



 Regione Emilia-Romagna

POLITICHE E APPROCCI TERRITORIALI IN EMILIA- ROMAGNA. ESPERIENZE NEL PERIODO 2014-2020

DSR 2021-2027

(ALLEGATO 3)



Emilia-Romagna. il futuro lo facciamo insieme



Allegato al Documento strategico regionale per la programmazione regionale unitaria delle politiche europee di sviluppo 2021-2027 della Regione Emilia-Romagna

Redazione testi:

Francesca Altomare, Francesca D'Eliseo D'Alessandro, Marilù D'Aloia, Silvia Ringolfi – Unità sviluppo territoriale e attrattività di ART-ER S. cons. p. a.

INDICE

Introduzione	4
PARTE I	5
Programmi e politiche territoriali adottate dalla Regione Emilia-Romagna	5
1. Le politiche di RIORDINO TERRITORIALE	5
2. La politica territoriale per le AREE RURALI e l'APPROCCIO LEADER	13
3. La STRATEGIA NAZIONALE AREE INTERNE in Emilia-Romagna	20
4. L'agenda urbana europea e i progetti in Emilia-Romagna.....	26
PARTE II	30
Mappatura delle esperienze di programmazione strategica locale in Emilia-Romagna.....	30
1. Mappatura e criteri adottati per l'individuazione delle esperienze	30
2. Gli strumenti di programmazione strategica locale.....	31
2.1 <i>I Piani Strategici</i>	31
2.2 <i>Le Strategie delle aree interne (SNAI)</i>	32
2.3 <i>I Patti locali per il lavoro e l'occupazione</i>	32
2.4 <i>Caratteristiche di piani strategici, strategie d'area e patti locali</i>	34
3. Altre forme di programmazione di area vasta	35
3.1 <i>Piani dei GAL e dei FLAG</i>	35
3.2 <i>Riserve MAB Unesco</i>	37
3.3 <i>I Contratti di fiume</i>	38
4. Sitografia	39

Introduzione

I temi affrontati in questo Allegato, che si ricollegano alle politiche territoriali integrate adottate dalla Regione Emilia-Romagna nella programmazione 2014-2020, vengono analizzati nell'ottica di cogliere i cambiamenti compiuti dal sistema regionale nel corso degli anni e come base di partenza per impostare le nuove politiche per il prossimo futuro.

Nella prima parte si approfondisce innanzitutto il tema del riordino territoriale come base istituzionale e amministrativa per una migliore capacità di programmazione e offerta dei servizi a livello locale. Segue poi una descrizione delle principali caratteristiche di alcune politiche territoriali basate su approcci integrati e multidimensionali che trovano attuazione all'interno di alcune cornici strategiche prioritarie: l'Approccio Leader nelle politiche di sviluppo rurale, la Strategia nazionale aree interne e l'Agenda urbana.

Nella seconda parte dell'allegato, attraverso una mappatura delle esperienze di programmazione integrata locale, si pone l'accento sulle autonome iniziative locali, evidenziando la capacità dei territori di costruire reti di attori locali e partenariati economici e sociali con l'intento di elaborare indirizzi comuni di sviluppo per attuare strategie locali di tipo integrato.

PARTE I

Programmi e politiche territoriali adottate dalla Regione Emilia-Romagna

1. Le politiche di RIORDINO TERRITORIALE¹

Legislazione nazionale e regionale di riferimento: sintesi

L'annoso problema della frammentazione territoriale e delle dimensioni ridotte dei Comuni, che può ostacolare lo svolgimento adeguato delle numerose funzioni che fanno capo al livello amministrativo più vicino ai cittadini, è stato oggetto di profonde riflessioni, sia a livello nazionale che regionale. Ovviamente il percorso normativo e non solo della tematica ha radici ben più antiche di quanto ci si limiterà ad affrontare in questo approfondimento, che si concentrerà – sinteticamente – sulla legislazione dedicata dal 2012 in poi.

Con la **L.R. 21/2012, “Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza”**, la Regione adotta, d'intesa con le Province, i Comuni e le loro forme associative e, ove necessario, sulla base di accordi con le amministrazioni statali interessate, misure per assicurare l'adeguamento dell'articolazione delle funzioni amministrative sul territorio regionale ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, alla luce delle disposizioni di riordino territoriale e funzionale contenute nel decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78², convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

La legge regionale si compone di due titoli Riorganizzazione delle funzioni amministrative regionali, provinciali di area vasta e associative intercomunali in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione; individuazione degli ambiti territoriali ottimali e norme sull'esercizio associato delle funzioni comunali- e prevede che ai fini del riassetto funzionale, la Regione ottemperi alle previsioni stabilite dalle normative statali vigenti in materia di gestione associata obbligatoria delle funzioni e dei servizi comunali³.

