 152 del 2006, modificato dal D.lgs. n. 4 del 2008.

tutti gli attori della società regionale - aziende, Pubbliche Amministrazioni, cittadini - nei termini di un'equa ripartizione di benefici e svantaggi delle scelte legate alla sostenibilità della gestione territoriale.

Un ultimo, fondamentale, tassello del puzzle della costruzione di un'economia ed una società più "verde" è certamente legato al tema del lavoro. L'accelerazione della transizione verso un'economia sostenibile può effettivamente creare un alto numero di *green jobs*²¹ in molti settori dell'economia. Ma a tale riguardo è innanzitutto essenziale precisare che i "green jobs" creati necessitano di essere anche "*decent jobs*".²², sotto il profilo dei diritti, delle sicurezze, delle prospettive di crescita; oltre a ciò, per evitare distorsioni nella misura e false aspettative, è importante stabilire parametri che consentano di definire come "verdi" solamente i lavori che contribuiscono in modo sostanziale a preservare o ripristinare qualità ambientale.

E' opportuno avere la massima chiarezza che, nella transizione ecologica dell'economia e della società regionali in alcuni ambiti (ad es. le tecnologie per la sostenibilità) potranno crearsi nuovi posti di lavoro, in altri casi (come in quello dei trasporti) l'attuale occupazione andrà incontro a processi di sostituzione verso forme organizzative più "collettive", in altri ancora certe tipologie di lavoro andranno ripensate (è il caso del packaging, estremamente legato all'aumento del volume di rifiuti). Oppure, come nel caso dei tradizionali "lavori artigianali" (idraulici, elettricisti, lavoratori dell'edilizia, ecc.), si renderà necessaria una trasformazione della natura stessa del lavoro.

Il ruolo della formazione e dell'educazione a sostegno della transizione ecologica è dunque della massima centralità. E' altresì evidente come la misura e la valutazione della portata della transizione necessitino di strumenti di lettura adeguati, capaci di "catturare" il cambiamento del lavoro, sia nell'ambito dei settori innovativi che in quello dei settori tradizionali in via di ammodernamento verso la sostenibilità²³. A tale proposito appare dunque più che opportuno che il credito venga adeguatamente orientato al sostegno all'innovazione verde, sia nelle tecnologie che nella formazione dei lavoratori.

Emerge dunque con tutta chiarezza come il paradigma della *green economy* non possa essere inteso come una semplice politica settoriale accanto ad altre: esso deve divenire il pilastro di un'organizzazione sociale che, riconoscendo la rilevanza delle dinamiche di funzionamento dell'ecosistema, costruisce un'organizzazione economica che valorizza risorse e potenzialità in modo intelligente e responsabile, ponendo al centro del proprio agire il miglioramento della qualità della vita dell'intera comunità dei cittadini e la salvaguardia del suo capitale di risorse.

2 La pianificazione territoriale dell'Emilia-Romagna e le nuove sfide

La pianificazione territoriale, che ha lungamente ben gestito gli effetti territoriali ed ambientali dei processi di cambiamento, si trova oggi di fronte a nuove sfide da affrontare.

Innanzitutto, il nuovo paradigma della Green Economy e il nuovo approccio territorialista europeo pongono l'accento sulla necessità di "allargare il campo" della pianificazione territoriale, considerando sia gli elementi materiali sia quelli immateriali che caratterizzano il potenziale di sviluppo dei territori.

²¹ Letteralmente: "lavori verdi".

²² Letteralmente: "lavori decenti".

²³ Ciò è di rilievo particolare per i settori della produzione di energie alternative a quelle basate sui combustibili fossili; dell'edilizia ed ammodernamento del patrimonio abitativo; dei trasporti; dell'industria di base e del riciclaggio dei materiali (acciaio, alluminio, cemento, carta, ecc.); dell'agricoltura e produzione di alimenti; delle produzioni forestali.

A tale scopo il compito del PTR è anche quello di iniziare a dipingere alcuni scenari di lungo periodo, a partire da riflessioni sulle tendenze in atto sul territorio regionale e sulle loro possibili contraddizioni con prevedibili elementi di cambiamento di contesto mondiale, quindi nazionale e locale.

Questi elementi di contesto non attengono tanto agli elementi di competitività e di qualità territoriale, quanto ad alcuni vincoli (o sfide) che investiranno la società regionale nel prossimo futuro.

Nell'epoca della globalizzazione, queste sfide ci pongono di fronte ad una "crescita di scala" della dimensione dei problemi, che richiede un maggior grado di organizzazione e di capacità di operare integrazione fra i diversi livelli e settori della Pubblica Amministrazione, per assicurare un maggior grado di coerenza, qualità e sostenibilità delle trasformazioni territoriali. Due appaiono essere oggi le principali sfide che investono il territorio regionale, tra loro strettamente collegate:

- la "sfida demografica", legata sia ai grandi flussi migratori che al cambiamento della struttura di età della popolazione originaria;
- la "questione ambientale", in particolare la sfida posta dal cambiamento climatico, che si configura per molti versi come paradigma di riferimento del cammino della società regionale verso la sostenibilità.

Una società che vuole costruire il proprio futuro dovrà affrontare queste sfide e trovare risposte innovative che tengano conto della complessità della realtà e dei fenomeni che la investono. Rispondere a queste sfide attraverso elementi di offerta territoriale – a carattere sia fisico-infrastrutturale che immateriale-relazionale – appare oggi la nuova strada da percorrere.

La sfida demografica

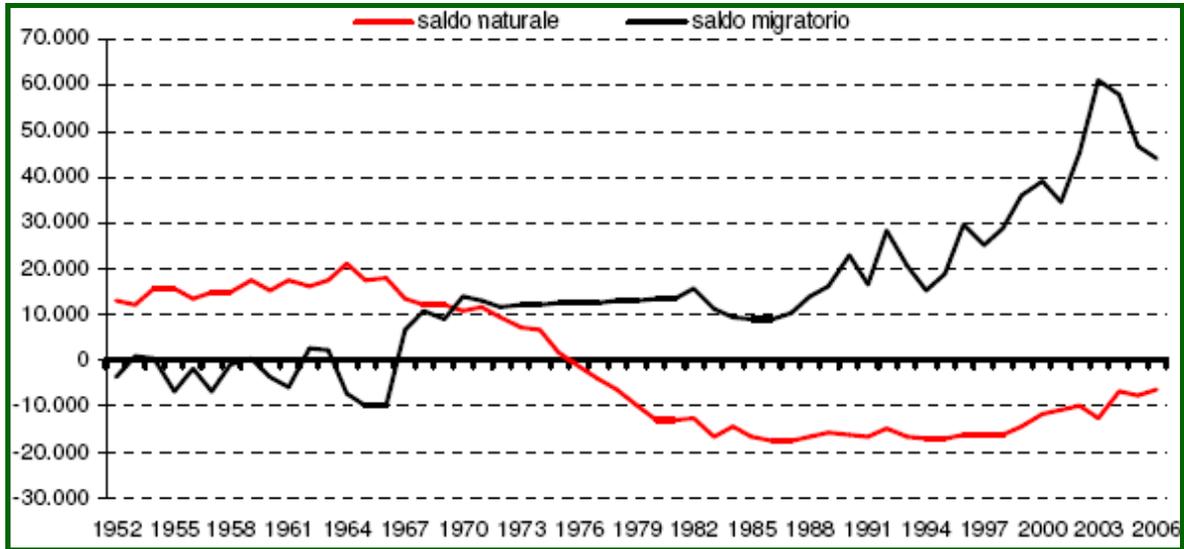
Gli ultimi decenni sono stati caratterizzati da profondi cambiamenti demografici che hanno trasformato in maniera significativa il profilo della popolazione regionale. Infatti, mentre dal 1970 fino al 1990 la popolazione non è aumentata, dal 1991 ha invece ripreso a crescere con tassi anche sostenuti. Nel corso del 2008 si è registrata la crescita maggiore degli ultimi 10 anni (+9,5% negli ultimi 10 anni, di cui + 1,5% nel 2008).

Si possono quindi identificare due fasi: una prima fase che va dai primi anni '70 a tutti gli anni '80 che potremmo definire di "declino demografico", contrassegnata da una popolazione stabile in termini numerici, da una riduzione delle nascite e da un progressivo invecchiamento; ed una seconda fase caratterizzata da una sorta di "primavera demografica", collegata sostanzialmente all'immigrazione, in particolare a quella straniera, che ha guidato la ripresa della natalità e il miglioramento di tutti gli indici strutturali della popolazione.

L'Emilia-Romagna si distingue per un saldo migratorio netto (fig. 1) che non ha uguali per dimensioni e velocità né nelle altre regioni italiane né alla scala europea: nel 2008 la componente straniera della popolazione ha ormai superato le 420.000 persone (9,7% della popolazione regionale), quasi 100.000 dei quali posseggono un permesso di soggiorno CE di lunga durata (da almeno cinque anni in Italia) ed oltre 83.000 sono comunitari. L'accresciuta presenza della componente femminile (ormai pari al 49%), unitamente alla composizione per classi di età (il 20% degli stranieri ha meno di 14 anni e il 75% non supera i 40 anni), indicano una tendenza al radicamento ed alla stabilizzazione. Nel triennio 2006-2008 si è registrato un incremento pari al 45%, ed in termini assoluti si tratta di 132.496 nuovi residenti. Gli immigrati sono impegnati

soprattutto nei settori industriali e delle costruzioni, nei servizi turistici (alberghi e ristoranti), di pulizia e domestici, in agricoltura e nel commercio ambulante e al dettaglio.

Figura 1 - Andamento del saldo naturale e del saldo migratorio in Emilia-Romagna dal 1952 al 2006



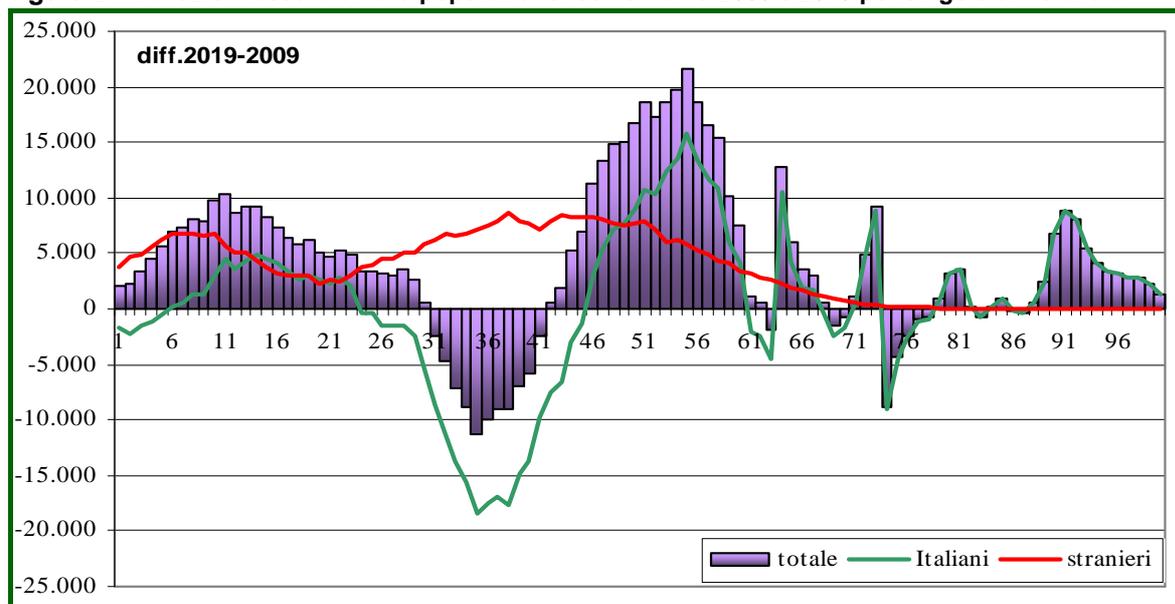
Fonte: Servizio Controllo Strategico e Statistica

A partire dal 2009, per i prossimi dieci anni le previsioni evidenziano²⁴:

- una popolazione che cresce ulteriormente raggiungendo nel 2019 le 4.760.254, di cui 2.305.603 maschi e 2.454.651 femmine, unità con un aumento di 422.288 persone (+ 9,7%);
- una crescita che dipende esclusivamente dal saldo migratorio: il saldo naturale rimane negativo per tutto il periodo, con una 'perdita' di 73.397 persone, compensata da un saldo migratorio netto di circa 495.600 persone (70% provenienti dall'estero);
- un aumento della popolazione "dipendente": aumentano gli over 65 anni, ed in particolar modo gli over 80 (dalle 298.457 unità attuali a circa 354.000), aumenta anche la fascia 0-14, con oltre 103 mila bambini e adolescenti;
- un potenziale squilibrio nel mercato del lavoro, per invecchiamento della popolazione in età lavorativa (concentrata nelle classi di età a minor partecipazione al mercato del lavoro) e per la diminuzione della fascia 19-39 anni legata alla riduzione nell'intensità dell'immigrazione, che ha finora consentito un maggior equilibrio tra generazioni.

²⁴ Dei tre scenari alternativi elaborati dal Servizio Controllo Strategico e Statistica della Regione (un'ipotesi "bassa", un'ipotesi "centrale" ed un'ipotesi "alta"), che differiscono sostanzialmente per i flussi immigratori attesi e sull'impatto di questi sulle diverse ipotesi di base, consideriamo qui l'ipotesi "centrale".

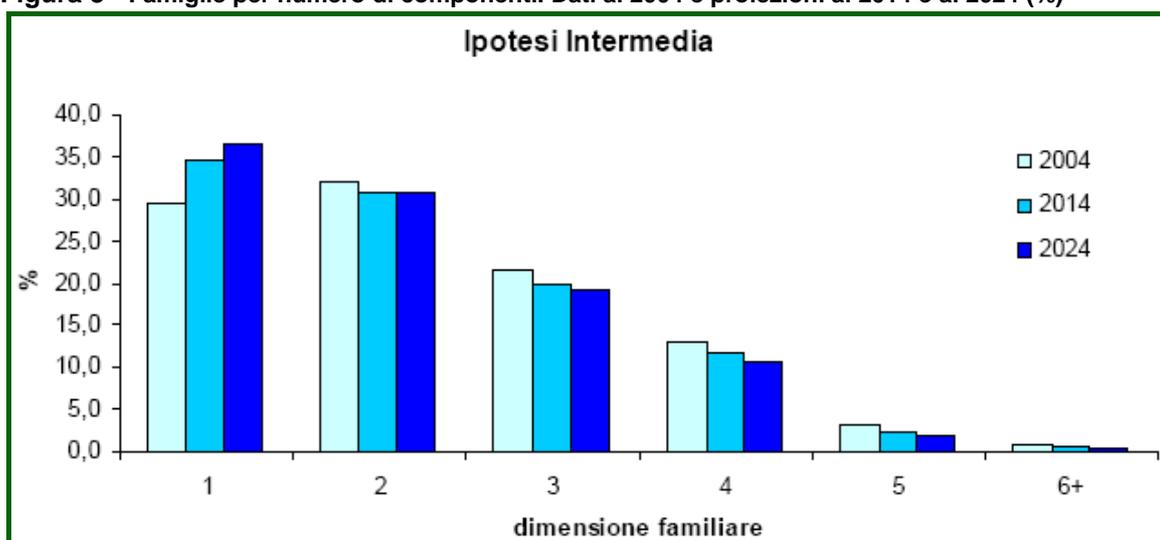
Figura 2 - Variazioni assolute della popolazione residente tra 2009 e 2019 per singolo anno di età



Fonte: Servizio Controllo Strategico e Statistica

L'impatto dei cambiamenti nella struttura della popolazione (sesso, età) sull'offerta di lavoro e sullo sviluppo economico conferma che una crescita della popolazione relativamente sostenuta è un fattore fondamentale per assicurare alla regione un tasso di crescita dell'attività economica simile a quello sperimentato negli ultimi anni. Assieme alla crescita della popolazione risultano fondamentali: la partecipazione al mercato del lavoro e l'aumento della produttività. I risultati delle simulazioni evidenziano per contro come una crescita demografica bassa, oppure una riduzione della popolazione, avrebbero pesanti ricadute sulla crescita di lungo periodo dell'economia, che non potrebbero essere riassorbite nemmeno da un'evoluzione positiva, ma realistica, del mercato del lavoro e della produttività. Ai grandi flussi migratori si giustappongono le altrettanto notevoli trasformazioni degli equilibri demografici: in particolare la crescita della popolazione anziana che, in Emilia-Romagna, ha raggiunto un quarto della popolazione totale, mentre, sulla base delle previsioni per il prossimo decennio, si ridurrà al 21,8% a fronte comunque di una crescita del numero assoluto degli anziani.

Accanto alle dinamiche della popolazione si assiste ad una trasformazione della struttura della famiglia. Aumenta il numero delle famiglie che oggi sono circa 1.900.000 e al censimento del '71 erano 1.196.000, ma la dimensione media diminuisce progressivamente passando dai 3,18 componenti in media per famiglia del censimento 1971 ai 2,3 del 2008. Aumenta, in generale, il numero delle persone che vivono da sole, dei nuclei familiari con un solo soggetto adulto, delle famiglie ricomposte dopo la dissoluzione di precedenti vincoli matrimoniali, delle forme di convivenza non matrimoniale, delle convivenze temporanee non basate su vincoli affettivi, ma su motivazioni di divisione della spesa per effetto dell'aumento dei prezzi delle abitazioni (i cosiddetti aggregati domestici). Le famiglie unipersonali sono oggi circa il 28% (erano il 12% nel 1971), delle quali circa la metà di ultrasessantacinquenni, per la maggior parte donne.

Figura 3 - Famiglie per numero di componenti. Dati al 2004 e proiezioni al 2014 e al 2024 (%)

Fonte: Servizio Controllo Strategico e Statistica

La situazione economica media delle famiglie residenti in Emilia-Romagna è stata finora tra le migliori del panorama nazionale. Nel 2006, le famiglie residenti Emilia-Romagna hanno percepito un reddito netto, esclusi i fitti imputati²⁵, pari in media a 32.251 euro, circa 2.700 euro al mese²⁶. A fronte di un reddito medio disponibile fra i più elevati a livello nazionale, le famiglie emiliano-romagnole affrontano una spesa media mensile per consumi fra le più alte in Italia (dopo Veneto e Lombardia) sulla quale la casa incide fortemente²⁷. Le famiglie proprietarie dell'abitazione in cui vivono sono nel 2007 il 72,7% (un dato sostanzialmente stabile), mentre le famiglie che vivono in affitto o subaffitto sono il 18,4%.

La questione ambientale e il cambiamento climatico

Il cambiamento climatico è la questione in cui con più evidenza si possono cogliere l'intreccio e l'interazione fra la dimensione globale e la dimensione locale della crisi ambientale.

La serietà dei rischi emerge chiaramente anche alla luce di situazioni critiche di qualità ambientale locali: il permanere del diffuso stato di criticità dell'aria²⁸ e del rumore e l'accentuazione del fenomeno delle isole di calore nelle aree urbane; la criticità della difesa idrogeologica di ampie

²⁵ Il fitto imputato è una componente figurativa del reddito derivante dalla proprietà della abitazione in cui si vive ed è stimato dallo stesso proprietario in base al prezzo che a suo parere si dovrebbe pagare per vivere in affitto nella propria abitazione.

²⁶ In aumento rispetto al 2005, è uno tra i valori più alti rilevati in Italia, dove, invece, in media i redditi netti familiari si sono attestati intorno ai 28.552 euro (2.400 euro circa al mese) e supera di quasi 1.350 euro annui anche il valor medio registrato nelle regioni del Nord del Paese. Nella graduatoria delle diverse regioni italiane in termini di valore medio del reddito familiare netto, l'Emilia-Romagna risulta terza dopo il Trentino Alto Adige e la Lombardia, con una differenza che comunque si mantiene al di sotto dei 300 euro annui. L'inclusione dei fitti imputati determina un incremento nel livello medio dei redditi familiari netti in Emilia-Romagna di oltre 5.700 euro l'anno, superiore sia al dato riscontrato per l'Italia sia a quello del Nord, e fa salire l'Emilia-Romagna al primo posto nella graduatoria delle Regioni italiane.

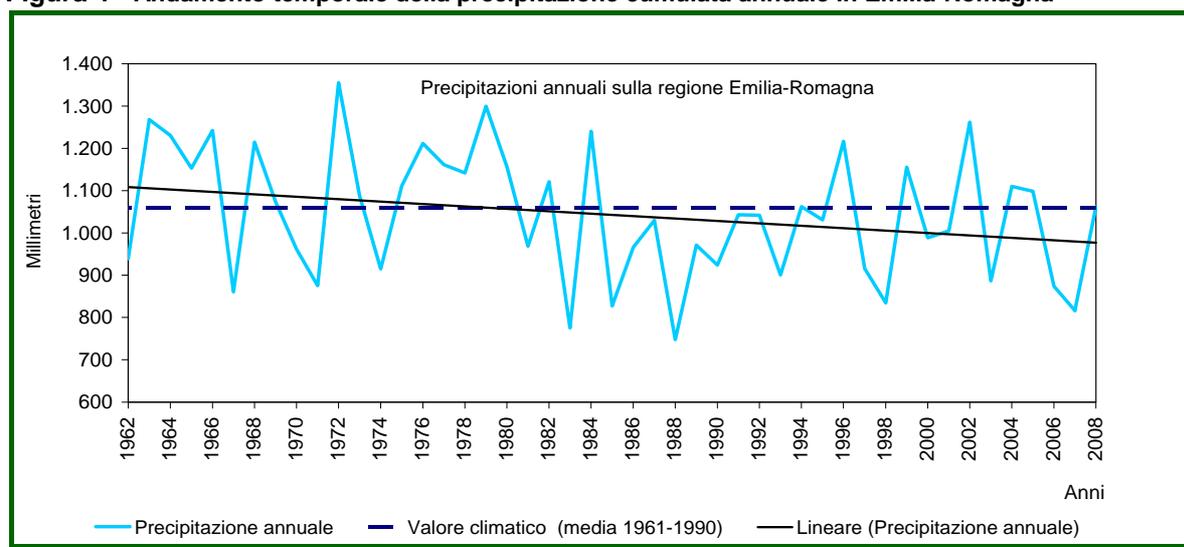
²⁷ Le voci di spesa che incidono maggiormente sui bilanci delle famiglie dell'Emilia-Romagna sono l'abitazione (29,1% della spesa media mensile totale), i trasporti (15,1%) e gli alimentari e le bevande (15,0%). Le spese per l'abitazione rappresentano un problema particolarmente sentito dalle famiglie in regione: nel 2007 il 68,2% delle famiglie le ritiene troppo onerose (contro una percentuale nazionale di oltre 4 punti inferiore) (Fonte: ISTAT, indagine multiscopo sulle famiglie "Aspetti della vita quotidiana").

²⁸ La Regione Emilia-Romagna, con riferimento all'anno 2005 (dati ISPRA) contribuisce alle emissioni nazionali per circa il 5% delle emissioni di SOx, l'11% delle emissioni di NOx, il 13% delle emissioni di NH3 e il 9% delle emissioni di PM10 e di NMVOC. La Regione Emilia-Romagna ha realizzato un'aggiornamento dell'inventario con riferimento all'anno 2007 e le emissioni totali ammontano a circa 15.000 t/anno di PM10, 126.000 t/anno di NOx, 111.000 t/anno di NMVOC, 17.500 t/anno di SOx e 152.000 t/anno di CO.

porzioni del territorio, in particolare dell'Appennino e della pianura; i rischi d'erosione costiera ed inondazione cui sono esposte significative porzioni della Città Adriatica e – parimenti – sezioni altrettanto significative del Delta del Po.

Oltre a ciò, il cambiamento del regime delle precipitazioni può ripercuotersi sul ciclo dell'acqua, influenzando su tutti i settori idroesigenti che possono così subirne gli effetti. Il progressivo accentuarsi dei fenomeni dell'aridità incide inoltre sulla diminuzione della pesca, la regressione dei litorali e la perdita di habitat, fenomeni destinati a tradursi rapidamente in ricadute economiche e sociali dirette ed indirette di grande rilievo anche per le nostre città e il territorio intero.

Figura 4 - Andamento temporale della precipitazione cumulata annuale in Emilia-Romagna

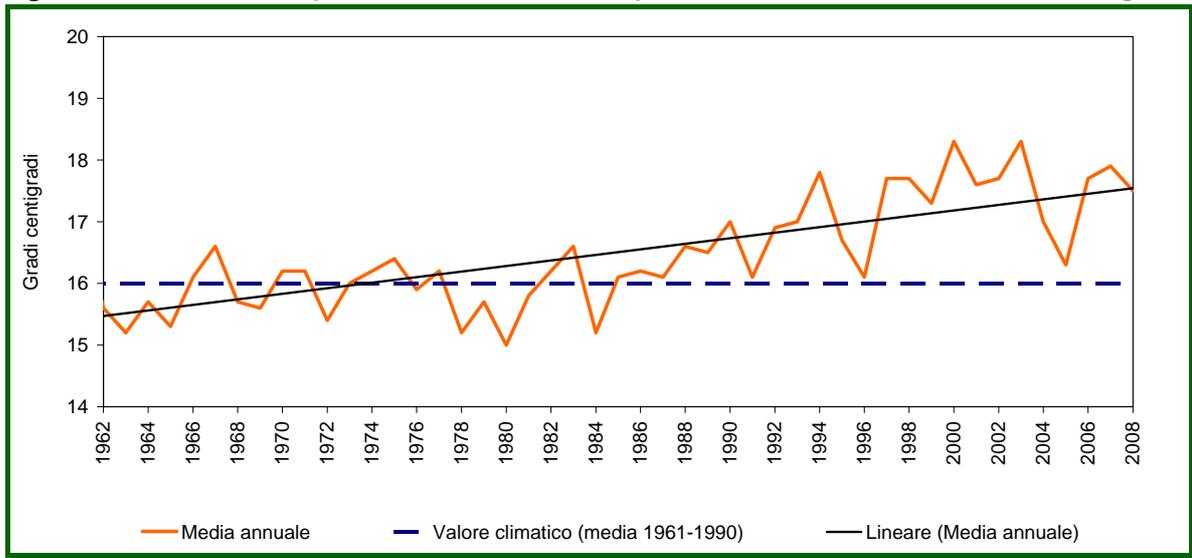


Fonte: Servizio Valutazione di Impatto e Promozione Sostenibilità Ambientale

Alla luce di questo nuovo scenario acquistano ulteriore peso e urgenza le questioni ambientali nella accezione più tradizionale del concetto. La qualità dell'aria, del suolo e dell'acqua sono sempre più compromesse dagli inquinanti che l'uomo immette nell'ambiente attraverso le sue attività antropiche.

E' dunque strategico definire, oltre alle necessarie politiche di mitigazione che conducono alla riduzione delle emissioni di gas serra, anche razionali azioni di adattamento al cambiamento climatico, orientate a limitare i danni potenziali derivanti da tale cambiamento e a sfruttarne le opportunità.

Figura 5 - Andamento temporale della media della temperatura massima annuale in Emilia-Romagna



Fonte: Servizio Valutazione di Impatto e Promozione Sostenibilità Ambientale

In quest'ottica, il contenimento dei consumi energetici e idrici²⁹, parallelamente all'aumento dell'uso efficiente dell'energia e dell'acqua, appaiono essere due questioni di fondamentale importanza al fine di perseguire lo sviluppo sostenibile del territorio. Un altro aspetto di assoluta rilevanza è la gestione del ciclo dei materiali, in cui risulta indispensabile continuare a ridurre la produzione e la nocività dei rifiuti, aumentando il recupero e il riciclo³⁰, nonché il loro riutilizzo per la produzione energetica. E proprio sul fronte della produzione energetica va ricordato il ruolo fondamentale giocato dalle fonti rinnovabili in quanto capaci di generare energia senza produrre inquinamento e senza consumare risorse. Un'ulteriore questione che non deve essere dimenticata è quella che lega la qualità dell'aria all'uso del suolo. Infatti, oltre alla tradizionale lotta agli inquinanti immessi in atmosfera, non è da sottovalutare il ruolo che può essere svolto dal suolo in quanto capace di catturare la CO₂ presente in atmosfera, anche da questo motivo deriva la necessità di lotta al consumo di suolo.

Sotto un profilo più strettamente di carattere urbanistico, la riflessione sulla forma e l'organizzazione dei sistemi urbani e sulla pianificazione è certamente prioritaria. L'attuale tendenza verso nuove aree urbane caratterizzate da minore densità, sta infatti determinando un aumento dei consumi di risorse non rinnovabili ed una progressiva perdita di qualità ambientale, che comporta anche significativi impatti sociali. Fra di essi il tema del consumo e della sicurezza energetica figura certamente fra le principali priorità, nel settore civile (residenziale e terziario), nel settore dei trasporti e nell'industria manifatturiera. In tema di utilizzo ottimale dei suoli per

²⁹ La domanda idrica viene soddisfatta con prelievi da acque sia superficiali (68% del totale) – di cui un 48% da Po e un 20% dai corsi d'acqua appenninici – sia sotterranee (32% del totale). Ove le utenze hanno un'alimentazione mista, da acque superficiali e sotterranee, a fronte di un sistema che tende comunque a favorire l'utilizzo delle prime, in condizioni climatiche secche si ricorre maggiormente agli approvvigionamenti da fonti sotterranee, data la minore o talvolta nulla disponibilità di acqua dai corsi superficiali. Conseguentemente, i prelievi da acque sotterranee risultano spesso superiori negli anni più secchi e caldi. Il fiume Po è stato finora in grado di assicurare le richieste di approvvigionamento (salvo locali situazioni di criticità impiantistica).

³⁰ La raccolta differenziata di rifiuti urbani nel 2008, a livello regionale, ha interessato 1.367.291 tonnellate per una percentuale corrispondente al 45,4% del totale prodotto, raggiungendo e superando l'obiettivo previsto dal D. Lgs 152/2006. L'aumento della raccolta differenziata rispetto al 2007 è stato di + 5,6 %; il trend dal 2001 al 2008, come evidenziato dal grafico di figura 2, si è mantenuto in costante crescita. La produzione di rifiuti indifferenziati è uno degli elementi principali che misura l'impatto ambientale di un sistema di gestione dei rifiuti. Il valore medio regionale è pari a 380 kg/ab, in linea con il dato medio nazionale (seppur riferito all'anno 2007) di 386 kg/ab. I quantitativi di rifiuti complessivamente inviati in discarica (comprendendo anche gli scarti delle operazioni di selezione/recupero) sono passati da valori intorno al 70% nel 2001 al 56% nel 2008.

l'industria, particolare rilievo possono assumere i siti contaminati, che possono essere bonificati e destinati alla reindustrializzazione e ai servizi di area.

Per l'Emilia-Romagna non sono obiettivi nuovi, ma sia da un punto di vista globale che locale la crisi ambientale ha assunto dimensioni che impongono un salto di qualità e un cambio di passo verso la sostenibilità dello sviluppo del territorio.

2.1 Dinamiche e sostenibilità delle trasformazioni territoriali

Negli ultimi 30 anni l'espansione del territorio urbanizzato ha condotto alla "nascita" di un'altra regione: a sostanziale parità di popolazione, il costruito è praticamente raddoppiato³¹ (fig. 6).

Nel solo periodo che va dal 1994 al 2003 il territorio occupato dagli insediamenti residenziali, produttivi o commerciali è passato da 123.459 a 187.740 ettari, arrivando ad occupare l'8,49% del totale della superficie regionale. Al confronto di altri territori, come la Lombardia (13%), si tratta ancora di una quota contenuta, ma la dinamica di crescita proiettata nei prossimi 10-15 anni ci potrebbe portare a raggiungere e superare il 15% dell'occupazione del suolo. Già ora si stima che con le aree urbanizzabili già classificate dai piani regolatori comunali e non ancora utilizzate si raggiunga il 10% del territorio regionale.

Il territorio agricolo nel periodo considerato è sceso da 1.483.060 ha a 1.317.421, dal 67,04% al 59,56%. In positivo sono da segnalare la crescita dei territori boscati e degli ambienti seminaturali, da 558.913 ha (25,27%) a 628.150 (28,39%), e delle zone umide e dei corpi idrici, da 46.724 ha (2,11%) a 78.625 (3,55%).

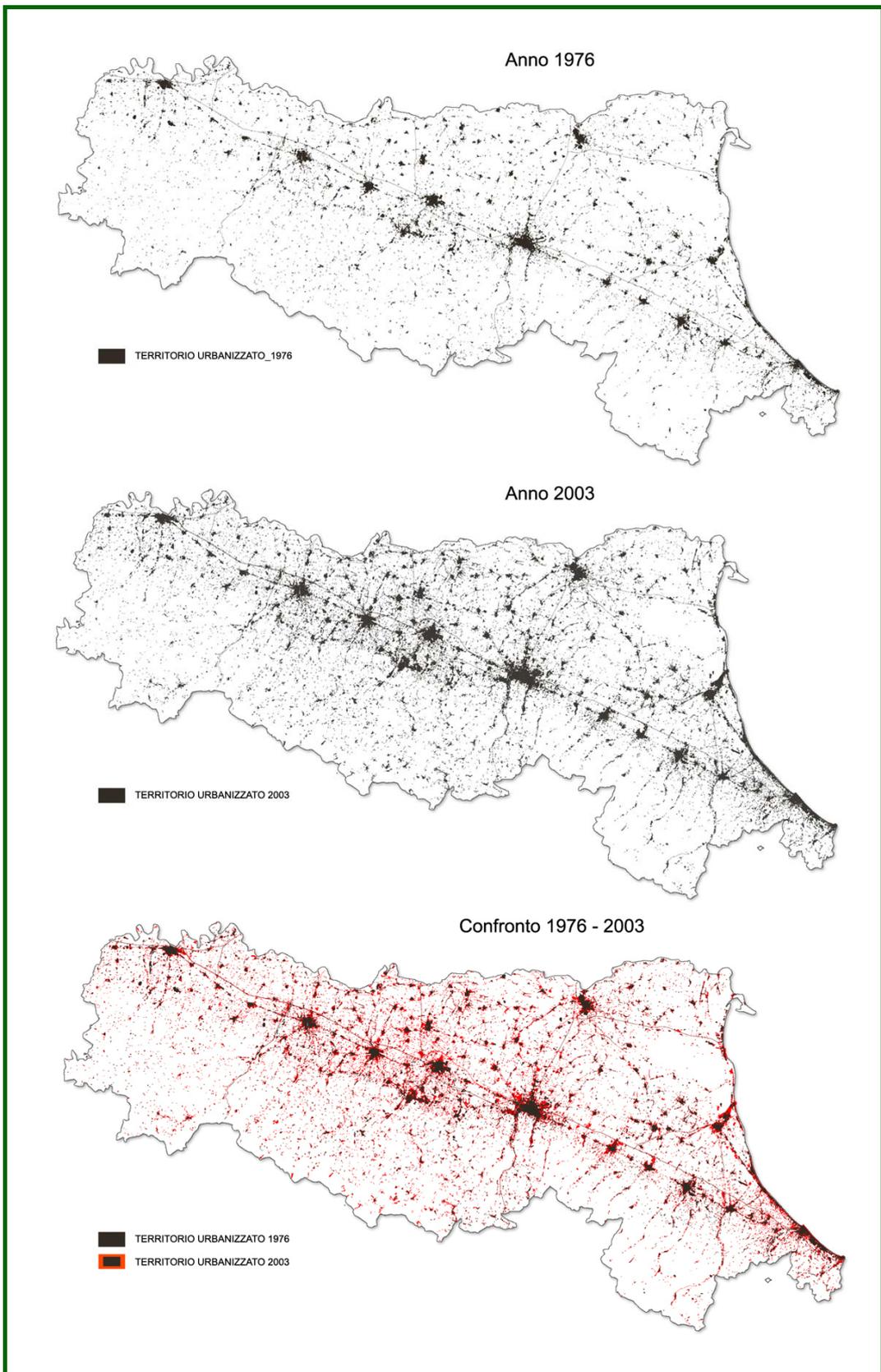
Nell'ambito del territorio urbanizzato oltre il 40% è destinato a funzioni prevalentemente residenziali, il 21% agli insediamenti produttivi, quasi il 6% ad insediamenti specializzati per attività turistiche, terziarie e direzionali, mentre le aree per servizi e verde rappresentano quasi un terzo del totale (31,5%).

L'evoluzione dell'urbanizzazione si è ovviamente distribuita in modo diversificato nelle differenti aree regionali. Un indicatore dell'intensità del fenomeno è l' "indice del territorio urbanizzato"³², che oltre ai capoluoghi provinciali raggiunge valori significativi nell'area centrale; nella fascia costiera meridionale ha valori medi superiori al 25%; mentre nelle aree montane e a più alto grado di naturalità si attesta su valori medi inferiori al 3% (fig. 7).

³¹ Per misurare la variazione dei territori artificializzati sono stati utilizzati i dati tratti dai database dell'uso del suolo realizzati sulle ortofoto del 2003 e del 2008. I territori artificializzati sono passati da 189.555 ettari del 2003 a 204.586 ettari del 2008 con un aumento di 15.031 ettari corrispondenti ad un aumento del 7,9 %. Per realizzare un confronto migliore sono stati presi in considerazione anche i dati relativi al database dell'uso del suolo del 1976 dove i territori artificializzati coprivano una superficie di 106.267 ettari: nel periodo 1976-2008 si è avuto un incremento di 98.319 ettari corrispondenti ad un aumento percentuale del 92,5. Per il 2008 sono stati utilizzati i dati tratti dal database uso del suolo 2008 in edizione provvisoria, non ancora completamente collaudato e validato; i dati definitivi non dovrebbero però discostarsi in maniera significativa da quelli provvisori. Per il 2003 sono stati utilizzati i dati tratti dal database uso del suolo 2003 in versione migliorata. Per il 1976 sono stati utilizzati i dati tratti dal database uso del suolo 1976 riclassificato secondo le specifiche di Corine Land Cover.

³² Rapporto fra la superficie urbanizzata e la superficie totale calcolato su base comunale.

Figura 6 - Evoluzione del territorio urbanizzato (1976-2003)



Fonte: Elaborazioni Ervet su dati Servizio Sistemi informativi geografici, Regione Emilia-Romagna

Sotto un altro profilo, durante questo ciclo storico abbiamo assistito ad un ridisegno totale delle distribuzioni della popolazione sul territorio: nell'area centrale fra Parma e Bologna e nella costa centromeridionale, che coprono il 19% del territorio, si localizza circa il 50% della popolazione regionale. All'opposto nel territorio a minore densità, la montagna e il basso ferrarese, che costituiscono il 47% dello spazio regionale, si localizza circa il 12% della popolazione (fig. 8).

Le dinamiche insediative descritte hanno inoltre profondamente mutato la relazione tra ambiente naturale e ambiente costruito .

I fenomeni di maggiore frammentazione ecosistemica ad opera degli spazi artificializzati (fig. 9) si sono concentrati nelle zone del territorio regionale che hanno registrato la più intensa e rapida urbanizzazione diffusa (le aree dell'Emilia centro-occidentale comprese fra Bologna e Parma e la "città adriatica" fra Cattolica e Milano Marittima). Ancora di più in questo caso risaltano le zone periurbane principali: quelle di pianura delle province di Bologna, Modena e Reggio Emilia, ma anche le zone pedemontane reggiane e modenese coincidenti con il distretto delle ceramiche; quelle dell'area romagnola ampia compresa tra Cesena e Santarcangelo di Romagna e le aree retro-costiere della "città adriatica".

Sono queste le aree in cui emerge il fenomeno dello sprawl ovvero la crescita di un'urbanizzazione dispersa, via via più polverizzata man mano che ci si allontana dai *core* urbani: un fenomeno che ha conosciuto una particolare intensità nell'area centrale dell'Emilia-Romagna occidentale e nella fascia costiera meridionale, ma ha interessato, sia pure in modo più contenuto tutta la regione.

Tale dispersione genera disfunzioni e maggiori costi nello stesso sistema urbano. La dispersione della popolazione sul territorio in aree a bassa densità determina crescenti difficoltà: nella accessibilità ai servizi a più alta qualificazione (scuole di eccellenza, teatri, musei, grandi biblioteche) che rimangono concentrati nella core area; nel mantenimento degli attuali livelli di welfare, in particolare per i servizi di prossimità, asili nido, scuole materne, scuole elementari; nell'utilizzo dei servizi di trasporto collettivo, di fatto disincentivati in favore di una più flessibile mobilità individuale. Lo sprawl è inoltre causa di potenziali squilibri nella finanza pubblica, per i maggiori costi di infrastrutturazione per la mobilità e la logistica, delle reti e dei servizi ambientali, e di erogazione di servizi.

Lo sprawl è un modello insediativo ad elevato consumo energetico e inevitabilmente associato ad un consistente incremento della mobilità privata su gomma, cui sono imputabili significativi effetti sull'inquinamento atmosferico.

La penetrazione dell'urbanizzazione negli spazi aperti ha inoltre generato una forte frammentazione dell'ecosistema. Gli ambienti a maggior grado di naturalità – in primis gli agro-ecosistemi – sono oggi sottoposti a pressioni antagoniste da parte delle dinamiche di sistemi a più alto grado di trasformazione, che inducono perturbazioni nei cicli dell'acqua, del carbonio, dell'azoto e perdita di biodiversità, determinando significativi impatti negativi di scala locale e globale (dalla crisi idrica, all'eutrofizzazione costiera, fino al contributo dei gas serra al cambiamento climatico), determinando un aumento del disordine (entropia) negli ambienti stessi.

Nella fascia appenninica e nell'area del delta del Po, si è assistito invece a un parallelo fenomeno di ricompattazione del territorio, dovuto in larga misura allo spopolamento dei piccoli centri isolati ed alla conseguente rinaturalizzazione di aree precedentemente coltivate. Se da un lato tale fenomeno può essere interpretato positivamente, dall'altro lato non vanno sottovalutate alcune

conseguenze negative connesse alla perdita di biodiversità³³ e al mancato presidio e manutenzione del territorio, particolarmente importanti nelle aree soggette a rischio idrogeologico.

Una delle ragioni fondamentali di tali dinamiche si può ricondurre ai cambiamenti intervenuti nelle dinamiche di trasformazione urbana, la cui ampiezza oggi interessa ambiti più vasti rispetto ai confini amministrativi comunali.

2.2 Urbanizzazione e coesione sociale

Le città non coincidono più con gli spazi delimitati dai confini amministrativi: molti centri, che un tempo avevano una propria autonomia vengono oggi inglobati in una struttura urbana più complessa, mentre quelle che un tempo erano zone agricole chiaramente differenziate dalla città compatta, divengono oggi spazi interclusi nella nuova città.

Non solo gli spazi residenziali si sono dilatati dai principali centri ai comuni di prima e seconda cintura, ma qui frequentemente si localizzano alcune delle funzioni essenziali della città: economiche, sociali e culturali. A ciò si associano i fenomeni emergenti di ri-distribuzione spaziale dei ceti economicamente più deboli (famiglie a basso reddito, giovani coppie economicamente non ancora patrimonialmente solide, donne sole con figli), che tendono a dislocarsi nelle periferie o nelle cinture urbane, alla ricerca di alloggi a prezzi più contenuti rispetto alle aree centrali. Per converso, ceti ad alto reddito spesso vanno alla ricerca di *amenities* paesaggistiche e creano zone esclusive per censo, lontane dall'urbanizzazione densa.

A tali processi è riconducibile anche la presenza di migranti, caratterizzata dalla crescita della componente femminile, la cui distribuzione spaziale si è concentrata lungo la via Emilia - tra Bologna e Parma - soprattutto nelle fasce intorno ai capoluoghi, con un'estensione a Modena in tutta la provincia - fatta eccezione della montagna - e a Bologna sull'Appennino. Negli ultimi anni la presenza di migranti è aumentata in territori ove in passato era più ridotta: il ferrarese, l'Appennino piacentino e quasi tutta la provincia di Ravenna. Nelle città sono presenti più i giovani, mentre le aree esterne sono d'interesse maggiormente delle famiglie, per contenere soprattutto i costi delle case: comportamento, questo, che le accomuna ai giovani nuclei familiari autoctoni.

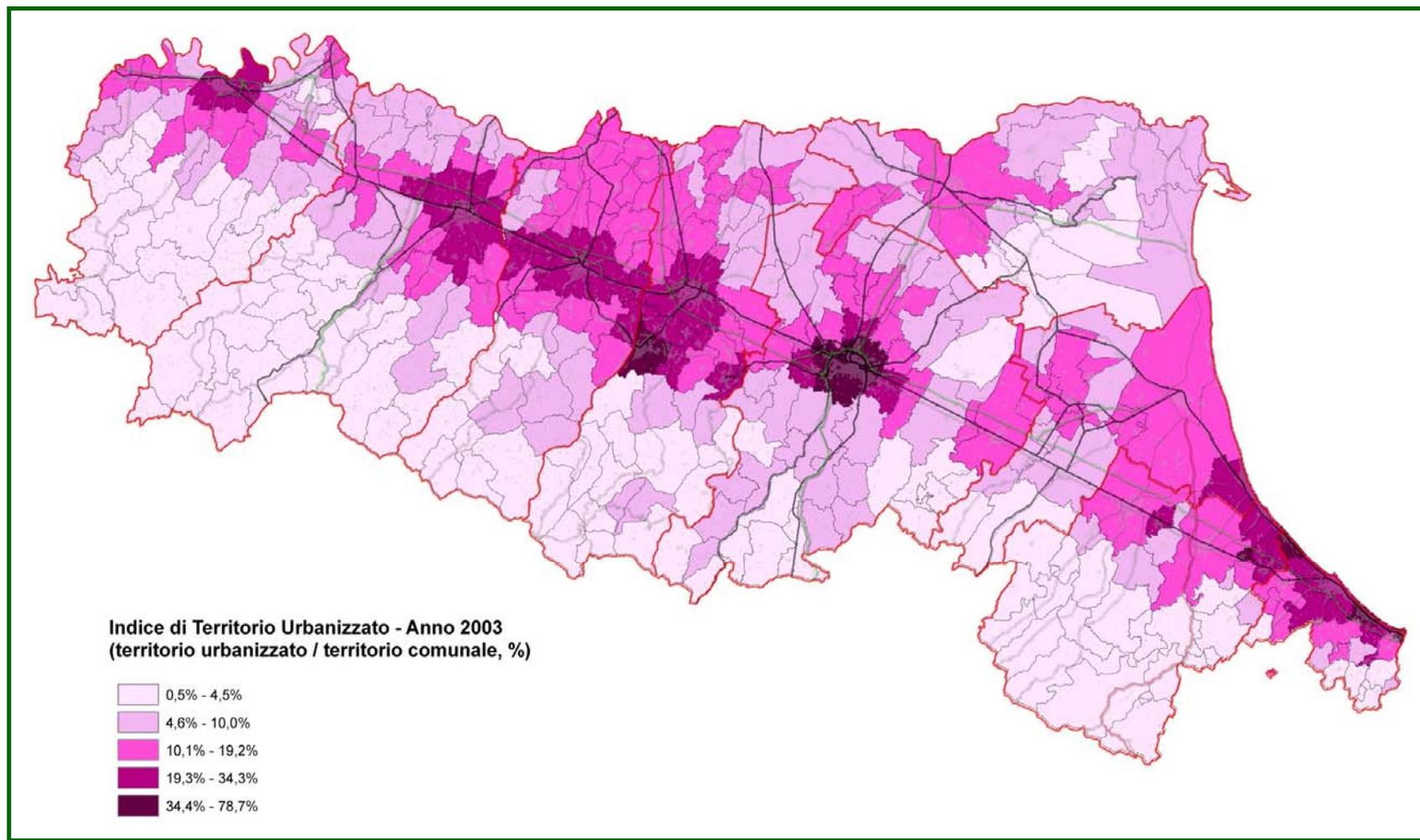
Oltre ai fenomeni di segregazione a scala vasta, la dilatazione spaziale della città determina una crescente difficoltà ad armonizzare le esigenze di vita e di lavoro di donne e uomini con potenziali effetti negativi sulla coesione sociale.

La distinzione di genere, per ceti, per etnie, per classi di età, le difficoltà di accesso ai servizi, ma anche la mancanza di radicamento nelle zone in cui si abita, frantumano e separano la società, causando anche il deperimento dei legami sociali locali e l'aggravamento del senso di insicurezza, reale e percepita (e diversamente percepita da donne e da uomini).

Fronteggiare questi fenomeni significa innanzitutto comprendere che la città complessa di oggi richiede un salto di qualità nella gestione territoriale, avendo ben chiari i legami che sussistono fra qualità urbanistica e ricostruzione e sviluppo della socialità: sotto questo profilo, l'ambizione originaria del modello emiliano-romagnolo di coniugare il controllo dello sviluppo dell'urbanizzazione con le problematiche sociali, va certamente rilanciata, adottando anche una prospettiva di genere.

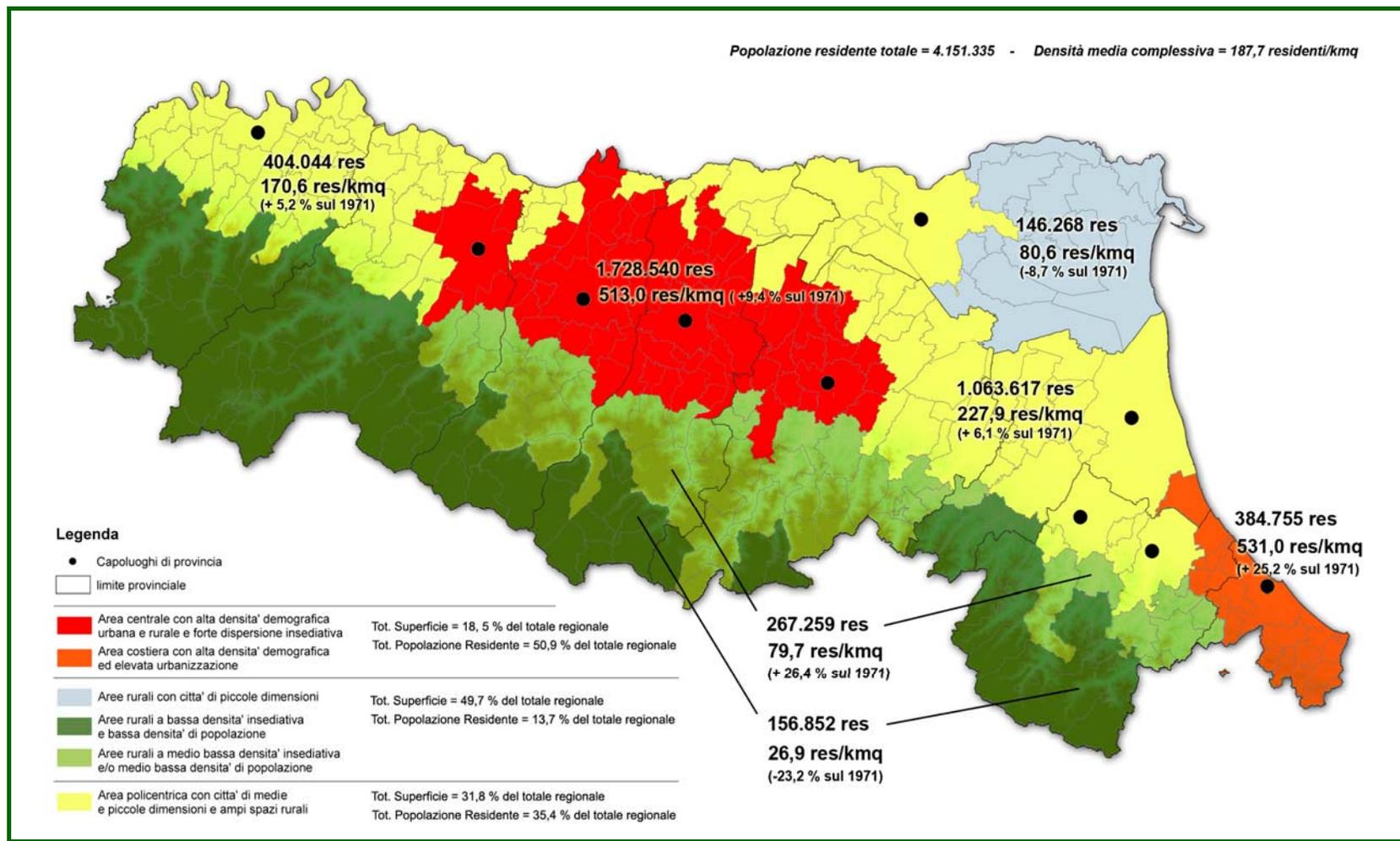
³³ Ad esempio, nelle aree montane la trasformazione di pascoli e piccoli appezzamenti coltivati in boschi comporta la riduzione della diversificazione degli habitat, importante per la sopravvivenza di alcune specie animali.

Figura 7 - Indice di territorio urbanizzato (2003)



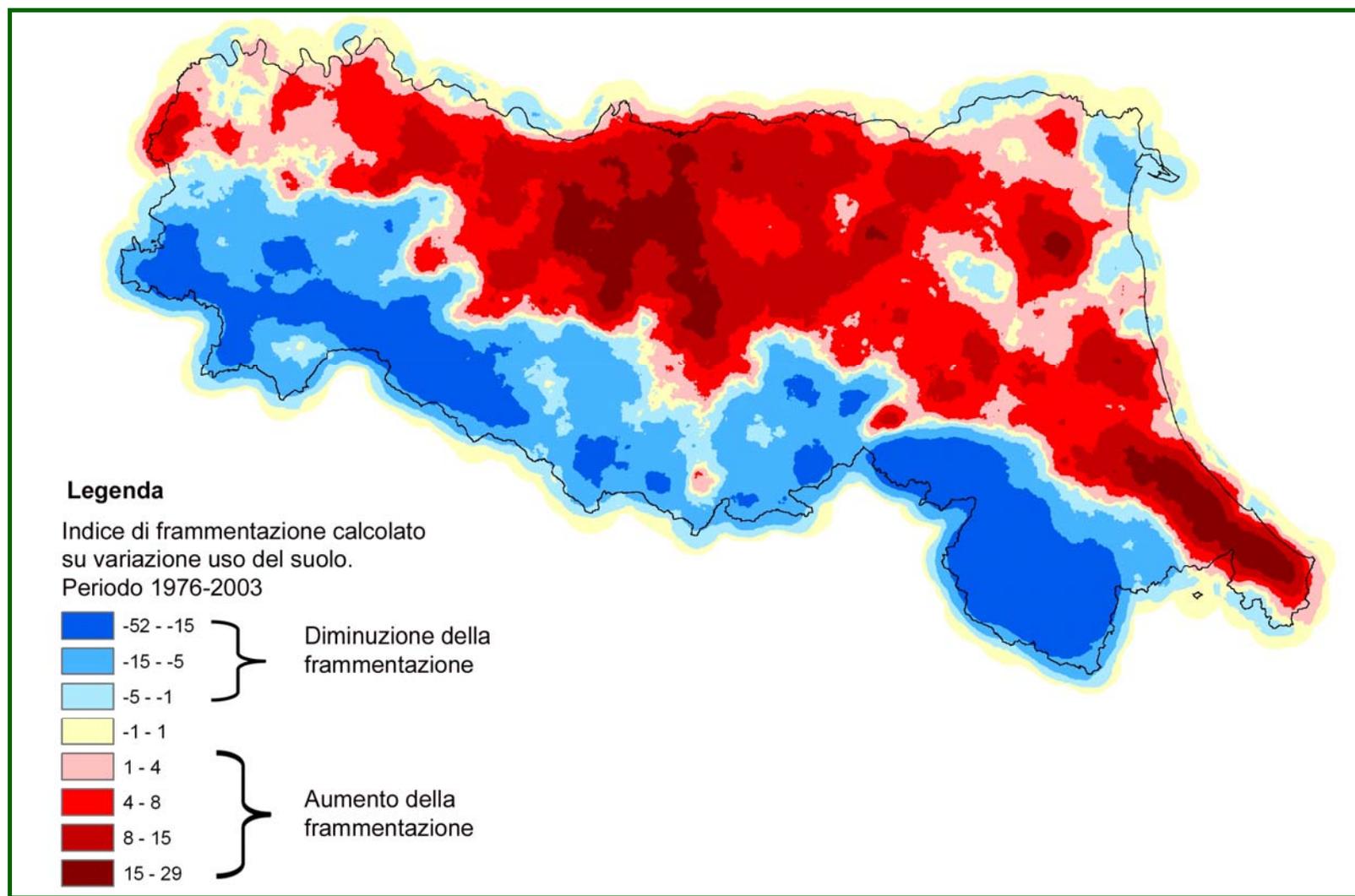
Fonte: Elaborazioni Ervet su dati Servizio Sistemi informativi geografici, Regione Emilia-Romagna

Figura 8 - Distribuzione della popolazione (2005) e variazione % (1971-2005)



Fonte: Elaborazioni Ervet su dati Regione Emilia-Romagna - ISTAT

Figura 9 - Variazione della frammentazione territoriale (1976-2003)



Fonte: Elaborazioni Ervet su dati Servizio Sistemi informativi geografici, Regione Emilia-Romagna

3. Il progetto: costruire la “regione-sistema”

Alla scala mondiale l'intera regione Emilia-Romagna appare come un unico punto geografico la cui visibilità e importanza dipendono non solo dal dinamismo e dalla robustezza della sua economia, ma dalla capacità di integrare le risorse di qualità sociale, qualità ambientale, qualità nei contenuti di conoscenza di ogni città e territorio che la costituiscono, in altri termini dalla capacità di valorizzare il capitale territoriale entro un progetto di crescita di rango e di protagonismo nello scenario mondiale.

E' fondamentale far emergere, attraverso una nuova immagine della regione, la dimensione territoriale che, alle diverse scale, è più appropriata per interpretare e quindi per governare le relazioni territoriali e le dinamiche in atto.

La “regione-sistema” è un progetto volto a fare “emergere” il territorio e renderlo “attraente”, che si sviluppa su due versanti:

- il versante interno della costruzione della qualità insediativa ed ecologica e riproduzione della convivenza sociale e della capacità di generare conoscenza, di creare buona occupazione e valorizzare l'intraprendenza e la cultura d'impresa;
- il versante esterno di riconoscimento internazionale di queste qualità per trattenere ed attrarre investimenti.

I due versanti non sono scindibili: se si valorizza solo il versante interno si ritorna al localismo; se si valorizza solo il versante esterno si incentivano i territori o i settori più o già dotati di assets competitivi. Per tale motivo le due dimensioni sono fortemente complementari e reciprocamente indispensabili. La finalità della politica territoriale regionale può essere sintetizzata nel modo seguente: valorizzare il capitale territoriale regionale, assicurare la sua conservazione, riproduzione e innovazione, accrescendo la qualità della vita dei propri cittadini, promuovere la sua integrazione per proiettare la “regione-sistema” nello “spazio europeo” come soggetto primario per sviluppare relazioni internazionali e offrire scenari di espansione ai sistemi territoriali locali della regione

3.1 Il capitale territoriale

“L'Unione Europea ha una diversità territoriale incredibilmente ricca. Promuovere la coesione territoriale significa assicurare uno sviluppo bilanciato di tutti questi luoghi e assicurare che i cittadini possano sfruttare le caratteristiche insite nei loro territori – per trasformare la diversità in una risorsa che contribuisca allo sviluppo sostenibile dell'intera Unione”³⁴.

La coesione territoriale va quindi conseguita promuovendo lo sviluppo sostenibile del potenziale dei diversi territori, che va valorizzato e sfruttato al massimo.

Per definire il potenziale dei propri territori il PTR assume il concetto di capitale territoriale³⁵ di cui individua quattro dimensioni principali: capitale sociale, capitale cognitivo, capitale ecosistemico e paesaggistico³⁶, capitale insediativo e infrastrutturale.

Interpretato in modo progettuale, oltre che analitico, il capitale territoriale dà operatività al nuovo paradigma della Green Economy e fornisce una risposta al dibattito in ambito europeo sulla necessità di assumere

³⁴ “Coesione Territoriale: liberare il potenziale territoriale”, documento della DG Regio per la Conferenza *Politica di coesione e sviluppo territoriale: fare uso del potenziale territoriale!*, 10-11 dicembre 2009, Kiruna, Svezia.

³⁵ Concetto introdotto dall'OCSE nel 2001 e ripreso dalla Commissione Europea nel suo *Scoping document and summary of political messages sullo Stato e prospettive del Territorio dell'Unione Europea* del maggio 2005.

³⁶ L'ecosistema è un' unità ecologica indissolubilmente interrelata, costituita da una comunità di organismi animali e vegetali e dall'ambiente fisico in cui essa vive.

nuovi parametri di riferimento per calcolare lo sviluppo che, andando oltre il concetto di crescita e di PIL, tengano conto anche degli aspetti sociali ed ambientali come dimensioni fondamentali del progresso³⁷.

Il termine di “capitale” porta con sé l’idea di una dotazione che un soggetto utilizza per perseguire i propri obiettivi. Tuttavia ciò che deve essere esaltato nell’azione di pianificazione è l’aspetto di dimensione collettiva del capitale stesso e, in questa direzione, ciò che più interessa è che le dotazioni pubbliche siano valorizzate e implementate e che anche le dotazioni private di capitale siano coinvolte nella produzione di beni pubblici.

L’attributo “territoriale” evoca inoltre l’importanza che si deve attribuire al territorio come fattore per uno sviluppo che parta dal basso, dalle potenzialità locali, dalla “diversità”, e che tenga conto della multidimensionalità delle relazioni che si intrecciano nello spazio ove conta non solo la geografia, ma anche la storia, la cultura, le caratteristiche identitarie delle popolazioni, le competenze e le vocazioni presenti, il sistema di relazioni interne e di rapporti con l’esterno.

Prendere a riferimento il concetto di capitale territoriale offre il vantaggio di poter abbracciare elementi differenti ma comunque legati in un tutto coerente che costituisce la realtà (e le potenzialità) del territorio e la possibilità di poter evidenziare, e quindi governare, le differenti modalità attraverso cui ogni suo elemento si trasforma.

In una visione dinamica, il capitale territoriale è soggetto a logoramento e quindi deve essere mantenuto, innovato e sviluppato e trasmesso alle generazioni future: a tale capacità va ricondotto il concetto di “sostenibilità territoriale” nella sua accezione più ampia. In altre parole, il capitale territoriale deve essere concepito oltre che come dotazione di un certo territorio, che è solo la base di partenza, come investimento per costruire il futuro.

Il capitale territoriale può dunque essere considerato come un sistema di asset a carattere sia materiale che immateriale e di natura pubblica, collettiva e privata che si struttura in modo interattivo e relazionale sul territorio e che sta alla base della crescita della qualità della vita e della efficienza/competitività del sistema economico regionale.

Efficienza, qualità e identità territoriale rappresentano di per sé obiettivi e valori di qualunque società avanzata, e sono alla base del benessere collettivo. Ma essi sono a loro volta precondizioni per la competitività dei territori locali.

Per assicurare la qualità, l’efficienza e l’identità territoriali è necessario riconoscere e promuovere tutte le quattro dimensioni del capitale garantendone la positiva co-evoluzione nelle loro manifestazioni o fenomenologie territoriali. Ciò significa massimizzare le sinergie e le esternalità incrociate a carattere positivo e minimizzare le esternalità negative³⁸.

Pur agendo in ambiti diversi, le strategie regionali devono quindi integrarsi e declinarsi come “grandi progetti innovativi” per lo sviluppo del capitale territoriale, facendo riferimento alle sue quattro dimensioni strategiche fortemente interrelate e trans-settoriali.

3.1.1 Il capitale cognitivo per la società e l’economia della conoscenza

In sintesi lo sviluppo del capitale cognitivo si pone l’obiettivo di raggiungere i seguenti risultati: sistema educativo, formativo e della ricerca di alta qualità; alta capacità d’innovazione del sistema regionale; attrazione, mantenimento delle conoscenze e delle competenze nei territori.

³⁷ Comunicazione della Commissione Europea “Oltre il PIL” (settembre 2009).

³⁸ Un esempio fra i molti possibili: lo sviluppo economico nelle aree periferiche può essere vantaggioso per l’ambiente se si assume una visione di lungo termine sull’uso delle risorse naturali e se lo sviluppo fornisce le risorse finanziarie (pubbliche) che possono essere indirizzate al miglioramento delle infrastrutture ambientali; nello stesso tempo esso può garantire la permanenza delle popolazioni locali e rafforzare il loro senso di appartenenza e alcune competenze produttive tradizionali.

Il capitale cognitivo si sviluppa e si accumula attraverso processi di formazione, di investimento in ricerca, di cooperazione fra imprese per l'innovazione, di apprendimento interno alle imprese e di apprendimento collettivo, per lo sviluppo di un sistema diffuso di conoscenze sul territorio locale. Esso viene messo a frutto attraverso l'integrazione esplicita fra conoscenza, organizzazione e idea di business. In senso più implicito, esso può diffondersi sul territorio attraverso processi molteplici di "traboccamento" dai centri in cui è creato: mobilità di ricercatori, tecnici e personale qualificato, imitazione, cooperazione.

Rispetto al grado di istruzione formale della popolazione, l'Italia è in netto ritardo nel quadro europeo, in particolare nella formazione tecnico-scientifica. Questo trend riguarda soltanto parzialmente l'Emilia-Romagna, che risulta ben posizionata nel panorama nazionale e mostra il sistema universitario più attrattivo in Italia (in termini di iscritti provenienti da altre regioni). La Regione ha inoltre sviluppato eccellenze nell'istruzione tecnica e professionale e nella formazione professionale che, in integrazione, hanno permesso di sviluppare le competenze strategiche per il consolidamento e la crescita del sistema produttivo.

Anche a fronte delle positive performance degli ultimi anni, considerando ad esempio il dato sui laureati nella fascia di età 20-24 anni, è però necessario continuare ad investire nella valorizzazione della cultura tecnica e scientifica e nell'innalzamento delle competenze quali leve determinanti per lo sviluppo socio-economico regionale.

Tale investimento nella cultura scientifica e tecnica, richiede il rafforzamento delle reti tra università, centri tecnologici di ricerca, mondo produttivo e istituzionale, istituzioni scolastiche, istituti di istruzione superiore enti di formazione professionale, attraverso politiche di integrazione, costruzione di partenariato e internazionalizzazione volte ad un interscambio permanente di conoscenza.

In particolare per il sistema della ricerca è necessario ridurre la frammentazione dell'offerta e la sovrapposizione dei gruppi di ricerca, nonché un maggior investimento nella cosiddetta terza funzione dell'Università.

Una seconda componente molto importante del capitale cognitivo è rappresentata dal quel patrimonio di competenze 'tacite' che sono incorporate nei processi produttivi e nelle strutture organizzative, sia a livello di impresa che di sistema produttivo territoriale, in cui la componente femminile gioca un ruolo fondamentale, che ha trovato (e trova tutt'ora) nei distretti industriali e nei cluster dell'Emilia-Romagna un ambiente "ottimale" per potersi generare e diffondere attraverso il complesso di relazioni che si instaurano all'interno di queste strutture produttive. Essenziale appare una continuità e una persistenza sul territorio dei portatori e dei generatori di conoscenze.

A tale proposito le pratiche oggi comuni di decentramento internazionale di parte dei cicli produttivi comportano il rischio di impoverire, a breve termine, il flusso di creazione tecnologica e di produzione di conoscenze sul territorio. La crisi di alcuni distretti di specializzazione a seguito di una sempre più agguerrita competizione internazionale può portare alle stesse conseguenze di perdita di capitale cognitivo, con effetti irreversibili, anche se è possibile in molti casi una ri-utilizzazione in forme diverse delle conoscenze consolidate, una volta rese meno "specifiche" e maggiormente "orizzontali".

La qualità dell'offerta formativa, da una parte, e la struttura produttiva dall'altra, hanno ricadute importanti anche sul livello di innovazione del sistema regionale: esempi in tal senso sono il primato in Italia nel numero dei brevetti o gli investimenti delle imprese regionali nelle innovazioni di prodotto e di processo, che collocano l'Emilia-Romagna nel gruppo di testa a livello nazionale per numero di imprese innovatrici, tra cui sono in crescita quelle gestite da donne. La propensione della regione all'innovazione è confermata dall'andamento delle esportazioni regionali, rispetto alle quali si osserva uno spostamento verso produzioni a maggior valore aggiunto unitario (caratterizzate, quindi, dalla maggior qualità e/o tecnologia). La crescita delle componenti hi-tech, di processi tecnologici innovativi, di ridefinizioni di senso che partono dal concept design fino ad arrivare a raffinate strategie di marketing sono indubbiamente segni di una nuova capacità competitiva in emersione.

Sebbene il modello produttivo incardinato sulle filiere ad alta specializzazione sia uno dei principali assi su cui si è incardinato il benessere dell'Emilia-Romagna dal dopoguerra ad oggi, appare evidente la necessità di una sua evoluzione competitiva, continuando ad investire su una maggior sistematizzazione e codifica delle attività di innovazione delle imprese regionali, su una maggiore incorporazione delle tecnologie della società dell'informazione da parte dei sistemi di organizzazione aziendale, su una maggior attenzione all'innovazione degli ambiti post-produttivi (logistica, reti). Anche per il sistema dei servizi avanzati (ad elevato valore aggiunto e ad alta intensità di conoscenza), che consentono l'apertura di nuovi canali e spazio di applicazione di creatività, è necessario incoraggiare l'imprenditorialità ad alta crescita e basata sull'innovazione.

3.1.2 Il capitale sociale

In sintesi lo sviluppo del capitale sociale si pone l'obiettivo di raggiungere i seguenti risultati: benessere della popolazione e alta qualità della vita; equità sociale e diminuzione della povertà; integrazione multiculturale, alti livelli di partecipazione e condivisione di valori collettivi (*civicsness*).

Il capitale sociale si fonda sulle opportunità di interazione dei singoli attori ed è composto dalle caratteristiche e dalle "regole" dell'organizzazione sociale. Reti di relazione, norme condivise, fiducia reciproca, disponibilità alla cooperazione e alla solidarietà sociale, assenza di comportamenti opportunistici, sono tutti quanti elementi che possono facilitare lo sviluppo della comunità. Il capitale sociale è presente sia nell'attore sociale sia nelle reti di relazione. Appartenenza a "reti sociali" e condivisione dei valori, che le reti veicolano, sono i due aspetti che lo definiscono.

Il capitale sociale, a valenza più immateriale, elusiva e fluttuante, si rivela essenziale oggi in un contesto in cui la relazionalità emerge come fattore rilevante: è un bene pubblico, in quanto riferito a tutti gli aspetti della vita sociale che mettono i membri della società in condizioni di agire insieme ed in modo più efficace in funzione del raggiungimento di obiettivi comuni. Esso esercita – notoriamente - un significativo impatto positivo sullo sviluppo regionale e locale ed in particolare sulla limitazione della povertà e dell'esclusione sociale; sulla produttività economica; sull'educazione; sul benessere e cura personale; sulla governance pubblica e impegno dei cittadini e delle cittadine; sulla sicurezza. La presenza di un forte capitale sociale nella forma di associazionismo, *civicsness*, presenza di codici condivisi di comportamento, favorisce la cooperazione – fra imprese nonché fra pubblico e privato - , l'azione collettiva e processi di apprendimento territorializzati.

Se appare difficile individuare dei meccanismi per costruire artificialmente il capitale sociale, esistono però azioni in favore di un suo mantenimento e rafforzamento, che spaziano dalle politiche di welfare volte anche a rendere più esigibili i diritti di cittadinanza e rafforzare equità e benessere, a quelle di attivazione di sinergie sociali, di momenti e luoghi di relazionalità, volte a promuovere valori di coesione, senso civico e più alta capacità di accoglienza, di valorizzazione delle forme molteplici di partecipazione alle decisioni che impattano sul territorio e sullo sviluppo della società regionale.

D'altra parte è ben possibile che il capitale sociale possa dissolversi rapidamente in dipendenza di diversi fattori: crisi dei settori locali di specializzazione con allontanamento delle imprese e decomposizione dei tessuti economici, rapidi processi di migrazione, transizioni generazionali difficili, fenomeni di crescente individualismo e perdita di valori condivisi per la convivenza.

Diversi sono quindi i fattori e i campi di politiche che, agendo in modo congiunto, possono accrescere o distruggere la coesione sociale.

Un primo campo che incide sul capitale sociale è quello del sistema dei servizi. Con un welfare di comunità, incentrato anche su politiche di armonizzazione tra vita e lavoro, il benessere dei cittadini e delle cittadine si realizza non solo attraverso l'offerta di un'efficiente dotazione strutturale di servizi socio-sanitari pubblici e privati di qualità, ma anche attraverso il riconoscimento dell'esistenza di un ampio sistema coalizionale e

collaborativo in cui singole persone, famiglie, gruppi organizzati, associazioni e imprese no-profit, centri d'ascolto, rispondono alle esigenze di bisogno, di cura, di sostegno di fronte sia ai fabbisogni di conciliazione che alle situazioni di disagio dei cittadini e delle cittadine, nonché alla esigenze di supporto di informazione ed educazione per stili di vita più sani e sostenibili.

Anche la qualità del lavoro e le modalità e le condizioni con cui si esplica agiscono fortemente sui processi di trasformazione del territorio e sui livelli di coesione sociale, come sul potenziamento di adeguate e diffuse competenze socio-cognitive.

La crescita occupazionale dell'ultimo decennio ha prodotto circa 300 mila nuovi posti di lavoro dipendenti, che hanno interessato soprattutto la popolazione femminile e straniera (mentre gli uomini fin dall'inizio del decennio hanno vissuto una condizione di piena occupazione). A questo trend certamente positivo si accompagna la necessità di migliorare la condizione lavorativa e l'inserimento sociale di alcune fasce della popolazione, soprattutto alla luce della crisi attuale.

I processi discriminanti che ancora investono la condizione lavorativa delle donne richiedono di mantenere il supporto ad una loro maggiore partecipazione al mondo del lavoro, ad un accesso più ampio ai ruoli dirigenziali e decisionali sia nel pubblico sia nel privato, unitamente ad un ulteriore potenziamento dei servizi socio-assistenziali³⁹.

La forte presenza di migranti⁴⁰ richiede inoltre di intraprendere percorsi di integrazione multiculturale che evitino il senso di insicurezza che può scaturire dal confronto con il "diverso", in particolare quando esso è estraneo o straniero.

E' per questo fondamentale il consolidamento e la creazione di reti sociali, capaci di includere tutte le diversificate componenti della società. Nonostante le trasformazioni che ha subito e le criticità che molte famiglie incontrano a gestire serenamente ed efficacemente le proprie funzioni, la famiglia resta uno snodo essenziale del capitale sociale e della sua formazione, in quanto elemento primario di aggregazione, solidarietà e trasmissione di valori collettivi. Garantire alle famiglie una rete di servizi e di politiche di sostegno è dunque una necessità della società emiliano-romagnola.

3.1.3 *Il capitale ecosistemico e paesaggistico*

In sintesi lo sviluppo del capitale ecosistemico-paesaggistico si pone l'obiettivo di raggiungere i seguenti risultati: integrità del territorio e continuità della rete ecosistemica; sicurezza del territorio e capacità di rigenerazione delle risorse naturali; ricchezza dei paesaggi e della biodiversità.

I paesaggi e gli ecosistemi, che ne costituiscono l'armatura fondamentale, richiedono di essere "letti" non più solamente come "oggetti fisici" di cui salvaguardare qualità residuali, ma come il prodotto instabile di processi complessi, in cui il rapporto con le comunità locali ne determina il carattere, la qualità e specificità, il significato. Ecosistemi e paesaggi, infatti, qualsiasi siano le tipologie ed intensità delle attività umane che vi insistono, sono dinamici e caratterizzati da processi permanenti di cambiamento su diverse scale temporali, che variano dalle ere geologiche ai tempi veloci delle odierne trasformazioni sociali, economiche e culturali.

Ciò smantella la dicotomia di un ambiente visto come luogo esterno al sistema antropico, nel quale si determinano esternalità: gli effetti positivi o negativi si determinano all'interno delle componenti del sistema stesso e ne influenzano le relazioni reciproche.

³⁹ Il 62% delle donne in età lavorativa è occupato, in netta prevalenza nelle attività terziarie. Tuttavia alla loro più elevata formazione si associa una maggiore diffusione del lavoro a termine e pertanto una più elevata discontinuità lavorativa che non favorisce lo sviluppo di percorsi di carriera soddisfacenti ed il progressivo aumento delle retribuzioni al crescere dell'età. Questi processi discriminanti inoltre conducono più frequentemente le donne ad uscire definitivamente dal mercato del lavoro con la pensione di vecchiaia, cui corrisponde altresì un reddito più contenuto.

⁴⁰ Grazie alle molteplici occasioni di lavoro, in Emilia-Romagna ci sono circa 200 mila migranti impegnati in un'occupazione regolare, il 10% del totale della popolazione attiva. Solo in minima parte sono cittadini di Paesi aderenti all'Unione europea: per tre quarti giungono da territori fuori dai confini dell'Unione. Il loro numero è destinato ad aumentare nei prossimi anni, a causa dei processi d'invecchiamento della popolazione stanziale e della necessità di ricambio della popolazione attiva per garantire il turnover generazionale, insieme ai servizi di cura familiare.

L'attenzione va spostata quindi dalla salvaguardia dei paesaggi eccellenti al territorio nella sua complessità, adottando, così come prevede la Convenzione Europea sul Paesaggio, un approccio evolutivo alle trasformazioni paesaggistiche che si proponga di gestire efficacemente i fattori culturali ed economici sottesi alle trasformazioni stesse. Parimenti non ci si può basare su un concetto di conservazione statica dell'ambiente (rivelatosi peraltro scarsamente efficace), ma è necessario adottare un modello dinamico ed evolutivo di protezione dell'ecosistema, basato sulla protezione ed eventualmente la ricostruzione delle sue funzioni evolutive ed adattive.

La formazione e l'accumulazione del capitale ecosistemico e paesaggistico richiedono un approccio fortemente progettuale nella gestione sostenibile delle funzioni ecosistemiche e della loro relazione con i processi di trasformazione antropica.

Innanzitutto, va assicurata la sicurezza e l'integrità del territorio, va riconosciuto il limite fisico degli ecosistemi naturali ad assorbire qualsiasi cambiamento di natura antropica e va rafforzata la loro capacità di adattamento per assicurarne la funzionalità e la capacità di rigenerazione delle risorse naturali. In secondo luogo va promossa la (ri-)costruzione di reti coerenti di ecosistemi e paesaggi come risposta funzionale sia alla frammentazione degli habitat ed all'isolamento progressivo delle specie biotiche, sia anche alla qualità e vivibilità degli ambienti urbani.

In tal senso la ricostruzione della rete ecosistemica deve essere assunta come elemento ordinatore per la "progettazione" del mosaico dei paesaggi regionali volta a contrastare lo sprawl urbano e la conseguente frammentazione dell'infrastruttura ecosistemica.

Il capitale ecosistemico e paesaggistico richiede naturalmente una integrazione con il mondo dell'imprenditorialità per essere tradotto in forza produttiva; la sostenibilità di tale utilizzazione economica va comunque monitorata e seguita attraverso opportune politiche di protezione e di pianificazione, affinché la comunità possa trarre un vantaggio di lungo periodo da questi *asset* territoriali. Occorre infatti evitare che, per effetto di comportamenti opportunistici di singoli – attori, proprietari di suoli in prossimità di eccellenze monumentali, paesaggistiche, naturalistiche – o di un eccessivo sviluppo di attività fortemente idiosincratiche sugli stessi territori, le risorse in questione possano subire de-valorizzazioni; similmente occorre evitare che lo sfruttamento a finalità turistiche delle stesse possa nuocere alla comunità insediata mutando le condizioni di accessibilità e soprattutto il valore di quei territori.

Naturalmente, il capitale ecosistemico e paesaggistico non è il solo portato della storia: esso può essere incrementato - più facilmente quello culturale – con opportune pratiche e politiche di modernizzazione attraverso l'architettura, il riuso di contenitori urbani dimessi, la valorizzazione e l'integrazione in itinerari/percorsi integrati (a carattere ad esempio eno-gastronomico o culturale).

Più in generale il mantenimento e valorizzazione del capitale ecosistemico e paesaggistico implicano una crescita culturale sostanziale di tutta la comunità regionale stimolando l'adattamento di organizzazioni e cittadini a comportamenti e stili di vita responsabili ed a minor consumo di risorse, basati sui principi di prevenzione e precauzione.

Valori, attitudini e comportamenti di individui, gruppi sociali e società determinano la relazione fra le persone ed il loro ambiente. Tale considerazione apre alla necessità di allargare l'azione delle politiche sociali all'educazione alla sostenibilità, favorendo processi che conducano a generare una nuova "conoscenza sociale" condivisa, consapevole di effetti immediati ed impatti di lungo termine ed in particolare dei criteri di equità intergenerazionale sottesi al concetto di sostenibilità. Ad esempio il cambiamento climatico in atto è un prodotto dell'accumulo di emissioni del passato: anche in presenza di significativi cambiamenti di rotta, esso è destinato a produrre effetti significativi a lungo termine.

3.1.4 *Il capitale insediativo e infrastrutturale*

In sintesi lo sviluppo del capitale insediativo-infrastrutturale si pone l'obiettivo di raggiungere i seguenti risultati: ordinato sviluppo del territorio, salubrità e vivibilità dei sistemi urbani; alti livelli di accessibilità a scala locale e globale, basso consumo di risorse ed energia; senso di appartenenza dei cittadini e città pubblica.

La componente con la quale tradizionalmente si è rappresentato il capitale territoriale è quella insediativa e infrastrutturale, cioè quella materialmente percepibile nelle forme fisiche entro cui e attraverso le quali si svolgono le relazioni urbane. La "città" è il luogo per eccellenza di accumulazione, produzione e recapito di infrastrutture, beni pubblici e servizi collettivi, cioè del capitale fisso sociale che supporta lo sviluppo, in una duplice prospettiva.

Da un lato esso è espressione della concentrazione territoriale delle attività umane in luoghi storicamente favorevoli, ove si ispessiscono le relazioni sociali e gli scambi economici, formando capitale cognitivo e sociale. Dall'altro lato sostiene le relazioni esterne con altre città, ovvero è il mezzo attraverso cui i territori si collegano tra loro e si integrano.

La competizione di economie è anche competizione di città: investire nella città, migliorare la città, renderla più bella e accogliente non è quindi solo una questione di qualità della vita dei cittadini e delle cittadine, ma una questione legata alla necessità di attrarre interesse e investimenti dall'esterno, di costruire rapporti di collaborazione con altre città e territori.

Storicamente il modello di sviluppo insediativo dell'Emilia-Romagna ha costituito un elemento di forza per la diffusione equilibrata di servizi e dotazioni territoriali, basandosi su una forte tradizione di pianificazione che ha conseguito risultati di eccellenza sia per lo sviluppo equilibrato della nostra regione, che per la valorizzazione dell'assetto policentrico e che ha sorretto la crescita del sistema di imprese regionali.

Tuttavia l'espansione della città, i modelli insediativi diffusivi a bassa densità e i nuovi stili di vita e di mobilità, hanno determinato uno stress crescente nei sistemi urbani, legato a rumore, inquinamento atmosferico, congestione, occupazione di spazi pubblici, pressione crescente sullo spazio rurale. I costi esterni della città diffusa sono tra i più importanti fattori di de-qualificazione del capitale insediativo, di riduzione della qualità e della competitività del sistema urbano e fanno della "mobilità sostenibile" un tema centrale della programmazione.

La valorizzazione del capitale insediativo e infrastrutturale si può perciò riassumere in due strategie complementari.

Una prima strategia consiste nel promuovere la città come "bene comune", sviluppandone la capacità di supportare, con attenzione alle diverse esigenze di donne e uomini, la riproduzione del capitale cognitivo e sociale. Ciò significa promuovere un modello di città compatta e vivibile in grado di generare qualità della vita e nuova civicsness, ma anche efficiente nell'uso delle risorse per affrontare la nuova sfida ecologica e di sostenibilità ambientale.

La seconda strategia consiste nel promuovere la città come motore di sviluppo. Si tratta di innovare il modello policentrico formando reti di città, in stretta relazione con i territori circostanti, che consentano alla regione-sistema di stare a pieno titolo nelle reti lunghe di relazione di scala nazionale e internazionale, generando competitività per le attività già insediate e attrattività per nuove attività insediabili. Essenziale a questo scopo è il mantenimento e accrescimento di una cultura di pianificazione diffusa in tutti i livelli di governo urbanistico-territoriale, capace di governare l'evoluzione del sistema insediativo nel lungo periodo.

Il sistema infrastrutturale va considerato nella sua duplice dimensione "materiale" e "immateriale". Le reti infrastrutturali e telematiche consentono infatti il collegamento delle città e dei territori all'interno della regione e, soprattutto, costituiscono il supporto indispensabile per l'integrazione della "regione-sistema" nelle reti di scala nazionale ed internazionale.

Dal punto di vista della mobilità l'armatura infrastrutturale deve garantire adeguata accessibilità a tutte le comunità, a tutte le persone e a tutti i soggetti economici, favorire l'intermodalità e aumentare l'efficienza trasportistica del sistema, contribuendo contemporaneamente a favorirne la competitività e la sostenibilità.

Essa deve essere infine considerata come un elemento ordinatore che, al pari della rete ecosistemica, serve ad organizzare le prospettive di sviluppo del sistema insediativo regionale.

Tab. 1 – Esempi di modalità di accumulazione e de-cumulazione di capitale territoriale

Tipologie di capitale territor.	Trasformazione da capitale potenziale a effettivo	Trasferimento inter-generazionale (eredità)	Formazione e Accumulazione	Distruzione e de-cumulazione	Ri-uso
Capitale cognitivo	Integrazione con imprenditorialità Traboccamento (spillover) di conoscenze	Trasferimento di competenze (know-how) applicato a settori di specializzazione Mantenimento delle conoscenze nei territori	Formazione, R&S, investimenti in capitale umano Reti di cooperazione internazionale Progetti integrati università /ricerca/imprese	Delocalizzazione di fasi della catena del valore Transizione tecnologica Crisi del <i>milieu</i> locale	Autonomizzazione di funzioni e <i>spin-off</i> universitari Riconversione delle conoscenze
Capitale sociale	Utilizzazione per cooperazione, azioni collettive e riduzione di incertezza	La famiglia Persistenza di reti inter-soggettive Persistenza dei <i>milieu</i> locali	Valori di coesione locale e di <i>civiness</i> Attivatori di sinergie e momenti di relazionalità Partecipazione informata	Trasformazioni sociali troppo rapide Distruzione del <i>milieu</i> locale per transizione generazionale, crisi dei settori di specializzazione	Il capitale sociale è sempre creato per altri scopi: la sua utilità economica è sempre un riuso
Capitale ecosistemico e paesaggistico	Integrazione in filiera Integrazione dell'ambiente e del paesaggio con una idea di business	Integrità del territorio e capacità di rigenerazione delle risorse Oculata pianificazione territoriale	Storia e natura Continuità rete ecosistemica Valorizzazione architettonica e urbanistica	Comportamenti opportunistici e di <i>free-riding</i> Eternalità negative da sviluppo attività esterne	Itinerari enogastronomici e culturali, Nuove funzioni per vecchi contenitori
Capitale insediativo e infrastrutturale	Qualità ed efficienza insediativa diviene attrattività Intermodalità e connessione delle reti Marketing territoriale	Efficace pianificazione territoriale e urbanistica di lungo periodo Sviluppo di una cultura della pianificazione	Efficienza del sistema insediativo Investimenti in infrastrutture Qualità della città pubblica e dei servizi, trasporti pubblici efficienti e di qualità	Disordine e dispersione insediativa (sprawl) Congestione ed emissioni Abbandono e spopolamento	Riqualificazione e rigenerazione urbana Nuove accessibilità

3.2 L'architettura delle reti

L'integrazione dei mercati e delle strutture industriali a scala globale, che le nuove tecnologie della comunicazione hanno reso possibile, ristruttura il mondo attraverso "reti" che, agendo da vettori di informazione e di conoscenza veicolabili in tempo reale in qualsiasi parte del mondo, consentono la più ampia articolazione internazionale delle attività di ricerca, di produzione, di distribuzione.

In questo contesto, nelle politiche e le azioni che possono favorire la valorizzazione del capitale territoriale gli elementi di integrazione e di relazionalità divengono più importanti e richiedono, per essere realizzati, una migliore comprensione delle catene causali e un orizzonte temporale di lungo periodo.

Una utilizzazione creativa del capitale territoriale complessivo richiede una pianificazione integrata a carattere strategico, che sappia individuare sui singoli territori le vocazioni possibili, le sinergie attivabili, le reti di cooperazione, locali e di lunga distanza, su cui appoggiarle. e puntare alla creazione di un sistema regionale di eccellenza, in grado di raggiungere il massimo livello di sviluppo grazie a tutte le vocazioni e risorse industriali, economiche e culturali presenti sul territorio.

Se infatti ogni parte del territorio regionale deve essere considerata come un "valore territoriale", almeno allo stato potenziale, è evidente che eccellenze e potenzialità possono esprimersi al meglio soltanto entro una logica di rete e di sistema, come componenti di una piattaforma territoriale regionale.

Ciò implica una strategia di sviluppo del sistema regionale che orienti la destinazione delle risorse finanziarie prioritariamente al sostegno della progettualità locale connessa alla realizzazione di reti di scala regionale, piuttosto che secondo ipotetiche gerarchie urbane e spaziali.

Si tratta di sostenere la costruzione di reti di città, territori, servizi e infrastrutture che elevino la qualità e l'efficienza del sistema regionale, per rafforzare la complementarità delle funzioni urbane e territoriali necessarie ad accrescere la competitività del territorio regionale negli attuali processi economici e sociali, nella duplice prospettiva di proiezione internazionale dei singoli nodi e di creazione di sinergie locali e regionali. In altre parole, occorre costruire un modello relazionale analogo a quello che la Regione ha saputo costruire per la sanità, affinché la ricchezza e la varietà di risorse costruite localmente possa essere innovativamente riconosciuta nelle reti globali: le reti sanitarie infatti sono state programmate e costruite in Emilia-Romagna con un riferimento essenziale alla pianificazione territoriale e con un obiettivo di massima accessibilità spaziale ad ogni livello di servizi di salute.

In questo senso, la costruzione di reti di risorse e funzioni urbane e territoriali appare anche la via maestra per accrescere la coesione territoriale del sistema regionale, che non costituisce una risorsa data che si rinnova spontaneamente, ma richiede un forte investimento politico-progettuale da proiettare verso l'esterno, nelle reti globali, come prova di qualità del sistema regionale e come elemento di competitività.

La metafora delle reti evoca la necessità di superare la settorializzazione per costruire politiche integrate che possano contribuire alla valorizzazione del capitale territoriale in tutte le sue forme. Ogni rete di politiche integrate non influisce solo su un singolo settore o su una sola forma di capitale, ma impatta sui plurimi aspetti del potenziale di sviluppo di ciascun territorio. Le reti sono l'ordito che regge la trama delle relazioni della regione.

3.2.1 La rete ecosistemica e paesaggistica

Ecosistema e paesaggio condividono il medesimo supporto fisico, il territorio.

Ambedue sono entità dinamiche, che variano nel tempo e nello spazio ed in funzione dello sviluppo (naturale - culturale) delle loro popolazioni che ad esse si riferiscono per il loro sostentamento e sviluppo.

La qualità dell'ecosistema e del paesaggio costituiscono dunque l'aspetto tangibile del benessere di una società e di un territorio. Una qualità che non è permanente perché rischia continuamente la compromissione in presenza di piani, progetti e interventi privi di una visione prospettica e d'insieme.

Con il PTR e l'adeguamento del PTPR, viene quindi avviato un processo pro-attivo, cioè propositivo e progettuale, in grado non solo di migliorare gli elementi della struttura territoriale, ma di realizzare neoecosistemi e paesaggi contemporanei di qualità, in grado di dare risposta alle diverse criticità che si sono evidenziate nel tempo, nelle aree periurbane, nel territorio rurale urbanizzato, nelle aree di contatto costruito-naturale, nell'interfaccia città-campagna, negli spazi compromessi o degradati, nelle aree frammentate dalla infrastrutturazione territoriale, nella perdita di relazioni del sistema paesaggistico e naturalistico, nella sempre più diffusa banalizzazione dei caratteri connotanti i diversi contesti territoriali.

Ecosistema e paesaggio, per loro stessa natura, costituiscono la "struttura di riferimento" più evoluta per invertire la tendenza in atto di rottura degli equilibri, di interruzione della funzionalità dei sistemi naturali, della perdita di relazioni e riferimenti identitari essenziali, di diminuzione della diversità biologica e paesaggistica; più in generale della qualità territoriale e degli ambienti di vita, naturali e antropici.

La visione strategica con la quale guidare l'adeguamento del Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR) deve necessariamente svilupparsi secondo due linee principali di intervento: la prima, rivolta a salvaguardare il paesaggio in quanto "risorsa per lo sviluppo" (la matrice identitaria, il carattere e l'immagine dei territori, le diversità locali...); la seconda, tesa a migliorare la qualità diffusa del territorio (i paesaggi ordinari, l'ambiente di vita quotidiano, del lavoro, del tempo libero).

Entrambi gli aspetti richiedono di rivolgersi al paesaggio non più solamente come oggetto fisico, ma nel rapporto che esso intrattiene con le comunità locali, le quali ne determinano il carattere, le specificità, il significato e infine la qualità nelle molteplici forme e interpretazioni che esso può assumere.

Parallelamente, il punto di partenza per l'attuazione di una politica di ripristino delle continuità ecosistemiche deve certamente consistere nello sviluppo e nella valorizzazione dell'attuale rete ecologica, a partire dal sistema delle aree protette e dei siti della Rete Natura 2000. Questa, pur muovendo da una distribuzione territoriale non equilibrata e concentrata nell'Appennino e nel Delta del Po, può tornare ad innervare – longitudinalmente e trasversalmente - il territorio di pianura mediante la realizzazione di un'adeguata rete di connessioni di scala regionale in sinergia con l'infrastruttura paesaggistica che struttura, connotandolo, l'intero sistema regionale.

Nell'infrastruttura paesaggistica, definita dalle relazioni tra le zonizzazioni di tutela (ovvero i sistemi, le zone e gli elementi del PTPR) andranno così ad innestarsi funzionalmente gli immobili e le aree di interesse pubblico di cui al D.lgs. 42/2004 e la rete ecosistemica di livello regionale.

A tale riguardo appare di assoluta rilevanza il ruolo della rete fluviale regionale – in particolare gli affluenti in destra Po, il fiume Reno ed i bacini romagnoli - che deve porre in continua e stretta

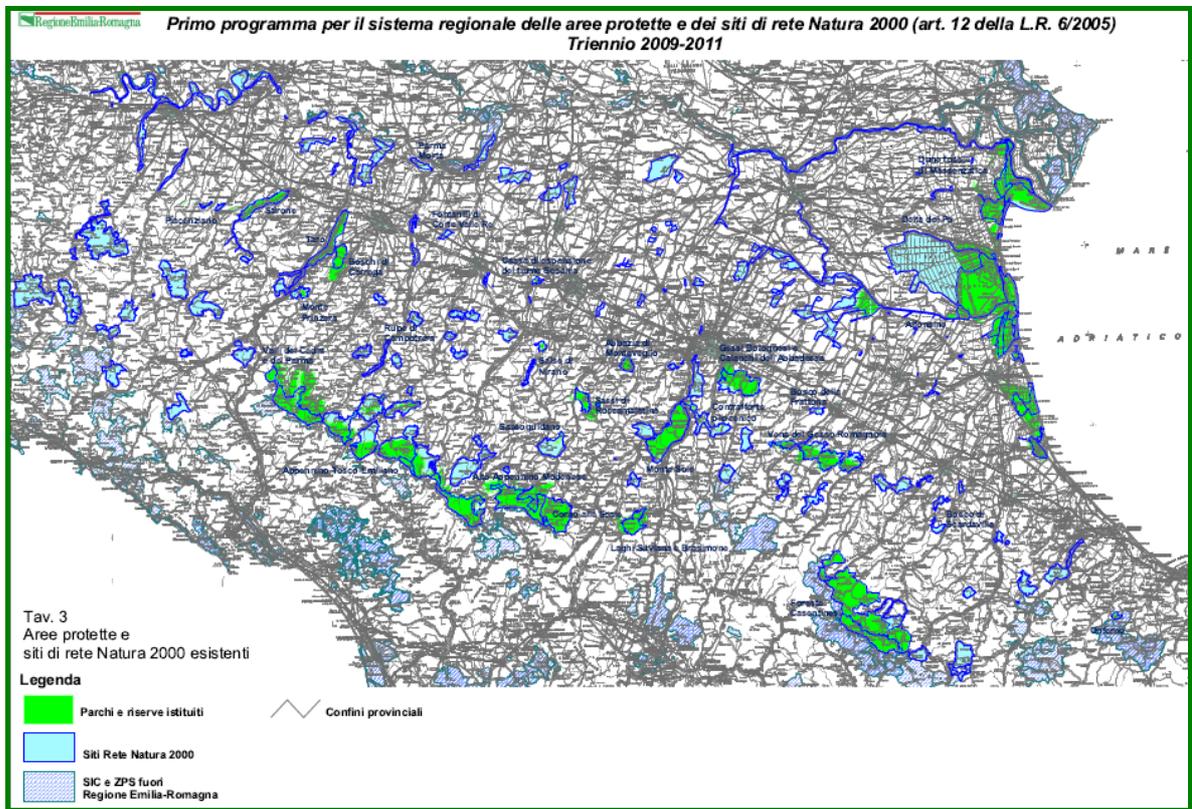
relazione i grandi spazi antropizzati della pianura e della costa con le aree ad alto grado di naturalità (figg. 10 e 11). Un ruolo non meno importante giocano in questo disegno le grandi infrastrutture stradali e ferroviarie come la via Emilia, il tracciato Alta velocità, l'asse autostradale Cispadano, l'E55, la viabilità pedemontana e le tangenziali, oltre ovviamente il fiume Po, che rappresentano l'opportunità di progettare e innestare neo-ecosistemi di scala interregionale.