¹ Aggiornamento dati al 2019 salvo quando diversamente indicato

² “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nel decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, dal decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, dal decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario)”

³ Rispetto a quanto ivi previsto ed alla gestione obbligatoria di tali funzioni in forma associata (convenzione ed unione) da parte dei comuni sotto una certa soglia dimensionale, è tuttora aperto il dibattito nazionale sulla revisione dell'assetto normativo in tema di associazionismo tra comuni, anche nell'ottica del superamento dell'obbligo stesso. In tal senso depone la Sent. Cost. 33/2019 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, come modificato dall'art. 19, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 135, nella parte in cui non prevede la possibilità, in un contesto di Comuni obbligati e non, di dimostrare, al fine di ottenere l'esonero dall'obbligo, che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, del Comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento”.

In particolare, la Regione individua la dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento in forma associata delle funzioni fondamentali⁴, le forme di esercizio associato di funzioni e servizi comunali, le modalità di incentivazione alle forme associative e alle fusioni dei Comuni.

La **L.R. 13/2015 “Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su città metropolitana di bologna, province, comuni e loro unioni”**, in attuazione della L. 56/2014, ha confermato all’art. 8 il ruolo delle Unioni di Comuni quali enti esponenziali e di governo e ha riconosciuto a quelle montane il ruolo di promozione e coordinamento delle politiche per la montagna. Le Unioni costituiscono dunque il perno dell’organizzazione dei servizi di prossimità al cittadino a presidio del territorio, ma hanno anche il ruolo di ente di governo dell’ambito territoriale ottimale e sono quindi interlocutore privilegiato della Regione. La normativa prevede inoltre il riordino delle Province (con definizione delle funzioni), sulla quale tuttavia non ci si sofferma in questa sede⁵.

Successivamente con la **L.R. 15/2016 “Norme di promozione dei percorsi associativi: ambiti ottimali, unioni, fusioni e incorporazioni di comuni”** sono stati creati l’**Osservatorio regionale sulle Unioni di Comuni**⁶, con obiettivo di monitorare gli effetti che scaturiscono dall’esercizio, da parte delle Unioni di Comuni, delle gestioni associate dei servizi ai cittadini, e l’**Osservatorio regionale delle fusioni di Comuni**⁷, posto a presidio dei processi di fusione.

In attuazione della normazione regionale ed altri provvedimenti ad essa collegati, la Regione ha individuato gli **Ambiti Territoriali Ottimali**, con un procedimento basato sull’accordo con i territori interessati (si veda Gli Ambiti Territoriali Ottimali - **ATO**), ha predisposto le regole per l’adozione del Programma regionale di Riordino Territoriale per l’incentivazione delle Unioni (si veda

Il programma di riordino territoriale e le altre forme di sostegno regionale alle Unioni di **Comuni**), venendo così a creare un territorio teso alla cooperazione istituzionale, con un numero molto elevato di Unioni di Comuni (anche rispetto alle altre Regioni italiane, si veda par.

Unioni di Comuni e funzioni gestite e **finanziate**), ha sostenuto a vario titolo i processi di fusione dei comuni (si veda par. **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**).

Gli Ambiti Territoriali Ottimali - ATO

Secondo quanto previsto dalla L.R. 21/2012, l’Ambito Territoriale Ottimale – ATO è concepito dalla Regione come l’area territoriale adeguata per l’esercizio in forma associata sia delle funzioni fondamentali dei Comuni, sia di ulteriori funzioni conferite.

Il procedimento di individuazione, basato su un percorso che prevede la costante collaborazione dei comuni e delle Unioni già esistenti, ricerca la coincidenza con il distretto socio-sanitario, ha condotto alla definizione (con Delibere Regionali del 2013 e del 2015⁸) di **47 ambiti ottimali**.

⁴ Le funzioni fondamentali dei comuni sono previste dal DL.78/2012 cit.

⁵ In questo contesto istituzionale non si può non ricordare il percorso di richiesta della Regione di maggiore autonomia ai sensi dell’art. 116, comma 3 della Costituzione, non ancora concluso. Tale percorso sarà destinato ad avere influenza anche sulla tematica qui trattata, sulla quale tuttavia non ci si sofferma data l’ampiezza dell’impatto che questa avrà sulle policy regionali nel loro complesso. Le informazioni sul processo sono comunque disponibili in <https://www.regione.emilia-romagna.it/autonomiaer>

⁶ <https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni/approfondimenti/osservatorio-delle-unioni>

⁷ <https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/fusioni-di-comuni/approfondimenti/osservatorio-regionale-delle-fusioni>

⁸ Nello specifico DGR n. 286/ 2013 e DGR n. 1904/2015 di ridefinizione dell’ambito ottimale Rimini sud e sua articolazione in due ambiti ottimali: Valconca e Riviera del Conca.

FIG. 1. AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI



Regione Emilia-Romagna – Quadro regionale dell’Atlante regionale degli Ambiti Ottimali, 2019, <https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni/approfondimenti/osservatorio-delle-unioni/atlante-quadro-generale.pdf/@@download/file/atlante%20quadro%20generale.pdf>

Gli ambiti territoriali ottimali coincidenti coi distretti socio-sanitari sono 25 (su 47); le Unioni coincidenti con gli ambiti territoriali sono 31 (su 43). Gli ATO interessano complessivamente 321 comuni su 328 esistenti al 1° gennaio 2020, mentre solo 7 Comuni (tutti capoluogo), non sono compresi in nessun ambito. Il percorso verso il raggiungimento di una dimensione ottimale per la gestione dei servizi è dunque in fase avanzata: 19 Unioni di Comuni hanno raggiunto la coincidenza con l’Ambito Ottimale ed il Distretto sociosanitario, alle quali si aggiungono 12 Unioni che coincidono solo con l’Ambito Ottimale.

Il programma di riordino territoriale e le altre forme di sostegno regionale alle Unioni di Comuni

Il Programma di riordino territoriale (di seguito anche PRT) è lo strumento con il quale la Regione Emilia-Romagna, in attuazione della legislazione regionale in materia di Unioni di Comuni, definisce criteri ed obiettivi per sostenere ed incentivare operativamente l’esercizio associato delle funzioni e dei servizi in capo ai Comuni, con particolare attenzione verso i piccoli Comuni, che sostengono maggiori oneri per garantire i servizi ai loro cittadini. Dal 2003 al 2020 la Regione ha approvato **12 programmi di riordino territoriale**⁹. La Regione stanziava ed eroga annualmente diverse tipologie di contributi a sostegno delle gestioni associate tra i Comuni, in attuazione delle norme regionali in materia di forme associative e del PRT. I contributi regionali¹⁰ sono per lo più in conto corrente: contributi per le gestioni associate, contributi statali regionalizzati e contributi per progetti di riorganizzazione sovracomunale (studi di fattibilità). A questi sono affiancati, da alcuni anni, i contributi per spese in conto capitale (attrezzature, software, ecc.) sostenute dalle forme associative per il costante adeguamento qualitativo dei servizi garantiti ai cittadini. Nel periodo dal 2010 al 2020, la Regione ha erogato alle Unioni complessivamente oltre 177 milioni di euro.

⁹ <https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni/approfondimenti/programma-di-riordino-territoriale>

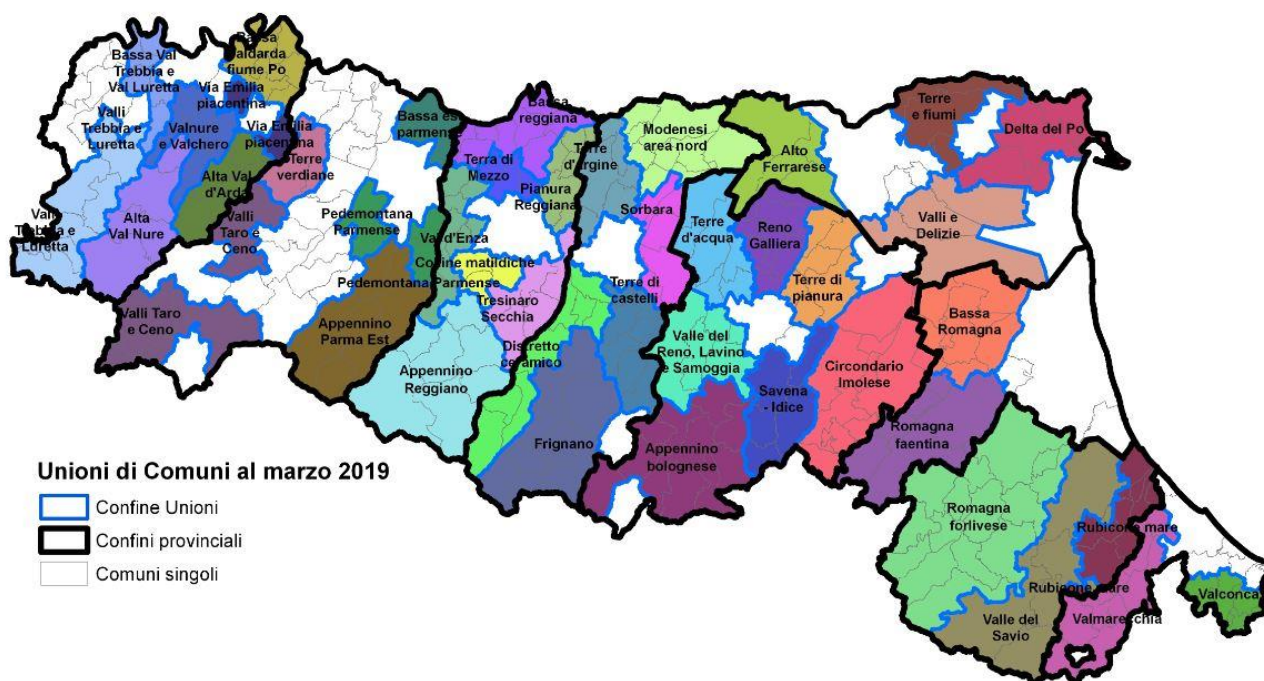
¹⁰ Contributi alle forme associative: <https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni/approfondimenti/contributi-alle-forme-associate-e-studi-di-fattibilita>