Nel contesto più ampio delle regioni del bacino padano-alpino così come nello spazio europeo – l'Emilia Romagna è chiamata a progettare un cambiamento radicale nei comportamenti, "saltando" ad un livello superiore di organizzazione territoriale, maggiormente integrato nell'ecosistema.

Un importante ed innovativo tassello nelle politiche europee, nazionali e regionali di ritessitura ecosistemica è costituito dalla Rete Natura 2000, ovvero l'insieme delle aree naturali europee che ospitano le specie animali e vegetali e gli habitat più rari a livello comunitario. Diversamente dal concetto classico di area protetta, legato all'esigenza di protezione di ambienti di particolare pregio, Natura 2000 è costruita su base essenzialmente bio-geografica (ovvero per macro-regioni europee omogenee per caratteristiche ecosistemiche), ed ha lo scopo – appunto – di stabilire i "nodi" di una rete eco sistemica europea, che salvaguardi e ripristini le continuità e le funzioni variamente interrotte dai processi di sviluppo. L'Emilia-Romagna conta 155 siti distribuiti in maniera abbastanza uniforme in pianura, collina e montagna ed ubicati in modo omogeneo a est come ad ovest: ciò ne fa una risorsa fondamentale per qualsiasi strategia di ricostruzione della rete ecosistemica regionale e per lo sviluppo delle sue relazioni alla scala macro-regionale.

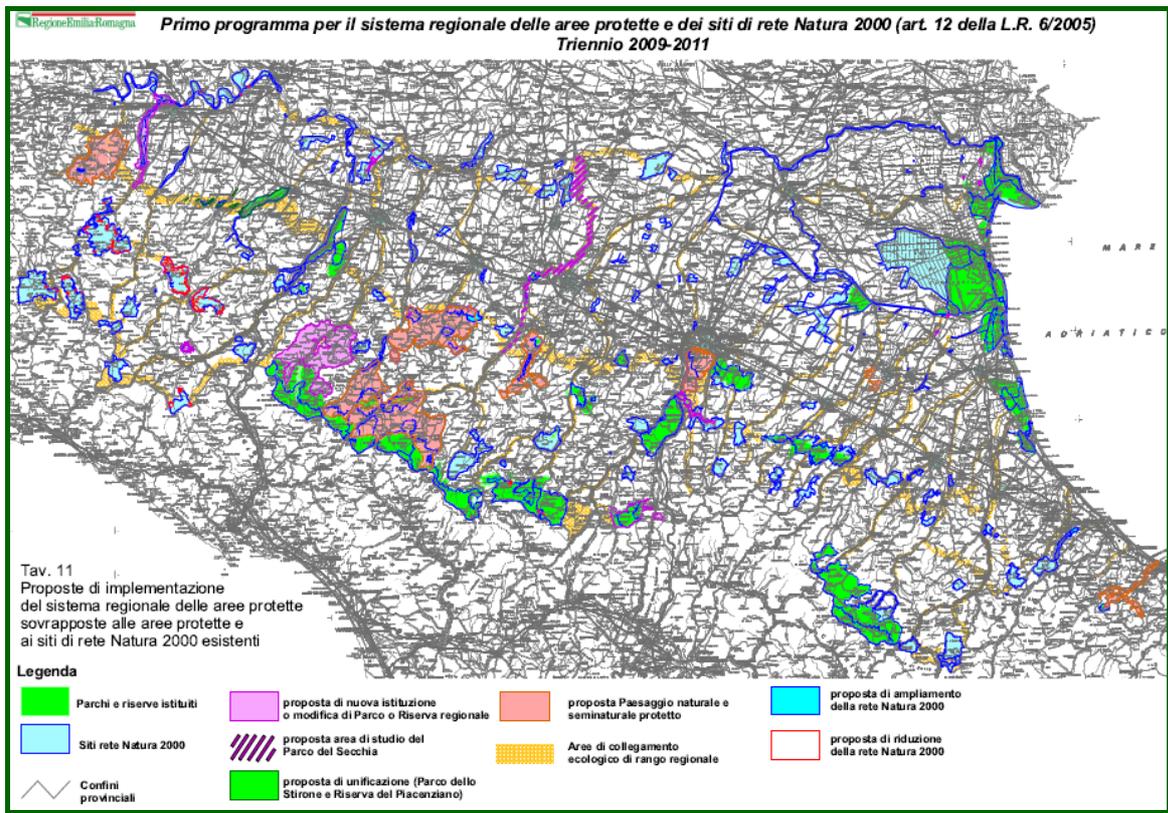
E' questa la maglia di riferimento alla scala vasta che sorregge un più ambizioso e capillare obiettivo di ri-progettazione il paesaggio dell'Emilia-Romagna, includendo in esso l'intero territorio regionale nelle sue caratteristiche urbane, rurali e naturali.

Figura 10 - I nodi della rete ecosistemica



Fonte: Servizio Parchi e Risorse Forestali

Figura 11 - Proposte di implementazione della rete



Fonte: Servizio Parchi e Risorse Forestali

Un progetto integrato per le reti ecosistemiche e il paesaggio

Nel ridisegno progettuale della rete paesaggistica ed ecosistemica, i criteri di valenza generale possono essere così sintetizzati:

- assicurare la qualità e la capacità di rigenerazione delle risorse naturali (acqua, suolo, aria, energia), il loro uso efficiente orientato al risparmio e alla riduzione dei consumi;
- promuovere la sicurezza territoriale e la crescita di una "cultura della difesa dai rischi" (idrogeologico, sismico, da immissione di contaminanti, ecc.), per la messa in sicurezza del territorio. Capisaldi di questo approccio sono i principi di precauzione e prevenzione, un adeguato presidio e manutenzione del territorio e, soprattutto, una pianificazione territoriale che delinei un uso del suolo compatibile con le caratteristiche di vulnerabilità del territorio e volta ad evitare l'ulteriore artificializzazione delle aree maggiormente vulnerabili;
- puntare alla ri-compattazione dei tessuti insediativi complessi, per porre sotto maggiore controllo la forma urbana, frenare l'estendersi dello sprawl (dispersione insediativa) e calmierare le aspettative di rendita fondiaria che si estendono a gran parte delle aree periurbane;
- risolvere positivamente il conflitto "storico" ambiente-infrastrutture, valorizzando la funzione potenziale di riqualificazione paesistico-ambientale legata alle infrastrutture per la mobilità;

- valorizzare in un disegno territoriale complesso la funzione dei corsi d'acqua e dei canali, estendendo ove possibile la rinaturalizzazione e assicurando le connessioni longitudinali e trasversali tra costa, pianura e montagna, riconoscendo agli ambiti fluviali un ruolo vitale per la qualità della vita delle comunità locali;
- integrare i corridoi ecologici che innervano il territorio con delle vere e proprie cinture boscate che circondino le strutture urbane, valorizzandone le componenti come elementi di miglioramento della qualità e vivibilità degli spazi pubblici e dei paesaggi urbani;
- cogliere e promuovere le opportunità di un'agricoltura multi-funzionale, sia nelle aree montane ed in quelle ad elevata ruralità, che negli spazi intensamente urbanizzati, dove un'accorta politica dei suoli può assicurare un progressivo controllo su processi spesso speculativi di crescita urbana. L'apporto multifunzionale dell'agricoltura dovrà essere potenziato anche nelle aree di pianura a forte specializzazione distrettuale, attraverso il sostegno di azioni volontarie di gestione attiva del territorio all'interno di reti ecosistemiche;
- promuovere il recupero ambientale e paesaggistico sistematico delle aree compromesse e degradate, dei siti di attività estrattive e produttive dismesse, assicurando il mantenimento o il ripristino ovunque possibile delle funzionalità ecosistemiche danneggiate, nonché dei valori e dei riferimenti paesaggistici essenziali per lo sviluppo locale e la coesione territoriale;
- creare reti di territori e di soggetti capaci di coniugare "offerta di cultura e natura", superando la tradizionale compartimentazione fra promozione turistico-ambientale, promozione delle città d'arte e delle produzioni tipiche, nell'ambito di una visione integrata del patrimonio paesaggistico e culturale dei territori della regione.

In particolare le funzioni degli ambiti rurali rispetto alle aree urbane variano in rapporto alla loro reciproca localizzazione e richiedono traiettorie di sviluppo diversificate.

Governare l'interfaccia urbano-rurale e lo spazio agricolo periurbano

Una nuova agricoltura peri-urbana e intra-urbana può svolgere notevoli funzioni di riequilibrio ambientale, sociale, di produzione di alimenti. Negli spazi intensamente urbanizzati, un controllo effettivo sui processi della crescita urbana può supportare la ripresa progressiva di un accorto utilizzo agrario dei suoli.

Elemento d'innovazione deve essere il riconoscimento dell'inscindibilità delle diverse "funzioni congiunte" dello spazio rurale e delle sue interconnessioni con lo sviluppo urbano in termini di flussi, processi di scambio, interdipendenze funzionali, presenza di fattori di pressione.

Nelle aree rurali periurbane, vanno rafforzate le molteplicità di funzioni possibili e la varietà di potenziali fruitori, in un quadro che può includere spazi aperti, coltivati, boscati, attrezzati a giardino, orto o verde urbano, con la funzione di aree di compensazione dell'impatto urbano, di riproduzione della biodiversità, di percorsi ecologici e di produzione di alimenti per una distribuzione su distanze brevi (farmer market).

Sviluppare un'agricoltura sostenibile e di qualità

Negli ambiti agricoli ad alta vocazione produttiva delle aree di pianura, l'approccio può puntare ad una maggiore strutturazione del comparto volta ad una competitività sostenibile nei mercati globalizzati. Obiettivo da raggiungere puntando sulle eccellenze produttive date dai prodotti tipici la

cui storia porta con sé il rispetto delle risorse naturali sia negli ambienti di coltivazione che nei luoghi di allevamento e costituisce al tempo stesso elemento di distintività. Nuove opportunità di reddito andranno recuperate man mano che crescerà la consapevolezza e la premialità del consumatore verso prodotti che mantengono in equilibrio le risorse del pianeta. Per l'agricoltura del futuro potrà essere adottata una certificazione della sostenibilità del ciclo produttivo che premi sul mercato chi mantiene in equilibrio i propri sistemi eco produttivi.

I vincoli imposti dai cambiamenti climatici e dagli adattamenti necessari chiamano in causa la crescita di un'agricoltura più professionalizzata ed innovativa, sempre più chiamata a relazionarsi alla ricerca, all'industria ed alla distribuzione, con la necessità di definire obiettivi, standard di qualità, di prestazione ambientale, di sicurezza condivisi, in relazione alle esigenze evolute del consumatore, agli standard di certificazione agro-alimentare richiesti dalla GDO, alle stesse sfide tecnologiche poste dalla minaccia del cambiamento climatico sulla sostenibilità delle produzioni agrarie.

Sviluppare la montagna e le aree a più alto grado di naturalità

Anche nei territori a maggior grado di naturalità, segnatamente nella collina e nella montagna, la prospettiva di un approccio multifunzionale allo sviluppo rurale appare la chiave per il mantenimento e lo sviluppo delle funzioni ecosistemiche ad alto valore paesaggistico. La gestione sostenibile dell'attività agricola non può limitarsi al semplice rispetto della "condizionalità", nella preservazione del paesaggio e nella limitazione degli effetti delle minacce ambientali sul suolo, ma deve anche porsi l'obiettivo di sostenere il reddito degli operatori impegnati nel settore. In particolare per le aree montane, il mantenimento della presenza antropica è infatti un obiettivo primario per l'indispensabile funzione di presidio del territorio e per il mantenimento della biodiversità.

La multifunzionalità rappresenta il punto di raccordo tra agricoltura sostenibile, sicurezza alimentare, equilibrio territoriale, conservazione del paesaggio e dell'ambiente, risk management, la promozione di attività turistico-ricreative-culturali: essa implica la creazione di un mercato che crei convenienze economiche per la tutela dell'ambiente e del paesaggio, in un contesto in cui gli attori dello spazio rurale vanno considerati creatori di beni e servizi di valore collettivo.

Gestire il ciclo integrato dei rifiuti

Le nuove direttive europee in materia di rifiuti definiscono obiettivi e scadenze temporali che rappresentano certamente una sfida ambiziosa per l'Italia nel suo complesso al pari di molti altri paesi dell'Unione Europea. L'Emilia-Romagna è già in fase avanzata nel perseguire i traguardi stabiliti dall'Unione Europea, in particolare per quanto riguarda la prevenzione della produzione di rifiuti, l'avvio a riciclaggio dei rifiuti, il recupero di materia e di energia e la riduzione dello smaltimento in discarica.

Occorre proseguire in questa direzione per raggiungere tali traguardi, rafforzando il ruolo della Regione in termini di strategie e di sintesi delle diverse realtà locali.

Appare poi allo stesso tempo strategico verificare anche importanti e innovative opportunità, ancora da esplorare, soprattutto per quanto attiene le attività di recupero (non solo di materia ma anche di energia) e valorizzazione di alcune specifiche tipologie di rifiuti.

E' quindi necessario indicare gli obiettivi generali e le strategie di azione per la programmazione e la gestione del ciclo integrato dei rifiuti attraverso cui perseguire i traguardi fissati dalla direttiva comunitaria, indicando anche le principali azioni di prevenzione da intraprendere. Per il sistema degli impianti di smaltimento e recupero è inoltre necessario individuare le filiere di sviluppo rispetto ai fabbisogni oltre alle possibili integrazioni e ottimizzazioni che consentono di garantire economie di scala e maggiore efficienza complessiva.

Attraverso le funzioni di pianificazione delegate alle Province e nell'ambito della revisione e aggiornamento della legislazione regionale e nazionale è importante che, nell'ambito della unitarietà della gestione, venga valorizzato un sistema regionale che finora ha assicurato efficienza, efficacia, economicità e tutela dell'ambiente.

Rete eco-sistemica, paesaggio e turismo regionale

Il turismo rappresenta già oggi, e sempre più in proiezione futura, un punto di forza per l'insieme del sistema regionale. In forza di questa consapevolezza l'offerta turistica emiliano romagnola ha ormai da diversi anni cominciato a riconoscersi in un unico, complesso sistema attrattivo lavorando a progetti di promozione che cercano di valorizzare il potente richiamo rappresentato dall'insieme delle peculiarità culturali, artistiche, sociali e produttive che identificano il modo di vivere e di operare tipico della nostra regione.

Tenendo presente questa importante acquisizione di metodo per relazionarsi al mercato globale, occorre però sviluppare ed arricchire anche la capacità locale dei sottosistemi territoriali di valorizzare appieno risorse e vocazioni puntando alla specializzazione dei distretti turistici e delle singole destinazioni, che nella nostra regione vanno dal turismo balneare a quello della neve, dagli spazi naturalistici del delta del fiume Po a quelli del sistema del crinale appenninico, dagli spazi rurali al termalismo, alle città d'arte, al sistema dei Castelli medievali matildici, alla valorizzazione del progetto Linea Gotica.

L'Emilia-Romagna possiede un patrimonio storico e artistico immenso, che abbraccia tutte le epoche e coinvolge costa ed entroterra, pianura e montagna, città capoluogo, città di provincia e paesi sparsi su tutto il territorio regionale.

Lungo la direttrice strategica della Via Emilia, in particolare, l'ingegno di tante generazioni di artisti, urbanisti e scienziati ha permeato il tessuto sociale e culturale, prodotto storia, identità, beni inestimabili (chiese e piazze, castelli e mura, monumenti e arti figurative, centri storici, ville e palazzi...).

La fruizione di tale patrimonio richiede che siano ottimizzate le interconnessioni operative fra eccellenze artistiche, sistema dell'ospitalità (ricettività, ristorazione, eventi, manifestazioni), sistema dei servizi per le persone e per le imprese, comparto business (fiere, congressi, miche), sistema dei trasporti.

Si tratta inoltre di mettere in valore le tantissime peculiarità e particolarità e di saperle proporre alle persone ed ai mercati in modo congiunto, coeso, riconoscibile, unico, facendo leva su un sistema ricettivo con un'ampia gamma di offerte, tarato anche per grandi eventi fieristici e congressuali; su un ampio calendario degli eventi artistici, delle mostre, degli spettacoli; su una rete dei contenitori artistico culturali di alto livello qualitativo e quantitativo; su un sistema dei trasporti, arricchito dall'alta velocità ferroviaria e dall'espansione dei collegamenti aerei degli aeroporti regionali, che garantisce un approccio competitivo con nuovi mercati e nuovi target; su standard qualitativi dei servizi alla persona (sociali e sanitari, educativi, scolastici, universitari), che rappresentano un

valore aggiunto formidabile per qualsiasi operazione di marketing territoriale e per lo sviluppo turistico della regione sistema.

Valorizzare queste opportunità richiede lo sviluppo della concertazione a due livelli: fra i soggetti istituzionali e quelli economici; fra gli strumenti di intervento a disposizione della progettualità privata e pubblica.

L'attenzione va concentrata in particolare sui seguenti punti:

- qualificazione urbana (recupero aree degradate, arredo, aree pedonali, riuso aree dismesse...) e miglioramento dell'accessibilità e riconoscibilità dei percorsi (segnaletica, rete piste ciclabili, efficienza intermodale, abbattimento barriere architettoniche...),
- innovazione e riqualificazione del sistema museale e teatrale e completamento della rete regionale dei musei e dei teatri,
- innovazione dei contenitori e dei servizi per il turismo d'affari, sostenendo il segmento MICE con le opportunità offerte dal patrimonio artistico e dalle proposte culturali.

L'attuazione puntuale a livello provinciale e comunale del Piano Paesistico consente già oggi di disporre di un più efficace riferimento per valutare, con uno sforzo progettuale innovativo, l'utilizzo dei vuoti e delle potenzialità territoriali in vista di scelte di specializzazione sostenibili zona per zona e per creare, a seconda delle vocazioni e delle scelte locali, distretti di turismo più caratterizzati.

La costa nel suo insieme ha un potenziale attrattivo potente, frutto della storia turistica e della complessità attuale dell'offerta; ben più efficace questa capacità attrattiva può diventare se si lavorerà per caratterizzare più compiutamente alcune aree o distretti specialistici, in grado di evidenziare anche il percorso innovativo del modello turistico costiero e non solo la sua ricca tradizione.

In alcune aree più vocate e pregiate l'offerta balneare può e deve essere ulteriormente qualificata, puntando al recupero di clientela internazionale e di consumatori in cerca di una qualità urbana elevata.

Il comparto balneare necessita ancora di cospicui investimenti per migliorare il sistema ricettivo, l'accoglienza e le spiagge e necessita anche di servizi integrativi che arricchiscano la qualità dell'offerta. Relax, quiete, alto coefficiente di servizio sono condizioni vitali per la riqualificazione dei distretti balneari. A tal fine è necessario prevedere interventi di valorizzazione ambientale e urbana orientati alla qualificazione dell'offerta balneare utilizzando gli spazi e i vuoti urbani in adiacenza a comparti alberghieri e privilegiare progetti di tipo ricettivo che vadano a costituire esempi innovativi di rilancio del comparto alberghiero dedicato ad un balneare ad elevato coefficiente di servizio e di qualità.

La soluzione del rapporto fra compatibilità paesaggistico-ambientale e obiettivi di rilancio del sistema costiero, obiettivi legati all'utilizzo di alcune grosse aree dislocate in diversi comuni costieri, deve diventare in un certo senso simbolo del dinamismo del nostro prodotto turistico, ovvero di un percorso di diversificazione di un'offerta balneare non più limitata alla sola vita tradizionale di spiaggia ma capace di trovare nei segmenti fieristico, congressuale, culturale e salutistico nuove occasioni di sviluppo.

Il radicamento profondo e capillare delle attività turistiche sulla costa si è anche evoluto verso un impianto vasto e proiettato progressivamente sull'entroterra, dove si sono impiantate, tra l'altro, filiere autonome di prodotto: mete culturali, itinerari, ambiente, salute. In questo contesto si sono aperte prospettive significative per i territori della collina e della montagna, con forme nuove di

turismo che si affermano in ambiti diversi a cominciare dall'agriturismo, all'enogastronomico, al naturalistico.

Le zone umide dal Reno al delta del fiume Po rappresentano un comprensorio di valore unico riconosciuto internazionalmente, possiedono una dimensione competitiva straordinaria specie se si considera che i principali capisaldi urbani di questo sistema territoriale sono le città di Ravenna, Ferrara e Venezia. Sono invece ancora insufficienti le dotazioni per l'accoglienza e l'ospitalità: un recupero di beni storici e di edilizia rurale a fini turistici potrebbe aprire un nuovo robusto spazio di mercato, realizzando ospitalità in sintonia con i valori naturalistici delle oasi e dei parchi.

Tutta la regione può giocare la carta delle risorse naturalistiche come filiera di sviluppo turistico in grado di diversificare e rinnovare sostanzialmente l'immagine e la stessa composizione dell'offerta. Oltre al parco del Delta, il Parco Nazionale delle Foreste Casentinesi e quello dell'Appennino toscano emiliano, assieme alle oasi e ai parchi naturalistici dell'entroterra costituiscono altrettante occasioni di sviluppo occupazionale e di crescita di nuove imprese.

Il territorio montano e collinare dell'Emilia-Romagna costituisce il 42% del territorio regionale; una vastissima area che annovera ricchezze ambientali di grande valore e preservate in 2 Parchi nazionali, 14 parchi regionali, numerose riserve e aree protette. Al valore ambientale si affianca un patrimonio di beni artistici, urbanistici e culturali di grande pregio, ma anche di difficile conservazione.

Il turismo invernale può contare su ben 250 km di piste fruibili nelle 18 stazioni sciistiche disseminate sull'Appennino emiliano-romagnolo, dalla Romagna fino al piacentino; decine di impianti di risalita, piste da fondo, aree attrezzate per snowboard ed altri sport invernali, piste su ghiaccio, arricchiscono un'offerta turistica di massa che ha saputo svilupparsi con una forte attenzione al rispetto ed alla preservazione ambientale. D'estate si aprono i percorsi e i sentieri per l'escursionismo (nordic walking, trekking, mountain bike); le ippovie permettono di oltrepassare i confini regionali; i parchi si aprono alle famiglie. L'ospitalità è garantita da più di 300 alberghi, decine di campeggi e villaggi turistici, agriturismi, bed & breakfast.

Questo comparto turistico ha dimostrato di saper crescere, ma presenta alcune criticità che devono essere superate in tempi brevi, con progetti organici e condivisi, con l'apporto sinergico di tutte le componenti economiche, sociali e politiche.

Il sistema ricettivo alberghiero ed extralberghiero deve saper soddisfare le esigenze sempre più diversificate che il turista richiede; la viabilità appenninica presenta problematiche dovute, in prima istanza, al trasporto delle persone quasi esclusivamente su gomma; si è rilevata, per talune località turistiche, paesi e borghi, la necessità di una maggior valorizzazione dell'identità urbanistica, storica e culturale; l'accoglienza turistica non sempre corrisponde alle aspettative di chi, non appassionato di sport, cerca alternative; le strutture per l'arte, la cultura, gli eventi, non sono numerosissime.

Le politiche di sostegno al settore turistico devono quindi essere assunte come componenti di una "politica territoriale" che interviene sugli aspetti sociali, ecologici, economici peculiari di ogni singola area montana, Dall'ottica della promozione turistica si evidenziano:

- il marketing territoriale: costruzione sul trinomio turismo-agricoltura-ambiente di vere e proprie azioni di co-marketing e di promozione territoriale complessiva;
- la riqualificazione e innovazione del sistema della ricettività: in particolare è necessario prevedere un piano per sostenere gli investimenti per alberghi ed appartamenti;

- la riqualificazione urbana: gli enti pubblici territoriali devono sviluppare una programma di recupero dell'identità urbanistica, storica e culturale delle località turistiche montane;
- la promozione di sistemi di trasporto che valorizzino l'intermodalità e l'impiego di mezzi collettivi al posto dell'auto.

3.2.2 La rete delle sicurezze e della qualità della vita

Per rafforzare la coesione sociale e costruire un welfare di comunità è necessaria una rete di sicurezze entro la quale il capitale sociale possa rigenerarsi in un processo di costante rinnovamento. E' infatti attraverso una rete di sicurezze ad ampio spettro che riguardano tutti i principali aspetti della vita e diritti di cittadinanza di donne e uomini che si può fondare una idea di futuro collettiva.

A tale scopo è necessario un approccio intersettoriale che metta i cittadini con le loro diverse esigenze al centro delle politiche ed al contempo li responsabilizzi come soggetti attivi della coesione sociale.

Assicurare il diritto alla salute per tutti i cittadini

Mettere la salute al centro delle strategie di sviluppo sostenibile e di coesione sociale, costituisce la premessa indispensabile per costruire "welfare di comunità", imprescindibile una strategia basilare della "regione-sistema".

Il Piano Sociale e Sanitario Regionale ha avuto l'obiettivo fondamentale di realizzare un sistema che sapesse essere al tempo stesso universale nelle garanzie e locale nella capacità di soddisfare le aspettative e le preferenze dei singoli e delle comunità.

Le principali sfide che la Regione intende affrontare oggi con il Piano Sociale e Sanitario sono riconducibili a tre grandi temi:

- lo sviluppo ulteriore dei servizi territoriali e di comunità, che comprende servizi sanitari e sociali a valenza individuale e di interesse collettivo, prodotti ed erogati secondo una logica di integrazione istituzionale, organizzativa e professionale. L'obiettivo ultimo è l'ulteriore sviluppo qualitativo e quantitativo della offerta locale di servizi;
- lo sviluppo del complesso sistema di servizi sanitari e sociali e del loro nuovo sistema di governo, necessari per dare attuazione e conferire sostenibilità nel tempo al Fondo regionale per la non-autosufficienza. Questo obiettivo costituisce una risposta settoriale al fondamentale processo di evoluzione demografica dell'Emilia-Romagna, che dovrà essere necessariamente raccordato con analoghi interventi in numerosi altri settori;
- l'assunzione da parte di tutte le Aziende sanitarie delle attività di ricerca, didattica, formazione e formazione permanente come funzioni istituzionali da integrare con la più tradizionale funzione di assistenza per sostenere la continua modernizzazione tecnologica ed organizzativa del sistema sanitario.

Il sistema sanitario è una piattaforma regionale di eccellenza. L'obiettivo che il PTR intende rafforzare è quello di mettere in valore il potenziale scientifico e tecnologico della sanità regionale. Già sono attivi programmi e iniziative per lo sviluppo della ricerca con l'Università e per una ricognizione e un maggiore coordinamento della ricerca all'interno del Sistema Sanitario Regionale. Inoltre alcuni ospedali di eccellenza della regione sono fra i più attivi nel campo della

sperimentazione clinica. Sviluppare il partenariato con imprese regionali ed internazionali nella ricerca di base e nella sperimentazione clinica, farmaceutica e biomedicale, rafforzare i processi di riorganizzazione del “governo clinico” e di *technology assessment* per produrre *best practices* al servizio della salute e della visibilità del sistema emiliano-romagnolo sono questioni primarie per lo sviluppo della competitività scientifica e tecnologica della regione.

Come i Poli tecnici, i Tecnopoli, anche le Reti di ricerca, e le Reti *Hub and Spoke* sanitarie (fig. 12) richiedono l'organizzazione di potenti flussi comunicativi (*e-learning, e-care, e-health*, diffusione di informazioni e applicazione tecnologiche), che sono anche fondamentali per implementare la rete telematica regionale, a cui deve accedere l'intero territorio regionale e in particolare i presidi delle aree a bassa densità insediativa⁴¹.

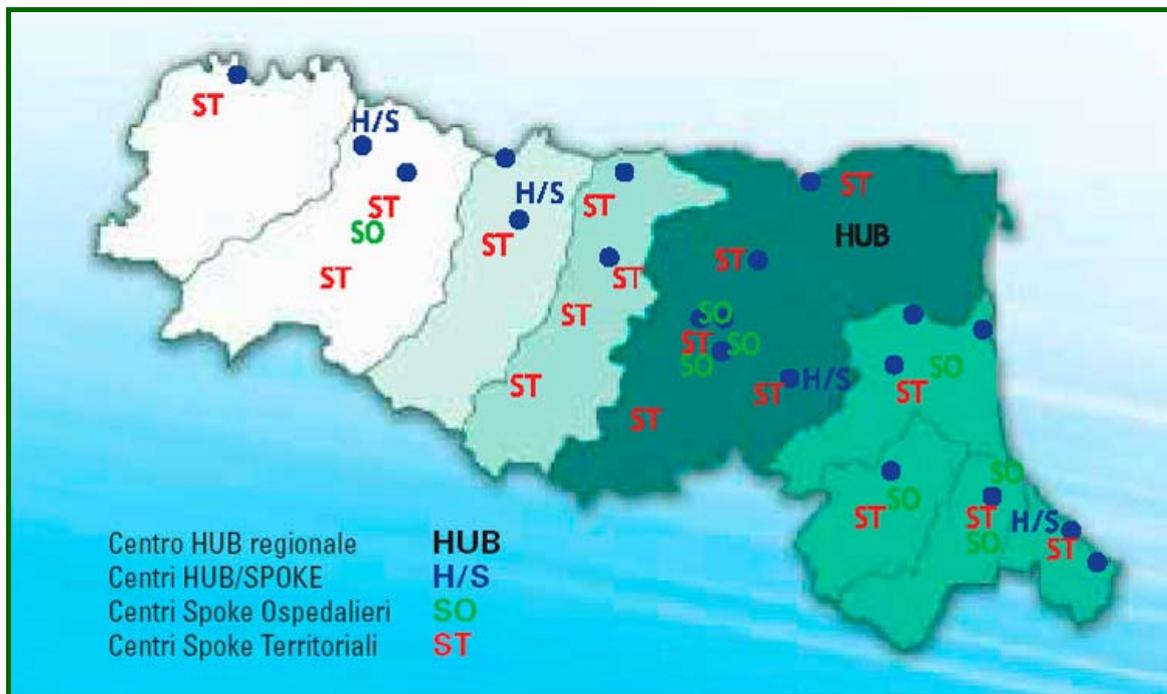
Il Piano sociale e sanitario regionale ha poi promosso il superamento della programmazione settoriale verso una decisa ottica di integrazione, in primo luogo tra l'area sociale e sanitaria, ma anche con l'area educativa, della formazione, del lavoro, culturale, dell'abitare ed urbanistica.

⁴¹ Il nuovo Piano Sociale e Sanitario Regionale costituisce dunque un pilastro fondamentale per la costruzione della “regione-sistema”:

il settore sanitario in senso stretto opera una connessione a rete che, a partire dal suo gate territorialmente più diffuso (il medico di base), risale per centri via via più specializzati e territorialmente concentrati: ambulatori specialistici, ospedali di distretto, grandi ospedali e hub ad altissima specializzazione;

nel settore socio-assistenziale si è sviluppata negli ultimi anni una forte capacità di programmazione e intervento da parte degli Enti Locali. La regione a partire dal 2001 ha dettato linee di indirizzo per lo sviluppo dei Piani di zona e per il rafforzamento della capacità di programmazione e organizzazione locale in materia di politiche sociali. A tal fine ha promosso e sostenuto lo sviluppo di forme associative tra i comuni nell'ambito territoriale del distretto, nonché l'avvio di strumenti tecnici quali gli Uffici di Piano.

Figura 12 - Esempio di rete Hub & Spoke (alte specialità riabilitative: rete per la riabilitazione delle persone con gravi cerebrolesioni acquisite - progetto Gracer)



Fonte: Direzione Generale Sanità e Politiche Sociali

Assicurare il diritto alla casa

Attraverso la pianificazione territoriale e urbanistica, le politiche abitative possono tornare a rivestire un ruolo fondamentale nella riqualificazione delle città, in una visione integrata con gli obiettivi di competitività e coesione sociale.

Il primato della nostra regione nei livelli di benessere ha prodotto effetti positivi anche per l'accesso delle famiglie alla casa: infatti non si sono finora registrati gravi emergenze abitative e i fenomeni di disagio non hanno raggiunto livelli di gravità e diffusione registrati in altre aree italiane.

Tuttavia, l'intreccio delle dinamiche del mercato immobiliare, demografiche e sociali, ci restituisce oggi una questione abitativa che ha caratteristiche e sfaccettature complesse, dove emergono molti e differenti "problemi abitativi", legati a specifici segmenti della collettività, che richiedono di allargare ed integrare le politiche per la casa.

I cambiamenti nella struttura della popolazione e delle famiglie e la sempre maggiore necessità di mobilità della nostra società (es. studenti fuori sede, lavoratori in mobilità geografica, migranti), generano una domanda abitativa meno "stabile" del passato e molto più articolata in termini di tipologia abitativa, tipologia di offerta in affitto e in proprietà, costi delle abitazioni.

Si può anche sostenere che la domanda di alloggi si suddivide in tre blocchi: un'area ristretta della popolazione che riesce ad accedere al mercato immobiliare in proprietà o in affitto soddisfacendo un bisogno sofisticato di qualità abitativa e di status; un'area di ceto medio che nelle fasi di crescita dei redditi e nei centri urbani di medie e piccole dimensioni migliora in termini dimensionali e di comfort la propria condizione abitativa; una fascia crescente di popolazione che rischia di essere tagliata fuori sia dal mercato libero che dalla limitata offerta di edilizia residenziale pubblica.

Intrecciandosi con le dinamiche demografiche, i fenomeni di incertezza economica, operano infatti in maniera selettivamente più intensa su particolari fasce della popolazione regionale.

Emergono nuove povertà e “fasce grigie” di popolazione a forte rischio di impoverimento, per le quali il verificarsi di un “imprevisto” può determinare il passaggio da condizioni di relativo benessere a condizioni di effettiva difficoltà (in particolare: gli anziani, ormai usciti dal mercato del lavoro, poiché la dinamica dei redditi da pensione non riesce a tenere il passo con la crescita dei prezzi delle case e degli affitti; i giovani, precari, per cui la difficoltà di accesso alla casa costituisce un reale impedimento a costruirsi una propria famiglia; i migranti, che non possono contare su reti di solidarietà; le famiglie monoparentali e monoreddito, in primo luogo femminili). Per queste fasce di popolazione la possibilità di disporre della casa è un fattore determinante per non scivolare sotto la soglia di povertà e, viceversa, il disagio può realmente trasformarsi in emergenza abitativa.

Nonostante l'ingente produzione edilizia degli ultimi anni, queste necessità abitative incontrano delle difficoltà ad essere soddisfatte dall'offerta. Infatti il mercato immobiliare, oltre a scontare una rigidità tipica del settore, per un insieme complesso di fattori si è maggiormente orientato a soddisfare la domanda proveniente da redditi medio alti per soddisfare esigenze di miglioramento o di puro investimento del risparmio. Ritornare ad un equilibrio tra domanda ed offerta è quindi un obiettivo fondamentale, ed anzi cruciale alla luce delle nuove incertezze connesse alla crisi economica, sia per il settore immobiliare, sia per la tenuta sociale.

Assicurare un diritto alla casa, necessita quindi di una strategia di governo delle trasformazioni urbane che dia risposte diversificate ai differenti problemi abitativi.

In questo quadro hanno un ruolo fondamentale le tradizionali politiche di offerta di alloggi di edilizia pubblica che hanno costituito e continuano a costituire lo strumento con cui è possibile affrontare i problemi di grave disagio abitativo⁴². Accanto a queste politiche, il nuovo quadro di frammentazione dei problemi abitativi rende necessario un rilancio ed un allargamento delle politiche pubbliche di accesso alla casa rivolte alle famiglie con fasce di redditi medi e medio-bassi che incontrano comunque gravi difficoltà ad accedere alle condizioni di mercato⁴³.

L'approvazione della legge regionale 6/2009 sul governo e riqualificazione solidale del territorio ha riconosciuto la realizzazione di edilizia residenziale sociale come uno degli obiettivi che la pianificazione deve perseguire. A questo scopo alla pianificazione urbanistica è quindi affidato il fondamentale compito di contribuire alla formazione di un demanio pubblico di aree, qualificate e dotate di servizi, integrate nel tessuto urbano, sulle quali la realizzazione di abitazioni sociali sia inserita in un sistema di spazi pubblici idonei a favorire l'integrazione sociale e il rafforzamento del senso civico e di appartenenza.

Per la concreta realizzazione dell'edilizia residenziale sociale è inoltre necessario che le istituzioni pubbliche si incarichino di un nuovo ruolo di promozione e sostegno delle parti più dinamiche ed innovative del mercato immobiliare, capaci di sviluppare progetti imprenditoriali con finalità collettive, facendo ricorso a bandi, favorendo lo sviluppo di agenzie specializzate (anche a partecipazione pubblica), sostenendo progetti sperimentali, facendo della produzione di edilizia residenziale pubblica e sociale un laboratorio di sperimentazioni e di buone pratiche, promuovendo una cultura progettuale più attenta alla qualità, all'inserimento nel contesto e all'ambiente.

Accanto alla questione sociale le politiche regionali e le imprese hanno di fronte un'altra sfida: una larga fetta del patrimonio abitativo presenta segni di obsolescenza sia per inadeguatezza tecnologica che per inefficienza energetica e ambientale e di sicurezza sismica.

⁴² Sono circa 60.000 le famiglie che abitano in una casa di proprietà pubblica.

⁴³ Sono circa 10.000 le famiglie alle quali è garantito un alloggio in affitto non di proprietà pubblico a tempo indeterminato, mentre i programmi di edilizia agevolata hanno permesso l'acquisizione della casa in proprietà a circa 30.000 famiglie.

Il 40% dello stock esistente è composto da edifici costruiti tra il 1950 e il 1980, il periodo qualitativamente più povero della nostra storia urbana, quando non si utilizzavano né tecniche né materiali adeguati a creare situazioni di benessere ambientale e climatico e di efficienza energetica; il rinnovo del patrimonio edilizio con le nuove tecnologie non raggiunge il 2% annuo.

Tutto ciò rende evidentemente ancor più pressante l'urgenza di concentrare intelligenza progettuale e capitali pubblici e privati sul recupero e riuso del patrimonio esistente, trovando le formule in grado di combinare la complessità e onerosità degli interventi con la necessità di rispondere alla domanda sociale di alloggi e al bisogno di riqualificazione urbana, nell'ambito di una pianificazione degli insediamenti fortemente connessa ai sistemi di trasporto pubblico.

Accrescere la qualità sociale e culturale e la sicurezza delle città

Per quanto riguarda l'aspetto più strettamente territoriale del welfare di comunità l'accento va posto su un particolare ma fondamentale aspetto: i meccanismi spaziali della segregazione sociale, che riguarda in maniera diversa donne e uomini.

La socialità, in altri termini, non è un sistema relazionale astratto dal territorio, dalle sue risorse, dalle sue forme, dalla sua trasformazione economica e ambientale. La questione che viene immediatamente in evidenza è che cambiano radicalmente i motori della socializzazione e che, in questo cambiamento, la ristrutturazione territoriale delle funzioni e delle relazioni ha un ruolo determinante. Le possibilità di generare nuova socialità escono dagli ambiti tradizionali (comunità di quartiere, comunità amministrativa comunale) e si distendono sulla città estesa, sulle reti di città, sulle reti tematiche internazionali.

E' quindi cruciale mettere al centro delle trasformazioni urbane la creazione, la manutenzione e il miglioramento della qualità degli spazi pubblici, attraverso:

- un nuovo approccio alla pianificazione e progettazione urbana, che promuova la progettazione unitaria della rete di spazi pubblici, il passaggio da standard quantitativi a standard qualitativi, la concorrenzialità e qualità progettuale e realizzativa degli interventi pubblici;
- un migliore coordinamento tra le politiche urbanistiche e quelle di settore per includere nella progettazione urbana la progettazione dei servizi, in particolare dei servizi alla persona e per la conciliazione, come elemento organico della rete di spazi pubblici;
- un miglior coordinamento tra le politiche urbanistiche, ambientali e per il paesaggio per la creazione di spazi sociali accessibili a tutti, per la cultura, per la fruizione della natura anche entro gli spazi urbani;
- lo sviluppo dell'offerta per il tempo libero, per potenziare la creatività e promuovere la cultura, qualificando e mettendo in rete le risorse culturali (sistemi museali e bibliotecari, risorse monumentali, contesti urbani storici) in quanto luoghi identitari e di socialità per eccellenza, nonché lo sviluppo dell'offerta di spazi ed occasioni di visibilità per le diverse espressioni creativo-culturali, garantendone l'accessibilità e opportuna fruibilità per tutti.

Sul versante della risposta alla domanda di "sicurezza", intesa come incolumità, diffusa soprattutto tra gli anziani e le donne, è necessario agire sia sulle cause effettive - con politiche di prevenzione e repressione - che su quelle "percettive", con politiche educative e d'informazione. E' invece da evitare la creazione di "recinti" per dividere gruppi sociali/etnici, spesso invocata in nome della sicurezza, che crea in realtà segregazione, aumenta la paura e impedisce il reciproco controllo che

il mix sociale crea naturalmente nel condividere contemporaneamente lo stesso luogo. Il rafforzamento del senso civico e di appartenenza per tutti i segmenti della società regionale e il rispetto e la valorizzazione delle differenze costituiscono infatti il primo e più efficace modo di assicurare la sicurezza urbana: il controllo sociale previene le cause di insicurezza e permette ai singoli di riappropriarsi come soggetti attivi dello spazio pubblico.

In linea con una tradizione propria della nostra regione, la creazione di una nuova civiness è una strategia fondamentale per accrescere il capitale sociale, con effetti di estrema rilevanza sulla qualità della vita, ma anche sul capitale economico ed ambientale.

Questa strategia necessita di azioni in ambiti diversi, tutte volte a facilitare la creazione di valori condivisi e della loro possibilità di concreta espressione nella vita collettiva.

Una prima fondamentale politica in tal senso consiste nel promuovere pari opportunità di partecipazione: un processo decisionale inclusivo è un modo per ridare alle istituzioni una capacità di risposta ai problemi quotidiani dei cittadini, in particolare alle donne, alle nuove generazioni e ai soggetti vulnerabili.

Il valore economico e sociale dei servizi privati: la rete commerciale

L'ammodernamento della rete commerciale e la nascita di centri di medie e grandi dimensioni è un processo ineludibile, legato allo sviluppo economico e ai mutati modelli di vita e di consumo delle persone e delle famiglie, che nei centri commerciali possono trovare ampiezza e varietà di offerta, organizzare e programmare gli acquisti all'ingrosso, beneficiare di campagne promozionali delle merci su ampia scala e di un ampliamento della concorrenza.

Il fattore decisivo dello sviluppo dei medi e grandi centri commerciali è costituito dalla organizzazione e dalla crescita impetuosa della mobilità privata, dalla nuova tipologia degli spostamenti e dalle opportunità di carico offerte dall'automobile.

Dal punto di vista del sistema urbano e dell'inserimento territoriale la diffusione dei centri commerciali richiede una attenzione maggiore al paesaggio urbano e alle ricadute sulla rete delle infrastrutture della mobilità e sulla circolazione automobilistica, che deve essere contenuta e bilanciata da un adeguamento dei trasporti collettivi. Peraltro le migliori esperienze europee insegnano che la collocazione delle maggiori attività commerciali può avvenire coerentemente anche nei centri storici e nei quartieri residenziali densi, integrandosi funzionalmente e esteticamente con il tessuto edilizio e con gli spazi pubblici. Inoltre, i centri storici in quanto tali, soprattutto nelle realtà minori, possono esser riqualificati nella veste di centri commerciali di riferimento per i territori.

Il comportamento dei consumatori però è complesso e diversificato: non si frequentano solo i supermercati, ma si cercano i negozi specializzati, tipici, inseriti in contesti urbani e territoriali di qualità e con forte caratterizzazione identitaria dei luoghi, si integrano gli acquisti all'ingrosso con acquisti al dettaglio nella rete diffusa.

Esistono inoltre fasce di consumatori (anziani, residenti nei territori montani...) che non hanno facile accesso alle grandi strutture e che pertanto necessitano di risposte adeguate di prossimità.

Pertanto gli obiettivi da perseguire sono: l'equilibrio delle diverse tipologie distributive, la concorrenza, il processo di qualificazione e ammodernamento della rete distributiva.

Il commercio, che nella regione Emilia-Romagna conta su oltre 70.000 esercizi di cui quasi il 90%, con una superficie inferiore ai 150 metri, ha una funzione non solo economica ma anche sociale: la

presenza dei negozi nelle loro diverse tipologie consente ai luoghi tradizionali del commercio di svolgere un ruolo di aggregazione sociale e di identificazione collettiva importante per la vivibilità, la sicurezza e la coesione sociale.

E' sempre più condivisa la necessità di politiche che promuovano lo sviluppo e il mantenimento della funzione commerciale nei centri storici e urbani, e crescente è la consapevolezza che i luoghi tradizionali del commercio hanno bisogno di essere mantenuti ed accuditi non solo con la manutenzione fisica ma anche promuovendo, nelle attività commerciali e nei servizi, la necessaria innovazione, senza la quale nelle comunità urbane, piccole o grandi che siano, aumenta il degrado.

A tal fine la normativa regionale favorisce la presenza di una pluralità di formule insediative per le quali sono previste procedure di pianificazione e programmazione che tengono conto dell'impatto complessivo dal punto di vista urbanistico.

La Regione si è impegnata a sostenere il processo di qualificazione delle piccole imprese del commercio e dei servizi, al fine di promuoverne la competitività con le altre formule distributive attraverso il finanziamento di progetti per l'innovazione e la promozione dell'associazionismo fra le piccole imprese, il finanziamento di progetti di valorizzazione commerciale e di programmi di intervento locali per la promozione dei centri commerciali naturali, la promozione di una rete di consorzi fidi e di cooperative di garanzia per il sostegno alle imprese nella fase di accesso al credito.

Qualità e sicurezza dei lavori

A partire dalla seconda metà degli anni Novanta, l'assetto del mercato del lavoro è stato ridisegnato con una gamma di contratti che hanno ridotto le garanzie e la stabilità del posto di lavoro. In tal modo ha preso piede una nuova modalità di accesso al lavoro soprattutto per i giovani e le donne, costruita su percorsi discontinui, caratterizzati dal lavoro a termine, formalmente dipendente oppure autonomo, che rende lungo e complesso il processo di stabilizzazione lavorativa e genera così insicurezza nelle prospettive di vita e di carriera professionale. Per gli uomini il lavoro a termine si protrae tendenzialmente oltre i trent'anni mentre per le donne prosegue fin oltre i trentacinque, incidendo sulle scelte che attengono alla dimensione della vita adulta.

Gli effetti della crisi economica internazionale non sono ad oggi pienamente dispiegati, grazie al ricorso agli ammortizzatori sociali che ne contengono gli effetti negativi. Il tasso di disoccupazione è in aumento, poco al di sopra del 4%, fortemente contenuto rispetto alla scala nazionale e sovranazionale, e tutte le previsioni elaborate da varie fonti istituzionali e di ricerca sono concordi nell'affermare che tale trend crescente permarrà almeno per l'intero 2010, come nel resto del mondo.

A partire dal 2006 si ha inoltre nella maggior parte delle regioni italiane, compresa l'Emilia-Romagna un progressivo rallentamento dell'incremento dei redditi da lavoro e delle retribuzioni lorde fino a giungere alla crescita zero nel 2008. Tuttavia nella regione, in un quadro distributivo più equo rispetto all'insieme del Paese, i lavoratori dell'industria percepivano, prima dell'avvio della crisi, redditi da lavoro nettamente superiori alla media nazionale e ai corrispondenti redditi nei servizi.