Il PRT attualmente vigente 2018-2020, approvato con DGR 1179/2018 è frutto di un percorso partecipato con gli interlocutori istituzionali e di un lavoro di analisi e approfondimento condiviso con i rappresentanti delle Unioni dei Comuni, di ANCI ed UNCEM che individua una diversa modalità di sostegno fondata sulla differenziazione per far crescere e rafforzare il sistema delle Unioni tenendo conto della disomogeneità sociale, economica e territoriale. L'obiettivo alla base del nuovo PRT è la realizzazione di un piano di rafforzamento amministrativo delle municipalità ed inter-municipalità, coerente con le altre politiche della Regione orientate verso il medesimo target e concretizzare un **reale miglioramento delle capacità organizzative e delle funzioni gestite in Unione**, anche grazie ai complementari processi di fusione, che consenta agli enti locali di governare le nuove sfide e di continuare, come territorio emiliano-romagnolo, a essere competitivi e attrattivi dal punto di vista economico. Nel 2019 sono state apportate modifiche interpretative con la DGR 453/2019. Nell'ultimo PRT i contributi distribuiti sono **nettamente maggiori rispetto** a quelli erogati nelle annualità del precedente. A questi si aggiungono i contributi statali regionalizzati ¹¹.

Unioni di Comuni e funzioni gestite e finanziate

Nel 2020 le Unioni di Comuni in Emilia-Romagna sono 43, di cui 38 accedono ai finanziamenti regionali del PRT. Le Unioni raggruppano complessivamente 275 Comuni su 328 (84%); fra i Comuni singoli vi sono anche comuni diversi dai capoluoghi o maggiori di 50.000 abitanti, così come vi sono dei capoluoghi appartenenti ad Unioni (Forlì; anche Cesena è compresa in una Unione).

FIG. 2. UNIONI DI COMUNI NEL 2019



Elaborazione ART-ER su dati Regione Emilia-Romagna – Servizio Riordino, Sviluppo istituzionale e territoriale, Partecipazione

¹¹ Determ. n. 14660 concessione ulteriori contributi PRT 2019: <https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni/approfondimenti/contributi-alle-forme-associate-e-studi-di-fattibilita/contributi-correnti/contributi-correnti-anno-2019/14660-concessione-ulteriori-contributi-prt-2019.pdf>

Nel 2018 l'Emilia-Romagna aveva una percentuale di Comuni aderenti alle Unioni dell'84%, seconda solo alla Valle D'Aosta, a fronte di un dato italiano complessivo del 39% (circa 3.100 comuni su circa 7.900 e 534 Unioni).

Nel periodo 2018-2020 si sono registrati episodi di assestamento di alcune Unioni con l'ingresso o il recesso di qualche Comune; è avvenuto l'allargamento di due unioni ad ulteriori comuni, ma si è verificata anche l'uscita di alcuni comuni. In alcune Unioni, nello stesso periodo, si sono avuti nuovi conferimenti di funzioni e l'avvio di nuove gestioni associate tra tutti i comuni aderenti, nonostante il 2019 sia stato caratterizzato da una tornata amministrativa generale che ha determinato, per i Comuni e loro Unioni, una pausa nella progettazione e implementazione di altre gestioni associate.

Le funzioni finanziate (in quanto coerenti coi criteri di accesso ai contributi stabiliti dal PRT¹²) sono illustrate nella figura che segue.

FIG. 3. FUNZIONI FINANZIATE CON IL PRT

Funzioni	
1. ICT *	
2. Gestione del personale*	
3. Polizia municipale	
4. Protezione civile	
5. Servizi sociali	
Gestione unificata della funzione "Governare il territorio" (La somma dei punti è maggiorata del 40% nel caso di gestione di tutto il pacchetto)	6. Pianificazione urbanistica
	7. SUE-SUAP e sismica
	8. Lavori pubblici – Ambiente - Energia
9. Funzioni di istruzione pubblica	
10. Centrale unica di committenza*	
Gestione unificata della funzione "Servizi finanziari" (La somma dei punti è maggiorata del 40% nel caso di gestione di tutto il pacchetto)	11. Servizi finanziari*
	12. Controllo di gestione*
	13. Tributi

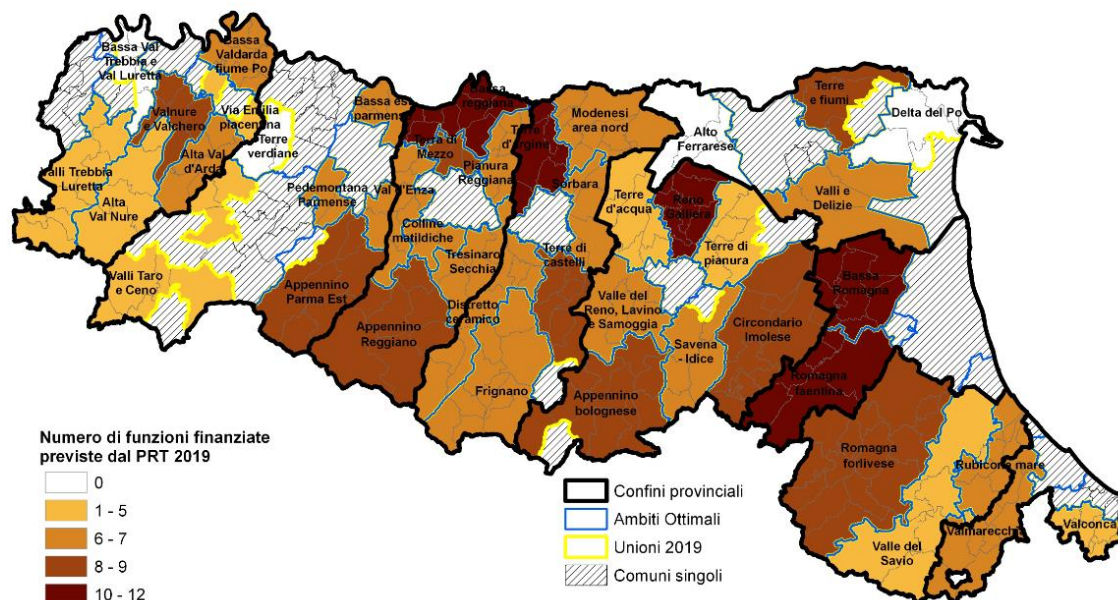
Regione Emilia-Romagna – DGR 453/2019, <https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni/approfondimenti/programma-di-riordino-territoriale/programma-di-riordino-2018-2020/anno-2019/dgr-453-prt-2019.pdf/@@download/file/DGR%20453%20PRT%202019.pdf>

Nel 2018, le funzioni complessivamente esercitate dalle Unioni e finanziate sono state 273, mentre nel 2019 sono state **278**. Nel **2020 le funzioni finanziate sono state 280**, con una variazione di **+15 funzioni rispetto al 2018**. Sono aumentate le unioni che gestiscono in forma associata ed hanno avuto finanziata la protezione civile, il controllo di gestione, la gestione del personale e la pianificazione urbanistica, mentre sono diminuite

¹² Per il PRT 2018-2020 e annualità 2019: <https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni/approfondimenti/programma-di-riordino-territoriale/programma-di-riordino-2018-2020/anno-2019/dgr-453-prt-2019.pdf/@@download/file/DGR%20453%20PRT%202019.pdf>

(in entrambi i casi di una sola unità) le unioni che gestiscono la polizia municipale e la gestione dei tributi. Il maggior numero di funzioni delegate e finanziate nel 2020 è esercitato dalle due Unioni ravennati (Unione Bassa Romagna e Unione Romagna Faentina) e dall'Unione Terre d'Argine (MO). Una sola Unione (Terre D'Acqua) svolge il livello minimo per accedere i contributi (4 funzioni fra cui ICT).

FIG. 4. NUMERO DI FUNZIONI CONFERITE E FINANZIATE



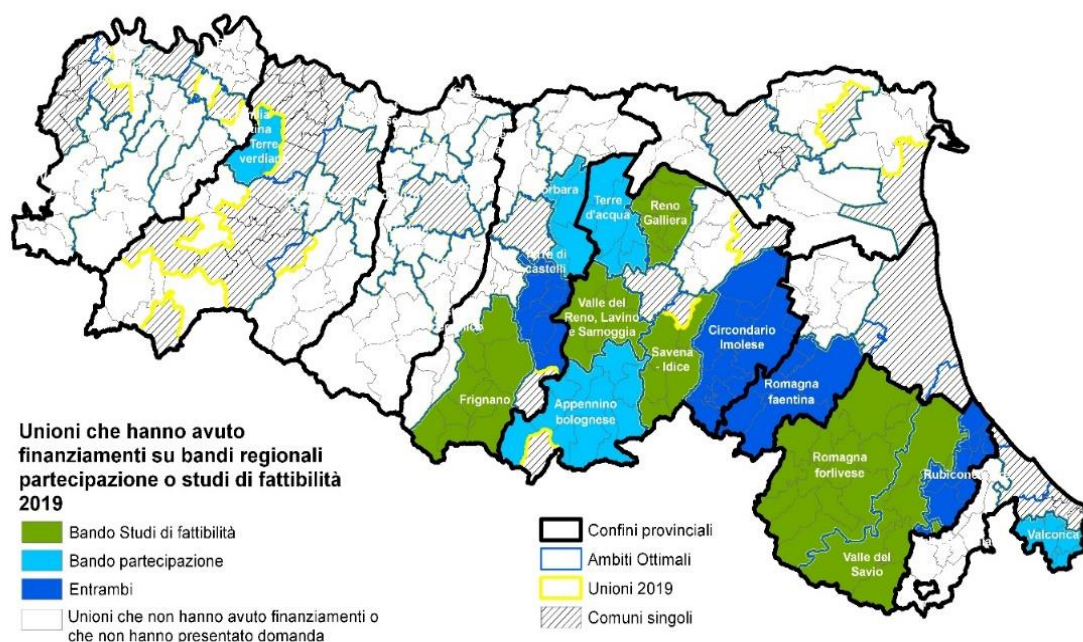
Elaborazione ART-ER su dati Regione Emilia-Romagna – Servizio Riordino, Sviluppo istituzionale e territoriale, Partecipazione