C'è un forte impegno da parte della Regione e delle rappresentanze sindacali ad arginare con politiche di sostegno delle imprese e del lavoro i guasti che possono derivare dalla crisi, potendo

soprattutto contare su una solida struttura sociale ed economica proattiva. Ci sono circa 2 milioni di posti di lavoro da cui ricava il proprio reddito più del 70 per cento della popolazione in età lavorativa, da un lato, e quasi 90 mila persone disoccupate, dall'altro.

Il potenziamento delle politiche per il lavoro e il welfare, atte a sostenere le persone in difficoltà nell'accesso e nella conservazione del posto di lavoro oppure nella transizione verso nuove opportunità non è però solo una esigenza congiunturale, ma è strategicamente necessario:

- garantire pari opportunità per tutti nell'accesso alla formazione lungo tutto l'arco della vita per adeguare le competenze delle persone ai nuovi contesti competitivi e alle diverse sollecitazioni dell'ambiente sociale e culturale;
- riformare e ampliare gli ammortizzatori sociali a tutti i lavoratori, superando un sistema frammentato, incompleto e insufficiente verso l'universalità dell'accesso e delle tutele;
- potenziare il ruolo delle agenzie educative per valorizzare, anche in un'ottica di genere, le filiere formative innovative di eccellenza regionale e permettere a coloro che non sono in condizioni di competitività sociale, culturale e professionale, di adeguare le proprie competenze alle richieste del mercato del lavoro e alle sollecitazioni dell'ambiente sociale;
- contrastare la precarizzazione e le situazioni di irregolarità di lavoro, che riguardano in modo particolare le donne, per ottenere condizioni lavorative stabili e ridurre le situazioni di incertezza che inducono giovani lavoratori e lavoratrici "atipici" a guardare al futuro con ansia e preoccupazione; sostenere, inoltre, i datori di lavoro nell'avviare processi di stabilizzazione del proprio personale e coadiuvarli nell'avvio di percorsi di formazione per la qualificazione dei lavoratori, con particolare attenzione all'integrazione nei luoghi di lavoro dei soggetti diversamente abili e alla conciliazione dei tempi tra lavoro e impegni familiari.
- accrescere lo sforzo per garantire l'applicazione delle norme in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, con attenzione alle particolarità di genere, sensibilizzando tutti gli attori coinvolti: dai datori ai lavoratori, ai rappresentanti per la sicurezza, agli organi chiamati a vigilare la corretta attuazione delle norme. Vanno inoltre rafforzate le iniziative volte al controllo e alla prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, da realizzare attraverso azioni di informazione e di comunicazione che, da un lato sensibilizzino i datori di lavoro, e, dall'altro aumentino tra i lavoratori la percezione dei rischi nei luoghi di lavoro.

Promuovere l'inclusione sociale, le pari opportunità e l'equità d'accesso ai servizi

Il primo modo per produrre inclusione sociale è assicurare equità di accesso ai servizi alle persone. Attuare una strategia di coesione significa inoltre assicurare pari opportunità formative e lavorative a tutela dei soggetti vulnerabili, prevenire i potenziali rischi d'esclusione ai quali sempre più cittadini sono esposti a causa della crescente disuguaglianza sociale.

Il primo obiettivo è promuovere le pari opportunità per le donne, in ambito formativo e lavorativo, nell'accesso ai servizi sociali (socio assistenziali mirati, asili nido a prezzi accessibili, assistenza domiciliare, centri di riabilitazione), nell'accesso più equo e nella partecipazione delle donne ai processi decisionali ed alle posizioni dirigenziali.

Di fronte a situazioni di vita differenti, a diversi bisogni, risorse ed opportunità, politiche pubbliche costruite in modo neutro possono disincentivare l'occupazione femminile e l'inclusione, per incapacità di assicurare equilibrio tra vita professionale, privata e familiare, con effetti demografici

negativi. Per far fronte a tale sfida è quindi importante sviluppare processi d'integrazione della prospettiva di genere nelle politiche pubbliche, in piena coerenza con le Linee guida europee "Road-map" e con la "Carta Europea per l'uguaglianza e la parità delle donne e degli uomini nella vita locale"⁴⁴.

A tale riguardo la Regione sta promuovendo l'integrazione coordinando da un lato le azioni per le pari opportunità di genere dei diversi settori, dall'altro, integrando l'ottica di genere nelle diverse politiche regionali.

Altrettanto importante è promuovere l'integrazione sociale mediante la lotta al disagio, alla frammentazione ed all'isolamento sociale, alle forme materiali e immateriali di esclusione delle persone non autosufficienti e dei portatori di handicap. Oltre al miglioramento dell'accessibilità ai servizi, diventa necessario che vi sia integrazione fra servizi pubblici e associazioni di volontariato che costituiscono le reti di aiuto formali, e le reti sociali "informali" (famiglia innanzitutto, gruppi di vicinato e amicali, reti parentali estese), che svolgono una funzione assistenziale fondamentale (e per lo più non riconosciuta), in quanto fornitori importanti di servizi (custodia, funzioni informative, sostegno economico e socio-psicologico).

E' necessario inoltre rafforzare la lotta all'esclusione, rischio al quale sempre più persone sono esposte a causa della crescente disuguaglianza sociale, mediante azioni di governo volte a contrastare la polarizzazione dei redditi ed in genere le nuove povertà.

L'obiettivo di garantire a tutti i cittadini pari opportunità di accesso ai servizi è stata promossa dal Piano sociale e sanitario regionale anche attraverso l'istituzione degli Sportelli sociali di ambito distrettuale su tutto il territorio regionale, connotati come punti unitari di accesso ai servizi sociali e socio-sanitari, nei quali il cittadino trovi risposta ai bisogni di informazione, ascolto – orientamento, registrazione e primo filtro della domanda di accesso ai servizi, e possa essere avviato verso percorsi di valutazione e presa in carico secondo il modello dell'integrazione gestionale e professionale.

Favorire l'integrazione e la cultura dell'ospitalità per una società solidale

La Regione Emilia-Romagna è, e vuole restare, una società aperta di comunità aperte, in cui vengono accettate e valorizzate le differenze, attraverso politiche esplicitamente a favore del pluralismo, attraverso l'educazione all'interculturalità per diversi gruppi sociali e l'integrazione dei "cittadini futuri".

Dato il radicamento del fenomeno migratorio nella regione Emilia-Romagna e le relative ricadute sui vari settori delle politiche regionali (sociali, sanitarie, educative, abitative, lavorative), è evidente la necessità di politiche pubbliche integrate per il pluralismo, basate sulla programmazione condivisa tra diversi livelli dell'amministrazione pubblica, in accordo con le rappresentanze dei migranti, i sindacati, le associazioni di categoria ed il Terzo Settore.

La normativa regionale di riferimento è costituita dalla L.r. 5/2004 e dal Programma triennale 2009-2011 di attività per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri, che hanno come obiettivo fondamentale l'integrazione e la coesione sociale e individuano tre obiettivi strategici:

- la promozione dell'apprendimento e dell'alfabetizzazione della lingua italiana, per favorire i processi di integrazione e consentire ai cittadini stranieri una piena cittadinanza;

⁴⁴ (AICCRE (Associazione Italiana del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa).

- la promozione del ruolo dei mediatori culturali come agenti di coesione sociale, nei servizi e nel territorio;
- la promozione di attività di contrasto al razzismo e alle discriminazioni.

La qualificazione del sistema dei servizi abitativi, sociali, scolastici e sanitari, accessibili a tutti senza barriere linguistiche, culturali e di genere, è una delle condizioni strutturali di una società aperta. Il miglioramento delle condizioni di vita dei migranti dipende dall'inserimento lavorativo, dall'accesso alla casa, dalla promozione delle pari opportunità, dalla partecipazione alla vita sociale. In questo senso è importante riqualificare e potenziare la scuola pubblica come luogo di educazione alla convivenza, alla conoscenza e al rispetto reciproci.

Promuovere, valorizzare e sostenere le famiglie e le nuove generazioni

Le trasformazioni familiari registrate in regione e nel Paese negli ultimi decenni disegnano nuove dinamiche sociali e intrafamiliari, inedite rispetto al passato. L'aumento del tasso di attività della popolazione femminile, con le conseguenze trasformative che questo ha prodotto sui modelli di divisione e condivisione del lavoro domestico e di cura, unito all'invecchiamento della popolazione, si traduce inevitabilmente in nuovi bisogni sociali e spesso in domanda al sistema pubblico dei servizi. Emerge quindi la necessità di ricostruire un quadro complesso e articolato che consideri le famiglie in tutte le loro dimensioni: compiti, funzioni, capacità, risorse e bisogni. Tutto ciò è confermato anche dal recente Piano Sociale e Sanitario dove l'integrazione tra i servizi e il territorio diventa l'elemento fondamentale delle nuove politiche di welfare, che evidenzia il sostegno alle responsabilità di cura e genitoriali quale parte fondante delle politiche sociali regionali.

La Regione ha sviluppato ed intende consolidare e qualificare la rete territoriale degli interventi dedicati ai bisogni e alle funzioni genitoriali. E' indubbio che la nascita dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, da quelli più tradizionali come il nido, a quelli integrativi, fino a quelli più recenti definiti sperimentali caratterizzati da una maggior personalizzazione della proposta educativa risponde, oltre che ad un'offerta differenziata di opportunità per i bambini, anche a nuove richieste di natura educativa, culturale ed organizzativa espresse dalle famiglie. Accanto a questi servizi si sta consolidando, in sinergia con i Comuni e le Associazioni di Comuni una rete regionale di centri per le famiglie, per promuovere sia politiche attente alle risorse e ai bisogni delle famiglie che una maggiore conciliazione tra la scelta procreativa, i tempi di lavoro e i tempi di cura nei confronti dei figli. Ciò anche attraverso la valorizzazione delle banche del tempo quale strumento di solidarietà sociale diffusa e intergenerazionale, per la crescita e lo sviluppo di una comunità solidale.

Vanno inoltre rafforzate e promosse le progettazioni e le esperienze dedicate al tempo extrascolastico dei bambini e dei ragazzi, allo sviluppo delle loro autonomie personali e alla promozione della loro partecipazione e protagonismo sociale, creando così una rete territoriale di azioni e servizi dedicati al benessere delle famiglie e delle giovani generazioni.

Rispondere ai bisogni complessi di una società per tutte le età

La capacità di rispondere alle problematiche delle diverse fasce di età e l'intergenerazionalità, ovvero la capacità di sviluppare relazioni forti e proficue fra gruppi di cittadini di età diverse sono chiavi di lettura ineludibili della civiltà di una comunità e della sua coesione.

La Legge Regionale 14/2008 riconosce i bambini, gli adolescenti e i giovani come soggetti di autonomi diritti e come risorsa fondamentale ed essenziale della comunità regionale, perseguendo il benessere e il pieno sviluppo dei bambini, degli adolescenti e dei giovani che vivono sul suo territorio e delle loro famiglie, quali condizioni necessarie allo sviluppo sociale, culturale ed economico della società regionale.

La Regione si propone di valorizzare le diverse abilità e le differenze di genere e di cultura, di agevolare la partecipazione delle giovani generazioni alla vita civile e sociale, di favorire le occasioni di dialogo intergenerazionale, interculturale e religioso, per sostenere la crescita della comunità. Inoltre individua nell'educazione alla pace, alla legalità e nel rifiuto della violenza, una forma di prevenzione al disagio sociale; sostiene il rispetto dei diritti e dei bisogni delle nuove generazioni nelle politiche e negli interventi volti ad accrescere la sostenibilità dell'ambiente urbano; assicura il diritto all'istruzione e alla formazione; valorizza la creatività e l'autonomia; promuove servizi che rendano concreto il riconoscimento del diritto all'ascolto di bambini ed adolescenti; si propone di assicurare un processo di alfabetizzazione civica, politica ed economica che deve consentire ai soggetti che sono titolari di diritti e di doveri, di acquisire le conoscenze di base sull'ordinamento del proprio paese e sui meccanismi reali di funzionamento della vita politica, sociale ed economica.

La Regione Emilia-Romagna ha da tempo avviato una riflessione sulle prospettive di sviluppo di una comunità regionale profondamente interessata e modificata dal processo d'invecchiamento. La sfida dell'invecchiamento della popolazione deve essere osservata in termini nuovi, di opportunità di sviluppo, di ampliamento dei margini di libertà di scelta e di autodeterminazione delle persone, di rispetto dei diritti di cittadinanza di donne e uomini lungo tutto l'arco della vita.

Le reti informali e di solidarietà sociale e lo sviluppo di nuove forme di servizio, sia in termini di domiciliarità comuni che di supporto nell'accesso, hanno un ruolo fondamentale per la prevenzione di rischi di solitudine ed emarginazione, cui sono esposte le donne in modo particolare.

Occorre porre al centro delle attenzioni la casa e la famiglia, intervenendo sul modo di abitare, sulla qualità della vita urbana, con un cambiamento radicale nella concezione stessa delle infrastrutture (abitative, culturali, della mobilità, della comunicazione, degli scambi relazionali e commerciali, ed anche del "lavoro di cura") e la valorizzazione dei *caregiver*, per i quali è opportuno sviluppare una specifica strategia ("prendersi cura di chi cura").

La Regione si pone come promotrice di un profondo rinnovamento e quale elemento catalizzatore di un processo ampio, libero e creativo, con una chiara scelta di metodo e di contenuti: mettere al centro la soggettività degli anziani di oggi e di quelli di domani. Nel 2004 è stato approvato il "Piano di azione per la comunità regionale, una società per tutte le età: invecchiamento della popolazione e prospettive di sviluppo" e nel 2006 gli strumenti di coordinamento interno della Regione e gli strumenti di coordinamento col sistema delle autonomie locali.

L'innovazione di fondo del Piano di azione è quella di superare l'approccio principalmente socio-sanitario ai problemi della popolazione anziana, differenti in base al genere. Si propone di passare da una visione ristretta dell'integrazione limitata ai problemi socio-sanitari alla prospettiva di garantire ogniqualvolta sia possibile le condizioni per una vita indipendente. Abitare, muoversi, divertirsi, fare sport, mantenersi in buona salute, curarsi, fruire di cultura, viaggiare, vivere in sicurezza, utilizzare le nuove tecnologie: a questo tenta di dare risposta la proposta di Piano di azioni per gli anziani, di oggi e di domani. Da questo punto di vista il Piano di azione (ed il lavoro di coordinamento interassessorile che ne sta alla base) rappresenta una prima concreta applicazione del principio di integrazione, espresso come criterio generale nella normativa di riforma del sistema amministrativo regionale e locale.

3.2.3 *La rete delle conoscenze: i cittadini, le istituzioni e le imprese*

Ciò che contraddistingue la via emiliano-romagnola al capitalismo della conoscenza è la fondamentale necessità di trovare il punto d'incrocio effettivo tra nuovi saperi e nuove tecnologie e i saperi territoriali delle filiere produttive che operano sul nostro territorio.

Sono infatti le specializzazioni territoriali sedimentate sui territori le basi su cui innestare le reti, costruendo così la capacità competitiva futura del sistema produttivo regionale. Si tratta quindi di porre l'accento sulle filiere dell'abitare, della moda, della salute e sul sistema ad alta specializzazione rappresentato dall'agro-alimentare e soprattutto dalla meccanica avanzata, caratterizzati da una buona apertura all'innovazione e alla competizione; dal turismo caratterizzato da località termali, strutture alberghiere, parchi naturali; dalla cultura che vede la musica tra le sue principali eccellenze, ma anche la creatività espressa oltre che da una cospicua realizzazione di prodotti e servizi cinematografici, televisivi e multimediali e da una offerta formativa di alto livello, dalla presenza di numerosi festival di carattere internazionale; dalla nautica che si distingue per qualità, design, tecnologia e modelli diversificati nonché la produzione e la commercializzazione di accessori, componenti e tecnologie.

La strategia regionale è quindi mirata al processo di avvicinamento e di incontro di tali filiere nel loro complesso con le reti della ricerca e dell'innovazione e i sistemi integrati di istruzione e formazione, facendo sì, in altre parole, che la ricerca "si faccia impresa", che entri a pieno titolo nelle filiere produttive. E' fondamentale il passaggio che vede progressivamente le filiere produttive passare da logiche di distretto – legate cioè a percorsi di accumulazione cognitiva tutti interni al sistema produttivo locale – verso l'integrazione con la sfera della conoscenza scientifica e a percepirsi all'interno di una "rete delle reti" della conoscenza, che travalica le specializzazioni territoriali e i relativi e contestuali saperi, facendo scala del patrimonio di conoscenza e di innovazione prodotto all'interno della regione.

L'idea che incarna il concetto di società della conoscenza è quella di un sistema territoriale guidato non solo da processi di produzione e di accumulazione di conoscenza, ma anche e soprattutto della sua diffusione e propagazione in ambiti territoriali più ampi, con particolare riguardo a quelle forme di conoscenza che hanno un valore economico e/o che contribuiscono a creare beni pubblici. Già oggi le politiche regionali vanno in questa direzione.

In particolare, appare particolarmente in linea con quanto scritto sinora, l'intento di predisporre delle "Officine dell'innovazione" all'interno degli atenei. Si tratta di unità che, all'interno delle università, si occupano specificatamente di svolgere una funzione di trasferimento tecnologico verso le imprese. Lo sviluppo di "logiche di tecnopolo", che integra e potenzia le "logiche di distretto", non si attua quindi attraverso un generico sostegno alle università affinché si occupino di trasferimento tecnologico, bensì attraverso l'organizzazione stessa di tale trasferimento. Emerge, in questo senso, un bisogno di massa critica, che trova risposta nell'impegno ad andare oltre all'arcipelago dei tanti centri di ricerca ed innovazione, dei tecnopoli di territorio, per creare una rete dell'alta tecnologia con un respiro d'area vasta e nazionale (gli accordi con Lombardia e Piemonte vanno in questa direzione), facendo sì che i centri del sapere divengano veri e propri "capitalisti delle reti".

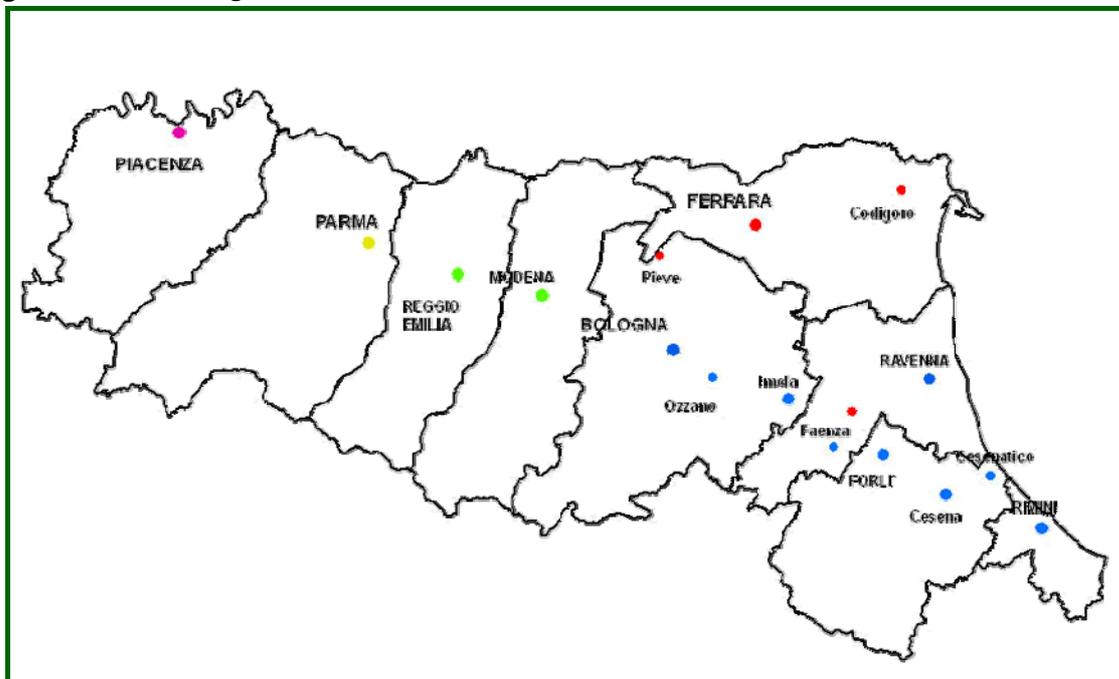
Sul fronte delle imprese e dei sistemi produttivi, è necessario stimolare la capacità delle imprese di innovare processi di produzione, prodotti, organizzazione, favorendo i processi d'ibridazione di conoscenza e la nascita di nuove imprese innovative e ad alta tecnologia, promuovendone l'internazionalizzazione.

La capacità di rigenerare competenze all'interno dei sistemi territoriali (valorizzando il contributo di donne e uomini) e di attrarre "talenti", riveste dunque una funzione chiave per la sostenibilità territoriale dei processi d'innovazione e cambiamento: occorre infatti che gli istituti di formazione, di ricerca e le imprese di eccellenza co-partecipino a tali processi, valorizzando il proprio potenziale di relazione.

Si tratta, in sintesi, di creare un'alleanza strategica fra i portatori di asset cognitivi territoriali:

- le imprese d'eccellenza, che trainano vaste reti di relazione di subfornitura, di co-progettazione, di organizzazione logistica. Fra di esse va annoverata la sanità, per l'alto livello scientifico, tecnologico, professionale raggiunto;
- le istituzioni di ricerca scientifica, che lavorano nelle reti dei saperi codificati e generano nuova conoscenza e che devono far crescere un'offerta ampia d'attività formative per l'innovazione attraverso l'ibridazione dei saperi;
- le Università, le istituzioni scolastiche, gli enti di formazione professionale, attori centrali dei processi di apprendimento formalizzati e delle interazioni tra i saperi e le conoscenze codificate e le competenze sviluppate nel sistema produttivo;
- la Pubblica Amministrazione che – fissando il contesto normativo e delle priorità programmatiche, ma anche perseguendo scelte organizzative proprie – ha un ruolo rilevante nell'avvio, nell'indirizzo e nel sostegno alla generazione di nuove conoscenze scientifiche e tecnologiche, in particolare in settori che possano contribuire alla crescita di sostenibilità del sistema regionale e della sua comunità.

Figura 13 - La rete regionale delle Università



Fonte: Cabina di Regia del PTR

Politiche per il capitale umano, la creatività, l'imprenditorialità

La Regione punta ad intervenire sui principali punti di debolezza del sistema regionale aumentando gli investimenti in favore del capitale umano, per accrescere in una logica di pari opportunità per tutti le competenze – in particolare tecnico-scientifiche – degli studenti e degli occupati e per accrescere l'adattabilità dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori, migliorando la capacità d'anticipazione e la gestione proattiva dei cambiamenti economici in corso.

Il sistema dell'istruzione in Emilia-Romagna è caratterizzato da 561 istituzioni scolastiche statali, dotate di autonomia, oltre ad una molteplicità di scuole paritarie (private e degli Enti locali), che dalla scuola dell'infanzia alla scuola secondaria superiore assicurano il servizio per oltre 560.000 studenti, con un incremento costante negli ultimi anni pari a circa 10.000 studenti all'anno. Una patrimonio di conoscenze e professionalità importante, da favorire attraverso interventi di valorizzazione dell'autonomia scolastica e di sostegno alla qualità della didattica, in collaborazione con Enti Locali, associazionismo, volontariato sociale, imprese, fondazioni, a salvaguardia della qualità della scuola regionale e dell'impegno di coloro che realizzano un'offerta formativa che si è sempre distinta per livelli di eccellenza.

Un elemento strategico per il sistema dell'istruzione è rappresentato dalla diffusione territoriale dell'offerta che, pur con alcuni necessari aggiustamenti degli assetti attuali, si intende mantenere a garanzia in primis del diritto all'istruzione per tutti, ma anche quale presidio contro il rischio di abbandono e spopolamento delle zone più disagiate del territorio.

È necessario rendere più efficienti ed attrattivi i sistemi d'istruzione, formazione e lavoro regionale, assicurando alti standard di qualità nell'offerta di politiche attive del lavoro (accreditamento, standard formativi, certificazione dei percorsi e delle competenze). Occorre qualificare e incrementare le opportunità di accesso di tutti i cittadini (e soprattutto la parità fra uomini e donne) alla formazione lungo tutto l'arco della vita quale strumento per mantenerne l'occupabilità e l'adattabilità. È altresì necessario sviluppare politiche e interventi per accrescere le competenze delle figure decisionali delle imprese e quelle manageriali degli imprenditori e per favorire processi di trasmissione di impresa, favorendo in tali ambiti una maggiore presenza femminile.

Un fattore chiave per lo sviluppo economico regionale è costituito inoltre dal divenire luogo di attrazione di Intelligenza: si tratta dunque di promuovere la produzione e la diffusione della creatività promovendo lo scambio e l'ibridazione di esperienze con altre realtà nazionali ed internazionali, per accrescere l'offerta ed il consumo della progettualità delle professioni a maggiore inventiva (ricercatori, designer, architetti, professionisti delle ICT e della finanza, professioni dell'arte, dello spettacolo e del tempo libero, ecc.).

La rete della ricerca

Con questo obiettivo, la Regione intende consolidare la trasformazione in atto del sistema regionale, rafforzando la rete della ricerca e dello sviluppo tecnologico, qualificando la dotazione di infrastrutture, i servizi telematici a supporto della Pubblica Amministrazione, del sistema produttivo e della ricerca, mettendo in rete le competenze tecniche e scientifiche per la ricerca e l'innovazione e favorendo un migliore governo dei processi di ricerca, innovazione tecnologica ed organizzativa.

Riguardo al tema della ricerca e dell'innovazione, si tratta di dare continuità allo sviluppo della rete della ricerca industriale e del trasferimento tecnologico, attraverso l'attuazione di politiche di

sistema rivolte a favorire il dialogo fra ricerca e industria, agendo sia dal lato dell'offerta (università, enti e organismi di ricerca pubblici e privati), che dal lato della domanda (imprese).

Si tratta inoltre di realizzare un sistema a rete in grado di interloquire e attivare collaborazioni con i programmi e le iniziative di ricerca a livello europeo e mondiale. L'inclusione dell'Emilia-Romagna nella rete europea e internazionale della ricerca rappresenta uno degli obiettivi rilevanti per il futuro dell'economia regionale.

Per quanto riguarda l'offerta, è in corso una maggiore strutturazione della rete, attraverso la creazione di un sistema di accreditamento delle strutture di ricerca industriale rivolte al trasferimento tecnologico; un più stretto raccordo con i programmi di ricerca delle diverse aree tematiche; la realizzazione di Tecnopoli che mettano a disposizione adeguati spazi per la ricerca ed il trasferimento tecnologico (le cosiddette "Officine dell'Innovazione") e l'insediamento di imprese high-tech.

Rispetto alle imprese, è necessario consolidare l'attitudine alla ricerca e all'innovazione nell'ambito dei diversi cluster, anche attraverso la promozione della collaborazione ed il coordinamento dei vari attori che agiscono nell'ambito delle piattaforme tecnologiche regionali.

L'obiettivo è quello di passare da distretti produttivi a distretti tecnologici a forte vocazione di ricerca e innovazione, in grado di sviluppare reti di conoscenza e continuità nei processi di innovazione.

Per quanto riguarda la nuova rete dei tecnopoli della ricerca industriale, essa si svilupperà attraverso l'impegno di tutte le Università presenti sul territorio regionale, nonché di CNR, ENEA, Istituti Ortopedici Rizzoli e il contributo di centri e organismi di ricerca pubblici e privati, impegnando oltre 2000 ricercatori.

I nuovi tecnopoli si svilupperanno su 11 sedi nel territorio regionale, che vanno da Piacenza a Rimini presso le diverse sedi universitarie e scientifiche utilizzando anche nuovi contenitori dimessi delle città che verranno recuperati per il loro utilizzo ai fini della ricerca, mediante la costruzione di laboratori e strutture dedicate che si svilupperanno su circa 150.000 mq. di superficie, negli ambiti prioritari della meccanica avanzata, scienze della vita, agro-alimentare, costruzioni, energia e ambiente, ICT e multimediale (fig. 14).

L'obiettivo è pertanto quello di creare una rete diffusa di infrastrutture fisiche, gruppi di ricerca e attrezzature scientifiche per la ricerca industriale, al servizio delle principali filiere produttive, in grado di accrescere il livello di competitività della nuova industria regionale.

Figura 14 - I tecnopoli



Fonte: ASTER

Sviluppare nuovi sistemi di conoscenza per l'agricoltura, le risorse biologiche, la sicurezza alimentare

I recenti sviluppi inerenti una nuova agricoltura europea⁴⁵ richiedono azioni innovative, supportate da solide basi di conoscenza, in particolare sui temi della sicurezza alimentare, della stabilità degli agro-ecosistemi, delle funzioni delle aziende agricole. La ricerca su agricoltura e alimentazione è infatti una scienza di sistema, con metodiche trans-disciplinari di “lettura” di impatti complessi e di lungo termine. Inoltre, gli agro-ecosistemi si caratterizzano per capacità di auto-regolazione, sinergie ed antagonismi e per l'apertura all'influenza umana e delle fluttuazioni ambientali locale e globali. Per questo, la ricerca sulla complessità dei sistemi agrari è cruciale per un'evoluzione più sostenibile delle tecnologie agricole. Allo stesso modo sono importanti per il sistema agro-alimentare anche le innovazioni di prodotto, di processo ed organizzative nell'ambito delle filiere, al fine di conseguire l'aggregazione, la distintività e il posizionamento sui mercati delle produzioni di qualità certificata regionali.

Tre appaiono gli ambiti di ricerca più strategici:

- l'intensificazione eco-funzionale nella produzione di alimenti: diversamente dall'intensificazione agricola tradizionale (fondata sull'incremento degli input di nutrienti, pesticidi ed energia e sullo sfruttamento della biodiversità mediante ingegneria genetica), l'intensificazione eco-funzionale punta ad accrescere gli effetti positivi delle funzioni ecosistemiche, inclusa la biodiversità, la fertilità del suolo, l'omeostasi. Mira alla chiusura del ciclo dei materiali allo scopo di minimizzare le perdite (ad es. di sostanza organica), all'incrocio ottimale fra variabilità genetica e variazioni dell'ambiente, al benessere degli animali come chiave di aumento di produttività e qualità. Fondata sul principio di un più alto grado d'organizzazione del territorio, l'intensificazione eco-funzionale è un ambito ad alta intensità di conoscenza.

⁴⁵ In particolare dovuti al Comitato Permanente sulla Ricerca in Agricoltura – SCAR - istituito presso la DG Ricerca della UE.

- il rafforzamento delle economie rurali nel contesto globale: uno spazio rurale dall'economia rafforzata e con relazione funzionali avanzate con le città può puntare sul medio termine ad invertire i processi di spopolamento, attraendo nuova popolazione e migliorando le condizioni di vita. L'agricoltura organica, la produzione alimentare, l'eco-turismo devono rafforzare la loro funzione di drivers dello sviluppo rurale, mentre l'azienda agricola e l'agricoltore divengono soggetti attivi di un Land Management innovativo, che assicura beni pubblici al di là della semplice produzione di alimenti. La riproducibilità di risorse biologiche e naturali, la manutenzione delle reti ecosistemiche, la riduzione della CO₂, la qualità dei paesaggi, l'ottimizzazione del contenuto di materie organiche nei suoli, al fine di contrastare la presenza di nitrati nelle zone sensibili e vulnerabili, l'effettivo e mirato riutilizzo dei fanghi in agricoltura, unito allo sviluppo dell'uso del compost di qualità, anche in pieno campo, la cultura legata alle produzioni tradizionali, costituiscono "servizi territoriali" strategici, i cui effetti positivi travalicano lo spazio rurale per estendersi all'intero sistema territoriale ed al benessere dei cittadini.
- la salubrità degli alimenti come chiave della salute e della qualità della vita: il cambiamento nelle abitudini alimentari, nella direzione del consumo di prodotti più freschi ed integrali, con minori alterazioni di gusto, provenienti da filiere di produzione a minor input energetici, costituisce un orizzonte essenziale per la sostenibilità dei sistemi agro-alimentari. Ciò richiede lo sviluppo di ricerca intensiva ad es. nello sviluppo di sistemi di verifica della qualità delle produzioni, di miglioramento delle tecnologie di conservazione durante trasporto e distribuzione, di conoscenza dell'impronta ecologica di diverse tipologie d'alimenti, in base ad accurate analisi del ciclo di vita (LCA).

È altresì opportuna una maggiore conoscenza riferita all'agricoltura *non-food* (in particolare con finalità energetiche) ed al suo impatto sulla produzione e sulla sicurezza alimentare complessive. Perdita di biodiversità, una sempre più forte domanda idrica, costi crescenti lungo l'intera filiera, unitamente ai rischi del cambiamento climatico, pongono alla sostenibilità del sistema interrogativi cui la ricerca può contribuire a rispondere.

3.2.4 *Le reti materiali e immateriali dell'accessibilità e della promozione del sistema*

Le reti funzionali necessitano di adeguate reti infrastrutturali di comunicazione materiali e immateriali, sulle quali girano informazioni, merci, persone. Infatti, se da sole "le strade" non portano automaticamente sviluppo, è però assai improbabile che lo sviluppo si generi senza strade.

La rete infrastrutturale regionale primaria

La regione Emilia-Romagna si caratterizza come una grande area di snodo della mobilità nazionale, di persone e merci, con ruolo e funzione strategica rispetto al sistema economico e infrastrutturale italiano. Essa è al centro dei principali collegamenti plurimodali tra il nord e il sud del paese: il corridoio dorsale centrale, rafforzato dal potenziamento del sistema autostradale (Variante di Valico, ampliamento A1, nodo tangenziale-autostradale di Bologna e Passante, collegamento Campogalliano – Sassuolo) e dalla nuova rete dell'Alta Velocità; la direttrice adriatica, con il potenziamento della SS16 e le ramificazioni a sud verso Orte-Civitavecchia (E45) e a nord (E55), connessa attraverso Mestre alle autostrade per il nord-est dell'Europa, e integrata con il Porto di Ravenna per i trasporti del Mediterraneo; la direttrice Tirreno-Brennero, rafforzata dal tunnel di

base del Brennero, dal previsto potenziamento della rete ferroviaria Parma-La Spezia, dal collegamento con il porto di La Spezia e dal prolungamento dell'asse autostradale A15.

Per il trasporto combinato e organizzato delle merci tale sistema è integrato e interconnesso dal livello principale del sistema logistico regionale, formato dagli interporti o scali merci di Bologna, Modena-Marzaglia, Parma, Piacenza e dal porto di Ravenna, che costituisce uno dei gateway fondamentali del sistema portuale dell'alto Adriatico, specializzato nelle direttrici del Mediterraneo orientale. Naturalmente ad esso si associano i nodi portanti per la mobilità delle persone: accanto alle principali stazioni ferroviarie si evidenzia un sistema aeroportuale regionale che, nell'ambito di un quadro nazionale in forte evoluzione, presenta una movimentazione annuale complessiva di oltre 5 milioni di passeggeri, di cui 4 milioni fanno riferimento all'aeroporto di Bologna, caratterizzato anche da voli intercontinentali, mentre la restante parte è ripartita sugli altri tre aeroporti nazionali e internazionali di Forlì, Parma e Rimini.

L'Emilia Romagna ha bisogno di un robusto sistema regionale degli aeroporti in grado di rispondere alla forte domanda di relazioni con l'Europa e il mondo intero, anche a sostegno della competitività del sistema produttivo regionale.

Nell'attuale contesto di mercato per il settore aeroportuale e con il quadro normativo vigente è possibile superare le difficoltà incontrate nel raggiungimento del sistema regionale attraverso tre linee di azione:

1. favorire una forte integrazione modale con le altre reti di trasporto;
2. rafforzare la governance delle società aeroportuali con un azionariato fortemente motivato e non esclusivamente di emanazione pubblica;
3. ridefinire in modo coordinato i rapporti commerciali con le compagnie aeree per rimettere al primo posto le esigenze della comunità regionale.

Questo complesso sistema è collocato all'interno degli Assi Prioritari della grande rete europea TEN-T che, in particolare, interessa la Regione Emilia-Romagna con le Autostrade del Mare (Asse 21, Adriatico-Porto di Ravenna), il Corridoio/Asse I (Linea ferroviaria mista Berlino -Verona/Milano-Bologna -Napoli) e l'Asse 6 (ex Corridoio V, Lione -Trieste- Budapest). Scopo delle reti transeuropee è quello di creare nuovi sistemi di trasporto moderni ed efficienti, di ottimizzare le capacità e l'efficienza di infrastrutture nuove ed esistenti, di promuovere l'intermodalità e migliorare la sicurezza e l'affidabilità della rete per mezzo della creazione e del potenziamento dei terminali intermodali.

Su questo impianto è articolata la rete stradale regionale, strutturata su due livelli funzionali distinti: la "Grande rete", con funzioni di servizio nei confronti della mobilità nazionale e regionale di più ampio raggio; e la "rete di base", rivolta principalmente all'accessibilità dei distretti industriali, dei poli attrattivi e generativi e delle aree urbane.

Oltre a quanto sopra richiamato, nell'ambito della Grande Rete stradale assumono un ruolo particolare le seguenti infrastrutture con andamento est-ovest: la "Cispadana", che si qualifica come elemento di connessione tra i principali itinerari stradali e autostradali nord-sud, collegandosi con le direttrici A1-Autocisa nell'area parmense, A22-Autobrennero a Reggio, A13, E55 e SS16 Adriatica nell'area ferrarese e quindi con la E45 e A14; la "Pedemontana", localizzata a sud della via Emilia nella fascia pede-appenninica, in un'area densamente industrializzata nella quale spicca per importanza il distretto delle ceramiche. Entrambe queste infrastrutture si configurano come il completamento di una maglia in grado di conferire qualità ed efficienza alla regione sistema, valorizzando i territori serviti da tali infrastrutture e decongestionando l'asse centrale dell'A1/A14 e

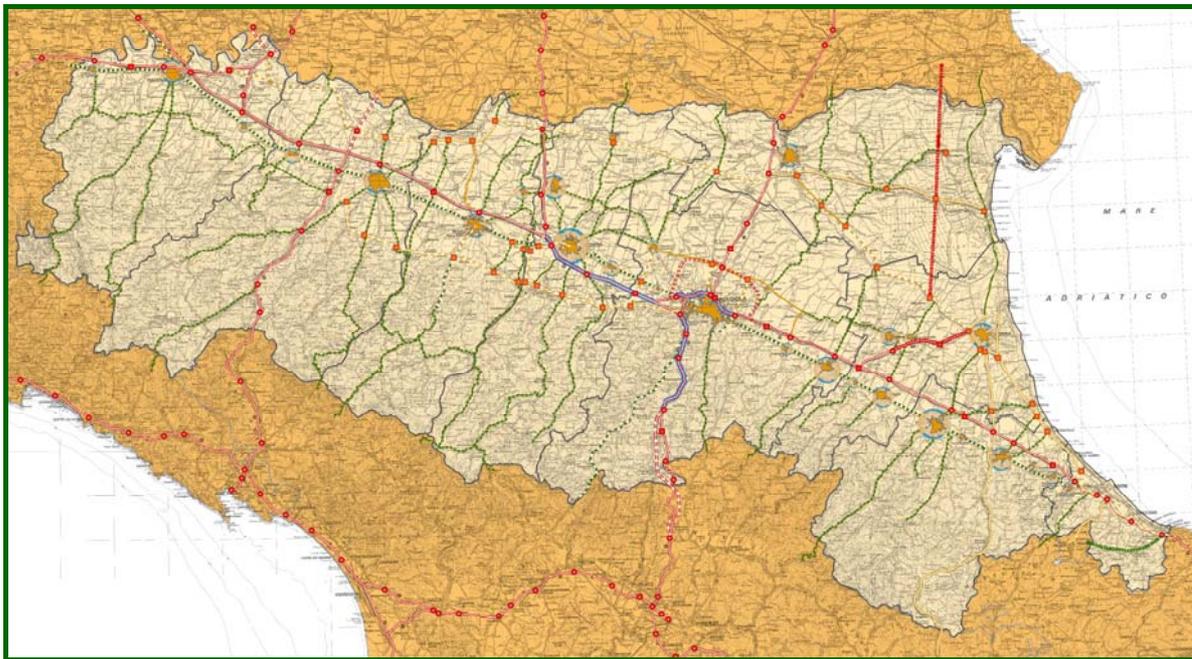
della via Emilia, il cui ruolo rimane comunque insostituibile e che si è ulteriormente confermato nel corso di questi ultimi anni, richiedendo anche interventi di riqualificazione e di variante.

L'assetto infrastrutturale portante sopra descritto, definito dal PRIT 98 (figg. 15 e 16), appare complessivamente efficace e del tutto attuale. Per altro il continuo aumento della domanda di trasporto privato, riscontrabile anche a livello nazionale ed europeo, accelerato da processi di trasformazione economica e territoriale, ha evidenziato l'insostituibilità della funzione svolta dagli assi principali della rete stradale. Ne esce così confermato il loro ruolo di collegamento e di sostegno di tutta la rete ed emerge, pur nella conferma dell'impianto generale, la richiesta di un loro potenziamento con nuove corsie nella rete autostradale o con varianti più locali in grado di ridare ordine alla complessità delle relazioni territoriali, necessario non solo per la via Emilia dove da più tempo si è evidenziata tale necessità.

L'esperienza effettuata mostra però la necessità di coordinare e rendere coerenti tali scelte ad azioni di governo della mobilità; è perciò necessario coinvolgere tutti i livelli istituzionali nella realizzazione di incisivi interventi per la riqualificazione della restante rete a sostegno della mobilità locale e del trasporto collettivo e, in generale, per la promozione di forme di mobilità sostenibile (quali, ad esempio, trasporto collettivo in sede propria; sviluppo di aree elusivamente pedonali e ciclabili; sviluppo di mezzi di trasporto a zero o basso inquinamento; car pooling, car sharing, etc), in assenza delle quali tali interventi potrebbero caratterizzarsi come stimoli per ulteriori aumenti del trasporto automobilistico. Inoltre i benefici derivanti dal miglioramento di accessibilità territoriale non devono essere vanificati dal peggioramento delle caratteristiche organizzative e insediative del territorio, sottoposto a pressioni da parte di fattori di rendita fondiaria contrastanti con le esigenze di competitività economica e di coesione sociale della regione.

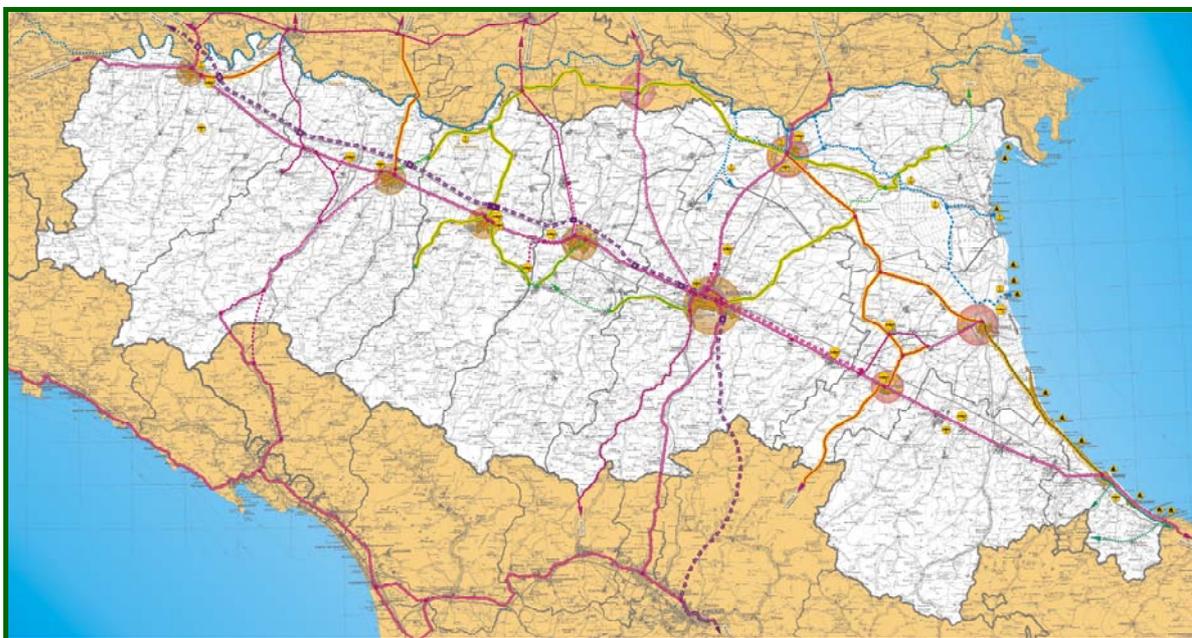
Meno soddisfacente, nonostante le importanti realizzazioni ferroviarie e stradali concretizzate, è lo stato di attuazione del disegno infrastrutturale pianificato, la cui insufficienza contrasta con le innegabili esigenze di accessibilità e competitività che, al contrario, richiederebbero l'accelerazione dell'attuazione degli interventi previsti. Realizzare concretamente la rete sopra descritta è dunque la priorità: questa assunzione, motivata dalla forte volontà di accompagnare la pianificazione con la programmazione e realizzazione delle infrastrutture, è stata recentemente ribadita e rafforzata, nei suoi interventi principali, nell'Atto Aggiuntivo all'Intesa Generale Quadro Stato-Regione nell'agosto 2008 e recepita nel DPEF del 2009. È stata inoltre compiuta una scelta attuativa che punta ad un maggiore utilizzazione della finanza di progetto, a partire dalla realizzazione della prima autostrada regionale: la "Cispadana".

Figura 15 - Rete stradale nazionale/regionale



Fonte: PRIT

Figura 16 - Rete ferroviaria



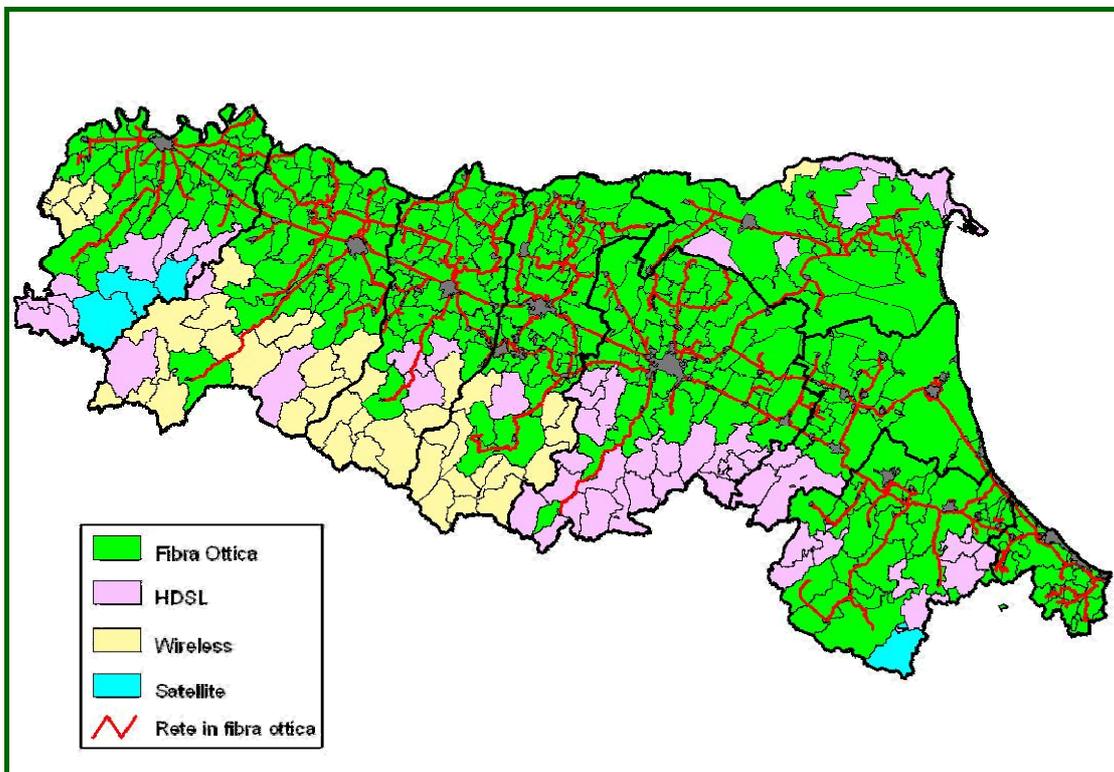
Fonte: PRIT

Tecnologie dell'informazione e della comunicazione per l'accessibilità alla conoscenza ed ai servizi

La Regione Emilia-Romagna considera da tempo lo sviluppo nella direzione di quella che viene definita società dell'informazione come una delle nuove e prioritarie dimensioni nelle quali pensare il proprio futuro. Sviluppo quindi delle nuove tecnologie informatiche e telematiche disponibili per cittadini e imprese; sviluppo delle opportunità nuove che tali tecnologie offrono anche specificamente all'operare della pubblica amministrazione nei suoi rapporti con i cittadini e nel suo lavoro quotidiano; sviluppo soprattutto di una società dell'informazione che significa oltre che tecnologia anche vera e propria nuova progettazione nella organizzazione di servizi, comunicazione, relazioni e crescita di nuova formazione e cultura anche in "digitale" per tutti, combattendo quella nuova possibile disuguaglianza che può essere invece determinata proprio da differenze di opportunità e di formazione per l'accesso alle nuove tecnologie e al nuovo mondo della conoscenza in rete.

Dal punto di vista della circolazione delle informazioni, lo sviluppo della rete telematica della PA regionale, Lepida (che copre ormai tutti gli enti locali della regione, due università, 20 aziende sanitarie in Emilia-Romagna - fig. 17) ha un'importanza fondamentale nell'assicurare l'inserimento nelle reti globali e la competitività della regione-sistema. Inoltre, essa ricopre un ruolo cruciale per le aree scarsamente abitate, poiché costituisce un asset su cui costruire le reti di accesso a contrasto del digital divide e quindi contribuire al mantenimento ed all'incremento dei presidi in questi territori. Il rinfittimento della rete geografica attraverso la costruzione delle MAN cittadine aumenta di gran lunga la capacità di tutta la nostra PA di essere in rete e di lavorare con la rete, contribuendo alla green economy attraverso processi importanti di dematerializzazione.

Figura 17 - Rete telematica Lepida



Fonte: PITER

Le reti di telecomunicazione sono anche state pensate nella dimensione di supporto alla gestione del territorio: ne è esempio importante R3 che nasce per dotare l'intero territorio regionale di una infrastruttura digitale radiomobile moderna ed efficiente per i servizi di emergenza⁴⁶.

In tema di ICT il concetto di rete è stato declinato anche come relazione tra gli enti, per creare un sistema condiviso di standard, soluzioni e competenze e rendere più agevole e dinamico l'effettivo dispiegamento dell'e-government. Nasce così la Community network dell'emilia.romagna, il governo delle iniziative in materia di società dell'informazione che tiene insieme tutti gli enti, sviluppa e aggiorna le soluzioni per l'intero sistema, superando qui come in altri ambiti la parcellizzazione tra tanti enti che ha caratterizzato tradizionalmente la PA italiana.

Sempre in tema delle ICT, in linea con la strategia e-Europe "i2010 – Una società europea dell'informazione per la crescita e l'occupazione" – è prioritario il supporto alla diffusione di un utilizzo avanzato delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, per creare vantaggi competitivi ai cittadini e cittadine ed alle imprese regionali, accrescendone la consapevolezza e gli investimenti, in particolare per quanto attiene l'accesso ai servizi avanzati (e-business, e-commerce, e-government, e-banking, e-learning, net-learning, e-health). Questo passaggio, verso la diffusione di competenze radicate in tema di ICT, servizi on line e gestione delle informazioni è fondamentale per la creazione di una cittadinanza digitale ma anche per tenere la nostra economia al passo con quella delle altre regioni europee di punta. In questo senso non si tratta più solo di alfabetizzazione ma di competenza a fare delle ICT strumento di creazione e produzione.

Reti corte, nodi e reti lunghe

Tuttavia anche se le nuove tecnologie della comunicazione rendono possibile operare in rete e in tempo reale con qualsiasi attore dislocato in qualunque parte del mondo, proprio questa possibilità ha contemporaneamente determinato un formidabile incremento degli spostamenti materiali locali e globali, che sempre più frequentemente si manifesta in termini di congestione del traffico con la conseguente riduzione di qualità ambientale e sociale. Basti pensare che in Emilia-Romagna l'incidenza dell'autotrasporto nella emissione di PM 10 (polveri sottili) è pari al 40% del totale contro il 24% dell'industria; che l'inquinamento acustico ha assunto in alcune aree livelli insopportabili; che la sicurezza stradale costituisce una delle principali priorità da perseguire.

La rete di lungo raggio in cui la mobilità è più potentemente organizzata è il trasporto aereo. Due aspetti si rivelano decisivi. Da un lato i flussi vengono massificati caricando dallo spoke su uno stesso aereo passeggeri con destinazioni diverse, lo stesso vale per gli aerei in partenza dall'hub, in quanto ogni aereo con una determinata destinazione carica passeggeri con origini diverse. Dall'altro la massificazione dei flussi consente alle compagnie di aumentare le frequenze in immissioni ed emissioni sull'hub e di aumentare il numero di origini e destinazioni finali offerte.

In pochi anni tutta la pianura padana è stata inviluppata dalla rete europea, che è la base per raggiungere anche un gran numero di destinazioni intercontinentali non direttamente attingibili dalla maggior parte degli aeroporti padani se non con prestazioni molto modeste. L'Emilia-Romagna è entrata inizialmente in questo circuito tramite l'aeroporto di Bologna che fra il 1990 e il 1995, sotto l'impulso delle principali compagnie aeree europee, ha aumentato le destinazioni internazionali dirette, le frequenze, ma soprattutto le potenzialità del volo indiretto.

⁴⁶ R3 permette comunicazioni in sicurezza tra i diversi soggetti che operano nelle situazioni di emergenza e la realizzazione di applicazioni e servizi specifici (ad esempio applicazioni in telemedicina in situazioni di emergenza, allarmi da sensori posizionati sul territorio ecc.). Questo asset è ora in uso a Polizie Municipali, protezione civile e 118 .

Dunque per l'Emilia-Romagna l'effetto rete si è esplicitato inizialmente innestando l'aeroporto di Bologna in una rete potentemente organizzata, sfruttando in questo modo l'intero potenziale delle varie compagnie europee semplicemente connettendosi con gli scali principali delle stesse. Data la fortissima concorrenza internazionale delle compagnie aeree, progressivamente anche gli altri aeroporti della regione si sono inseriti in questa rete, seppure non pienamente rispetto alle potenzialità e con fasi alterne. Non è da escludere che in futuro possano essere innestati più compiutamente sulla rete europea: questo può avvenire anche con un numero molto limitato di rotte, in quanto è sull'aeroporto principale che si verifica la moltiplicazione delle destinazioni.

L'effetto rete non è comunque limitato al trasporto aereo, l'altro grande sistema in formazione alla scala europea è quello costituito dall'Alta Velocità ferroviaria: le tratte italiane si stanno inserendo, seppur con fatica e troppo a rilento, in un sistema continentale in via di completamento negli Stati dell'Unione, con proiezioni anche verso l'Est europeo.

Alla scala europea, che è quella più rilevante per i collegamenti veloci, le tratte italiane funzionano come le parti periferiche della rete A.V. continentale con rilevanti possibilità di costituire in futuro una importante connessione sulla direttrice est-ovest dell'Europa centromeridionale. A scala nazionale Bologna è un nodo molto rilevante della sottorete in quanto è il punto di diramazione verso nord di tutte le direttrici e dunque servito con una frequenza particolarmente elevata. Bologna è poi il punto di aggancio di altre linee nazionali, tradizionali o velocizzate, e comunque in via di riorganizzazione come la direttrice adriatica.

Occorre tenere presente però che il potenziamento della rete ferroviaria attraverso la realizzazione di nuove tratte e l'ammodernamento di quelle tradizionali non risolve di per sé il problema di trasformare la rete fisica in una rete integrata di servizi. Anche in questo caso una adeguata organizzazione a rete è la strada per aumentare i livelli prestazionali del servizio per svariate esigenze, senza ridurre l'economicità di gestione; la varietà di servizi offerti da una integrazione reticolare all'interno del nodo ferroviario è peraltro l'unica strada per tentare di riconquistare quote di mercato al mezzo automobilistico privato, oggi dominante fino alle medie distanze e ancora molto incidente anche sulle distanze medio lunghe.

Se la organizzazione a rete del trasporto aereo è il risultato di una strategia delle compagnie che va favorita dal comportamento pubblico ed estesa come modello organizzativo ai diversi livelli di servizi nel trasporto ferroviario, altrettanto rilevante risulta la necessità di connessione fra questi due sistemi reticolari.

La connessione aeroporti-ferrovie è di interesse strategico e va studiata e attivata anche nella pianura padana promuovendo un forte processo di cooperazione. Le stazioni centrali e gli aeroporti costituiscono infatti una piattaforma bipolare di mobilità che integra diversi modi di trasporto e diversi livelli prestazionali: strade, autostrade, servizi metropolitani, servizi di bacino, servizi regionali, servizi intercity, Alta Velocità, servizi aeroportuali.

In Emilia-Romagna ciò vale soprattutto per Bologna che è nodo dell'A.V., della ferrovia tradizionale, del fascio autostradale e della rete aeroportuale.

La piattaforma di Bologna è di interesse immediato per l'intera regione. Attraverso di essa si istituisce una connessione fra le diverse stazioni ferroviarie della regione e i gate di allacciamento delle reti a lunga percorrenza.

Pur considerando le evidenti differenze dovute alla diversità dei contesti urbani e territoriali, ciò vale anche per la fermata medio-padana dell'A.V. a Reggio Emilia e l'integrazione intermodale appare una applicazione necessaria anche per le altre città servite dal servizio ferroviario regionale, rendendo le stazioni facilmente accessibili sia con i servizi ferroviari ad alta cadenza sia

con molte possibilità di uso. Progettare l'integrazione delle reti di trasporto collettivo, trasformandone i nodi in piattaforme multinodali, può consentire di massificare la domanda e quindi di implementare il mezzo pubblico a livelli impensabili se ciascuna rete di mezzi pubblici fosse progettata separatamente.

L'effetto rete producibile non riguarda solo l'accesso della regione a servizi di medio-lungo raggio, ma ha una rilevantissima ricaduta anche per il breve-medio raggio: la varietà di offerta che l'integrazione reticolare mette a disposizione può diventare competitiva con il mezzo privato.

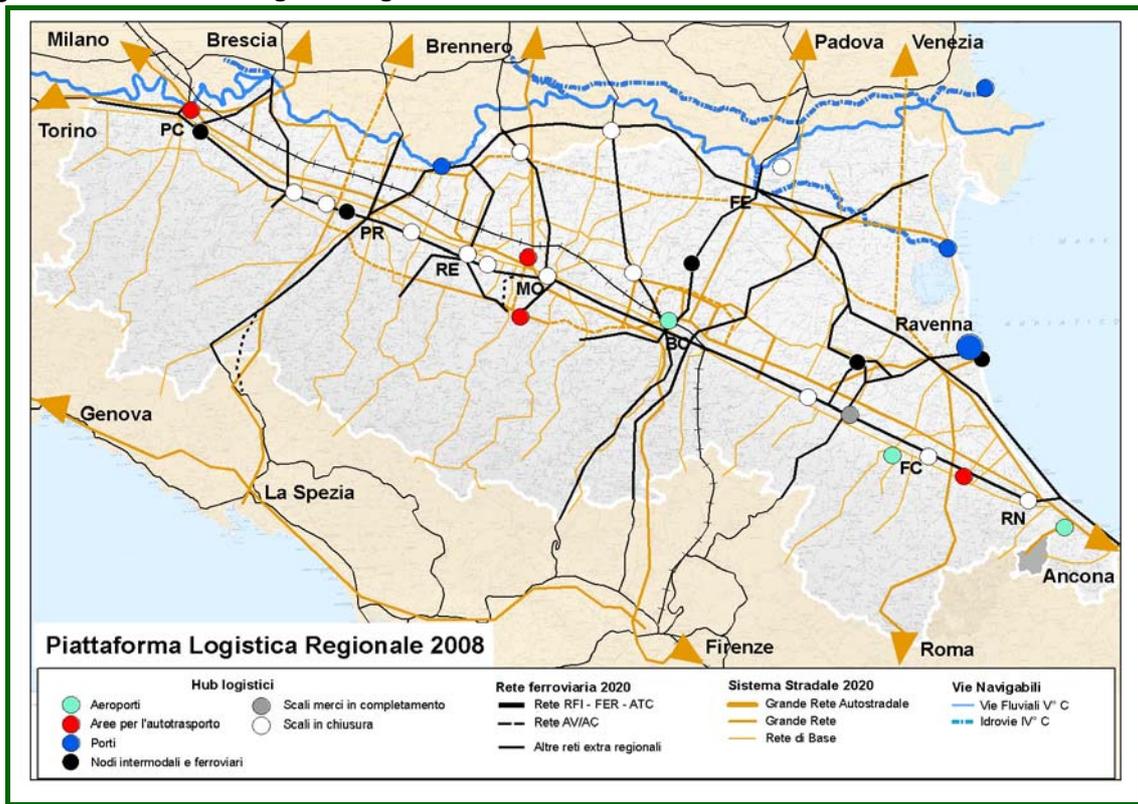
La questione del potenziale di rete ha una tale rilevanza ad ogni scala della mobilità da costituire di per sé il contenuto della pianificazione strategica. Essa è il prerequisito che decide l'efficacia e l'efficienza di una grande quantità di progetti regionali e locali e costituisce l'architrave della regione sistema.

La rete della logistica

La logistica per il trasporto delle merci, oltre a costituire un campo di attività sempre più vitale per la competitività del nostro sistema di imprese, assume un particolare rilievo per l'Emilia-Romagna che, insieme alle altre regioni dello spazio padano-alpino, può diventare la più importante piattaforma territoriale che si affaccia sul Mediterraneo con potenzialità tali da governare efficacemente l'insieme delle relazioni che l'intera Europa intrattiene con i Paesi del bacino stesso, in particolare quelli del sud est europeo e dell'area medio orientale, e con le regioni emergenti del sud est asiatico, prime fra tutte India e Cina. La nostra regione già ora può mettere a disposizione infrastrutture di primo piano e con grandi potenzialità, molteplici attività nella distribuzione e movimentazione delle merci, competenze organizzative consolidate. Il porto di Ravenna e gli interporti di Bologna e Parma con gli scali di Piacenza (Le Mose), Dinazzano-Marzaglia e Villa Selva definiscono il livello più alto della specializzazione, al quale occorre far corrispondere il massimo rafforzamento possibile. Gli scali di Lugo, Faenza e Imola, rappresentano un secondo livello da portare a termine, a cui occorre far corrispondere un ruolo complementare adeguato.

Nel prossimo futuro, anche per effetto di un inevitabile cambio di paradigma nei processi di crescita dell'economia maggiormente rivolti alla sostenibilità ambientale e all'equità sociale, l'organizzazione manifatturiera richiederà flussi crescenti di servizi logistici legati alla rilevanza che hanno assunto la specializzazione e la divisione del lavoro fra imprese legate in rete ma territorialmente più distanti. Il raggio medio della distribuzione peraltro tende ad ampliarsi per effetto della deverticalizzazione dei cicli produttivi, dell'esternalizzazione di produzioni e di servizi, della personalizzazione dei prodotti e in generale dell'aumento di varietà e variabilità dei fabbisogni di relazione. L'ampliamento del raggio medio della divisione del lavoro è dovuto anche all'ingresso nell'area della produzione moderna di un numero crescente di paesi emergenti cui sono decentrate parti del ciclo produttivo, all'apertura dei distretti industriali verso rifornimenti e sbocchi diversificati, al crescente utilizzo di piccole imprese manifatturiere e di imprese di servizi esterni all'area distrettuale.

Figura 18 - Piattaforma logistica regionale



Fonte: Servizio Viabilità, Navigazione interna e Portualità Commerciale

E' in questo scenario che emergono con chiarezza sia le potenzialità di un'area logistica regionale, che nuovi ruoli per gli operatori locali. Questa potenzialità è, tuttavia, sviluppabile solo sotto alcune stringenti condizioni: l'area logistica non deve presentarsi come un insieme eterogeneo di infrastrutture (porti, autoporti, interporti, aeroporti), ciascuna delle quali è debole nel proprio segmento competitivo; è necessario un certo grado di integrazione sia infrastrutturale che, soprattutto, di coordinamento di servizi per consentire che la regione venga vista a livello internazionale come una piattaforma polifunzionale e poliservizio; è necessario che gli operatori del trasporto e dell'intermediazione commerciale tendano a configurarsi come operatori logistici specializzati in grado di offrire servizi come parti integranti del complesso delle relazioni fra imprese.

La formazione di un sistema logistico regionale si presenta come una grande opportunità per riqualificare le attività specializzate in segmenti logistici già oggi presenti, in particolare quelle di intermediazione internazionale, ed è necessaria per creare sistemi di servizi logistici che possano favorire la ristrutturazione e la riqualificazione di importanti segmenti produttivi in agricoltura, nei distretti industriali e nel terziario. La presenza di un efficiente sistema logistico è inoltre decisiva per attrarre operatori nazionali ed internazionali alla ricerca di luoghi attrezzati in cui insediare le proprie attività produttive o distributive.

Una simile prospettiva assume particolare rilevanza sia per operare il rilancio, la qualificazione e la specializzazione delle società pubblico-private che operano direttamente nella logistica dei trasporti, o in aree afferenti come i mercati o le fiere, sia per riposizionare gli investimenti infrastrutturali in un quadro coerente volto non solo all'incentivazione di alcuni segmenti (singoli centri merci, singole tratte di collegamento), ma anche ad una organica integrazione fra i singoli

elementi del sistema, in particolare la connessione fra reti interne ed esterne. Per quanto riguarda il sistema fieristico, la Regione ritiene opportuno intraprendere un percorso d'integrazione a rete fra le strutture fieristiche regionali, organizzando le funzioni in modo integrato, come le reti commerciali per l'estero e le iniziative per la promozione per gli investimenti all'estero.

Tuttavia per il successo di questa iniziativa è indispensabile il ruolo che le singole città sono disposte ad assegnare alla costruzione di una logistica internazionale, incidendo anche spesso in modo significativo sugli assetti urbani esistenti, e al peso che intendono attribuire alla riqualificazione dell'ambiente in abbinamento alla razionalizzazione della distribuzione merci all'interno delle aree urbane (city logistics).

Il tema di una più razionale organizzazione spaziale delle aree a destinazione produttiva è di grande rilievo sia per l'efficienza e l'efficacia dei sistemi di mobilità di merci e persone che per quanto riguarda l'organizzazione e la qualità paesaggistica dei mosaici urbano-territoriali. Oggi sono ben più di mille le aree industriali e artigianali presenti in Emilia-Romagna, con una distribuzione spesso dispersa e caratterizzata da scarsa efficienza sia dal punto di vista di una piena occupazione degli spazi e dell'accessibilità materiale ed immateriale, che da quello della logistica, della gestione energetica, della dotazione ambientale.

Sarà quindi opportuno puntare a concentrare la localizzazione dei siti produttivi in siti congrui dal punto di vista dell'accessibilità e di una più razionale gestione delle dotazioni energetico-ambientali. In tal senso appare di grande interesse la sfida rappresentata dalle Aree Produttive Ecologicamente Attrezzate (APEA), fondate sui principi della green economy e dell'ecologia industriale, di adeguate caratteristiche dimensionali, di accessibilità di merci e lavoratori, di dotazioni infrastrutturali e tecnologiche, di logistica avanzata per il ciclo dei materiali e dei rifiuti, della stessa qualità della progettazione dell'inserimento paesaggistico.

Le previsioni di nuovi insediamenti destinati alla Grande Distribuzione Organizzata (GDO) comporteranno l'allargamento dei problemi logistici dai centri storici alle cinture esterne, dove sono localizzati il maggior numero di centri di distribuzione ed un crescente numero di veicoli commerciali e privati, con ulteriore congestione viaria. Una possibile soluzione consiste nel prevedere centri di transhipment delle merci che - situati nella periferia della città o subito a ridosso di essa - raccolgano le merci destinate all'area urbana da veicoli pesanti e gestiscano le consegne con piccoli mezzi a basso impatto ambientale, ottimizzando percorsi e orari. Nell'ottica di nuovi insediamenti logistici è necessario favorire il ricorso a forme di (ri)uso di aree urbane, periurbane ed industriali in disuso, evitando il consumo di territorio rurale.

Il sistema fieristico regionale, piattaforma per l'internazionalizzazione

Il sistema fieristico regionale è la seconda grande piattaforma fieristica italiana e tra le prime a livello continentale per quantità e qualità delle manifestazioni ospitate, numero di espositori e di visitatori. Il fattore competitivo è insito in manifestazioni che rappresentano marchi fieristici riconosciuti, eventi di riferimento a livello internazionale con lunghe tradizioni alle spalle che testimoniano la professionalità e il know how di eccellenza degli organizzatori e dei nostri quartieri fieristici. L'internazionalizzazione delle manifestazioni è un fattore cruciale sul quale si gioca il successo delle fiere. D'altra parte l'internazionalizzazione delle fiere è un canale fondamentale per la proiezione internazionale dell'economia locale, per il consolidamento delle relazioni fra le imprese e le filiere produttive e per l'attrazione di competenze e conoscenza.

I principali quartieri fieristici regionali, in questa ottica, fanno anche intraprendendo un processo di esportazione delle proprie manifestazioni di eccellenza nei principali mercati mondiali. In questa direzione la Regione, oltre a stimolare e sostenere un incoming strutturato e mirato, pone grande attenzione all'outgoing fieristico come strumento di marketing collettivo.

Per fare fronte alla crescente competizione globale, la strategia per il sistema fieristico regionale si delinea su un binario principale: fare sistema e contemporaneamente esaltare le eccellenze dei diversi poli. Da un lato quindi le fiere devono scommettere sull'integrazione delle competenze e dei servizi e sul coordinamento degli sforzi e, dall'altro, devono esaltare le loro specializzazioni.

Tali obiettivi e motivazioni sono alla base della partecipazione della Regione e degli Enti Locali alle società fieristiche regionali, con particolare riguardo allo sviluppo coordinato di una logica di sistema, dello sviluppo di sinergie e integrazioni fra le società stesse, di garanzia del rapporto fra società fieristiche e territorio.

Finanza e accesso al credito

La rete regionale degli sportelli bancari dell'Emilia Romagna, che presenta oltre 3.500 sportelli è una delle più sviluppate e capillari a livello nazionale: l'indice di diffusione mostra la presenza di 83 sportelli ogni 100.000 abitanti, dato che conferma la nostra Regione seconda soltanto al Trentino Alto Adige, con un indice di copertura a livello comunale prossimo al 100%.

In termini di caratteristiche dell'offerta bancaria, sono presenti tutti i principali gruppi nazionali accompagnati dal ricchissimo mondo delle banche popolari e del credito cooperativo. Rispetto alle dimensioni delle banche, si rileva una buona presenza anche dei grandi istituti con una incidenza media che rimane però inferiore a quella nazionale (35,4% contro 38,4%); più significativo rispetto alla media nazionale è invece il peso delle piccole banche con forti legami territoriali (26,8% contro 22,5% a livello nazionale).

La rete capillare del sistema bancario nella nostra regione, si accompagna ad una forte crescita anche dei servizi telematici rivolti ad imprese, enti e famiglie, che collocano la nostra Regione in linea con le grandi regioni del Nord.

In termini di efficienza del mercato del credito, sappiamo che da sempre la nostra Regione presenta livelli di costo del credito inferiori alla media nazionale, legati al minor rischio delle operazioni poste in essere: l'obiettivo anche per il futuro è quello di garantire tale andamento, favorendo livelli di elevata concorrenzialità dell'offerta ma, allo stesso tempo, di forte radicamento e conoscenza del nostro territorio e del nostro sistema imprenditoriale. Ciò è possibile grazie anche

allo sviluppo di una articolata rete di consorzi fidi⁴⁷, in una fase di grande trasformazione che porterà alla creazione dei soggetti intermediari vigilati, specializzati nella garanzia, in grado di sostenere il ruolo delle banche e garantire livelli sempre più contenuti del costo del credito per le imprese.

La rete degli istituti di credito dovrà quindi sempre più interagire con la nuova rete dei consorzi fidi regionali, anch'essi articolati in sportelli diffusi su tutto il territorio, e permettere efficienza al mercato del credito e della garanzia assicurando, nel nuovo scenario, anche la necessaria liquidità al sistema produttivo regionale.

D'altra parte le imprese, caratterizzate nella nostra regione dalla piccola dimensione, proprio in vista dell'applicazione degli accordi di Basilea 2 sul credito, nonché a fronte della crescente complessità dei mercati e della produzione, dovranno sempre più trovare strumenti in grado di favorire i loro processi di capitalizzazione, nonché di crescita e di sviluppo, anche attraverso nuove forme di aggregazione, che richiedono risorse finanziarie e organizzative adeguate. L'evoluzione della struttura industriale e dei servizi regionali dovrà pertanto sempre più orientarsi verso aggregazioni di filiera, capaci di assicurare una presenza stabile sui mercati internazionali delle nostre imprese, attraverso il supporto di un sistema efficiente e moderno di servizi bancari e finanziari.

3.2.5 *Le reti dell'energia*

Il Piano Energetico Regionale, ha definito obiettivi e linee di azione per una riqualificazione del sistema energetico regionale con il proposito di un nuovo sviluppo sostenibile in linea con il raggiungimento degli obiettivi di Kyoto.

Dopo gli importanti risultati raggiunti nel livello di metanizzazione del territorio⁴⁸, a partire dal 2000 si è conclusa la riconversione del parco termoelettrico regionale, sostituendo i vecchi impianti ad olio combustibile con nuovi ed efficienti impianti a gas naturale, perseguendo contemporaneamente l'obiettivo di autosufficienza elettrica e di riduzione delle emissioni di CO₂.

⁴⁷ La rete dei consorzi fidi rappresenta una risorsa importante a sostegno del tessuto imprenditoriale dell'Emilia-Romagna.

Le linee di intervento della Regione, attraverso significativi investimenti nei fondi di garanzia, hanno consentito ai Confidi di affermare il loro ruolo di rete di comunicazione tra banche ed imprese, ma anche tra istituzioni ed imprese, che ha facilitato l'accesso al credito per una platea molto vasta di medie, piccole e piccolissime imprese che costituiscono l'asse portante del nostro sistema economico.

Il problema dell'accesso al credito rimane centrale nell'azione della Regione, e vede nel ruolo dei consorzi fidi un punto di riferimento fondamentale per creare un sistema del credito radicato a livello territoriale e competitivo rispetto al sistema bancario. Gli interventi che la Regione, in collaborazione con il sistema dei consorzi fidi, ha realizzato e sta realizzando, hanno riguardato:

- la qualificazione e lo sviluppo dei consorzi fidi medesimi (anche attraverso il sostegno a processi di informatizzazione e messa in rete);
- a costituzione di fondi di garanzia finalizzati a promuovere investimenti di carattere innovativo e gestiti dai tre confidi di livello regionale;
- la promozione di forme di aggregazione tra consorzi, anche nella prospettiva di una loro trasformazione in intermediari vigilati iscritti nell'elenco di cui all'art. 107 del T.U. bancario.

Con particolare riferimento all'obiettivo del rafforzamento del ruolo dei confidi, l'art. 41 della Legge regionale 21 dicembre 2007, n. 24 (finanziaria per il 2008) ha previsto la possibilità da parte dei confidi medesimi, e previa autorizzazione della Regione, di imputare a capitale sociale, al fondo consortile o alle riserve patrimoniali le risorse allocate presso i propri fondi rischi o altre riserve e derivanti da contributi erogati dalla Regione medesima ai sensi di una serie di leggi regionali di settore tra le quali, in particolare, le Leggi regionali nn. 13/1977, 31/1991, 22/1990 e 31/1991. Ciò in vista di una loro trasformazione in intermediari vigilati dalla Banca d'Italia iscritti nell'elenco speciale di cui all'art. 107 del T.U. bancario.

Per quanto riguarda, in particolare, il settore dell'artigianato, oltre ad aver sostenuto i processi di aggregazione dei confidi del settore che ha visto la nascita di un unico consorzio di garanzia (Unifidi), la Regione ha costituito un fondo di controgaranzia con una dotazione di oltre 11 milioni di € finalizzato a sostenere gli investimenti delle imprese. Sono peraltro in corso di trasformazione anche i consorzi dell'industria, della cooperazione, e del commercio e turismo.

⁴⁸ Estremamente marcata è stata la evoluzione delle reti locali di distribuzione la cui estensione si è quintuplicata dal 1970 ad oggi. Il rilevante grado di metanizzazione della regione è dimostrato dalla diffusione del servizio a livello dei comuni talché a tutt'oggi risultano raggiunti 325 comuni nei quali risiede oltre il 99% della popolazione regionale.

Allo stesso modo si è avviata negli ultimi anni la produzione di energia da fonti rinnovabili, in linea con gli obiettivi del Piano energetico regionale, in particolare per quanto riguarda l'idroelettrico, il fotovoltaico e le biomasse, cui si è accompagnato il significativo sviluppo degli impianti in cogenerazione e delle reti di teleriscaldamento⁴⁹ e della generazione distribuita in diverse aree del territorio regionale⁵⁰.

Dal punto di vista del risparmio energetico, di grande rilievo per il raggiungimento degli obiettivi futuri è la nuova applicazione a livello regionale dei requisiti minimi di prestazione energetica degli edifici e la previsione, in parallelo, del ricorso a fonti rinnovabili per il fabbisogno di energia anche in attuazione delle direttive comunitarie, che consentiranno insieme alla nuova programmazione degli insediamenti residenziali di ridurre e di ottimizzare i consumi energetici regionali.

L'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse energetiche e lo sviluppo delle fonti rinnovabili trovano piena applicazione nella costruzione della nuova rete delle aree ecologicamente attrezzate che coinvolgeranno aree produttive di interesse sovracomunale in grado di riqualificare gli insediamenti esistenti e creare nuovi insediamenti industriali attraverso il raggiungimento di elevati standard energetico-ambientali, in linea con la nuova programmazione regionale. Si tratta di aree che per le loro caratteristiche di accessibilità e qualità degli insediamenti in termini di infrastrutture ambientali, energetiche, telematiche consentiranno alle imprese di fruire di servizi avanzati e integrati garantendo competitività, sicurezza ed efficienza al nostro sistema produttivo regionale.

Le nuove prospettive del sistema energetico regionale da assumere sin d'ora anche in linea con gli obiettivi posti dalla nuova direttiva comunitaria 20-20-20, comportano una piena assunzione di

⁴⁹ Il teleriscaldamento urbano è un sistema integrato preposto al trasporto ed alla consegna dell'energia termica prodotta da una o più centrali di produzione ad una pluralità di edifici per impieghi connessi prevalentemente con gli usi igienico-sanitari e la climatizzazione, il riscaldamento, il raffrescamento, il condizionamento degli ambienti ad uso civile ed industriale. Il teleriscaldamento urbano si configura come un servizio locale di interesse pubblico volto ad assicurare il servizio energetico ad una utenza collettiva conseguendo risultati di risparmio energetico, uso razionale e valorizzazione delle risorse energetiche disponibili nel territorio, tutela dell'ambiente.

La crescente richiesta di energia elettrica, derivante dalla massiccia diffusione di impianti di raffrescamento, rende prioritario sostenere ed incentivare la realizzazione di impianti di teleriscaldamento abbinati al raffrescamento/condizionamento estivo. In tal modo, oltre a incidere positivamente sulla minore richiesta di energia elettrica, si migliorerebbe ulteriormente l'efficienza degli impianti e il loro impatto sull'ambiente.

Le potenzialità diffuse del teleriscaldamento sono legate alla flessibilità e modularità del sistema, per cui il servizio ben si adatta a piccoli comuni, quartieri, insiemi di edifici civili ed industriali in grado di esprimere una domanda di calore sufficientemente concentrata e costante nel tempo, con la possibilità di estendere il servizio a nuove utenze in tempi successivi. Le reti di teleriscaldamento sono presenti in Regione fin dagli anni '70: il primo esempio è rappresentato dalla rete "Giardino" di Modena nel 1971, seguita dalle reti cittadine di Reggio-Emilia, Imola e Ferrara. Sulla scia di queste prime iniziative, sono oggi ben 12 le città dell'Emilia-Romagna dotate di sistemi di riscaldamento urbano, a fronte di un totale nazionale di 37 città teleriscaldate.

Al 2003 le reti presenti in Regione sono 23, con uno sviluppo complessivo di 326 km ed una volumetria teleriscaldata di circa 24 milioni di m³, pari al 17% del totale nazionale. La potenza termica complessiva installata nelle centrali è di 674 MWt, con una potenza termica massima immessa in rete di 508 MWt ed un'energia termica fornita all'utenza, all'anno, di 780 GWh, pari al 16,3% del totale nazionale. In particolare gli impianti dedicati alla produzione di biogas da biomasse e rifiuti rivestono un ruolo importante nello sviluppo della GD, in quanto ad impatto limitato e territorialmente di più semplice accettabilità da parte delle popolazioni.

⁵⁰ In sostanza la generazione distribuita (GD) rappresenta una modalità in alcuni casi di sola produzione elettrica, in altri di produzione combinata (energia elettrica/meccanica + calore) o plurima (trigenerazione ossia energia elettrica/meccanica + calore + freddo), collocata in prossimità dell'utenza ed al servizio della stessa, in un rapporto di complementarità e integrazione con la generazione centralizzata.

Anche le tecnologie che rientrano nell'ambito della GD sono varie, da quelle a fonti rinnovabili come il mini-idro, fotovoltaico, turbine eoliche, impianti a biomasse, alle tecnologie a combustibili fossili quali turbine a gas, celle a combustibile, ecc., alle tecnologie a fonti rinnovabili o fossili per la produzione combinata di energia elettrica e termica (cogenerazione e trigenerazione), recuperi energetici (turboespansori, recupero di calore di processo, ecc.).

I vantaggi della GD, in comunanza con il teleriscaldamento, sono connessi al miglior utilizzo di fonti rinnovabili e di risorse marginali, all'aumento di flessibilità e di capacità del sistema elettrico di risposta alle interruzioni di rete ed alle turbolenze del mercato, alla possibilità di sviluppo modulare dell'offerta in connessione allo sviluppo territoriale, al legame tra produzione energetica ed utenza, rendendo quest'ultima informata e partecipe delle decisioni che riguardano le iniziative di risparmio energetico, uso razionale dell'energia, copertura del fabbisogno locale. L'energia primaria utilizzata negli impianti proviene in gran parte da gas naturale e recupero energetico di rifiuti solidi urbani; le reti di Ferrara e Bagno di Romagna, inoltre, sfruttano anche la fonte geotermica.

responsabilità da parte della società regionale⁵¹, con un ruolo importante della programmazione ai diversi livelli territoriali promuovendo:

- l'adozione da parte di Comuni e Province, in loro atti di programmazione, di veri e propri nuovi Piani Regolatori delle comunità energetiche locali,
- la progressiva affermazione dell'eco-edilizia con un ruolo centrale dell'edilizia pubblica e di quella privata convenzionata,
- gli investimenti per l'innovazione energetica nel settore produttivo con interventi integrati sulle aree e sull'efficiamento delle imprese,
- la creazione di un sistema della mobilità regionale improntato sull'innovazione delle tecnologie e dei combustibili,
- il consolidamento dell'eccellenza raggiunta nel livello delle infrastrutture del sistema metano regionale⁵²,
- la diffusione delle reti della generazione distribuita e del tele-riscaldamento,
- il ruolo delle energie rinnovabili promuovendo in particolare la diffusione delle piattaforme solari e la valorizzazione delle biomasse endogene,
- la ricerca e la sperimentazione nel campo degli usi finali dell'energia e delle tecnologie avanzate di produzione.

Queste direttive si dovranno coniugare agli indirizzi urbanistici e di programmazione territoriale per valorizzare il tema dello sviluppo delle fonti rinnovabili come interventi di interesse pubblico, anche rispetto alle tematiche dell'uso del territorio.

⁵¹ Il sistema della produzione elettrica regionale è stato sottoposto ad una grande trasformazione che ha comportato la sostituzione dei vecchi impianti ad olio combustibile con impianti a tecnologia avanzata ed alta efficienza e alimentati a metano. Nel periodo 1995-2005 i prodotti petroliferi sono passati dal 76% al 2% a fronte di un aumento del gas naturale dal 15% all'87%.

Negli ultimi anni si è registrato un aumento della produzione interna di energia elettrica che ha portato ad una progressiva diminuzione del deficit elettrico regionale, attestandolo al 12,9% nel 2007.

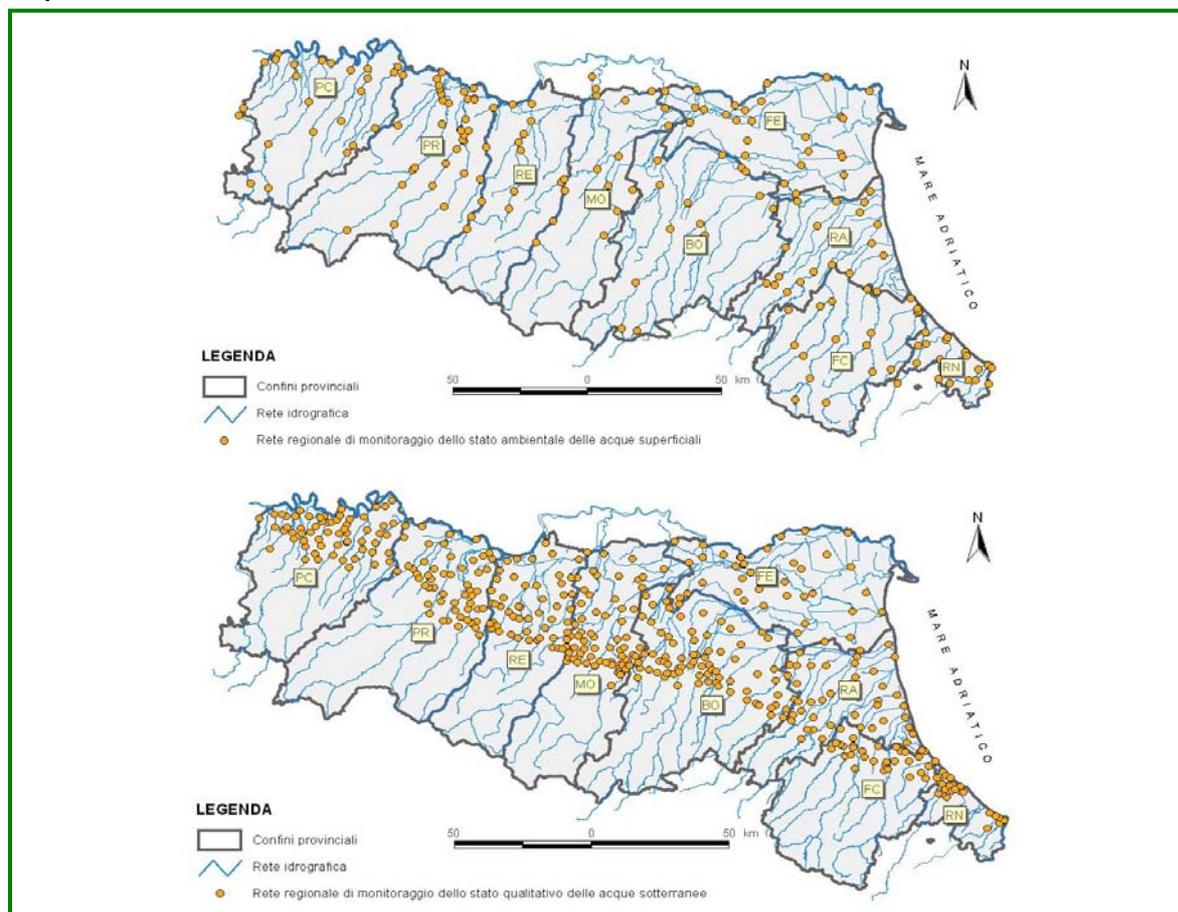
Per quanto riguarda la rete elettrica, la parte della rete nazionale a 380-220 kV che attraversa l'Emilia-Romagna è di circa 1302 km, pari al 6% del totale nazionale, per un densità superficiale (58,8 m/kmq), inferiore al corrispondente valore medio dell'Italia Settentrionale (93,3 m/kmq) e dell'Italia (71,7 m/kmq).

⁵² La produzione regionale di gas naturale dal 1998 al 2003 è calata di circa 3 miliardi di metri cubi. Se dovesse continuare questo trend, nel 2010 la produzione interna si attesterebbe su di un valore pari a circa 3 miliardi di metri cubi, a fronte di una domanda che come detto potrebbe raggiungere i 14 miliardi di metri cubi.

3.2.6 Le reti dell'acqua

Il territorio emiliano romagnolo è percorso da una fitta rete di corsi d'acqua naturali ed artificiali. Le modificazioni dell'uso del suolo che negli ultimi quarant'anni hanno caratterizzato il territorio regionale – in particolare le nuove urbanizzazioni e l'impermeabilizzazione di nuove porzioni di terreni – hanno incrementato le portate affluenti ai corsi d'acqua ed influenzato il comportamento idraulico dei corpi idrici, determinando un aumento delle velocità di formazione delle onde di piena. A questo fattore di origine antropica si aggiungono condizioni meteo-climatiche che sempre più di frequente si manifestano attraverso eventi piovosi localizzati di forte intensità e breve durata, che inducono forti sollecitazioni soprattutto sul reticolo naturale minore e di bonifica.

Figura 19 - Le reti regionali di monitoraggio dello stato ambientale delle acque superficiali e delle acque sotterranee



Fonte: Servizio Valutazione di Impatto e Promozione Sostenibilità Ambientale

Nelle aree di pianura, il reticolo assume connotati di marcata artificialità strutturale: nel corso del secolo passato i corsi d'acqua naturali sono stati progressivamente arginati, con il conseguente irrigidimento dei naturali processi evolutivi, per difendere insediamenti, infrastrutture e attività produttive; il reticolo di bonifica, diversamente, presenta per sua stessa natura condizioni morfologiche e idrauliche di scarsissima naturalità.

Anche alla luce delle direttive comunitarie in materia ambientale e di difesa dalle alluvioni, è auspicabile sviluppare conoscenze e azioni che integrino le pratiche consolidate di difesa del suolo e di sicurezza idraulica nel quadro più generale di un assetto fluviale che, compatibilmente con lo

stato insediativo del territorio, consenta al corso d'acqua di evolvere più liberamente e sviluppare dinamiche morfologiche e idrauliche più naturali, anche al fine della conservazione e del recupero ambientale del sistema fluviale nel suo complesso. In ambito regionale si possono già individuare primi esempi di progettazione "virtuosa" in tal senso, sia sul reticolo naturale, sia su quello di bonifica.

Nei tratti montani i corsi d'acqua regionali presentano carattere torrentizio e di sostanziale naturalità, sebbene in alcuni casi essi si collochino in un contesto fortemente antropizzato. Sicurezza idraulica e stabilità dei versanti sono strettamente correlate, in quanto eventuali fenomeni erosivi, che incidono su profilo di fondo e sponde di un corso d'acqua possono esercitare azioni destabilizzanti al piede del versante costituendo un fattore di potenziale innesco di movimenti franosi che, a loro volta, possono produrre pericolose occlusioni d'alveo.

Occorre pertanto governare le interazioni tra le dinamiche fluvio-torrentizie e quelle di versante, specie nelle aree montane caratterizzate da un maggior grado di infrastrutturazione e antropizzazione, anche tenendo conto degli effetti positivi che una corretta sistemazione idraulica delle aree di alto bacino determina sui regimi idraulici di pianura.

I numerosi interventi di sistemazione effettuati in passato, costituiti principalmente nella realizzazione di briglie, soglie, difese spondali e risagomature d'alveo, necessitano inoltre di una continua attività di controllo e monitoraggio che ne verifichi la funzionalità in relazione al regime idrologico del corso d'acqua interessato e che stabilisca, ove necessario, le modalità e la frequenza delle operazioni di manutenzione. Proprio quest'ultimo aspetto della gestione delle opere risulta di fondamentale importanza e si è dimostrato spesso determinante per l'efficienza dei manufatti.

Acque superficiali e sotterranee

Le reti regionali di monitoraggio, attive fin dagli anni '80, permettono, attraverso l'analisi dei dati forniti, di conoscere il quadro quali-quantitativo delle acque superficiali e sotterranee.

Le misure di tutela qualitativa promosse dalla Regione, in questi ultimi anni, si sono concentrate principalmente sul controllo degli scarichi. In particolare, sono state emanate disposizioni in materia di gestione dei fanghi di depurazione in agricoltura; definiti criteri e norme tecniche per l'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento; definiti indirizzi per la gestione delle acque di prima pioggia; completato il programma degli interventi di adeguamento degli scarichi delle acque reflue urbane derivanti dagli agglomerati.

A fronte di tali misure, per quanto attiene i corsi d'acqua, ad una buona qualità in tutto il settore appenninico segue una fascia di qualità media nell'area pedecollinare, che spesso si conserva anche nella media e bassa pianura. Diversamente, si riscontrano condizioni di qualità scadente dovute al diverso carico inquinante e alla scarsa capacità autodepurativa, che si riduce nei tratti di pianura tipicamente arginati.

Nel complesso, il carico inquinante apportato ai corsi d'acqua superficiali è stato fortemente ridotto rispetto al periodo antecedente, anche grazie all'efficiente sistema depurativo regionale che, nel suo insieme, appare ben strutturato e gestito.

Pur partendo da una situazione già soddisfacente, un ulteriore sforzo depurativo va rivolto al problema degli apporti diffusi, per dilavamento della rete scolante e dei suoli agrari e urbanizzati, che rende opportune misure finalizzate alla riduzione degli apporti dei nutrienti azoto e fosforo. La correlazione tra questi e i fenomeni di eutrofizzazione del Mare Adriatico è ben nota, e perciò

un'ulteriore riduzione dei carichi attraverso politiche di regolamentazione delle fertilizzazioni agronomiche e un'avanzata gestione del drenaggio – sia dei suoli agrari sia delle reti scolanti urbane – può certamente contribuire a limitare ulteriormente i fenomeni di eutrofizzazione.

L'alimentazione degli acquiferi con acqua derivante dai nostri Appennini risulta un fattore di forte miglioramento della qualità delle acque sotterranee, a fronte di apporti di forme azotate dal suolo agrario provenienti dalla rete scolante minore e in generale dalla dispersione dei suoli. Nell'alta pianura fino all'altezza della via Emilia hanno sede gli acquiferi di maggiore importanza qualitativa ove, essendo qui allocate le aree di alimentazione, la vulnerabilità raggiunge gradi più elevati. In queste aree fortemente urbanizzate va dunque proseguito l'intenso lavoro di rafforzamento e ammodernamento delle strutture fognarie e disperdenti.

Le misure di tutela quantitativa si basano su azioni concrete di risparmio e razionalizzazione della risorsa nei comparti civile, agricolo e industriale, puntando al progressivo azzeramento degli eccessi di prelievo nei corpi idrici sotterranei e in rispetto del Deflusso Minimo Vitale nelle acque superficiali.

Dato il ben noto regime torrentizio dei corsi d'acqua naturali, la problematica coinvolge la gestione della risorsa idrica nel suo complesso, dal mantenimento di condizioni ambientali minime per la salvaguardia della qualità ecosistemica, alla fruibilità per usi plurimi, alla sicurezza idraulica. Allo stato attuale non appare ipotizzabile un ulteriore sfruttamento delle risorse se non ricorrendo ad una politica di immagazzinamento di parte dei volumi idrici disponibili durante i periodi piovosi attraverso bacini a basso impatto ambientale nella fascia montano-collinare. Si impone infine un miglioramento delle reti di distribuzione irrigua allo scopo di aumentarne i rendimenti, stante le elevate differenze attuali tra prelievo alla fonte e disponibilità effettive per l'utilizzo.

Esistono dunque le giuste condizioni per un'evoluzione positiva dello stato complessivo della risorsa idrica, traendo da situazioni di rischio un complessivo miglioramento qualitativo e creando una maggiore disponibilità di risorse a cui devono essere associate politiche di contenimento e qualificazione della domanda in tutti i settori.

Il futuro del Piano di Tutela delle Acque

Per la Regione l'acqua è un bene pubblico soggetto a regole di concessione e di uso per la tutela delle fonti e della qualità, per il risparmio idrico.

L'attuazione del Piano di Tutela delle Acque assunto dalla Regione e specificato nei rispettivi ambiti dai Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali (PTCP) ha incluso anche valutazioni di priorità e di rapporti costi-efficacia che hanno dato luogo ad una programmazione degli interventi necessari e alla distribuzione delle risorse.