Le funzioni di Gestione del Personale, Polizia Municipale, Centrale Unica di Committenza, Servizi Sociali, SUAP SUE SISMICA (almeno una), Protezione Civile e ICT sono quelle delegate e finanziate da almeno la metà delle Unioni che accedono ai contributi del PRT nel 2019 (pari a 39 su 43). La delega delle ICT a tutte le Unioni si spiega anche con la previsione dell'obbligatorietà del conferimento per l'accesso ai contributi (unitamente ad almeno altre tre funzioni). Con il **nuovo PRT 2018-2020** la Regione ha introdotto elementi che tengono conto anche della differenziazione, per far crescere e rafforzare il sistema delle Unioni considerando il loro diverso grado di omogeneità sociale, economica e territoriale, per uno sviluppo armonico del sistema. Tra le novità maggiori per PRT 2018-2020 c'è la distribuzione delle Unioni in forza del loro livello di sviluppo e il coefficiente di complessità territoriale, un valore utilizzato per la definizione della percentuale della relativa premialità all'Unione nella concessione del contributo (punteggio) per tenere conto delle diverse caratteristiche delle Unioni, e pertanto consentirne uno **sviluppo armonico**.

Inoltre, la Regione Emilia-Romagna sta implementando una serie di strumenti, soprattutto di tipo finanziario, per supportare le Unioni nell'adozione di un piano strategico di sviluppo. "Il Piano Strategico esprime una visione condivisa del futuro del territorio – elaborata attraverso processi di partecipazione, discussione e ascolto – e una strategia di sviluppo sostenibile dell'Unione ed identifica il percorso per realizzare la visione, attraverso linee strategiche omogenee e azioni puntuali, che sintetizzano un processo negoziale al quale partecipano gli enti locali, altri soggetti pubblici e i principali soggetti privati dell'area. Oltre a ciò, il Piano individua le scelte per il consolidamento e lo sviluppo delle gestioni associate necessarie per l'attuazione

della strategia, attraverso la verifica degli assetti organizzativi e del sistema di *governance*¹³. Da questo punto di vista, risulta evidente il favore¹⁴ della Regione verso questi interventi, soprattutto nel bando 2019 di accesso ai finanziamenti regionali per percorsi di partecipazione alle decisioni pubbliche negli enti locali emanato ai sensi della L.R. 15/2018, nel quale sono previste premialità speciali per le Unioni di Comuni che intendono avviare percorsi partecipativi finalizzati all'elaborazione di una strategia di sviluppo sostenibile dell'Unione (FIG.5).

FIG. 5 UNIONI DI COMUNI CHE HANNO AVVIATO DELLE INIZIATIVE RELATIVE ALLA PIANIFICAZIONE STRATEGICA CON I BANDI STUDI DI FATTIBILITÀ E PARTECIPAZIONE.



Elaborazioni Art-ER su dati Regione Emilia-Romagna - Servizio Riordino, Sviluppo istituzionale e territoriale, Partecipazione

Le Unioni che hanno già provveduto a dotarsi di un piano strategico sono descritte e mappate al paragrafo 2.1 I Piani Strategici, nella seconda parte del documento.

Le fusioni di Comuni

Nel complessivo programma di riordino territoriale da tempo in atto in Emilia-Romagna, la promozione e il sostegno ai processi di fusione di Comuni sono posti come obiettivi strategici da perseguire.

Sempre nell'ottica di incentivare il percorso di aggregazione degli enti locali, sviluppando una strategia istituzionale omogenea volta al governo e allo sviluppo del territorio, la Regione ha fortemente creduto e investito nei percorsi di fusione di Comuni, ritenuti un'opportunità strategica attraverso la quale "progettare" la ridefinizione dei territori e la razionalizzazione delle funzioni. L'esperienza delle fusioni nella nostra Regione dimostra peraltro come esse abbiano rafforzato i territori e consentito di semplificare ed ottimizzare la

¹³ Intervento di Elettra Malossi al Convegno del 12/9/2019 "Le Unioni di Comuni: insieme per lo sviluppo del territorio" organizzato dalla Regione Emilia-Romagna, disponibile in https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni/approfondimenti/osservatorio-delle-unioni/seminario-12-settembre-2019-le-unioni-di-comuni-insieme-per-lo-sviluppo-del-territorio/pres_elettra_12092019.pptx

¹⁴ <https://partecipazione.regione.emilia-romagna.it/bando-2019>

governance delle Unioni, capillarmente presenti nel territorio regionale. Molti processi di fusione sono infatti germogliati proprio nel contesto associativo di Unioni di ampie dimensioni e i nuovi Comuni sono succeduti ai preesistenti nei rapporti con le Unione di appartenenza, **a dimostrazione del fatto che i due fenomeni non sono tra loro alternativi ma complementari.**