L'ulteriore evoluzione e aggiornamento del Piano regionale dipendono dall'implementazione della Direttiva Quadro 2000/60/CE, che istituisce un quadro d'azione comunitaria in materia di acqua. La Direttiva è stata recepita in Italia con l'emanazione del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, imponendo una riorganizzazione "amministrativa" della gestione del patrimonio idrico. Gli Stati membri, infatti, hanno dovuto individuare tutti i bacini idrografici presenti nel loro territorio ed assegnarli a distretti idrografici, per ognuno dei quali entro il 22 dicembre 2009 dovrà essere adottato uno specifico Piano di Gestione.

Qualità delle acque marine. Eutrofizzazione

L'eutrofizzazione può provocare effetti negativi non solo sull'ambiente, ma anche sui settori del turismo e della pesca. Una serie di fattori complessi rende la fascia marina prospiciente la Regione Emilia-Romagna particolarmente vulnerabile. Fra essi i principali sono la quantità e qualità degli apporti provenienti dai bacini idrografici afferenti all'Adriatico settentrionale (in particolare il fiume Po), la scarsa profondità del sub-bacino settentrionale, la conformazione della linea di costa e la ridotta idrodinamicità delle acque nel periodo estivo-autunnale.

Nella parte più settentrionale della costa emiliano-romagnola, si genera un "effetto golfo", ovvero le acque discendenti della corrente, lambendo il delta del Po, determinano a sud dello stesso e sottocosta un vortice con senso orario recluso sia dalla corrente dominante che dal fronte costituito dalle acque aperte a più elevata densità. Ciò induce tempi lunghi di permanenza con conseguente formazione di diffuse e persistenti fioriture microalgali. Un altro rallentamento complessivo della dinamica di questo sottobacino è dato dalle dighe foranee del porto di Ravenna che, protrandosi per tre chilometri dalla linea di costa, incidono sull'idrodinamica costiera con effetti riduttivi nei confronti dei fattori di diluizione e dispersione. Diversa la situazione a sud di Ravenna, dove la conformazione della linea di costa tende a ridurre i tempi di permanenza degli apporti fluviali e dagli insediamenti costieri, determinando una diminuzione dei fenomeni eutrofici passando da nord a sud e da costa verso il largo.

L'intervento strutturale sugli apporti diffusi è da considerarsi un'effettiva strategia di miglioramento complessivo delle acque marine, da perseguire in forma generalizzata sui bacini afferenti all'Alto Adriatico e localmente sugli apporti costieri.

Un fenomeno nettamente distinto da quello eutrofico e che ha interessato negli ultimi anni il mare Adriatico è quello della formazione di aggregati mucillaginosi. La presenza di mucillagine riguarda molte zone del Mediterraneo; tuttavia l'Adriatico, per scarsa profondità ed elevata temperatura delle acque, manifesta diffusi affioramenti nella stagione estiva. La sua presenza può provocare danni al settore della pesca e del turismo, rendendo ancora più opportuna un'azione integrata di mitigazione e riduzione di tale fenomeno.

Vale la pena ricordare che, proprio per la tutela delle acque marino-costiere e della costa, la Regione ha sviluppato le Linee Guida per la Gestione Integrata delle Zone Costiere (GIZC), approvate con DCR n. 645/2005, che hanno visto già realizzati il monitoraggio e il controllo di interventi dimostrativi programmati, progetti di formazione, approfondimento e sperimentazione.

Vanno proseguite tali attività assicurando anche, attraverso il coordinamento dei PTCP, una declinazione più sistematica ed efficace degli indirizzi delle Linee guida della GIZC negli strumenti di pianificazione di Province e Comuni.

Subsidenza

Il bacino sedimentario padano-adriatico è soggetto a subsidenza naturale in relazione alle proprie caratteristiche geologico-strutturali. Tale abbassamento del suolo è valutabile mediamente in 1-2 mm all'anno. Abbassamenti superiori, come quelli che si sono manifestati tra gli anni '50 e '70 del secolo scorso, con andamenti localizzati fino a ± 10 cm/anno, sono sicuramente di origine antropica e collegabili all'eccessiva estrazione di fluidi (acqua e gas) dal sottosuolo. Tale estrazione ha attivato un processo di compattazione nelle frazioni litologiche fini, per perdita della pressione interstiziale.

Le depressioni piezometriche in alcune aree del territorio regionale (Ravenna, Bologna, Modena) sono ben documentate a partire dalla fine degli anni '70 ed hanno portato a rigorosi ampi interventi

di limitazione dei prelievi idrici a fini produttivi, con il ricorso a disponibilità idriche alternative di superficie che hanno positivamente agito sul fenomeno, il quale ha conosciuto un progressivo rallentamento negli ultimi vent'anni.

Tuttavia, in talune aree, i fenomeni di abbassamento, sebbene molto rallentati, ancora sussistono ed impongono ulteriori e più avanzati interventi e politiche indirizzati al contenimento dei prelievi ed al contemporaneo ripristino delle condizioni di sicurezza nell'impossibilità di restituzione dei primitivi livelli topografici.

I punti di maggiore criticità sono individuabili nel litorale, ove la subsidenza, originata localmente anche da prelievi di gas, è causa d'ingressione marina e concausa dell'erosione della linea di costa, e nella pianura bolognese ove, oltre ai danni diretti al patrimonio storico-monumentale – verificatisi nel periodo di maggior asprezza del fenomeno – si sono manifestati e, in parte sussistono, anche problemi alla rete idraulica scolante.

Il servizio idrico integrato

Pur avendo raggiunto un buon livello sia quantitativo che qualitativo, i servizi di fornitura e depurazione dell'acqua per usi civili e industriali possono essere senz'altro migliorati con ulteriori investimenti.

A livello regionale, gli sforzi futuri vanno rivolti al continuo ammodernamento delle infrastrutture, alla maggiore integrazione e razionalizzazione delle reti e all'efficientamento dell'erogazione dei servizi. Risulta anche prioritario insistere con misure ed azioni che favoriscano l'incremento del risparmio idrico, agendo sulle perdite di rete e sui comportamenti dei consumatori; il miglioramento della gestione delle acque di prima pioggia e la separazione delle reti di raccolta delle acque nere e bianche; la differenziazione delle fonti primarie utilizzate; la tutela della qualità degli acquiferi mediante il controllo degli emungimenti e delle aree di salvaguardia; l'attivazione su tutto il territorio dei Sistemi Informativi Territoriali (SIT) in grado di mantenere aggiornato il livello di conoscenza delle matrici. Un percorso già avviato dalla Regione, che continuerà in futuro coerentemente con le politiche già messe in campo dal Piano di Tutela delle Acque.

3.2.7 Reti di città e territori

L'elemento unificante di tutte le reti, dove esse di fatto si intersecano e trovano connessione, è il territorio. Sono dunque "i luoghi" a dare dimensione fisica ai nodi delle reti in quanto punti di accumulo di capitale umano, finanziario, culturale e ambientale. In particolare le città sono nodi che assumono il ruolo di centri di comando e di servizio, dove si accentrano i servizi specializzati per la direzione e il controllo delle singole attività economiche organizzate in ogni specifica rete. Proprio questo aspetto conferisce alle città il carattere di "motore dello sviluppo" che trascende gli Stati e si erge autonomo nei loro confronti.

Dunque, il pianeta è governato attraverso sistemi a rete che collegano tra loro luoghi ove sono svolte attività simili o complementari. Una rete collega le capitali politiche e le sedi di organismi internazionali, un'altra le città che ospitano le istituzioni finanziarie, un'altra le città della scienza e dell'alta tecnologia, un'altra quelle della comunicazione e dei media, un'altra quelle della moda e del design, e così via. L'eccellenza delle attività assegna a una o più città una leadership funzionale, alcune di esse sono il crocevia di una molteplicità di reti e conquistano una posizione dominante, una leadership multi-funzionale. E poiché le reti che si generano si spingono fino alla scala globale, le città sono molto di più di una articolazione delle economie nazionali: esse sono

entità economiche per proprio conto dentro uno spazio di flussi globale. Ciò spiega la richiesta di una sempre maggiore autonomia dai governi nazionali per correre più velocemente nella rete mondiale delle città, che costituisce la leva attraverso la quale si diffonde la crescita economica, e apre la strada alla nascita di reti regionali di città per fronteggiare la competizione nella sfida dell'eccellenza e della leadership nella gerarchia mondiale delle aree urbane, che richiede una concentrazione efficiente di una molteplicità di funzioni in spazi determinati.

In coerenza con l'orientamento della politica territoriale europea, l'obiettivo di migliorare la forza, la diversità e l'identità dei centri urbani come motori dello sviluppo va di pari passo con la necessità di migliorare l'accessibilità e l'integrazione dei territori nell'Unione preservando la qualità e la diversità territoriale come valori fondanti e promuovendo la complementarità e le sinergie tra i differenti territori.

In tal senso le città sono al contempo le porte dell'internazionalizzazione e recapito di riferimento di valori territoriali più vasti. Nella globalizzazione degli scambi, delle produzioni e delle competenze i vantaggi competitivi dei sistemi territoriali si basano sempre meno sulla dotazione di fattori produttivi generici, capitale e lavoro e sui costi di produzione, ma sempre più sulla qualità dei fattori territoriali e degli "ecosistemi relazionali" locali. Questo approccio alla costruzione della rete di città e territori spinge in una direzione nuova il policentrismo regionale.

La chiave di interpretazione delle connessioni nelle reti sta nel loro carattere relazionale in quanto le economie di scala, fondamentali per il successo nella riconoscibilità e nel posizionamento internazionale che determinano il ruolo delle città, così come i concetti di "centro" e di "periferia", non si formano più necessariamente secondo un modello spaziale gerarchico.

Guardare la città in senso relazionale, come prodotto di attività di networking, spinge verso una interpretazione delle reti come innervatura della nuova morfologia della società: nelle reti, infatti, lo "spazio dei luoghi" è sempre più affiancato e rinforzato dallo "spazio dei flussi" definito come combinazione delle tecnologie di rete, dell'organizzazione spaziale degli interessi dei principali attori economici, delle pratiche sociali che definiscono la società. E' evidente che anche in questo senso si determina una gerarchia urbana legata però non tanto alla dimensione della città ma alla sua capacità di essere nodo di una o più reti funzionali globali.

Il nuovo concetto e la nuova logica delle reti di città non sostituiscono, ma completano la logica gerarchica tradizionale del sistema urbano, che rimane la logica spaziale fondamentale di molti settori (es: servizi ai consumatori, amministrazione pubblica) ancora visibile nel territorio come la forma organizzativa storica del sistema insediativo e territoriale. I due modelli di organizzazione territoriale non sono alternativi, ad una gerarchia di città si è andata sostituendo una gerarchia di reti urbane e territoriali. L'elemento gerarchico nell'organizzazione del territorio non solo permane, per effetto della lentezza delle trasformazioni territoriali, viene anzi enfatizzato dalle necessità della competitività territoriale, fungendo da ancoraggio per le nuove reti transnazionali e interregionali.

In sostanza l'elemento reticolare si aggiunge a quello gerarchico tradizionale, aprendo nuove opportunità di pianificazione poiché i territori e i singoli centri, a qualunque livello gerarchico essi appartengano, hanno dinnanzi a se un maggior numero di alternative per delineare i propri percorsi di sviluppo. Infatti il progresso e il successo dei territori non si misurano più in termini di crescita dimensionale o concentrazione spaziale, ma di qualità ed efficienza delle relazioni, che connettono funzioni. Le tecnologie dell'informazione e i progressi nelle tecnologie di trasporto riducono le distanze fra tutte le possibili coppie di luoghi; allargano dunque le potenzialità di interazione per tutti, ma i massimi benefici sono realizzati dai luoghi che meglio sono in grado di sfruttare le nuove accessibilità.

Tale prospettiva è particolarmente rilevante per il nostro sistema territoriale regionale che è tradizionalmente formato da città di piccole e medie dimensioni e tessuti produttivi costituiti da sistemi locali del lavoro di piccole e medie imprese.

Attraverso la cooperazione all'interno di una rete di città, anche i centri di medie dimensioni hanno la possibilità di sviluppare funzioni di alto livello, beneficiando dei conseguenti surplus di guadagno ed entrate, senza incrementare la propria taglia/grandezza e mantenendo i vantaggi della piccola dimensione che spesso significano, almeno in potenza, più alta qualità della vita, migliore qualità ambientale, flessibilità del sistema produttivo, minore complessità e, quindi, maggiori possibilità di innovazione nella *governance*.

Ma se questo è vero, occorre anche sottolineare una condizione indispensabile per la competitività di un sistema policentrico: la relazionalità territoriale dei nodi della rete e l'appartenenza delle città medie a reti territoriali operanti alle diverse scale, che garantiscano ai singoli centri un ruolo e una operatività di elevato livello.

Precondizione indispensabile per questo scopo è che si superi l'obsoleto concetto di uno sviluppo urbano confinato all'interno dei limiti amministrativi di ogni giurisdizione⁵³, per dare invece importanza alla organizzazione di relazioni efficienti e di qualità alle diverse scale territoriali, dal locale al globale.

Reti di livello locale

A livello locale la città deve governare le relazioni interne, che riguardano la "vita quotidiana" (daily urban) e che normalmente si dilatano oltre i confini del comune principale disegnando la "città effettiva" che deve essere amministrata. Il governo delle reti di livello locale passa quindi attraverso l'organizzazione territoriale di area vasta fra comuni appartenenti alla stessa area funzionale.

Come affermato nella Carta di Lipsia, le città non potranno adempiere alla loro funzione di motore del progresso sociale e delle crescita economica della Strategia di Lisbona, se non si riuscirà a salvaguardare l'equilibrio sociale nella città e fra le città, tutelando la loro diversità culturale e producendo alta qualità nel campo del disegno urbano, dell'architettura e dell'ambiente.

Più in generale la pianificazione territoriale può divenire strumento di politica economica dal lato dell'offerta, nella misura in cui un territorio ben organizzato, efficiente, ricco di valori ambientali e di qualità urbana, rappresenta non solo un fattore di localizzazione cruciale per nuove potenziali attività avanzate, ma soprattutto un fattore di competitività per tutte le attività già localizzate.

Reti di livello regionale

A livello regionale la capacità di formare sistema con reti di città e territori passa attraverso la selettività delle specializzazioni e la cooperazione tra città e territori. In ogni caso la condizione di successo nel nostro sistema territoriale è che le città di medie dimensioni trovino una specializzate in pochi settori o filiere e che l'intero mercato regionale/nazionale sia assicurato ad ognuna di esse attraverso una divisione del lavoro tra centri.

Si tratta quindi di costruire reti di città come sistemi di relazioni e di cooperazione finalizzati al raggiungimento di una massa critica superiore, attraverso la divisione del lavoro e la specializzazione ("reti di complementarietà") o l'integrazione ("reti di sinergia").

⁵³ Paradossalmente, questo approccio autoreferenziale è continuato nonostante sul pianeta avessero una straordinaria intensificazione il commercio mondiale, la formazione di imprese multinazionali, la delocalizzazione internazionale della produzione, nonché diventasse sempre più evidente l'unitarietà del territorio mondiale, ispessito di reti di comunicazione e di trasporto sempre più efficienti e a minor costo, di infrastrutture di servizio commerciale e finanziario, di minacce ambientali planetarie.

Le reti di complementarità sono costituite da centri complementari e specializzati, interconnessi da una serie di relazioni di input-output e di mercato: la divisione del lavoro tra centri urbani assicura che ogni centro abbia un'area di mercato sufficientemente ampia e che allo stesso tempo si raggiungano economie di agglomerazione e di scala (ad esempio le città specializzate del sistema metropolitano policentrico Randstad Holland⁵⁴).

Le reti di sinergia sono costituite da centri simili che cooperano. In questo caso le economie di scala necessarie sono fornite dalla rete stessa, che integra il mercato di ogni singolo centro. Ad esempio le reti di piccole città e territori organizzati in itinerari turistici possono raggiungere sufficiente visibilità e attrattività per uno sviluppo economico sostenuto.

Le stesse considerazioni valgono per le aree territoriali, che riescono ad emergere e trovare un loro autonomo ruolo di nodo delle reti in quanto capaci di caratterizzarsi fortemente per elementi di qualità. Ne sono un esempio i distretti emiliani e romagnoli della produzione enogastronomica di qualità, noti a livello mondiale.

In sintesi le reti di città e territori sono sistemi di relazioni e flussi, di natura principalmente orizzontale e non gerarchica, tra centri simili o complementari, che producono esternalità o economie rispettivamente di specializzazione, complementarità e divisione spaziale del lavoro o di sinergia, cooperazione e innovazione. Economie di specializzazione e divisione del lavoro da una parte ed economie di scala raggiunte attraverso la rete dall'altra, rappresentano la ragione economica del nuovo paradigma spaziale nei due rispettivi casi di reti di complementarità e reti di sinergia. Obiettivi simili possono portare le città e i territori a cooperare al fine di stabilire schemi e progetti territoriali innovativi.

Reti di livello trans-territoriale

La costruzione delle reti di città e territori ha inoltre una proiezione a livello trans-territoriale delle reti lunghe, dove si giocano le relazioni con partners a forte distanza.

I cambiamenti strutturali in una città dipendono dalla sua integrazione nell'economia mondiale e conseguentemente dalla funzione che la città svolge nella rete che guida le singole unità economiche: in questo senso la città è contemporaneamente nodo della rete di città legato a quella funzione e ponte che unisce l'economia regionale a quella globale. Qui sta la chiave della relazione locale-globale indotta dal ruolo della specifica città nella rete: oltre alle relazioni interne e di tipo orizzontale, la città deve governare il proprio hinterland economico che si dilata nello spazio fin dove arriva l'effetto del suo essere ponte tra la rete globale della funzione di cui è nodo e la regione economica che si avvale di quel nodo per stare nella rete.

Il nuovo policentrismo affida quindi alla costruzione della regione-sistema la duplice sfida della valorizzazione delle peculiarità e differenti potenzialità delle città e dei territori, come funzioni di eccellenza, e della concentrazione di funzioni e della leadership in nodi qualificati e non ripetitivi di proiezione di quelle eccellenze nella regione economica padana e nello spazio europeo.

A tutti i livelli territoriali - locale, regionale e globale - i collegamenti e relazioni tra territori danno vita a surplus di rete come conseguenza delle sinergie e della cooperazione.

⁵⁴ La Randstad nei Paesi Bassi è uno dei maggiori complessi urbani europei organizzato come sistema metropolitano policentrico, che comprende oltre sei milioni di abitanti e diciassette città, collegate tra loro da una efficiente rete viaria, ferroviaria e fluviale.

3.3 Il progetto dei luoghi: città effettive e sistemi complessi di area vasta

La generazione anche nella nostra regione delle condizioni che hanno reso possibile in altre città europee processi innovativi di crescita della qualità urbana, costituisce una sfida fondamentale dello sviluppo territoriale regionale.

Con il progressivo venir meno dell'economia centrata sulla quantità di produzioni materiali della manifattura e dell'industria e l'affermarsi dell'economia della conoscenza, è riemersa - in una nuova luce - l'importanza e la centralità della città. Le città, sempre più modellate sull'economia dei servizi e su una grande differenziazione di attività, di stili di vita, di modelli di consumo, sono diverse dalle precedenti da ogni punto di vista: economico, sociale e culturale, funzionale e morfologico.

L'acquisizione di questa consapevolezza del ruolo delle città comporta una vera rivoluzione paragonabile alla "grande trasformazione" dell'Emilia Romagna rurale che tra gli anni '50 e '60 del secolo scorso ha guidato il processo di industrializzazione accelerata verso i "distretti industriali". E' quello il periodo di massima crescita urbana che ha visto espandersi tutto intorno ai centri storici e alla città consolidata del primo '900 la grande periferia.

A quella fase è seguita una forte tendenza alla dispersione della città nello spazio rurale che ha generato alti costi, dissipazione di risorse ambientali, allentamento della coesione sociale.

Quegli stessi processi di dispersione della città nello spazio rurale hanno completamente cambiato il panorama delle città: vaste aree intercluse tra la prima e la seconda periferia, che ospitavano funzioni produttive e di servizio si sono resi nuovamente disponibili per una crescita della città, ed offrono nuove prospettive per la riqualificazione dell'esistente.

Se infatti le politiche urbanistiche per la città consolidata degli anni '70 hanno raggiunto i migliori risultati nella salvaguardia dei centri storici, oggi risulta chiaro che la sola conservazione del grande capitale storico della città non basta a garantire lo "sviluppo sostenibile" di quartieri e agglomerati cresciuti fuori dal centro. E si è capito anche che la rigenerazione della città, delle sue funzioni competitive, non richiede affatto il consumo indiscriminato di nuovo territorio con la conseguente ulteriore frammentazione delle reti ecosistemiche e sociali. Al contrario la dispersione degli insediamenti nello spazio rende la città meno efficiente accrescendo le esternalità negative anche sul versante economico oltre che sociale ed ambientale.

La complessità e l'ampiezza dei processi di trasformazione urbana si estendono a tutto il territorio stravolgendo i tradizionali rapporti tra città-campagna. La necessità di ricostruire nuovi equilibri tra queste due realtà e di assicurare qualità anche al territorio extraurbano si impongono come fattori decisivi nel paradigma reticolare per la competitività dell'intero sistema economico- sociale: è la riconquista della qualità dello spazio rurale che deve disegnare le forme della città e non viceversa.

In stretto collegamento al fenomeno dello sprawl emerge inoltre il tema delle infrastrutture per la mobilità, condizione-base per l'accessibilità materiale. L'esplosione dell'utilizzo dell'auto privata come unico modo di trasporto è oggi uno dei fattori più rilevanti di perdita di qualità ambientale. Sulla disponibilità ed adeguatezza di infrastrutture per la mobilità e sistemi di trasporto pubblico si misura un indubbio ritardo che gioca tutto a sfavore dei centri maggiori, soffocati dalla congestione del traffico privato non sufficientemente controbilanciato dalla presenza di mezzi di trasporto pubblico realmente competitivi.

Per costruire reti di città e territori e garantire qualità urbana e territoriale, l'ambito primario che la pianificazione regionale e le pianificazioni locali devono presidiare è, dunque, quello delle

connessioni, delle interdipendenze fra problematiche economiche, sociali ed ambientali, che agiscono a diverse scale territoriali. La comprensione e visione unitaria del complesso di queste relazioni è *conditio sine qua non* per governare in modo efficace le trasformazioni territoriali.

A questo scopo il PTR individua alcuni “spazi” privilegiati di azione, finalizzati alla integrazione della pianificazione locale e regionale.

“Città effettiva” e “sistemi complessi di area vasta”, a prescindere dai confini amministrativi, si delineano rispettivamente come area vissuta quotidianamente dalla popolazione locale e come area vasta in cui ricomporre tensioni e interrelazioni generate dalle dinamiche di trasformazione del territorio, quali ambiti su cui (ri)organizzare le politiche territoriali e le cooperazioni interistituzionali interne alla regione. Sistemi complessi di area vasta e città effettive naturalmente non sostituiscono la definizione delle relazioni e degli ambiti già presidiati dalle Province e dai Comuni attraverso i PTCP e i PSC, ma sono oggetti territoriali che la Regione propone per rendere più efficaci e aderenti ai processi reali il governo delle trasformazioni territoriali e delle relazioni da parte delle istituzioni. Sotto questo profilo, pertanto, il PTR propone all’attenzione delle Province, dei Comuni e della società regionale una lettura dei sistemi complessi di area vasta e delle città effettive che hanno una configurazione o uno specifico valore per il sistema regionale nel suo insieme.

“Città effettiva” e “sistemi complessi di area vasta” appaiono dunque come i riferimenti territoriali in cui sviluppare la cooperazione e verificare la qualità dello sviluppo che essa genera.

Questi spazi si caratterizzano per non essere ancora adeguatamente presidiati da politiche di governance e richiedono una autentica svolta nei modelli di cooperazione fra i Comuni e le loro forme associative, le Province, la Regione. In una prospettiva di sviluppo sostenibile, la gestione delle trasformazioni urbane non può infatti prescindere da una visione più complessiva del territorio e dall’esercizio integrato e ordinato delle competenze distribuite fra Comuni, Province e Regione per il governo delle trasformazioni territoriali e l’uso efficiente delle risorse.

In coerenza con il paradigma della green economy, la società e le istituzioni regionali devono avere l’ambizione di trasformare l’impatto delle sfide dell’aumento della popolazione e del cambiamento climatico, nella occasione per ripensare e riordinare l’assetto del territorio, l’organizzazione delle città e il funzionamento delle reti, per ridisegnare i luoghi del produrre e dell’abitare.

In termini pratici, si tratta di cambiare l’approccio alla domanda principale - “dove localizziamo gli insediamenti e le reti infrastrutturali di cui abbiamo bisogno, minimizzandone l’impatto ambientale?” – cui la pianificazione deve oggi rispondere spostando l’attenzione ad un livello più alto. Posto il paradigma della finitezza delle risorse territoriali, incluso lo spazio fisico, la domanda allora diviene “quale organizzazione territoriale è necessario adottare per indirizzare la “domanda di sviluppo” verso una progressiva limitazione di un modello insediativo oggi essenzialmente basato sulla mobilità privata?”.

Puntando in questa direzione il primo compito della pianificazione territoriale ed urbanistica è quello di garantire la sostenibilità del consumo di suolo assumendo parametri per la valutazione di sostenibilità del consumo di suolo in quanto, al pari dell’acqua e dell’aria, costituisce una risorsa finita, non riproducibile e non rigenerabile, e spostare il centro di interesse e di azione delle attività edilizie pure necessarie sulla riqualificazione dei tessuti urbani esistenti. Si tratta di ripartire dagli spazi già urbanizzati: ricomponendo i tessuti degradati e le relazioni tra centro e periferia, rivalutando la quantità, la qualità e la vivibilità dei luoghi pubblici, fornendo nuovi riferimenti di identità e assicurando condizioni di sicurezza, promuovendo una struttura urbana ambientalmente sostenibile.

Per il nuovo progetto dei luoghi è quindi necessario attribuire alle reti, in particolare alle reti dell'accessibilità e alle reti ecosistemiche la funzione ordinatrice del sistema: partire cioè dalla accessibilità dei luoghi per distribuire i pesi urbanistici, e dalle reti ecosistemiche per dare forma, qualità ed identità al territorio.

Dal punto di vista territoriale il rapporto fra infrastrutture e urbanizzazione è bivalente: da un lato, l'espansione insediativa traina la domanda di infrastrutturazione; d'altro lato, è la costruzione di infrastrutture che spinge a una dilatazione insediativa, dapprima lungo gli assi viari (filamenti), poi riempiendo aree intercluse fra assi di viabilità.

Questo rincorrersi reciproco fra infrastrutturazione e dispersione degli insediamenti è una delle principali ragioni del disordine urbano e della continua creazione artificiale di aree di rendita, con ulteriore formazione di aspettative di rendita futura.

E' dunque necessario delineare le principali forme delle città effettive, al fine di creare griglie strutturali su cui disegnare le maglie infrastrutturali. Infatti, una volta delineate le forme delle città effettive, diviene più chiara la struttura della regione sistema di città e quindi diviene più chiaro anche il livello interurbano delle strutture di mobilità.

Parimenti la rete ecosistemica è, alle diverse scale, elemento ordinatore del disegno delle città e dei territori. Connettere e qualificare le reti ecosistemiche significa assicurare la salvaguardia dei territori maggiormente vulnerabili e di pregio ambientale-culturale, ricucire la frammentazione del sistema ambientale, strutturare il sistema agricolo e dei paesaggi extraurbani, regolare il controllo delle forme urbane e limitare la dispersione insediativa,

In sostanza partendo da queste matrici fondanti la pianificazione ha l'obiettivo di ridisegnare una città funzionale compatta e una rete di territori efficienti, fortemente accessibili, differenziati nella valorizzazione delle specificità locali.

Si tratta inoltre di far decollare un grande progetto di riqualificazione del paesaggio, che abbia a riferimento non solo le eccellenze, ma anche le aree antropizzate e le campagne: l'intero territorio della regione, con i suoi insediamenti, le sue infrastrutture, il suo spazio rurale, costituisce infatti un unico paesaggio in continua evoluzione, la cui qualità, efficienza ed identità sono le condizioni su cui si deve esercitare la pianificazione per contribuire alla costruzione di una regione attraente.

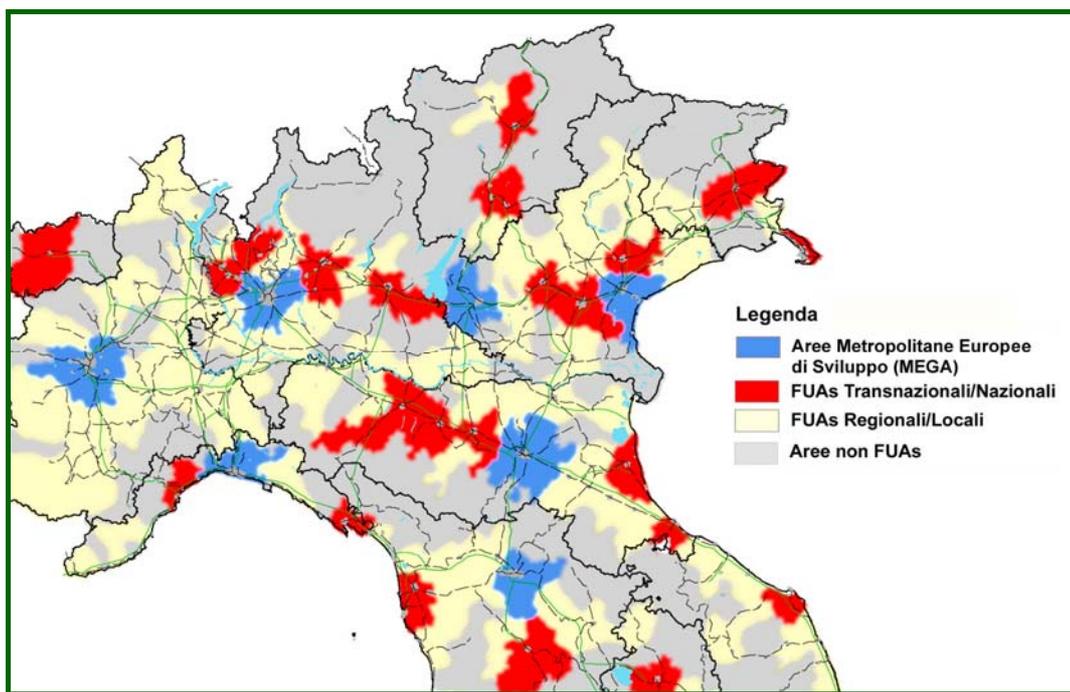
3.3.1 Le città effettive

A livello europeo, il modello utilizzato per una più efficace lettura dei processi di urbanizzazione è quello dell' Area Urbana Funzionale (FUA) che può essere ricondotto al concetto di città effettiva.

Si tratta dell'area in cui si addensano le relazioni tra le funzioni e le relazioni quotidiane di mobilità casa-lavoro, casa-studio. La figura 20 rappresenta l'insieme delle Aree Urbane Funzionali dell'Italia settentrionale, ovvero la regione economica più forte del bacino del Mediterraneo, fra di esse è possibile identificare le Aree Urbane Funzionali dell'Emilia-Romagna.

Tale rappresentazione fornisce certamente una conferma della necessità strategica di adottare strumenti e modalità gestionali che favoriscano la crescita di una pianificazione territoriale adeguata a rispondere alla sfida della crescita della competitività territoriale e della coesione sociale.

Figura 20 Aree Urbane Funzionali

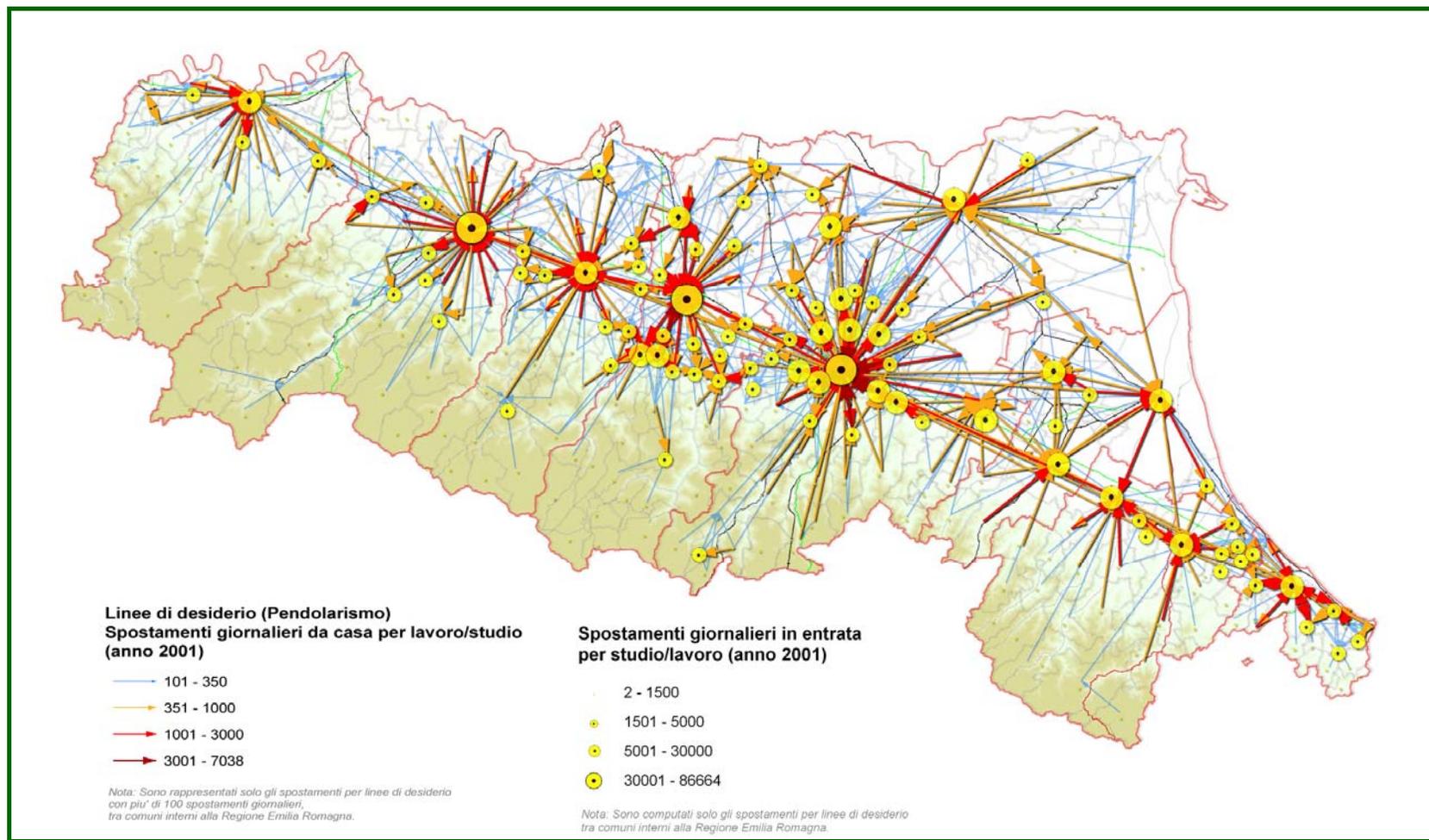


Fonte: elaborazioni ERVET su dati EUROSTAT, ISTAT

Una prima rilettura delle città effettive emiliano-romagnole è rappresentata dalla figura 21, che evidenzia i centri urbani di polarizzazione e le linee degli spostamento giornalieri che travalicano ampiamente i confini amministrativi.

Il piano non individua le singole “città effettive”, ma vuole evidenziare la necessità di governare in modo unitario le relazioni e le esternalità dei sistemi urbani attraverso forme di cooperazione intercomunale, lungo la linea dei processi di unione e di associazione fra Comuni sviluppati nel recente passato in Emilia-Romagna.

Figura 21 Centri di polarizzazione e linee di pendolarismo



Fonte: elaborazione ERVET su dati ISTAT (2001)

Tali processi, volti a dare razionalità ed efficienza al governo del territorio, hanno trovato una significativa diffusione nella fascia centro-orientale della regione e nello spazio montano e, in taluni casi, ci si è spinti fino all'elaborazione in forma associata degli strumenti di pianificazione. E' importante che queste esperienze positive si diffondano e, in particolare per quanto riguarda la pianificazione urbanistica, si allarghino ai Comuni capoluogo che sono di fatto le core areas delle rispettive città effettive.

Non si tratta pertanto di disegnare nuovi perimetri e nuovi soggetti di governo delle nuove "giurisdizioni" così perimetrata, ma di assumere: le relazioni urbane e della vita quotidiana come riferimento per delineare la dimensione della città effettiva; la rete ecosistemica come elemento ordinatore del disegno della città effettiva; l'esercizio associato delle competenze amministrative fra i comuni coinvolti come modalità di governo della città effettiva.

Due sono le principali modalità attraverso le quali "emergono" le nuove città effettive generate dalla dispersione insediativa: la dilatazione della città al di fuori dei confini comunali, con formazioni di cinture residenziali e produttive che coinvolgono uno o più anelli di comuni (modello monocentrico); la coalescenza, cioè l'intrecciarsi di molteplici dilatazioni spaziali promosse da centri abbastanza prossimi gli uni agli altri (modello di coalescenza multipolare).

Nella nostra regione la prima forma riguarda tutte le città principali, con una particolare accentuazione nell'area bolognese. La seconda forma riguarda alcune aree particolari a diversi livelli di scala, i più elevati dei quali sono l'area delle ceramiche e la città costiera.

Per quanto riguarda il modello monocentrico, che a partire da Bologna caratterizza le aree urbane dilatatesi nello spazio circostante, le strutture compositive della viabilità a livello della città effettiva (comprendente quindi anche il suo hinterland) si caratterizzano per l'inglobamento nel modello di viabilità urbano delle tratte di viabilità un tempo di grande collegamento interurbano, come la via Emilia, ormai soggette a circolazione locale. Sempre in questo modello si evidenzia un analogo inglobamento di tratte poste fra agglomerazioni appartenenti alla stessa città effettiva: è il caso, per esempio, delle tratte autostradali, che viaggiano in parallelo alla tangenziale e che vengono incorporate nel sistema tangenziale stesso, come è successo, in particolare a Bologna e a Piacenza. Nelle operazioni di strutturazione interna della nuova città effettiva è quindi estremamente importate valutare dove devono essere dislocate le nuove e più esterne linee passanti, che precedentemente erano costituite dalle tratte autostradali inglobate. Infatti bisogna evitare l'effetto di ulteriore dilatazione della città effettiva che consegue dal tracciare confini infrastrutturali lontani.

Il modello formato da una agglomerazione urbana multipolare caratterizza principalmente l'area delle ceramiche e la linea costiera meridionale.

Nel caso delle ceramiche, siamo in presenza di un'area multipolare, con Sassuolo quale polo più importante, le cui relazioni interne sono diventate intensissime in ragione della mobilità dei lavoratori (relazioni casa-lavoro) e degli scambi produttivi fra imprese del distretto. Di fatto oggi l'area funziona come un agglomerato unico multipolare, a forte relazionalità interna, ma che non è una città. Trasformare in città questa densa agglomerazione per quanto riguarda la mobilità vuole dire tracciare uno schema infrastrutturale unico e internamente gerarchizzato dove l'asse pedemontano costituisce la trave.

Nel caso della linea costiera meridionale, siamo in presenza di un sistema complesso dovuto alla diffusione spaziale lineare del modello di turismo balenare di massa. Per quanto riguarda le infrastrutture, anche in questo caso l'asse costiero ferroviario e stradale si connota come la spina dorsale per la formazione della città effettiva: dunque un asse prioritariamente urbano. Siamo qui in

presenza di un modello che già alla fine dell'800 veniva considerato come un modello interessante di città efficiente: la città lineare⁵⁵.

Oltre a questi due modelli originati da processi spontanei di diffusione insediativa non governati unitariamente, nella nostra regione vi è un terzo modello di città effettiva generato invece dalla volontà di una forte cooperazione fra Comuni per governare assieme la crescita del ruolo funzionale dell'area nel sistema regionale, al fine di non esternalizzare i costi derivanti da una disseminazione degli insediamenti nello spazio rurale. Questo modello positivo di sviluppo del rango funzionale urbano attraverso una effettiva cooperazione fra comuni di medio piccola dimensione caratterizza in particolare il Circondario di Imola e i comuni del lughese e del faentino⁵⁶.

Relazioni funzionali quotidiane insistono inoltre anche nelle parti di territorio a dominante naturale, dove un sistema insediativo debole e con problemi di abbandono richiede uno sforzo di collaborazione nella gestione dei servizi e nella cura e valorizzazione delle risorse territoriali.

La costruzione della "città effettiva" è un processo di grande impegno politico-strutturale, che non si costituisce per successivi *step* di aggregazioni spontanee. Ciò determina l'obiettivo principale di questa politica, ovvero la promozione della cooperazione di scala intercomunale con la presenza determinante del Comune principale. A questo livello di aggregazione vanno riferiti almeno:

- il coordinamento dei Piani Strutturali Comunali e dei Regolamenti Urbanistici Edilizi (nella prospettiva dell'elaborazione di un unico PSC intercomunale o in forma associata per ogni "città effettiva");
- il coordinamento delle previsioni insediative dei Piani Operativi Comunali;
- gli schemi di esercizio dei servizi di mobilità collettiva;
- il governo dei rapporti fra urbanizzazioni e reti ecosistemiche, ridisegnando il limite città-campagna
- l'indirizzo delle trasformazioni urbane verso un modello di città effettiva più compatta, più funzionale ed efficiente da un punto di vista energetico;
- la riorganizzazione e razionalizzazione degli insediamenti produttivi in aree ecologicamente attrezzate, in stretto rapporto con le infrastrutture di mobilità di livello sovracomunale;
- il coordinamento delle strategie insediative per rigenerare la coesione sociale costruendo comunità nelle quali l'abitare in un certo luogo non significhi semplicemente un'ospitalità part-time, indifferente al luogo ospitante.

Appare difficile che il processo possa essere governato dall'alto, dalla dimensione regionale. Nessun apparato normativo può ragionevolmente forzare una cooperazione locale, che non sia frutto di condivisione strategica delle collettività locali e delle loro rappresentanze. Questi indirizzi non sono d'altra parte racchiudibili in uno standard unitario valido per tutte le aree della regione. Infatti, ciascuna di queste si distingue per differenze importanti relativamente alla dimensione delle relazioni sociali da rigenerare, ai rapporti fra ambiente antropizzato e ambiente ecologico residuo, alle pressioni a dilatare l'urbanizzato nel territorio (*sprawl*), all'intensità dei processi di

⁵⁵ In effetti quel modello puntava a massimizzare l'interfacciamento fra zone urbane e zone rurali: in questo caso uno dei due lati della striscia urbana è l'interfaccia con il mare. Questa antica suggestione incentrata sul rapporto tra il costruito e il naturale, o quantomeno il seminaturale, dovrebbe essere mantenuto e aggiornato in un modello moderno di rapporto della città con l'ambiente.

⁵⁶ Dal punto di vista infrastrutturale ciò che si evidenzia è soprattutto la carenza di risorse finanziarie per realizzare la rete infrastrutturale locale da tempo pianificata per accrescere l'efficienza delle dotazioni urbane immesse nella città funzionale governata dalle rispettive associazioni di comuni.

delocalizzazione, all'accessibilità ai grandi nodi di traffico e alle potenzialità di sviluppare sistemi di trasporto collettivo integrato.

In ogni caso i criteri generali cui la pianificazione deve attenersi per il ridisegno delle forme insediative e il governo della città effettiva sono:

- limitare il consumo di suolo e imprimere un nuovo impulso alla riqualificazione della città, capace di cogliere le diverse esigenze della popolazione partendo dai quartieri periferici come laboratorio per un progetto urbano che eviti il diffondersi di insediamenti nello spazio extraurbano e, al contrario, riunisca centro e periferia in un disegno unitario assicurando un mix funzionale e sociale degli ambiti urbani anche attraverso una varietà di offerta di alloggi diversificata per tipologia e accessibilità economica. Una riqualificazione urbana che contribuisca, anche attraverso una migliore progettazione architettonica, alla rigenerazione della città con una ricucitura non banale del paesaggio urbano contemporaneo, per ricostruire una morfologia urbana compatta e sostenibile, capace di favorire l'incontro e l'integrazione delle diverse comunità e gruppi urbani⁵⁷;
- mettere al centro della rigenerazione urbana la costruzione della "città pubblica" in cui le funzioni terziarie, di servizio, per la cultura e il tempo libero, le infrastrutture e gli spazi pubblici trovino integrazione con la residenza e conferiscano una identità urbana anche ai quartieri periferici. E' per questo necessario assicurare standard non solo quantitativi, ma anche qualitativi degli spazi ed attrezzature collettive in termini di accessibilità, piena fruibilità, sicurezza, vivibilità e qualità architettonica;
- partire dalla accessibilità dei luoghi e dei servizi e dalle potenzialità offerte prima di tutto dallo sviluppo della rete della mobilità delle persone e delle merci per distribuire i pesi urbanistici, le imprese, la popolazione. Ciò significa subordinare la realizzazione (e la previsione) di nuove aree per funzioni urbane alla presenza (o previsione) di infrastrutture per la mobilità ed accessibilità adeguate ai carichi urbanistici aggiuntivi;
- dare priorità alle reti della mobilità sostenibile, localizzando nell'ambito della pianificazione, le nuove previsioni residenziali e produttive in adiacenza ai servizio di trasporto pubblico su ferro e su gomma (con priorità al ferro), potenziando i sistemi di trasporto pubblico attraverso la realizzazione di sedi dedicate, corsie preferenziali, la valorizzazione delle fermate del servizio ferroviario regionale come centralità urbane, sviluppando la mobilità ciclo-pedonale;
- assumere la ricostruzione della rete ecosistemica come elemento ordinatore dell'interfaccia urbano-rurale, promuovendo politiche urbanistiche che mantengano una progettualità unitaria degli elementi propriamente urbani e di quelli rurali. Si tratta di riprogettare e compattare le aree periurbane e interstiziali di residua naturalità per recuperare funzioni diversificate e complementari alla residenza, a cominciare dal verde e dagli spazi pubblici attrezzati accessibili e sicuri per tutti. Parallelamente gli elementi rurali devono essere considerati e preservati nella loro integrità ecologica, economica e paesaggistica, senza essere relegati ad un ruolo residuale di spazi in attesa di valorizzazione. A tal scopo acquista una particolare rilevanza la progettazione e la riconoscibilità dei limiti che definiscono l'equilibrio dinamico tra città e campagna, sia nelle aree fortemente antropizzate dove l'urbanizzazione tende a disperdersi nel territorio agricolo, sia anche negli ambiti territoriali a dominante naturale dove, all'opposto, il problema può essere quello della rinaturalizzazione incontrollata e dell'espansione del bosco;

⁵⁷ In Emilia-Romagna, la riqualificazione urbana è stata oggetto di programmi originati dalla legge regionale 19/98 sui Programmi di Riqualificazione Urbana, dichiaratamente rivolta a coordinare l'azione dei diversi settori che operano sul territorio: dall'ambiente all'urbanistica, dall'edilizia alle attività produttive, al welfare, alla cultura. L'effetto principale dei PRU è stato il recupero urbano di quartieri di edilizia residenziale pubblica e la realizzazione di opere pubbliche e servizi complementari. In alcune situazioni si è creato un positivo intreccio con le politiche dei trasporti, soprattutto in relazione agli ambiti di stazione, e più in generale sono stati introitati nei PRU finalità sociali e obiettivi di sicurezza urbana, grazie alla collaborazione con i relativi settori regionali.

- inserire le nuove polarità in modo organico nel tessuto urbano, e cogliere le opportunità di decentramento di funzioni di eccellenza che contribuiscano alla formazione di nuove centralità, evitando la distribuzione nel territorio di “non luoghi” che sottraggono agli ambiti periferici la possibilità di riscattarsi e di integrarsi nel tessuto urbano;

- anche per le aree specializzate per le attività produttive, la direzione imprescindibile è quella di una forte riduzione e concentrazione in Aree Produttive Ecologicamente Attrezzate, energeticamente virtuose, non disperse nel territorio e localizzate in stretta relazione al sistema di accessibilità di livello regionale. Assume inoltre importanza rilevante l'azione per la reindustrializzazione delle aree attualmente inquinate, mediante la bonifica delle aree stesse, in applicazione di quanto previsto all'art.252 bis del D.Lgs. 152/2006, in modo da renderle nuovamente disponibili per gli usi produttivi;

- far fronte alle nuove sfide ambientali con una città sostenibile, che limita all'origine la generazione di esternalità negative e la pressione sull'ambiente: promuovendo il risparmio energetico ed idrico con l'indispensabile innovazione del settore edilizio; favorendo la crescita di un sistema integrato di gestione del ciclo dei materiali, la riduzione di produzione di rifiuti e il miglioramento del loro recupero, riciclo e smaltimento; migliorando la qualità dell'aria e la salubrità dell'ambiente urbano, contrastando l'inquinamento luminoso e da rumore, ponendo al centro la qualità della vita e il benessere dei cittadini e delle cittadine. Le città concorrono in modo rilevante al consumo delle risorse naturali ed energetiche ed è necessario governare processi di riqualificazione delle aree urbane e della loro organizzazione per ridurre le emissioni inquinanti. Perciò, tra gli obiettivi prioritari nei prossimi anni ci dovrà quindi essere quello di accrescere l'efficienza energetica degli edifici esistenti che oggi sono una delle fonti maggiori dello spreco energetico e dell'inquinamento urbano. L'Assemblea legislativa approvando la L.R. 6/2009 ha modificato le leggi regionali 19/1998 e 20/2000 per favorire, rispettando gli edifici tutelati, le iniziative per la riqualificazione urbana e la ristrutturazione energetica del patrimonio edilizio esistente riconoscendo incentivi volumetrici e altre forme di premialità, secondo criteri di progressività correlati al livello di efficienza energetica progettata per gli edifici che andranno oltre lo standard minimo obbligatorio. Ora i Comuni potranno individuare i comparti e le modalità urbanistiche per tali interventi e per la verifica dei progetti, dell'esecuzione dei lavori e dell'edificio completato per il rispetto della qualità di efficienza energetica concordata con gli operatori. E' una scelta che favorisce la riconversione del settore edilizio e dei settori produttivi correlati per materiali ed edifici di qualità; per la buona occupazione e la riduzione del consumo di territorio;

- promuovere la qualità e la bellezza perché questi valori immateriali di civiltà concorrono all'efficienza economica e all'immagine dei luoghi oltre ad essere forti elementi di appartenenza delle persone nella società e nel territorio.

3.3.2 I sistemi complessi di area vasta

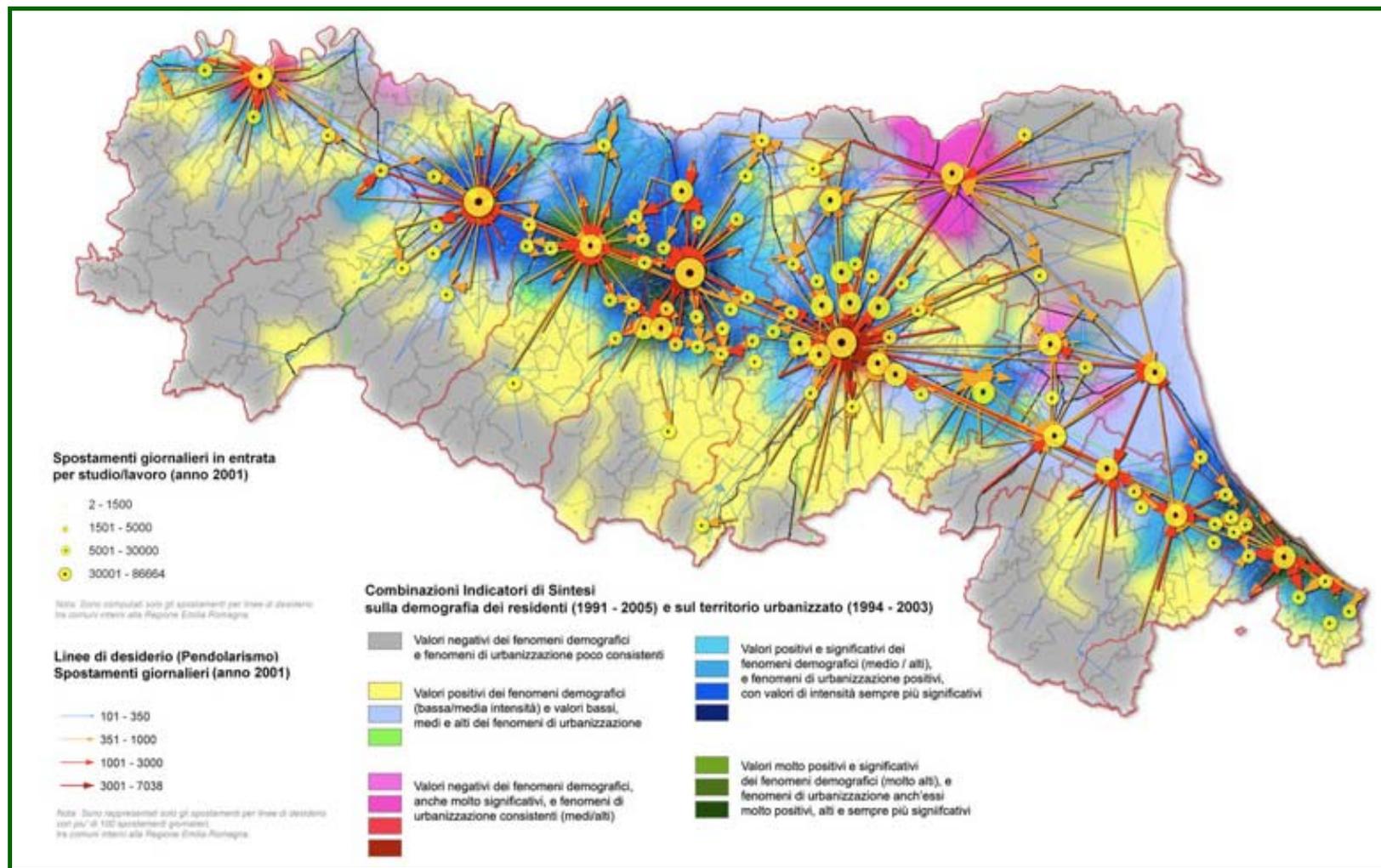
I contesti caratterizzati da differenti condizioni territoriali sono da considerare “sistemi complessi di area vasta”: essi costituiscono rappresentazioni integrate fra spazi urbanizzati e spazi a maggior grado di naturalità (fig. 22). L'opportunità di assumere i “sistemi complessi di area vasta” come oggetti territoriali deriva dalla necessità di predisporre politiche appropriate alle differenti situazioni per raggiungere i medesimi obiettivi di qualità della vita, efficienza nell'uso delle risorse e identità territoriale.

I concetti chiave per interpretare i sistemi complessi, e per declinare al loro interno politiche operative sono: le città effettive, le reti ecosistemiche e le reti di mobilità. Questi sono infatti i

concetti che meglio sintetizzano rispettivamente la “materializzazione” sedimentata sul territorio dell’insieme complesso dei processi di trasformazione economici e sociali, il patrimonio di risorse naturali che caratterizza le diverse parti di territorio regionale e le strutture di supporto delle relazioni pluridirezionali e multicausali. Coniugati in un equilibrio dinamico, città effettiva, reti ecosistemiche e reti di mobilità assumono anche una forte valenza progettuale, oltre che interpretativa delle trasformazioni di ciascun “sistema complesso”.

La matrice delle reti della mobilità delinea gli assi portanti dell’intero sistema insediativo regionale, assicurandone la connessione e la funzione di attraversamento nel contesto sovra regionale ed europeo. Essa ha tuttavia anche un ruolo più propriamente progettuale per gli sviluppi di lungo periodo dell’assetto del sistema insediativo. In particolare gli assi portanti della Cispadana, della pedemontana e della E45-E55, se adeguatamente integrati con la pianificazione territoriale, possono contribuire ad attrarre sviluppo e, contemporaneamente, a decongestionare e “polarizzare” la crescita delle parti del territorio che soffrono maggiormente della dispersione insediativa.

Figura 22 Dinamica dei residenti ed evoluzione del territorio urbanizzato. Pendolarismo e centri di polarizzazione



Fonte: elaborazione ERVET su dati ISTAT e Regione Emilia-Romagna

Nella stessa ottica, l'applicazione flessibile del concetto di rete ecosistemica potrà variare dai connotati di "matrice" nei territori con più alti livelli di naturalità diffusa, fino ad assumere la fisionomia di "greenway" (letteralmente "corridoio verde") nei contesti più densamente insediati.

La ritessitura della rete ecosistemica, assicurando le connessioni nord-sud ed est-ovest, è il riferimento per evitare la saldatura non controllata delle conurbazioni e la formazione di insediamenti a nastro. In particolare in questo quadro, gli assi del sistema idrografico, oltre al ruolo di vettori fondamentali della "rete ecosistemica", devono essere valorizzati quali segni distintivi dell'identità dei luoghi, sia come ordinatori del territorio rurale che come elemento primario della riorganizzazione del sistema degli spazi pubblici urbani.

E' forse ancor più rilevante sottolineare come la definizione e la descrizione del quadro delle interferenze potenziali fra funzioni insediative e funzioni ecosistemiche nei diversi sistemi complessi possa da un lato precisare gli scenari tendenziali dello sviluppo insediativo, dall'altro fornire indicazioni non "congiunturali" alla definizione di soluzioni ai problemi determinati dalla progressiva frammentazione del sistema territoriale.

I sistemi complessi sono infatti il livello in cui individuare i limiti intrinseci alla possibilità di crescita dei sistemi insediativi, oltre i quali il territorio perderebbe la capacità di rigenerare le risorse naturali ed ambientali che ne assicurano la vivibilità e qualità generando pertanto insostenibili costi economici e sociali. In tal senso i sistemi complessi sono anche uno "spazio" strategico per valutare e ricomporre i conflitti tra differenti interessi che sottendono le alternative di sviluppo territoriale.

Limiti e condizioni vanno stabiliti innanzitutto per il consumo di territorio non urbanizzato, per garantirne un uso sostenibile, come risorsa ambientale finita, nella consapevolezza che la sua trasformazione a fini urbani è "irreversibile". A tal scopo la pianificazione ha il compito di preservare le parti del territorio che hanno caratteristiche di particolare vulnerabilità e rilevanza per la rigenerazione delle risorse ambientali e naturali nonché di individuare criteri di sviluppo che privilegino le scelte localizzative che minimizzano il consumo di suolo e i conflitti nell'utilizzo tra diverse funzioni nell'osservanza del principio generale di "prevedere il consumo di nuovo territorio, solo quando non sussistano alternative derivanti dalla sostituzione dei tessuti insediativi esistenti ovvero dalla loro riorganizzazione e riqualificazione"⁵⁸. Tale principio, oltre che agli insediamenti, deve essere esteso alle strutture ed infrastrutture che comportano una artificializzazione del territorio, compresi i nuovi impianti di produzione energetica⁵⁹.

La carta (fig. 23) riprende le considerazioni sulle dinamiche dell'urbanizzazione integrandole con l'evoluzione della popolazione residente. In tal modo sono stati individuati i "sistemi complessi di area vasta" a dominante antropizzata, con diverse strutture e morfogenesi:

- la città metropolitana di Bologna e il circondario imolese;
- il sistema insediativo complesso Modena Reggio Parma;
- la rete delle città romagnole;
- l'agglomerazione lineare costiera;
- i sistemi monocentrici di Ferrara e Piacenza;

⁵⁸ Art. 2, comma 2, lettera f), Legge regionale 20/2000.

⁵⁹ Per questi impianti il PTPR, sulla base dei valori paesaggistici indicati e dei livelli di tutela definiti dalle norme nazionali e regionali e delle linee guida previste dal comma 10 dell'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), individua le aree del territorio regionale non idonee alla localizzazione di specifiche tipologie di impianti tecnologici di produzione e trasporto di energia e le aree sottoposte a peculiari limitazioni. (Art. Art. 40-quater, comma 7, LR 23/2009)

- la fascia Cispadana.

Come emerge dalla carta ciascuno dei “sistemi complessi” a dominante antropizzata è caratterizzato dalla presenza di una o più “città effettive”.

La carta mostra inoltre (fig. 24), nei toni di grigio, i “sistemi complessi di area vasta” a dominante naturale:

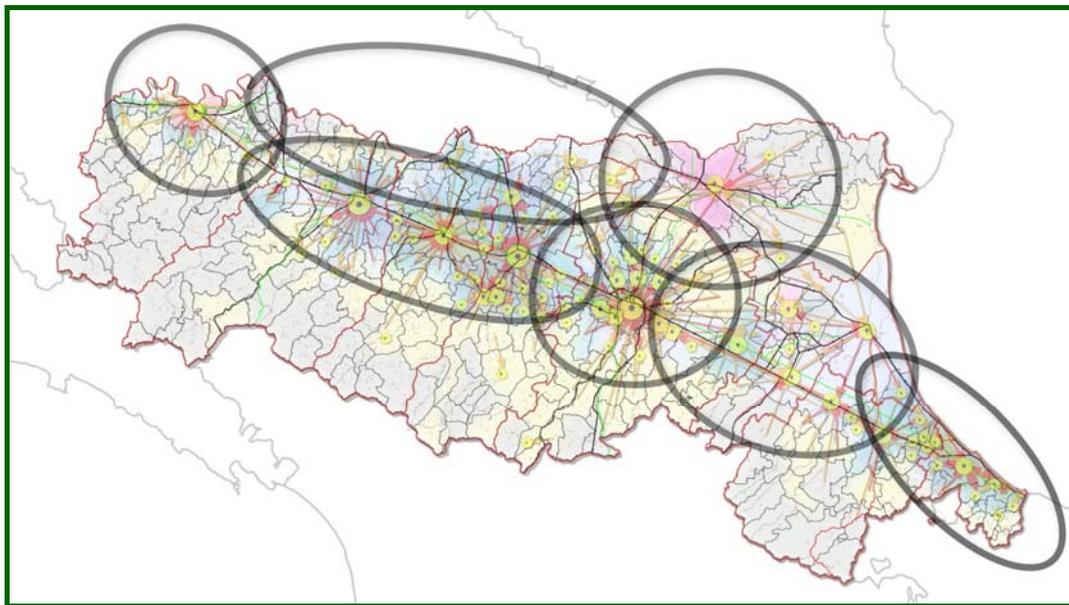
- gli Appennini;
- l’area del delta del Po.

Il governo di questi sistemi complessi richiede certamente di:

- sviluppare una pianificazione concertata fra città contigue in vista dell’emergere di nuove “città effettive”, coordinando gli obiettivi e le politiche insediative, di accessibilità, di governo degli spazi ecologici interclusi, di polarizzazione delle aree produttive, di organizzazione territoriale dei servizi;
- costruire strumenti di pianificazione per concertare a livello intercomunale le differenti vocazioni delle parti territoriali che compongono un medesimo sistema, selezionando quelle più vocate alla ricompattazione dello sviluppo insediativo e quelle vocate alla valorizzazione e ripristino del capitale ecologico-ambientale evitando il consumo di suoli agricoli. Tali strumenti potranno prevedere anche dispositivi di perequazione territoriale che permettano di condividere in modo equo i costi e i benefici delle politiche concordate, compensando i differenti effetti sui bilanci comunali determinati dalle diverse politiche insediative;
- promuovere una concertazione più orientata in senso strategico fra amministrazioni locali ed attori del settore agricolo verso la promozione della multi-funzionalità dell’agricoltura, a supporto della ritessitura e/o del rafforzamento della “rete ecosistemica”. Gli incentivi agli agricoltori, per operazioni ecofunzionali (riduzione dell’impatto ambientale, continuità dell’agricoltura montana, agrobiodiversità, ecc.) dovrebbero essere promossi e meglio inquadrati in uno schema di ricostruzione delle “reti ecosistemiche” alle varie scale, da quella regionale e interregionale a quella locale;
- dare vita ad una stretta cooperazione interprovinciale, alla cui scala il governo della relazione fra “reti ecosistemiche” e sistemi insediativi e della mobilità incontra oggi le sue maggiori criticità.

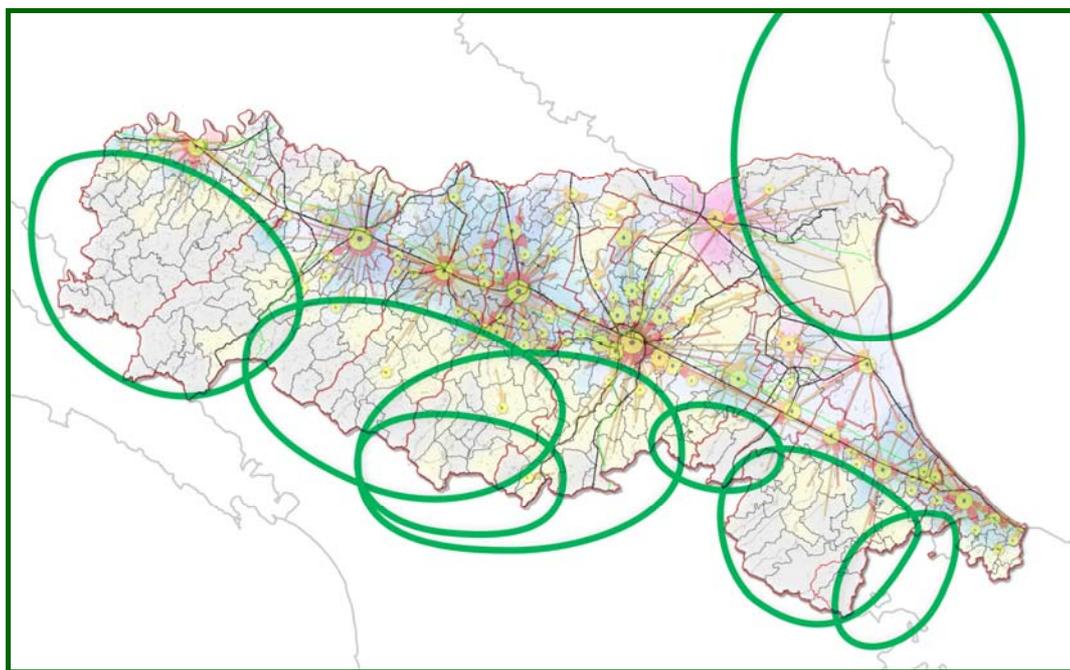
All’interno di questo processo, che coinvolge la pianificazione regionale e locale, il compito primario della pianificazione provinciale consiste nella necessità di portare a sistema l’insieme dei piani di settore e di rappresentarli con il PTCP in un apparato conoscitivo e normativo unitario che, tutelando i suoli agricoli ad alta vocazione produttiva, costituisca il quadro di riferimento per la pianificazione urbana e per i programmi operativi di settore.

Figura 23 Sistemi complessi di area vasta a dominante antropizzata



Fonte: elaborazione ERVET su dati ISTAT e Regione Emilia-Romagna

Figura 24 Sistemi complessi di area vasta a dominante naturale



Fonte: elaborazione ERVET su dati ISTAT e Regione Emilia-Romagna

La città metropolitana di Bologna e il circondario imolese

Il primo sistema complesso a matrice monocentrica che emerge alla scala regionale è quello bolognese.

Nel caso dell'area bolognese, "città effettiva" e sistema territoriale complesso sostanzialmente coincidono, dato che, come si è osservato, il ciclo completo di sviluppo della città che caratterizza Bologna, ha investito una vasta area territoriale, integrando importanti polarità urbane pre-esistenti e accrescendo le dimensioni demografiche e infrastrutturali di almeno due corone di hinterland.

L'intera prospettiva di Bologna come "città effettiva" estesa alle corone esterne si struttura intorno alla questione della città metropolitana di Bologna. I processi economici, sociali e culturali di Bologna e dei comuni vicini sono a tal punto integrati che è del tutto normale considerarli un'unica entità, senza alcuna vera discontinuità territoriale. Superare la frammentazione amministrativa e concepire una Grande Bologna metropolitana è la condizione per qualificare ulteriormente il governo dell'area metropolitana e per valorizzare il capitale territoriale presente nell'area, che fa di Bologna una delle nuove capitali europee.

Nel contesto europeo, Bologna è considerata una delle sole sei aree urbane di crescita metropolitana (MEGA - Area Metropolitana Europea di Crescita) italiane, insieme a Torino, Milano, Genova, Roma e Napoli. Nei confronti del sistema-regione il suo ruolo centrale e insostituibile emerge chiaramente in virtù dell'alta concentrazione di funzioni relazionali (Università, ricerca e cultura, imprese di eccellenza, trasporti e intermodalità, servizi amministrativi, sociali e sanitari, servizi finanziari ecc..). Bologna è la principale piattaforma di affaccio alle relazioni internazionali della regione.

Sicuramente l'Università degli Studi di Bologna si evidenzia come la funzione di maggior prestigio e notorietà di questa piattaforma. Inoltre il suo sviluppo, che ha coinvolto negli ultimi anni anche la Romagna, ha significato una forte crescita della qualità urbana delle città romagnole insieme ad un parallelo rafforzamento delle relazioni fra questa parte del territorio regionale e la città di Bologna, che si sono tradotte in un maggiore potenziale competitivo non solo della Romagna, ma dell'intero sistema regionale.

La qualità dell'Università di Bologna, che l'ha posta al primo posto occupato dagli Atenei italiani nella graduatoria mondiale, e la numerosità dei Centri pubblici di ricerca dislocati nella città costituiscono un riferimento di importanza globale per l'intero sistema regionale; proprio per questo il loro impatto con l'ambiente urbano rappresenta uno dei perni fondamentali per la organizzazione spaziale e funzionale della stessa città metropolitana. I principali effetti delle interazioni fra la presenza di popolazione universitaria in rapporto alla popolazione residente, il fabbisogno pregresso e prospettico di ulteriori spazi per didattica, ricerca e servizi connessi, così fortemente esternalizzati dall'Università degli Studi di Bologna, costituiscono innegabilmente forti elementi di pressione insediativa sulla città e sull'organizzazione logistica della città e dell'Ateneo, la cui soluzione richiede, soprattutto alla città metropolitana di Bologna, una forte capacità pianificatoria e progettuale, per altro già largamente messa in campo, che tenga conto non solo del forte sviluppo delle relazioni interne, ma anche (e non secondariamente) di quelle con l'esterno: a livello regionale, interregionale, europeo, globale.

All'interno della prospettiva di accrescere il capitale territoriale regionale, Bologna deve quindi essere concepita nella sua dimensione metropolitana, per attrarre investimenti esterni ad alto contenuto tecnologico e scientifico per sé e per l'intera regione.

Bologna è strutturalmente il recapito dei principali nodi di mobilità stradale, ferroviaria, aerea. Ma, proprio perché l'area metropolitana è al servizio dell'intera "regione-sistema", e si sviluppa in relazione al sistema regionale, questo nodo deve essere organizzato integrando le diverse modalità di trasporto (intermodalità) e i diversi percorsi (domanda locale, domanda regionale, destinazioni locali, destinazioni regionali, destinazioni a grande raggio).

Nell'ottica della "regione sistema", attualmente un punto particolarmente critico riguarda la modalità ferroviaria, i cui livelli di inter-operabilità della rete ed in generale di organizzazione del servizio sono ancora passibili di forti miglioramenti, in particolare per quanto attiene la sincronizzazione delle percorrenze di medio-breve raggio con quelle di lungo raggio, specie in considerazione del potenziamento dell'Alta Velocità Ferroviaria. Inoltre, per accrescere l'accessibilità dell'intera regione, appare decisivo operare per piattaforme di interconnessione multimodali: connessione caselli autostradali-stazione-aeroporto, parcheggi scambiatori interurbani.

Si tratta di portare a compimento le opere infrastrutturali che accrescono la funzionalità della rete primaria regionale (Passante Autostradale Nord, Variante di Valico dell'Autosole, Nuova Stazione Ferroviaria) offrendo soluzioni adeguate alla integrazione tra la rete primaria e alla mobilità entro la città effettiva attraverso le opere metro-filo-ferro-tramviarie previste dal PSC del Comune di Bologna e dal Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale.

In particolare la centralità del trasporto locale su ferro e la piena attuazione del progetto di servizio ferroviario metropolitano potranno avere forti e positivi effetti sulle politiche insediative e quindi sulla distribuzione delle funzioni e delle residenze, favorendo il contenimento della domanda di mobilità su auto dell'area centrale bolognese e divenendo un elemento ordinatore dello sviluppo territoriale e della qualificazione della Città Metropolitana.

La città di Bologna vive una fase di profondo cambiamento come l'intero territorio regionale e nazionale.

Bologna è il capoluogo della Regione; è la sua "porta principale"; è uno dei luoghi in cui si presentano le grandi sfide imposte dalla crisi globale, climatica e finanziaria e in cui può attivarsi una nuova fase sinergica tra le eccellenze, Università, centri culturali, forze produttive sociali e ambientali, per risposte innovative.

Della sua trasformazione in Città Metropolitana se ne parla da tempo; atti comunali e provinciali la citano come una possibilità; nel 2006 Regione, Provincia e Comune hanno sottoscritto un "Accordo quadro per la Città Metropolitana di Bologna" da cui si sarebbe già potuto partire.

Il territorio bolognese è pronto per questo passaggio strategico nell'ottica dell'integrazione tra aree oggi interdipendenti sul piano economico e produttivo, industriale e agricolo, come su quello dell'uso del territorio o delle risorse ambientali ed energetiche o dei servizi e delle infrastrutture di cui il Servizio Ferroviario Metropolitano ne rappresenta la spina dorsale.

Queste trasformazioni e i poli urbani esistenti rappresentano ormai una comunità di "Città di Città".

La fase costituente della nuova Città Metropolitana potrà fare leva, nel rispetto delle leggi, sulla spinta dell'associazionismo dei Comuni, sul ruolo crescente dei Quartieri/Municipalità e su un forte processo partecipativo dei cittadini e delle associazioni per la definizione degli obiettivi strategici e della dimensione istituzionale metropolitana.

Un discorso a parte merita il circondario imolese, che sebbene all'interno dei confini istituzionali della Provincia di Bologna, si configura ormai come una polarità emergente formata da più comuni di media e piccola dimensione la cui organizzazione a rete è la base di un progetto che mira ad accrescere la qualità del territorio ed assumere, al contempo, la massa critica necessaria per

diventare un nodo primario del sistema regionale. Già molti temi, del resto, sono concertati tra i Comuni del Circondario ed evidenziano una rete di cooperazione istituzionale che tiene insieme la qualità dello sviluppo insediativo e la qualità dello sviluppo rurale, dalla montagna verso la bassa pianura. Dal punto di vista regionale, tale area – sinergica al suo interno – si connota altresì come un'importante cerniera funzionale tra il sistema urbano policentrico romagnolo – tramite la contiguità con l'area lughese e con quella faentina – e l'area metropolitana di Bologna. Un ambito specifico in cui tale asserto trova rappresentazione concreta è quello produttivo – manifatturiero. L'imolese è, nella parte orientale della regione, la più potente area produttiva del grande cluster dell'industria meccanica regionale. Esistono quindi le premesse per far sì che l'area imolese abbia un ruolo determinante nell'integrare la Romagna nel più importante cluster regionale e diffondere le conoscenze innovative che si sviluppano nelle imprese meccaniche, ma che possono essere applicate in altri settori produttivi largamente presenti nell'area romagnola.

Il sistema insediativo complesso Modena Reggio Parma

Il sistema Modena Reggio Parma presenta le potenti polarità dei capoluoghi provinciali, accanto a una diffusione insediativa e funzionale (si pensi ai distretti industriali) estesa massicciamente a tutto il territorio.

Gli stessi territori pedemontani e montani dell'Appennino modenese e reggiano mostrano infatti significativi trend di sviluppo economico che accompagnano dinamiche vivaci di crescita demografica accompagnati da processi di frammentazione della matrice ecosistemica.

Si tratta di un'area vasta di rango europeo, di avanzato sviluppo economico e sociale e ad alta capacità competitiva.

Inserite in sistemi economici, sociali e insediativi diffusi e vivaci, le città capoluogo di Parma, Reggio Emilia e Modena emergono per un autonomo potenziale di sviluppo e per una forte identità storico artistica, culturale e produttiva, che ne fanno dei pilastri del sistema regionale e nodi essenziali delle reti.

Esse svolgono contemporaneamente tre funzioni strategiche:

- sono leader dell'evoluzione dei sistemi produttivi provinciali e nodi di collegamento con le reti esterne (e in tale contesto la fermata medio padana dell'alta velocità di Reggio Emilia, l'interporto Cepim di Parma e gli scali merci di Marzaglia e Dinazzano rappresentano un cambio di scala);
- sono città trainanti per il sistema regionale;
- dispongono di autonome capacità di proiezione e di relazione a livello nazionale (in particolare con le regioni padane, la Liguria e la Toscana), europeo e mondiale;

Come scrive il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale di Reggio Emilia "Modena, Reggio Emilia e Parma hanno oggi funzioni e territori sinergici. La naturale tendenza alla duplicazione di funzioni nei vari territori provinciali ha trovato negli ultimi anni anche significativi episodi in controtendenza, come ad esempio la nascita dell'Università di Modena e Reggio a rete di sedi e l'esperienza di ENIA nel campo delle multiutility".

All'interno delle tre province si profilano inoltre altre città effettive di notevole peso che hanno le caratteristiche e le potenzialità di strutture urbane portanti di un ulteriore sviluppo qualitativo dei territori.

Il caso più evidente è dato dalla potenziale città lineare pedecollinare: l'asse Sassuolo-Scandiano. La costruzione della "città effettiva" Sassuolo-Scandiano diventa dunque un progetto al servizio della crescita locale di rango urbano, di un disegno infrastrutturale integrato (assi infrastrutturali interni e proiezioni in reti a grande scala), di una profonda ristrutturazione della logistica produttiva.

In modo simile vanno colte le relazioni di "città effettiva" nell'area Carpi-Correggio e integrazioni locali di aree intercomunali in tutta la fascia modenese, reggiana, parmense vicina al Po e nel territorio pedecollinare in espansione reggiano parmense. In particolare nel parmense sono da considerare le strette e crescenti relazioni che caratterizzano l'area Fidenza Salsomaggiore e Fiorenzuola.

L'area modenese reggiana parmense può contare:

- sulla rete di università (Modena e Reggio Emilia, Parma) e centri di ricerca;
- sul sistema delle imprese, ad alta competitività internazionale;
- sul sistema di servizi socio-sanitari, educativi e culturali radicato in una tradizione di welfare di eccellenza, che fa scuola a livello mondiale.

Le sinergie fra queste fonti e lo sviluppo integrato delle loro potenzialità per la riproduzione e lo sviluppo del capitale territoriale e la possibilità di connettersi in reti internazionali di produzione di conoscenza sono fattori competitivi strategici per tutto il sistema regionale.

Oltre ai classici distretti industriali (ceramica, tessile-abbigliamento etc.) e spesso in sinergia con essi, sono da segnalare, per la loro potenzialità di mantenere e consolidare i sistemi produttivi territoriali sulla traiettoria alta e qualificata della competizione economica, e per la loro influenza sulle dinamiche socio-economiche dei territori medesimi:

- le scienze della vita: una fascia che va da Parma a Mirandola contiene imprese e distretti di eccellenza nella farmaceutica e nel biomedicale. L'area ospita ben tre Aziende Ospedaliere (Modena, Reggio, Parma);
- i diversi settori del comparto della meccanica: l'area Modena, Reggio, Parma insieme a quella di Bologna e di Imola si caratterizza per essere uno dei più importanti cluster europei di produzione e di innovazione. In particolare va sottolineata la straordinaria varietà dei settori presenti e la capacità di ibridare tecnologie originate dalle più svariate fonti (meccanica di precisione, motoristica, ecc.);
- la filiera agroalimentare, che si fregia di produzioni tipiche che non hanno eguali nel mondo (prosciutto e insaccati, parmigiano reggiano, aceto balsamico, pasta, ecc) e che ora può contare anche sulla vicinanza dell'Agenzia Europea per la Sicurezza Alimentare di Parma.

La rete delle città romagnole

In quest'area il modello urbano è caratterizzato dalla presenza di città ben definite: Forlì, Cesena, Ravenna, Faenza, Lugo, unitamente all'area di Imola, di transizione verso la pianura bolognese e l'Emilia, costituiscono un insieme di città medie, ciascuna delle quali ha prodotto in modo più o meno consistente processi di "hinterlandizzazione" per lo più ristretti, di relazioni quotidiane. Verso est-sudest, tale sistema "sfuma" nella città adriatica, forse il più significativo dei processi di espansione lineare densa che interessano la regione.

Salvo Ravenna e Lugo i centri urbani romagnoli hanno generato processi dispersivi lungo la Via Emilia e gli assi viari diretti verso la riviera, anche se la forte dominanza degli spazi rurali ad alta

vocazione agricola, cui è legata una parte molto rilevante della competitività del sistema territoriale, ha costituito ed ancora costituisce un argine significativo all'espansione insediativa indifferenziata. Tale dominanza di spazi rurali a carattere produttivo si pone pertanto come asset che può concorrere a sviluppare un mosaico di paesaggi culturali, composto di attività agricole ad alta produttività ed elementi dei quadri storico-ambientali (quali ad es. il Parco della Centuriazione romana, nel cesenate). Nell'insieme costituiscono un mosaico nel quale le aste dei fiumi romagnoli possono costituire l'elemento di collegamento fra la fascia collinare e montana e la rete delle "stazioni" del Parco del Delta del Po, sulla fascia costiera.

Connessa a nord-est con lo "spazio del Po", rappresentato dal sistema del Reno e Valli di Comacchio ed a est dalle stazioni del Parco del Delta, la ritessitura della "rete ecosistemica" può contare in questo ambito sulla presenza di una significativa rete di siti, che comprende:

- il sistema formato dei Calanchi dell'Abbadessa, del torrente Idice e delle Valli di Argenta e Campotto;
- il sistema formato da Contrafforte Pliocenico bolognese e – verso sud-est fino alla collina faentina, dalla Vena del Gesso;

A differenza dell'area centro-occidentale della regione, nell'area romagnola il profilo delle "città effettive" appare ben netto. Si tratta dunque non solo di consolidare sistemi di governance relativi alla "città effettiva", ma anche e soprattutto di progettare una intensificazione delle relazioni fra "città effettive".

L'integrazione di Forlì e Cesena è indispensabile per fare emergere i forti aspetti di complementarità che le caratterizzano, come un'area di rilievo in Romagna e in Regione che registra elevati valori nella crescita demografica, nella competitività economica e nella dotazione di attrezzature di livello regionale (poli sanitari, fieristico-direzionali, universitari, per la cultura e il tempo libero).

Fondamentale inoltre è il ruolo di Ravenna che, con il suo porto, intercetta i corridoi plurimodali europei V e VIII, creando le basi per l'"allungamento" dei distretti emiliani e romagnoli e per traffici marittimi (commerciali e turistici) e che, grazie alla progressiva articolazione delle attività portuali (da porto industriale per la chimica, l'energia e la cantieristica, ad hub commerciale -per rinfuse solide, argille, cereali e fertilizzanti, ortofrutta- e turistico -per traghetti, diporto e crociere) si conferma come interfaccia fra le reti di terra e di mare.

A partire da Cesena, si delinea infatti un ampio spazio di infrastrutture logistiche che interessa l'area bolognese (Interporto, Centergross), il porto di Ravenna, gli Interporti di Padova e Verona, i porti di Venezia e Trieste.

Queste infrastrutture sono scarsamente integrate dal punto di vista delle strategie e dei servizi logistici e spesso sono in concorrenza.

Tuttavia se si riflette sulla gigantesca concentrazione di infrastrutture e servizi nel Mare del Nord e sulla vastità del potenziale bacino di mercato dell'area emiliano-romagnola e Veneta (Europa centro-meridionale e Europa orientale), la concentrazione di infrastrutture dell'area alto-adriatica ha grandi margini di crescita nell'intermediazione logistica mondiale.

In questa direzione, la più importante strozzatura che si registra nell'area romagnola è la viabilità verso Nord. Appare dunque decisivo il potenziamento e il completamento dell'Asse E45-55, al quale è certamente legata qualsiasi strategia di sviluppo del ruolo del porto di Ravenna.

L'agglomerazione lineare costiera

Per quanto riguarda lo sviluppo costiero, va considerata la distinzione fra l'area nord con una forte vocazione - naturale e la zona sud fortemente caratterizzata da processi di antropizzazione.

Le attività antropiche sono particolarmente concentrate nella parte meridionale della costa che va da Milano Marittima a Cattolica e si proietta in una potenziale "città effettiva" che a nord arriva dentro i confini ravennati mentre a sud si prolunga nelle Marche, verso Pesaro. E' questo il luogo dove si è sviluppato uno dei più potenti e dinamici distretti turistici italiani. Fulcro di questo antico sistema turistico costiero è Rimini che con la sua dotazione funzionale di eccellenza (città storica, fiera, Università, ecc.) può far leva su una molteplicità di risorse che già oggi la caratterizzano come una delle capitali funzionali del sistema adriatico.

Nell'area nord della costa, il turismo balneare dei lidi ravennati si articola in nuovi segmenti legati alle città d'arte di Ravenna e Ferrara, al termalismo, all'ambiente collinare e deltizio.

Le criticità del sistema costiero richiedono il perseguimento di prestazioni differenziate in grado di integrare coerentemente le dimensioni insediativa, ecosistemica, di tutela delle risorse in senso stretto:

- la gestione urbanistica sostenibile della fascia costiera, in relazione alla consolidata vocazione turistica, all'integrazione dei sistemi di trasporto, alla riduzione dei consumi energetici ed idrici, agli stili di vita di residenti e turisti;
- la tutela dalla contaminazione della falde idriche costiere dall'intrusione del cosiddetto cuneo salino, da perseguire nel quadro di una gestione integrata alla scala di bacino;
- la difesa fisica della fascia costiera dai processi erosivi, in particolare per quanto attiene il ripascimento delle spiagge ed il ripristino delle aree sensibili;
- la tutela e l'allargamento degli habitat naturali (parchi costieri) e della biodiversità, inclusa la gestione sostenibile delle risorse ittiche;

Queste sono le politiche necessarie per ricostruire la ritessitura della "rete ecosistemica" nella diversità dei contesti territoriali che caratterizza la costa adriatica, dalla città lineare fino all'area complessa a dominante naturale che si incentra intorno al delta del Po. In quest'area la ritessitura ecosistemica può far leva su una serie di nodi di rilievo strategico, che comprendono il territorio ferrarese dal Po di Volano e dalle Valli di Comacchio, a nord, alle pinete ravennati ed alle Saline di Cervia, a sud. In tale sistema si inserisce "a pettine" un reticolo di corsi d'acqua (Reno, Fiumi Romagnoli, Marecchia) che assicura la continuità spaziale dall'Appennino centro-orientale fino all'Adriatico, inclusa l'area ad altissima densità insediativa della costa riminese.

A nord, la fascia ravennate e ferrarese trova, la propria identità strategica nell'integrazione fra affaccio marittimo, area deltizia, città d'arte, che ha fatto del sistema "Ferrara ed il suo Delta" e della Ravenna paleocristiana alcuni degli elementi italiani più significativi del Patrimonio dell'Umanità UNESCO.

I sistemi monocentrici: Ferrara

La capacità di Ferrara di perseguire nel tempo l'ambizione della città ideale ha caratterizzato positivamente la sua storia e va ulteriormente potenziata. Il tema delle "città ideali", può infatti essere assunto come integrazione fra modernità fornita dalle nuove tecnologie, struttura formata dall'eccellenza di un'epoca storica (in questo caso il Rinascimento) e qualità della vita, sociale ed ambientale al di fuori della congestione metropolitana.

Dal punto di vista dello sviluppo manifatturiero l'area ferrarese propone fundamentalmente il modello tipico della manifattura regionale nell'area centese, a contatto con le aree centrali distrettuali e, secondo un altro modello, condiviso con l'area ravennate, il petrolchimico di Ferrara.

Mentre il modello emiliano si struttura su due potenti forme (la città metropolitana di Bologna e il sistema Modena Reggio Parma), il ferrarese appare centrato su una città con minore capacità di espansione territoriale e minore integrazione in altre reti urbane regionali.

Benché rimanga la questione delle infrastrutture o dell'attrazione di imprese manifatturiere in aree ferraresi a basso costo e ad alta disponibilità, sembra più appropriato spostare l'obiettivo focale per il ferrarese sullo sviluppo dell'economia della conoscenza. Sotto questo profilo, già ora un insieme di temi radicati nel territorio ferrarese possono costituire, a vario grado, piattaforme di eccellenza.

L'eccellenza urbana in questo senso, già ampiamente praticata nel passato, si integra con un territorio in gran parte caratterizzato da beni ambientali unici. Questo fornisce un aggancio con il "Parco del Delta". I notevoli investimenti effettuati nel passato candidano questa area come di grande valore naturalistico a livello europeo e mondiale.

La chimica ferrarese deve essere pensata innanzitutto come un patrimonio di capitale umano e di tecnologie. La chimica rimane un insieme evolutivo di conoscenze scientifiche e tecnologiche di primaria importanza nello sviluppo dei saperi.

L'"Università di Ferrara" è una piattaforma estremamente rilevante per avviare o potenziare processi di formazione di conoscenza in molte direzioni (un importante filone di attività dell'Università di Ferrara riguarda i cluster emergenti nelle life sciences) e soprattutto, per creare relazioni con altre Università e centri di ricerca nazionali ed internazionali. Nel modello cosiddetto a "tripla elica" (ricerca, impresa, enti pubblici), l'Università ha un ruolo chiave, per fare di Ferrara un polo di competitività.

Non trascurabili appaiono altresì le potenzialità di sviluppo derivanti dal capitale accumulato in alcune aree come quella centese. Essa rientra nella riorganizzazione dei distretti dell'Emilia centrale e può avvalersi di operazioni di innovazione, in particolare all'interno dei progetti Hi-mec.

Oltre alla generale tessitura con le altre aree regionali (e alla tessitura di prossimità con Rovigo) si segnala qui il grande potenziale di relazioni che si può aprire nel triangolo Ferrara-Ravenna-Venezia.

I sistemi monocentrici: Piacenza

In questi anni il sistema piacentino è stato caratterizzato da un significativo processo di crescita.

Questo sistema complesso presenta delle peculiarità il cui valore può essere pienamente percepito in una dimensione più ampia, interregionale.

Nella programmazione regionale l'area piacentina è sempre stata considerata come un ponte verso la Lombardia, ma anche verso la Liguria e il Piemonte. Questa molteplicità di proiezioni territoriali è stata rinforzata nei periodi recenti dall'insediamento di importanti strutture logistiche di livello internazionale, e di servizi di analisi e progettazione logistica e potrà essere ulteriormente rafforzata dallo sviluppo dei grandi corridoi intermodali tra i quali Piacenza è compresa e rispetto ai quali si individua la necessità di una adeguata interconnessione del territorio piacentino.

Più generalmente l'area piacentina è stata interessata da decentramenti universitari (Cattolica e Politecnico) e residenziali soprattutto dall'area milanese. L'area piacentina, che talvolta ha corso il rischio di diventare periferica rispetto a ciascuna regione, può svolgere un ruolo importante nel

progetto di salto di scala territoriale della programmazione emiliano romagnola, nelle sue proiezioni nella macro regione padano-alpina.

Oltre al ruolo di crocevia logistico il territorio piacentino si caratterizza per alcune peculiarità che lo rende particolarmente adatto a sviluppi di qualità:

- la città di Piacenza è sede di attività knowledge-intensive; oltre alle attività di analisi e progettazione logistica è sede di industrie meccatroniche che la collegano idealmente soprattutto alla aree modenese e reggiana; nel settore agroalimentare l'affinità è con l'area parmense;
- l'area urbana della Via Emilia impegna solo una quota minore di un territorio caratterizzato da una collina di pregio, con una importante storia culturale di livello europeo e uno spazio montano di grandissimo valore caratterizzato da peculiarità geologiche (ofioliti, pietra parcellare, monte nero) ed in generale dalla presenza di contesti storico ambientali di gran valore (Val Boreca); una montagna per la quale già sono state sviluppate progettualità di respiro inter-regionale (oltre all'Emilia-Romagna le province di Alessandria, Pavia e Genova).

Nel sistema regionale e nella regione economica padano alpina, Piacenza sarà tanto più nodo funzionale di rilievo internazionale della logistica, dell'energia, della meccatronica, dell'agroalimentare quanto più saprà offrire qualità per attrarre le "intelligenze" che guidano la ricerca, l'innovazione, le applicazioni tecnologiche delle innovazioni scientifiche, le capacità organizzative in questi campi e che costituiscono l'ambiente ideale per mantenere e attrarre imprese di qualità.

La fascia cispadana

La "fascia cispadana" ha un posizionamento molto interessante nel sistema padano. Essa infatti si situa fra l'agglomerazione della via Emilia e la pianura antistante la grande conurbazione pedemontana lombardo-veneta, entrambe dense di insediamenti residenziali e produttivi. Inoltre essa si situa ben dentro una delle più estese pianure dell'Europa comunitaria caratterizzata da elevatissimi standard produttivi agricoli.

Anche in questo ambito il sistema insediato registra processi di dispersione, ma con intensità decisamente inferiori a quelle che si sono registrate in altri ambiti delle province di Modena e Reggio Emilia e tale da poter ancora caratterizzare l'area come un corridoio naturale che l'affaccio sul fiume Po, le zone umide circostanti e il profilo orografico della bassa pianura aiutano ad accrescere.

Questo carattere non va confuso con l'idea di un'area a vocazione esclusivamente rurale: si concentra in questo spazio il potente distretto biomedicale e un tessuto di piccole imprese manifatturiere sufficientemente robusto.

Ciò di cui l'area ha maggiormente sofferto è la mancanza di un supporto infrastrutturale che ne garantisca una più elevata efficienza relazionale. Di qui l'interesse per la realizzazione di un'asse viario, la Cispadana appunto, che da quasi mezzo secolo viene inserita fra le infrastrutture primarie regionali e nazionali, ma che solo con l'iniziativa assunta dalla Regione di concepirlo come prima "autostrada regionale" ne sarà finalmente garantita la realizzazione.

Dal punto di vista dell'allacciamento alla rete primaria di mobilità, la "Cispadana" è ben posizionata. Infatti essa connette i due potenti assi di mobilità, che sono l'autostrada del Brennero e la Bologna-

Padova: il primo, struttura portante dei rapporti commerciali italo-tedeschi; il secondo potente asse di collegamento con il nord-est europeo.

Se si considerano innanzitutto i possibili usi della struttura che comprende la Cispadana, questo asse può funzionare come gronda che scarica la pressione dall'asse della Via Emilia. Infatti, localmente, la Cispadana può funzionare come commutatore sia per chi dalla Brennero vuole andare nel bolognese, sia per chi dalla Bologna-Padova vuole andare nel modenese. Non solo, ma se alla Cispadana viene affiancato il progetto E45-E55 e lo si connette alla Bologna-Padova attraverso la Ferrara-mare, allora l'effetto gronda diviene ben più largo, perché la Cispadana consente di collegare il centro-nord-ovest della padania con la linea centrale e adriatica verso il centro e il sud d'Italia, by-passando completamente le aree super congestionate dell'Emilia centrale. Dunque la Cispadana sviluppa un consistente effetto rete.

Tuttavia l'interesse della Regione per la Cispadana non si limita alla sola funzione di attraversamento. Anzi, un obiettivo importante è quello di attrarre sviluppo in aree che, soprattutto nel versante ferrarese, registrano una minore presenza manifatturiera.

E' dunque importante che la costruzione della Cispadana sia fin dall'inizio concepita come un'opera strutturante il paesaggio, entro un disegno di sviluppo sostenibile: deve garantire il carattere di zona umida della rete eco sistemica padana e uno sviluppo in grado sì di promuovere l'estensione della distrettualità locale, ospitare decentramenti da altre aree, formare forza-lavoro e così via, ma di integrare altresì fin da subito i principi della green economy e la integrazione efficiente della rete locale di adduzione alla infrastruttura principale.

I sistemi complessi a dominante naturale: gli Appennini e il Delta del Po

Le montagne regionali costituiscono contesti rurali e storici che svolgono funzioni ecosistemiche e sociali fondamentali per la "regione-sistema". Lo spazio appenninico della regione è infatti parte di un patrimonio di biodiversità di valore europeo che l'intera catena degli appennini rappresenta.

Troppo spesso le nostre aree montane vengono frettolosamente rappresentate come territori marginali, lontane dai luoghi dello sviluppo, costantemente bisognose di generiche indifferenziate politiche di sostegno.