Con la DGR 987/2018 la Regione Emilia-Romagna ha innovato la disciplina di accesso ai contributi per studi di fattibilità sulle Fusioni di comuni (già sostenuta anche in passato). Si prevede in particolare la valorizzazione degli studi che abbiano un taglio prettamente organizzativo, ossia quelli che, sulla scorta di una preliminare analisi di natura demografica, socio-economica, patrimoniale e finanziaria relativa agli enti locali coinvolti (quadro conoscitivo), nonché un'analisi delle risorse umane coinvolte, sviluppino uno studio incentrato sulle opportunità e sui potenziali effetti che potrebbero derivare dalla fusione. Ciò deve implicare un'indagine sulle possibili modalità organizzative delle funzioni e dei servizi pubblici comunali nel nuovo Comune unificato e prospettare l'assetto organizzativo che il nuovo Comune potrebbe assumere, anche in relazione al personale comunale dipendente. Lo studio deve puntare altresì sulla costruzione di **un'ipotesi di sviluppo del territorio**, costruita sui grandi temi di interesse per il nuovo Comune, come ad esempio la pianificazione strategica e lo sviluppo sostenibile del territorio, la qualità e quantità dei servizi pubblici territoriali, le forme di democrazia delegata e partecipata e la trasparenza nelle scelte. Tali studi devono essere preferibilmente accompagnati da processi partecipativi che perseguano, da un lato, lo scopo di favorire la conoscenza e la partecipazione alla costruzione dello studio di fusione da parte di tutta la cittadinanza, così come anche dei diversi attori sociali, economici e politici operanti nei territori dei Comuni interessati alla fusione e, dall'altro, consentano di assumere ed elaborare le sollecitazioni e i contributi da questi manifestati.

2. La politica territoriale per le AREE RURALI e l'APPROCCIO LEADER¹⁵

Le aree rurali sono state individuate per delimitare ambiti territoriali caratterizzati da diversi livelli di sviluppo economico e sociale e diverse forme di integrazione con il contesto urbano e industriale presente nella regione Emilia-Romagna.

La delimitazione di tali aree in Emilia-Romagna, affinando la metodologia proposta dall'Accordo di Partenariato, ha tenuto conto di diversi elementi tra i quali i più importanti sono la densità abitativa e l'incidenza della superficie agro-forestale per zona altimetrica, individuando quattro sistemi:

- **Aree rurali con problemi di sviluppo** (zone D): comprendono tutta la fascia appenninica di montagna con comuni in cui oltre il 50% della popolazione risiede in comuni rurali;
- **Aree rurali intermedie** (zone C) si riferiscono alla collina non svantaggiata e alla pianura piacentina–parmense, bolognese e ferrarese: comprende sub aree in cui la popolazione residente in comuni rurali è compresa fra il 15% e il 50%;
- **Aree ad agricoltura intensiva e specializzata** (zone B) comprendono: aree in cui meno del 15% della popolazione si concentra in comuni rurali ma che presentano un rapporto SAT (superficie agricola totale) /superficie territoriale superiore ai 2/3 (cioè al 66%);
- **Aree urbane e periurbane** (zone A); comprendono comuni capoluoghi di provincia con densità di popolazione > di 150 Ab/Kmq.

La regione Emilia-Romagna ha una forte connotazione di ruralità: basti pensare che le aree individuate come rurali, ricomprendono oltre il 97% dei comuni regionali interessando tutte le province, nelle zone D, C e B ricade il 90% della superficie e il 64,3% della popolazione totale.

La strategia del PSR affronta le criticità delle aree rurali e ne promuove il consolidamento del tessuto economico e sociale attraverso:

- una **priorità dedicata**, la priorità P6 “Adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali” per il miglioramento della qualità della vita attraverso lo sviluppo di infrastrutture e servizi. Opera nell'ambito di questa priorità l'approccio Leader (*Liaison Entrée Actions de Développement de l'Économie Rural*) che pone in primo piano lo sviluppo dei territori applicando l'approccio bottom up;
- la definizione in **tutte le priorità d'intervento** di criteri di selezione e di condizioni di ammissibilità per il riconoscimento delle specificità delle aziende agricole;
- l'attivazione di **interventi riservati** per tipologie di operazioni particolarmente finalizzati alla risoluzione di problemi specifici;
- l'attivazione dell'**indennità compensativa** per zone con particolari vincoli naturali

L'esperienza locale **LEADER** che da oltre venticinque anni, partendo da processi di integrazione fra gli attori locali, promuove un approccio sistemico allo sviluppo del territorio rurale rispetto a tematiche di natura orizzontale quali il miglioramento della qualità della vita, la valorizzazione del territorio rurale e della biodiversità. È lo strumento più importante e innovativo delle politiche comunitarie per lo sviluppo locale integrato e sostenibile dei territori rurali, si basa sul cosiddetto approccio “bottom-up” e pone al centro dell'attenzione i GAL (Gruppi di Azione Locale) costituiti da un partenariato pubblico - privato con il compito di elaborare e realizzare a livello locale una strategia di sviluppo pilota, innovativa, multisettoriale e integrata (SSL – Strategia di Sviluppo Locale).