E' indiscutibile che la montagna presenti un insieme di svantaggi rispetto ad altre parti del territorio regionale. Anche nell'Appennino emiliano-romagnolo, il cui territorio è pari a oltre il 40% della superficie regionale e dove risiede circa l'11% della popolazione, si ritrovano le problematiche e le criticità proprie delle aree collinari e montane: difficile organizzazione e gestione di servizi alle persone e alle famiglie a fronte di una bassa densità di popolazione⁶⁰, rarefazione dei servizi alle imprese, criticità dei collegamenti, presenza di importanti fenomeni di dissesto idrogeologico⁶¹, progressivo abbandono dell'agricoltura e conseguente degrado del patrimonio edilizio rurale, riduzione degli esercizi commerciali.

⁶⁰ Un problema dei territori montani è legato alla disponibilità ed accessibilità di molti servizi alla popolazione: socio-sanitari e alla persona, scolastici, culturali, ecc. In generale, nel corso dell'ultimo decennio i servizi di pubblica utilità prodotti da società private (uffici postali, sportelli bancari, servizi telefonici, radio televisivi, ecc.) si sono ridotti in modo più o meno omogeneo in tutta la fascia montana. Inoltre, lo sforzo operato dalla Regione per ridurre le distanze e accrescere l'accessibilità ai servizi pubblici attraverso la rete telematica a banda larga (solo circa il 10% della popolazione montana risiede in zone in cui non sono disponibili servizi di connettività a banda larga) non è stato purtroppo accompagnato da un analogo intervento per accrescere la dotazione di servizi a causa dei tagli di bilancio operati dal Parlamento nazionale nella scuola, nella sanità, nel sociale, negli interventi di manutenzione del territorio.

⁶¹ Il dissesto idrogeologico e l'erosione dei suoli sono le due grandi criticità della montagna emiliano-romagnola, che è interessata da fenomeni franosi per il 23% circa della superficie ed è forse l'area più franosa d'Italia.

In particolare negli spazi alto-montani si osserva un processo di uniformazione della struttura ecosistemica, con espansione significativa degli spazi forestali (con aumento del patrimonio di biomassa) e riduzione progressiva degli spazi agricoli e seminaturali aperti. Paradossalmente, questo processo di ricomposizione dell'ecosistema e rinaturalizzazione degli spazi agrari aperti, dovuto principalmente a fenomeni di spopolamento che hanno interessato alcune parti dell'Appennino, può costituire una minaccia per la rigenerazione della biodiversità e determinare un incremento del rischio idrogeologico e del rischio di incendio.

Tuttavia è innegabile che negli ultimi quarant'anni le condizioni di vita nelle nostre aree montane siano nettamente migliorate e che oggi viverci è decisamente più attraente rispetto a un passato anche recente. In particolare alcune realtà mostrano oggi delle contro-tendenze, in corrispondenza dell'allargamento delle aree funzionali dei Comuni pedemontani e delle città capoluogo, in particolare (ma non esclusivamente) nella fascia appenninica compresa fra Bologna e Reggio Emilia⁶².

Per la Regione, la montagna non è una periferia marginale, ma una risorsa inalienabile per accrescere la qualità dell'intero sistema regionale e il suo valore è ancora più evidente alla luce del cambio di paradigma rappresentato dalla green economy che permette di delineare nuovi percorsi di sviluppo, ed esplorare potenzialità economiche in gran parte finora occultate.

La transizione a modelli di sviluppo più sostenibili economicamente ed ecologicamente è un processo estremamente complesso che richiede nuove basi e nuovi rapporti fra gli attori dello sviluppo, dove è importante che ciascuno faccia la propria parte. Questa transizione fa emergere il valore di aree, come i territori montani e il delta del Po, fondamentali per la ricostruzione dell'ecosistema e spinge nella direzione di nuove attività produttive basate sulla conoscenza, sulla innovazione tecnologica, sui talenti che determina una nuova gerarchia di spazi potenzialmente elegibili alla localizzazione di nuove attività, diversa da quella segnata dalla presenza di grandi insediamenti manifatturieri.

Mettere in campo una visione territoriale, una visione di sistema verso nuovi percorsi di sviluppo anche per le nostre aree collinari e montane e per il delta del Po non significa affatto negare l'esigenza di incentivi e aiuti a territori che per la loro natura e la loro vastità rispetto alla popolazione residente non possono essere affidati all'autosufficienza della economia locale.

⁶² La popolazione montana, nell'ultimo decennio, è cresciuta complessivamente di oltre 33mila abitanti (+7,4%): anche se in una buona parte dei comuni montani (più del 40%) si registra ancora un calo della popolazione (in particolare nell'Appennino Piacentino e Parmense e nell'alto Appennino Reggiano e Modenese), in ben più della metà dei comuni si assiste invece ad un incremento anche significativo della popolazione residente, grazie alla presenza di immigrati ed alla crescita della domanda residenziale verso spazi abitativi meno congestionati e più salubri.

Le diversità tra le montagne riguardano anche gli aspetti legati al sistema economico e produttivo dove operano complessivamente circa 50mila imprese, poco più del 10% del totale regionale, in linea con il peso demografico.

Le aree appenniniche confermano mediamente una significativa vocazione agricola del proprio sistema produttivo che, in molte aree, è in progressiva evoluzione sia in termini di produzione (ad esempio attraverso la diffusione di coltivazioni biologiche) sia in termini di usi, sempre più orientati alla multifunzionalità ed alla diversificazioni delle attività correlate (ad esempio alla accoglienza turistica, anche attraverso la valorizzazione enogastronomica dei prodotti tradizionali e delle strade dei vini e dei sapori, o alla conservazione ambientale).

Più in generale, si può affermare che anche le imprese della montagna svolgono un ruolo significativo all'interno di alcune delle principali filiere che caratterizzano il sistema produttivo regionale (oltre alla filiera agro-alimentare, quelle della moda, dell'abitare, della salute ed il settore della meccanica allargata).

Con riferimento al settore turistico, in questi ultimi anni l'Appennino ha registrato mediamente tra il 3% ed il 5% degli arrivi e delle presenze complessive in regione e una crescita costante sia dell'offerta ricettiva, in particolare in agriturismo, sia dei servizi forniti (verso attività sportive, ricreative, didattiche e culturali, escursionismo, attività equestri, degustazione).

Dal punto di vista ambientale, a fronte di rilevanti fenomeni di dissesto idrogeologico e di erosione dei suoli la montagna ha la maggiore concentrazione di aree seminaturali e boscate (82%) che hanno un ruolo fondamentale per la prevenzione di questi fenomeni, e a, localizzate per una frazione rilevante all'interno di aree protette (parchi o riserve naturali), che hanno un elevato valore ambientale, paesaggistico e turistico-ricreativo.

E' inoltre da rilevare la considerevole importanza del patrimonio storico-culturale presente nelle aree montane della regione. Al di là delle dotazioni storiche e culturali materiali e tangibili, la ricchezza dell'Appennino è data anche dalle arti, mestieri e tradizioni che caratterizzano ogni area; un capitale "tacito" legato alla memoria della popolazione anziana, e in altri casi oggetto di interventi di recupero e di valorizzazione.

Significa invece adoperare le risorse ad essi destinate in un'ottica di tenuta e di trasformazione del sistema: devono essere il più possibile parte di un progetto di riconversione strutturale dell'economia, che innanzitutto ne salvi le risorse ancora vitali di competitività e contemporaneamente ponga le basi di un salto di qualità della coesione territoriale.

La necessità di rigenerare il capitale territoriale, che i territori montani offrono per lo sviluppo dell'intera "regione-sistema", richiede una politica territoriale affatto diversa da quella dei sistemi a dominante antropizzata.

In questa prospettiva, anche nello spazio montano la gestione ecosistemica non può essere ridotta a semplice fatto tecnico, prescindendo da una gestione progettuale dell'intero contesto territoriale. E se le risorse locali, le attività economiche ed i soggetti costituiscono tre componenti del campo di forza dello spazio rurale, certamente i soggetti (leader locali, organismi pubblici, imprese private, istituzioni intermedie in settori come il trasferimento tecnologico e la formazione) sono il fattore decisivo di uno sviluppo rurale competitivo, che fa leva anche su di una gestione attiva dei processi di ricomposizione ecosistemica.

Una tutela ed uno sviluppo equilibrati della "rete ecosistemica" implica la creazione di un mercato che crei convenienze economiche per la tutela dell'ambiente e del paesaggio, in un contesto in cui gli attori dello spazio rurale vanno considerati creatori di beni e servizi di valore collettivo. In tal senso, la gestione sostenibile dell'attività agricola – e quindi la piena esplicazione della sua potenziale funzione ambientale - non può essere allineato al semplice rispetto della condizionalità, nella preservazione del paesaggio e nella limitazione degli effetti delle minacce ambientali sul suolo. Esso richiede in modo sostanziale la "salvaguardia dei redditi" degli operatori.

Il sostegno alle piccole e medie imprese, il miglioramento dei servizi essenziali per la popolazione rurale, la tutela dell'ecosistema complessivamente inteso e i servizi ricreativi e sociali, sono del tutto funzionali a favorire la competitività territoriale generale e delle imprese agricole, accrescendo anche l'attrattiva turistica di un ambiente rurale vivo, non subordinato alle dinamiche dei sistemi urbani, con un'identità non statica bensì in evoluzione.

La promozione della diversificazione economica degli spazi rurali e montani ed in generale delle aree a bassa densità insediativa è un obiettivo centrale di sviluppo territoriale, il cui raggiungimento è legato a tipologie differenti di prestazioni:

- il miglioramento dell'attrattiva delle comunità rurali, rafforzando l'accessibilità materiale ed immateriale, in particolare contrastando il knowledge/digital divide mediante la diffusione delle tecnologie ICT per potenziare i servizi on-distance (e-care per l'assistenza agli anziani; e-health per permettere ai cittadini di accedere ai servizi sanitari all'interno delle proprie comunità; e-learning per rafforzare il processo di apprendimento permanente);
- l'integrazione delle politiche per il paesaggio, per il patrimonio culturale e per la valorizzazione turistica negli strumenti di pianificazione delle Amministrazioni Locali, per creare opportunità di fruizione integrata delle funzioni naturali, paesaggistiche e culturali dello spazio rurale.
- il rafforzamento del sostegno al ruolo di tutela del territorio delle comunità rurali, in particolare per quanto attiene i piccoli interventi di sistemazione idrogeologica, idraulico-forestali, idraulico-agrari, silvo-pastorali, di forestazione e di bonifica, anche ampliando l'uso degli strumenti pattizi (accordi agro-ambientali);
- il mantenimento delle aziende agricole sul territorio, secondo un approccio alla multifunzionalità che privilegi non solo lo sviluppo delle funzioni ecosistemiche o agro-

energetiche, ma anche le funzioni ancora produttive, quali le attività zootecniche incentrate su razze a rischio di estinzione, collegate a filiere di rilievo regionale.

Se l'insieme delle politiche sopra indicate costituisce la dimensione che in generale coglie le potenzialità del sistema montano della regione, tuttavia non vanno trascurate alcune specificità puntualmente localizzate che costituiscono altrettante risorse per la tenuta e lo sviluppo sostenibile del sistema montano. In particolare il sistema della neve incentrato su Cimone, Corno alle Scale, e Abetone, il sistema delle Foreste Casentinesi e le eccellenze naturalistiche variamente ricomprese nei parchi regionali (le Ofioliti dell'Appennino centro-occidentale, la Vena del Gesso, Pietra di Bismantova, tanto per citarne solamente le più note) costituiscono eccezionali risorse da valorizzare come volano per lo sviluppo dell'intero Appennino.

Per la *montagna Piacentina*, pur riconoscendo la grande utilità della realizzazione dei tradizionali interventi diffusi di manutenzione straordinaria della rete viabile minore, appare opportuno indirizzare verso investimenti maggiormente concentrati che posseggano una maggiore visibilità, tale da risultare come elemento di effettiva maggiore attrazione dell'area in termini di possibile generazione di nuova residenza.

La *montagna Parmense* è largamente conosciuta come cuore della "Food Valley" e per essere percorsa dalla "Via Francigena", itinerario storico e culturale di assoluto valore. Questi due importanti punti di forza, che rappresentano in certa misura la vera immagine vincente dell'intero territorio montano della provincia di Parma, devono essere considerati quali riferimenti imprescindibili per tutti i progetti che si intenda attivare in questa area. La scelta degli investimenti da privilegiare deve pertanto essere operata avendone attentamente verificata l'effettiva potenziale capacità di integrazione e valorizzazione di quelli che sono i più forti caratteri distintivi di questo territorio.

L'*Appennino Reggiano* e l'*Appennino Modenese* corrispondono alla fascia centrale della montagna e assieme alle montagne dell'*alta Valle del Reno* ospitano i rilievi di maggiore altitudine, che nell'ambito della regione sono per forza di cose quelli maggiormente vocati per la valorizzazione turistica invernale. In particolare il sistema Cimone-Corno alle Scale-Abetone ha ormai acquisito una immagine che traina l'attrattività dell'intero comparto: una immagine che deve essere costantemente rigenerata, qualificata, valorizzata. Più a valle, in funzione della notevole forza economica dei propri principali centri di recapito della pianura, queste due aree appenniniche sono peraltro caratterizzate da un significativo peso di attività afferenti ai settori economici secondario e terziario e posseggono indubbiamente più forti potenzialità di sviluppo in tali settori.

I due ambiti montani sono peraltro anch'essi inseriti nella cosiddetta "Food Valley" e sono quindi, al pari della montagna Parmense, aree delle quali deve essere particolarmente "curata l'immagine": questa appare un'ulteriore forte ragione per tutelare e valorizzare con particolare impegno il paesaggio, così come le produzioni agroalimentari tradizionali e in generale la cultura locale.

Nella pratica totalità della *montagna Bolognese* si risentono i forti effetti indotti dal principale polo urbano presente nella regione e una sua significativa porzione risulta pienamente inserita nell'area metropolitana bolognese. Rispetto alle altre aree montane della regione, dinamiche demografiche positive arrivano ad interessare anche aree di media montagna piuttosto lontane dal vero e proprio "core" metropolitano; ciò è favorito dalla presenza nell'area di un primario asse autostradale, di importanti arterie stradali, nonché di due linee ferroviarie, che formano nel complesso un reticolo molto più fitto di quelli che caratterizzano generalmente le aree montane delle altre province. Ambiti particolarmente vocati per il turismo invernale ovvero per il turismo termale e altre aree di notevole pregio si accompagnano ad aree nelle quali sono fortemente sviluppati gli usi produttivi e residenziali, mentre l'agricoltura riveste un ruolo mediamente meno importante.

I caratteri della montagna Bolognese suggeriscono scelte d'intervento, peraltro molto varie, che ne valorizzino il ruolo di grande e molto prossima cintura verde di un'importante area metropolitana.

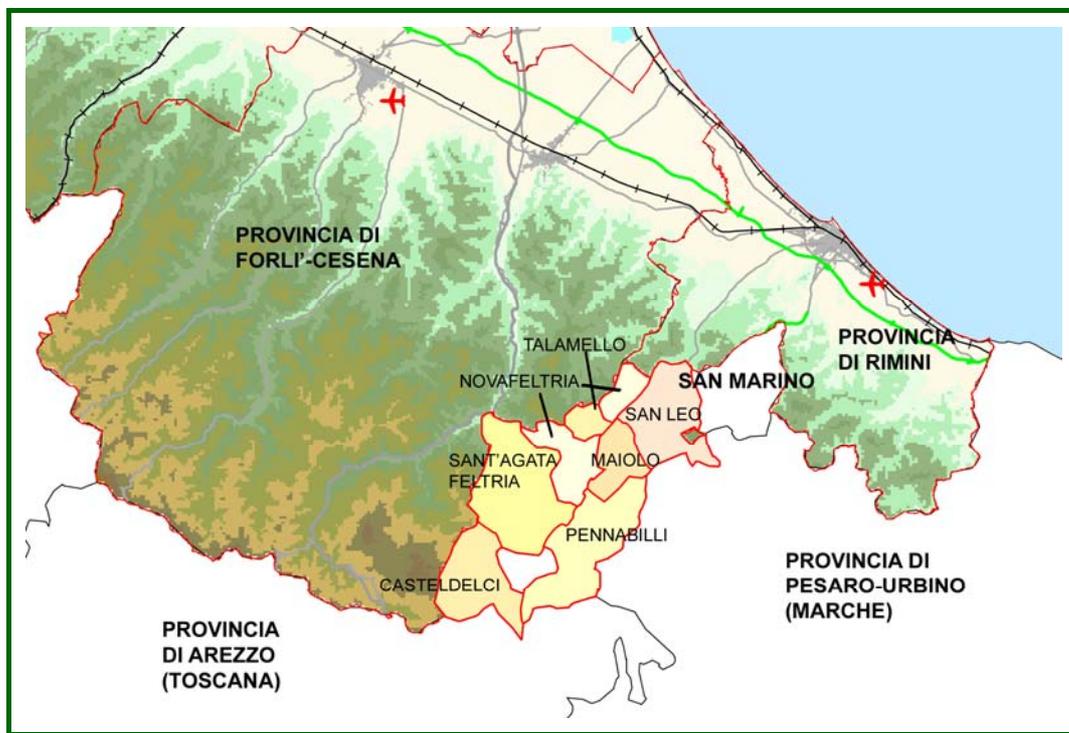
Le *montagne Imolese e Faentina* presentano analogie che motivano la loro aggregazione: si tratta in entrambi i casi di aree di media montagna ubicate a valle di territori montani che fanno amministrativamente parte della regione Toscana e mantengono caratteri di aree rurali e paesaggistiche di notevole pregio. La loro collocazione geografica in adiacenza alla microregione del Mugello, con la quale sono collegati anche per mezzo di una linea ferroviaria secondaria, ne potenzia la vocazione ad attrarre forme di "turismo lento".

Il punto di forza di maggiore peso per le *montagne Forlivese e Cesenate* è la presenza del Parco Nazionale delle Foreste Casentinesi, Monte Falterona, Campigna, che occupa gran parte delle aree del crinale appenninico della provincia di Forlì-Cesena. Questa area appenninica è peraltro anche caratterizzata dalla presenza dell'importante distretto avicolo romagnolo e del polo termale di Bagno di Romagna.

La *bassa Valle del Marecchia* costituisce parte della quinta verde immediatamente adiacente alla conurbazione della Costa Romagnola. In quanto tale attrae residenza e ospita importanti attività produttive, ma offre anche ambienti naturali facilmente raggiungibili e borghi di notevole interesse che possono attrarre il turismo naturalistico culturale.

L'*alta Valle del Marecchia*, che da poco tempo è entrata a far parte del territorio dell'Emilia-Romagna, ha caratteri di "montagna più vera"; presenta un paesaggio ben conservato e ha una significativa identità storica e culturale (fig. 25).

Figura 25 I nuovi Comuni dell'Emilia-Romagna



Fonte: elaborazione ERVET su dati Regione Emilia-Romagna

Il Delta del Po

Sebbene l'orografia, piatta e spesso al di sotto del livello del mare, connota l'area del Delta del fiume Po in senso opposto ai sistemi collinari e montani, essa è sicuramente associabile agli spazi regionali ad altissimo valore paesaggistico e ambientale e caratterizzati da una bassa densità insediativa che, al pari della montagna, richiede una particolare attenzione nella definizione delle politiche atte a garantire servizi alle persone, alle famiglie e alle imprese in una logica diversa dai sistemi densamente abitati dove, se ben regolate, possono agire logiche di mercato anche per la produzione di servizi di pubblica utilità.

Specifiche invece sono le risorse territoriali dell'area che possono essere inserite nella "regione sistema" per accrescerne la qualità e dunque la sua competitività. I parchi d'acqua (sacche, lagune, valli da pesca), già oggi luoghi che producono economie (molluschicoltura, acquicoltura, maricoltura, pesca) sono ambienti significativi con caratteristiche di competitività da valorizzare. Sicuramente il Delta del fiume Po costituisce un'area di inestimabile valore dal punto di vista naturalistico e segna uno spazio di transizione tra il terminale dell'intera rete ecosistemica padana e il mare Adriatico di rara bellezza paesaggistica. Se ad esso si associa il fatto che i suoi capisaldi sono le città d'arte di Ferrara e Ravenna sul lato emiliano romagnolo e di Venezia sul lato Veneto, si coglie facilmente che stiamo parlando di un sistema storico, culturale e paesaggistico ambientale unico al mondo.

4. La proiezione nazionale e internazionale della Regione-sistema

Uno degli obiettivi della Regione Emilia-Romagna è di valorizzare la varietà e la ricchezza delle risorse territoriali attraverso l'attuazione di programmi condivisi con il sistema delle autonomie locali, il mondo economico e le rappresentanze sindacali. Il quadro di riferimento da cui è opportuno partire per comprendere le potenzialità della nostra Regione nell'ottica di un incremento quantitativo e qualitativo delle politiche integrate e delle nuove opportunità di crescita sul mercato nazionale ed internazionale è riassunto nei seguenti valori.

L'Emilia-Romagna è la terza regione per incidenza sulle esportazioni nazionali (13,0%) preceduta dal Veneto (13,2%) e dalla Lombardia (28,4%). Nel periodo 2000-2008 le esportazioni dell'Emilia-Romagna sono cresciute del 58,6% (contro il 41,2 della Lombardia, il 29,3 del Veneto e il 40,5 nazionale). Nel primo semestre 2009, a seguito della grave crisi internazionale, sono state registrate vendite all'estero per circa 18 miliardi di euro, con una contrazione del 26,8% rispetto allo stesso semestre del 2008. Una flessione analoga a quella registrata dalle principali regioni esportatrici: Lombardia -23,7%, Veneto -20%, e a livello nazionale -24,2%.

La meccanica ricopre il ruolo più importante nella composizione merceologica dell'export emiliano-romagnolo, ma è anche il settore che registra nel 2009 le contrazioni maggiori a causa del rallentamento dell'economia mondiale. I settori collegati alla meccanica, infatti, coprono il 60,7% dell'intero export regionale. Seguono i prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi (8,1%), i prodotti delle industrie tessili e dell'abbigliamento (8%), gli alimentari, bevande e tabacco (6,8%), i prodotti chimici e le fibre sintetiche (6,3%), il settore della gomma e materie plastiche (2,4%).

Per quanto concerne i mercati di sbocco, dal 2003 al 2008 la Regione ha accresciuto le proprie esportazioni verso tutti i continenti, con crescita sostenute verso i mercati meno consolidati, quali quello africano (+87%) e quello asiatico (+67%), mercato nei confronti del quale le esportazioni regionali hanno risentito sia dell'effetto del forte apprezzamento dell'euro, sia delle conseguenze sulla capacità di consumo della crisi finanziaria iniziata col ben noto problema dei mutui sub-prime.. La crescita risulta essere più contenuta verso il mercato americano (+29%), grazie al modesto incremento dell'America settentrionale (+13%), e dall'incremento dell'America centro-meridionale (102,5%).

La principale destinazione delle merci regionali continua ad essere l'Europa, che nella prima metà del 2008 ha acquistato il 69,1% delle esportazioni regionali⁶³, dato sostanzialmente stabile rispetto al primo semestre dell'anno passato. La seconda area geo-economica più rilevante per peso sulle esportazioni regionali è l'Asia che, con una quota del 13,2%, ha sopravanzato il mercato americano (11,7%) con il 12,5%, e non più l'America che riporta una quota pari all'11,6%. I paesi con maggior quota sulle esportazioni sono la Germania con l' 8,8% e la Francia con l' 8%. Tra i mercati emergenti, solo la Federazione Russa ha un peso rilevante del 4,1%, mentre la Cina nonostante la forte crescita registrata negli ultimi anni, incide ancora solo per l'1,8%. E' prevedibile un aumento delle esportazioni se, in un'ottica di "Regione sistema" forte in ambito europeo, l'Emilia Romagna punta a rafforzare soprattutto i rapporti commerciali con i Paesi dell'Est e quelli emergenti

L'Emilia Romagna è fra le regioni europee che possono fungere da cerniera tra le aree a rilevanza commerciale. Una peculiarità che può consentire alla nostra Regione di essere il colante fra l'area adriatica e quella mediterranea: una macroarea nella quale s'incrociano molteplici interessi

⁶³ I paesi con maggior quota sulle esportazioni sono la Germania con il 12,4% e la Francia con il 10,6%.

economici, sociali e culturali e che rappresenta un'occasione di forte integrazione territoriale ed economica e un potenziale sbocco verso i balcani.

Rispetto alle potenzialità di sviluppo di quest'area, l'Emilia Romagna deve dimostrare di saper cogliere le opportunità di mercato di "giovani" economie, puntando su un'identità riconosciuta e su un'offerta culturale, sociale ed economica di grande qualità da promuovere attraverso una più efficace comunicazione del marchio di sistema e la costruzione di un'immagine fortemente competitiva e all'avanguardia.

L'Emilia Romagna, inoltre, può continuare a giocare un ruolo cruciale in ambito europeo e sulla scena internazionale se dimostra di saper sfruttare i rapporti con le altre regioni europee in termini di alleanze, ovvero facendo "rete"⁶⁴. Gli strumenti a disposizione sono diversi: dalla consolidata prassi di cooperazione tra territori, alla costruzione di una più moderna governance tesa a rendere più stringenti e rapidi i processi decisionali. Le politiche di coesione dell'Unione Europea, i programmi di cooperazione territoriale, gli strumenti di preadesione (IPA) e quelli rivolti ai Paesi vicini (ENPI) sostengono già interventi coerenti con l'approccio sopradescritto. L'impegno è di proseguire nel loro utilizzo efficiente e complementare rispetto ai processi incentivati dalle politiche regionali e nazionali.

Lo spazio di cooperazione interregionale "padano-alpino"

Il primo ambito di cooperazione di livello interregionale è costituito dallo "spazio padano-alpino", una macroregione dalle potenzialità economiche pari a quelle delle regioni più forti d'Europa, la cui straordinaria peculiarità tuttavia non è stata effettivamente riconosciuta perché frammentata in singole autonomie amministrative. Per superare questa condizione, le Regioni del nord e le Province Autonome di Trento e Bolzano hanno avviato un lavoro comune, incentrato su alcune azioni di integrazione:

- l'innovazione, lo sviluppo sostenibile e la questione ambientale come chiavi per la costruzione di un sistema territoriale competitivo e di qualità;
- il posizionamento dello spazio padano-alpino in Europa, nell'area Mediterranea e verso l'Asia;
- il riordino istituzionale finalizzato allo sviluppo di reti di governo inclini a rafforzare le relazioni interne a ciascuna regione e quelle esterne di livello macro-regionale.

Si tratta di azioni la cui realizzazione passa attraverso l'integrazione dei Piani Territoriali Regionali, soprattutto per ciò che concerne:

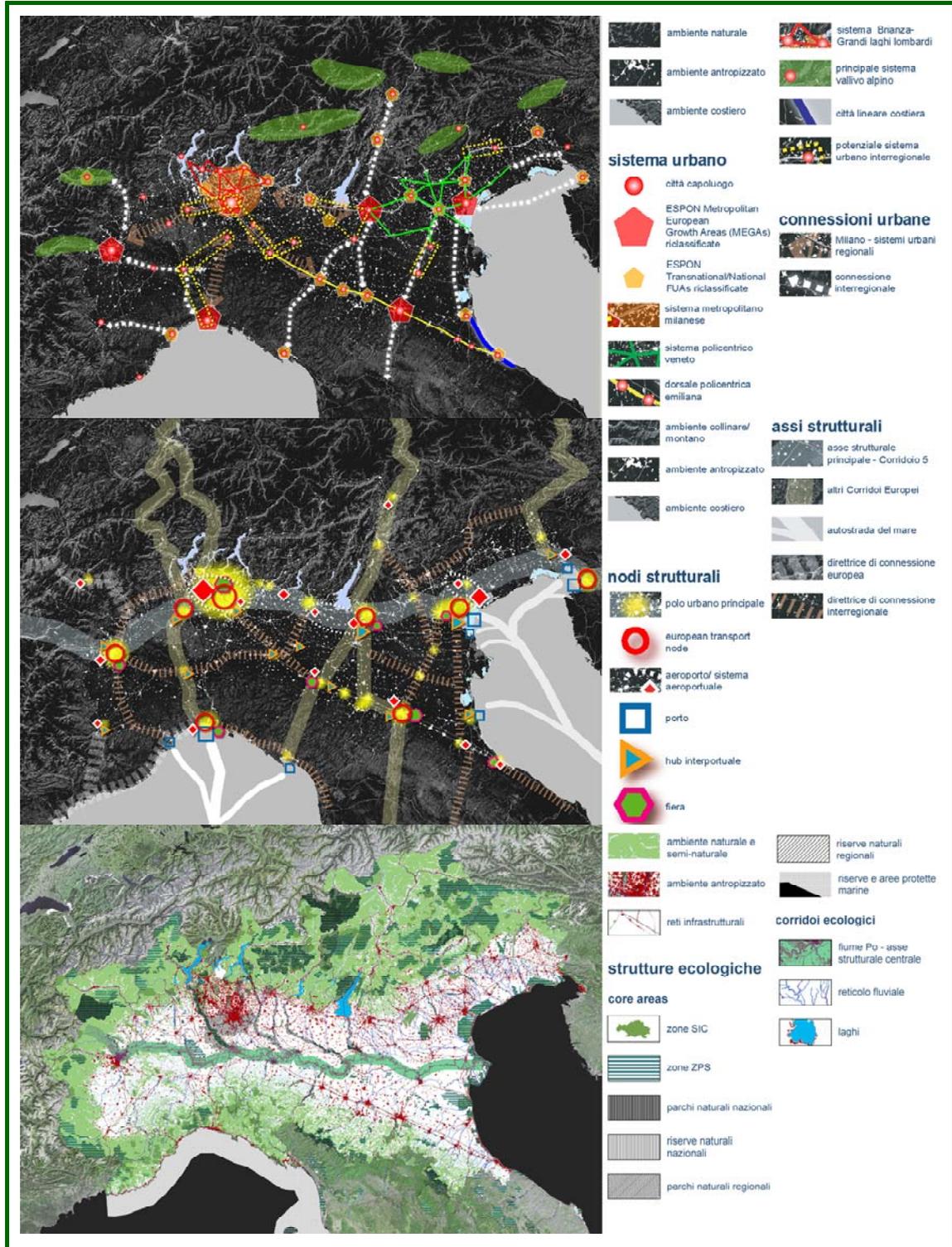
- lo sviluppo della "città" intesa come "Area Urbana Funzionale" che va oltre i confini amministrativi;
- il contrasto alla frammentazione dell'ecosistema, causato dalla sovra-crescita del impianto insediativo;
- la costruzione di nuove reti di conoscenza;
- il miglioramento della qualità della prestazione nell'erogazione dei servizi ai cittadini.

In questa prospettiva, sono state elaborate "carte di visione" inserite nei "Piani Territoriali Regionali" relative a reti di territori a rilievo strategico concernenti i sistemi urbani, i collegamenti infrastrutturali, le reti ecologiche (fig. 26). Lo scambio di conoscenze e di buone prassi è stato

⁶⁴ Reti come Lisbon Regions networks, EURADA -associazione europea delle agenzie di sviluppo regionali, AREFLO ed altre, costituiscono i luoghi in cui avviare e consolidare il confronto tra le migliori pratiche, sostenere comuni obiettivi presso le istituzioni comunitarie, monitorare l'efficacia e gli sviluppi delle politiche comunitarie soprattutto nelle fasi ascendenti. Azioni che implicano un notevole sforzo di coordinamento interno delle risorse esistenti, quali le sedi di rappresentanza all'estero le agenzie ed istituti di sviluppo regionali ed eccellenze del sistema territoriale (EELL, università, centri di ricerca, associazioni datoriali, CCIAA ecc).

possibile anche grazie all'utilizzo di consolidati strumenti europei di cooperazione territoriale quali ESPON e INTERREG.

Figura 26 Reti urbane, reti infrastrutturali e reti ecologiche dello spazio padano-alpino



Fonte: Tavolo Interregionale per lo Sviluppo Territoriale Sostenibile

Lo spazio di proiezione europeo

La partecipazione dell'Emilia-Romagna allo sviluppo dello spazio europeo deve essere promossa anche attraverso la costruzione di "reti lunghe di relazione" fra territori.

Attualmente, in Europa esiste una sola zona geografica in cui s'intrecciano gli interessi dell'economia globale. Si tratta dell'area centrale delimitata fra Londra, Parigi, Milano, Monaco e Amburgo, in cui la forte crescita insediativa lascia intravedere una prossima ulteriore concentrazione delle più importanti dinamiche economiche globali. (fig. 27). L'Emilia Romagna è l'appendice meridionale di quest'area e lo snodo verso le aree del Sud-Est europeo e del Mediterraneo (fig. 28).

Per aprirsi nuove prospettive di coesione economica, sociale e territoriale, dunque, la Regione deve far leva sulla sua posizione centrale, sulla vocazione storica alle politiche di integrazione, su una rinnovata competitività basata su una ricca tradizione culturale, ma ancora di più sulla ricerca, sull'innovazione, sullo sviluppo sostenibile. L'Emilia-Romagna è oggi impegnata nella fondazione di una rete di distretti della conoscenza competitivi in ambito europeo ed internazionale e nella riqualificazione delle città effettive, non segnate dai confini amministrativi, in grado di esprimere eccellenza e qualità. L'obiettivo è quello di costruire le condizioni affinché il sistema regionale possa continuare ad essere, anche grazie alla valorizzazione delle specificità locali, una delle aree più sviluppate dell'UE: una zona dinamica dell'area sud orientale dell'Europa e delle aree meridionali del Mediterraneo insieme al nucleo centrale forte dell'Europa.

L'Emilia Romagna, oltre a costituire un importante corridoio, è anche impegnata nella creazione di una connessione strategica fra questo corridoio terrestre e i corridoi marittimi (fig.29). Secondo questa prospettiva, l'alto Adriatico ha un ruolo di fondamentale importanza nel commercio.

Attualmente, l'alto Adriatico è profondamente penalizzato dalla scarsa organizzazione del sistema logistico terrestre e marittimo. Come mostra la figura 30, buona parte del commercio europeo è alimentata da flussi provenienti dai porti del Mare del Nord. Per questo occorre puntare su nuove infrastrutture proprio nel quadrante dell'alto Adriatico, come anche sulla Variante di Valico, sulla nuova rete dell'Alta Velocità, sul tunnel di base del Brennero; opere fondamentali perché la Regione diventi il principale crocevia verso l'interno del Paese e verso la parte meridionale dell'Europa. Questa prospettiva garantisce, in particolare, lo sviluppo delle attività logistiche e delle attività legate alla manifattura, oltre all'apertura di nuovi mercati sui quali collocare merci e servizi a marchio regionale.

Riguardo ai futuri processi di integrazione est-ovest, che sembrano oggi avvenire soprattutto lungo corridoi di traffico nel centro-sud Europa (attraverso gli assi Strasburgo-Monaco-Vienna o Stoccarda-Monaco-Vienna), l'Emilia Romagna deve lavorare affinché il corridoio meridionale europeo di connessione est-ovest (corridoio 5) attraversi la Pianura Padana, disegnando così un'integrazione territoriale nord-est/sud-ovest verso la Slovenia e l'area Danubiana (Vienna-Bratislava-Budapest) e verso il Triveneto, la Lombardia e la nostra Regione.

Per questi motivi l'Emilia-Romagna si pone anche la sfida dell'integrazione transfrontaliera nel bacino Adriatico, che riguarda ambiti diversi di cooperazione territoriale. Fra le attività di cooperazione è importante ricordare le azioni promosse dall'Euroregione Adriatica (fig. 31), un'associazione di enti pubblici che consente all'Emilia-Romagna e alle altre le regioni italiane che si affacciano sull'Adriatico di fare rete con le regioni della Slovenia, della Croazia, della Serbia, del Montenegro, della Bosnia-Erzegovina e dell'Albania in tema di tutela ambientale e gestione integrata delle coste. Tali attività di cooperazione mirano alla costruzione di una "visione" comune

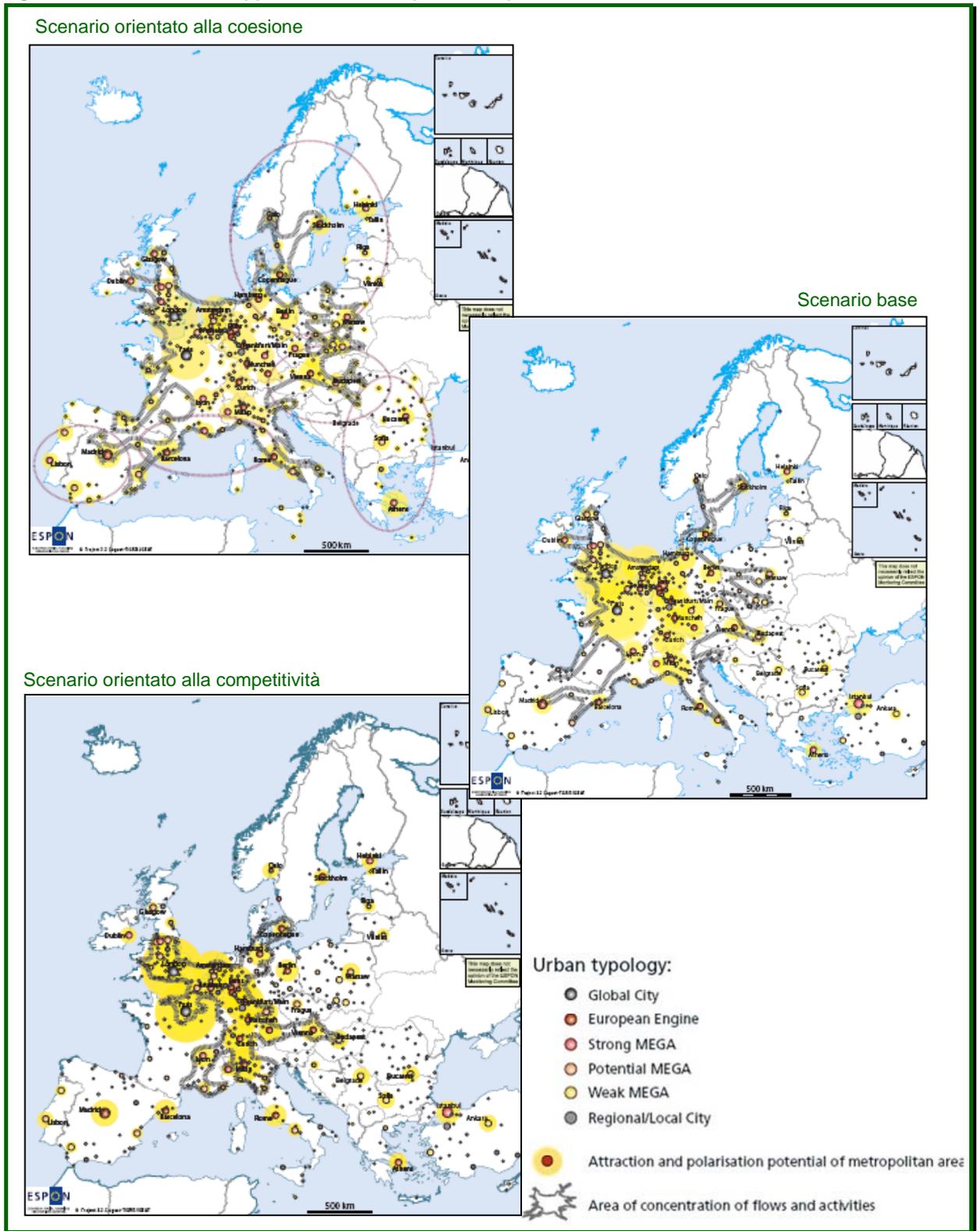
del mare Adriatico che deve essere considerato, non più come una frontiera ma come un territorio da gestire insieme, per meglio sfruttarne le potenzialità senza incidere sulla delicata situazione dell'ecosistema.

Nei Balcani occidentali come nel sud est Europa si sono registrati, dopo una evidente battuta di arresto a seguito della caduta della cortina di ferro e del recente conflitto nella ex Jugoslavia, livelli di crescita sostenuti fino alla fine del 2008, sia in termini di PIL, sia di aumento degli investimenti diretti esteri, sia in termini di incremento del potere di acquisto procapite (IMF, World Economic Outlook).

Il processo di democratizzazione ancora in atto e gli interventi dell'Unione Europea hanno costituito e continuano a costituire una leva straordinaria per la crescita economica di quest'area. In questo quadro, l'Emilia-Romagna può ritagliarsi un ruolo fondamentale, diventando anzitutto promotrice di una politica territoriale integrata che, puntando sul confronto e sulla condivisione degli obiettivi, sia capace di sostenere progetti di sviluppo (nella fase di ideazione come in quella di attuazione) e di avviare investimenti pubblici e privati di notevole impatto strategico.

Alla promozione di attività di tutela ambientale e di migliore utilizzo delle potenzialità delle coste e del mare Adriatico, l'Euroregione affianca la funzione di laboratorio per l'attuazione di una nuova governance, a cui l'Emilia Romagna guarda con particolare interesse. L'associazione, infatti, è orientata allo studio di strumenti di governance dotati di efficacia giuridica, come il "Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale" (GECT), nato dal Regolamento 1082/2006, e per il momento l'unico ad essere attivo.

Figura 27 Scenari di sviluppo urbano dello spazio europeo



Fonte: ESPON

Figura 28 Sovrapposizione degli spazi europei di integrazione economica e sociale



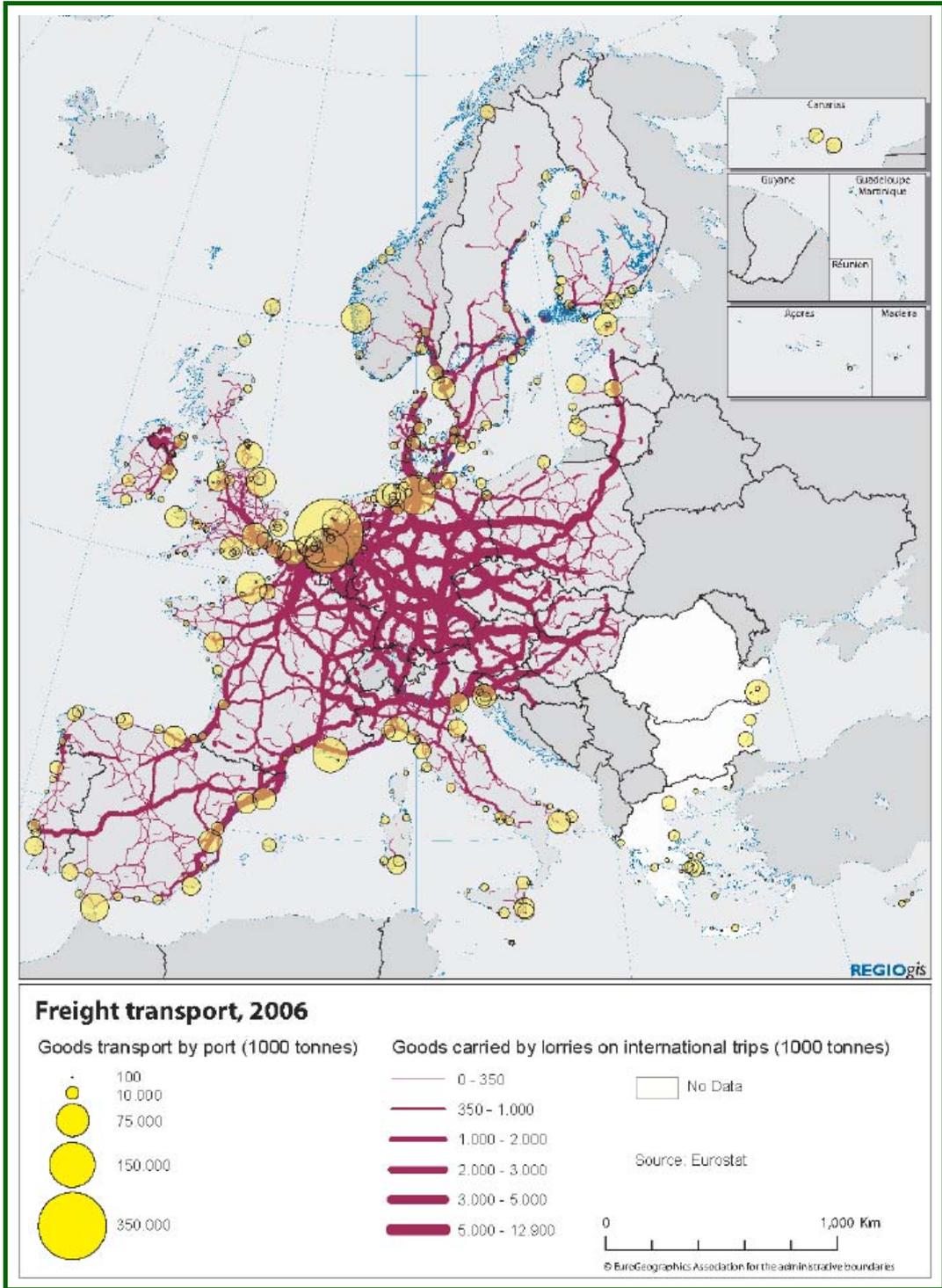
Fonte: Regione Emilia-Romagna, Servizio Programmazione Territoriale e Sviluppo della Montagna

Figura 29 Corridoi transeuropei



Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Figura 30 Flussi di traffico merci



Fonte: Libro Verde sulla Coesione Territoriale

Figura 31 Euroregione Adriatica



Fonte: sito internet Euroregione Adriatica

Con l'Europa oltre l'Europa

Nell'area mediterranea centrale (Marocco, Tunisia, Egitto) -in base all'accordo di Agadir- per il 2010 si prevedono flussi di merci cinque volte superiori al 1990. Si tratta, tuttavia, di un'area in cui restano preponderanti le problematiche di tipo ambientale, gli squilibri economici e le differenze sociali, difficoltà che l'UE sta tentando di affrontare attraverso il partenariato Euromediterraneo e la Politica Europea di Vicinato (ENPI) e che la Presidenza francese ha proposto di valutare attraverso l'Unione per il Mediterraneo (luglio-dicembre 2008). Un'aggregazione che punta a costruire un partenariato multilaterale⁶⁵, incentrato su progetti regionali e transregionali, volto ad aumentare il potenziale di integrazione economica, la coesione regionale, le reti infrastrutturali nei settori dell'energia, dell'ambiente, della protezione civile e dei trasporti. A questa Unione parteciperanno gli Stati membri dell'UE, la Commissione europea, gli altri membri e osservatori del processo di Barcellona (Mauritania, Marocco, Algeria, Tunisia, Libia, Egitto, Giordania, Autorità palestinese, Israele, Libano, Siria, Turchia e Albania) e gli Stati costieri del Mediterraneo (Croazia, Bosnia-Erzegovina, Montenegro e Monaco).

⁶⁵ Bruxelles, 20.5.2008 COM(2008) 319 definitivo COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo

Riguardo al rapporto con i Paesi in via di sviluppo, è importante sottolineare che l'Africa settentrionale rappresenta uno dei principali mercati di sbocco dei nostri prodotti. Per questo, i paesi del Nord Africa rappresentano una rilevante opportunità di accesso alle aree geografiche più lontane e finora commercialmente poco sfruttate, nella quali potrebbero essere sviluppate attività logistiche e/o produttive e strutturata la presenza su tali nuovi mercati.

Anche i Paesi emergenti come Brasile, India, Russia e Cina offrono grandi opportunità, soprattutto per una Regione come la nostra capace di esprimere una chiara e riconosciuta identità oltre ad una notevole capacità di offerta in termini culturali sociali ed economici. Le Linee Diretrici 2008-2010 dell'Attività Promozionale elaborate dal Ministero del Commercio Internazionale, indicano come prioritarie per l'export queste aree geografiche. Si tratta di Paesi il cui tasso di crescita è particolarmente sostenuto e destinato a rimanere a livelli elevati. Cina ed India in particolare sono ormai tra le locomotive dell'economia mondiale, non solo in quanto grandi Paesi esportatori di beni e servizi, ma anche come mercati di sbocco e grandi investitori mondiali.

Lo sforzo promozionale della Regione verso questi Paesi dovrà incentrarsi su settori di eccellenza del made in Emilia-Romagna, mostrando particolare attenzione per i cosiddetti settori focus: meccanica; diagnostica e biomedicale; audiovisivo e cinema; nautica; impiantistica; infrastrutture e logistica. Per essere efficaci, le iniziative promozionali dovranno favorire aggregazioni di filiera o di distretto e avviare specifiche azioni intersettoriali o multi-distrettuali.