¹⁵ Il presente contributo è stato redatto dal Servizio programmazione e sviluppo locale integrato della Direzione generale Agricoltura, Caccia e pesca, a dicembre 2019

Tutto prende il via dall'iniziativa di creare un **partenariato**. Per ottenere l'adesione di un vasto pubblico è importante coinvolgere, sin dalle primissime fasi del processo, tutti i possibili gruppi d'interesse.

Il processo di elaborazione della strategia di sviluppo locale inizia di norma immediatamente dopo la nascita del partenariato. Ciò consente alle parti interessate di conoscersi meglio e lavorare insieme alla realizzazione di un obiettivo comune. Instaurare un clima di fiducia all'interno del partenariato è una delle pietre miliari dello spirito LEADER, i cui risultati cominciano a vedersi negli anni successivi.

Nel primo periodo della sua attuazione (dal 1991) Leader ha operato come Programma di Iniziativa Comunitaria, con finanziamenti e regole ad hoc per poi essere integrato come approccio nella programmazione ordinaria dello sviluppo rurale nel periodo di programmazione 2007-13. Questo passaggio ha creato preoccupazioni, soprattutto per i GAL con maggiore esperienza, sul fatto che l'approccio fosse stato compromesso dalla sua integrazione nelle altre politiche limitando le possibilità dei GAL di attuare progetti integrati e innovativi. I Gal trovavano questi cambiamenti difficili da gestire e impegnativi in termini di tempo e risorse. Tale perplessità sono state presto superate, infatti trattandosi di un approccio adattabile, dinamico, un processo alla continua ricerca di miglioramento è stato progettato per affrontare le sfide e aggiornarsi e per essere al passo con il cambiamento. Infatti, nel periodo di programmazione 2014-20 le potenzialità dell'approccio sono moltiplicate, l'approccio CLLD (Community-Led Local Development) viene proposto dal regolamento generale sui fondi strutturali e di investimento europei e sostenuto nell'ambito di ciascuno dei fondi, FESR, FSE e FEAMP mantenendo le stesse caratteristiche dell'approccio Leader nel FEASR, tanto da destinargli almeno il 5% delle risorse di ogni Programma di Sviluppo Rurale di ogni Stato dell'Unione e di ogni Regione italiana.

La Regione Emilia-Romagna ha attivato tale iniziativa dal 1999 individuando i primissimi GAL, fino ad arrivare ad oggi con la presenza in regione di 6 GAL (L'Altra Romagna, Antico Frignano e Appennino Reggiano, Appennino Bolognese, Delta 2000, Ducato, Valli Marecchia e Conca) che interessano parzialmente o totalmente i territori di 174 Comuni, più della metà (102) appartenenti ad aree rurali con problemi di sviluppo (D), la totalità di quelle regionali.

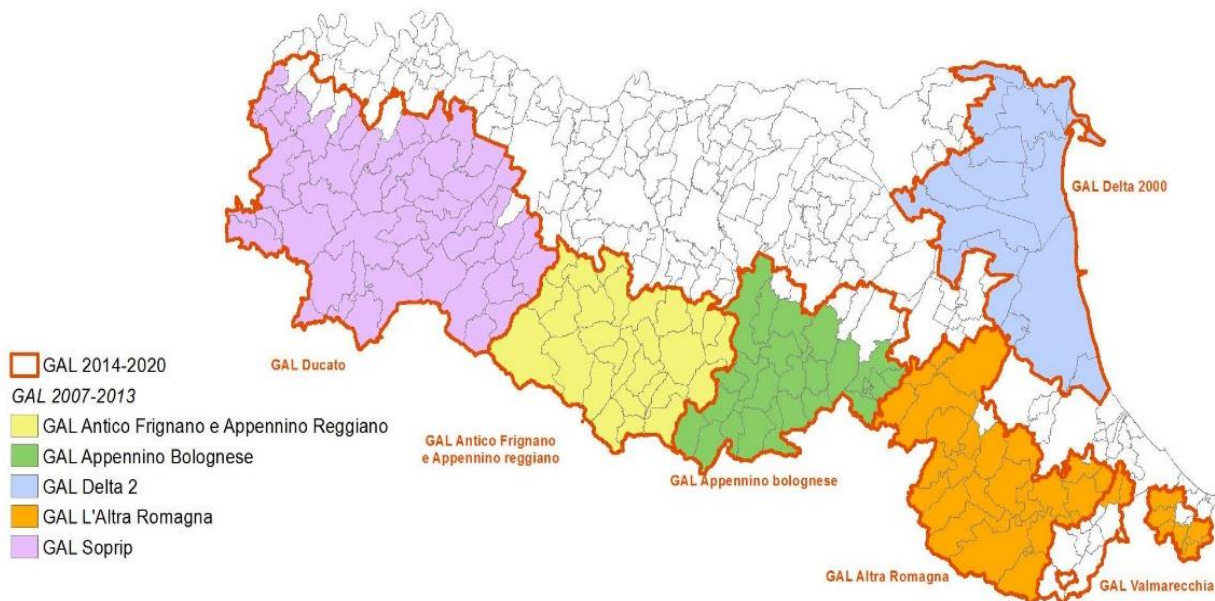
Per la programmazione 2014-2020 in Emilia-Romagna sono stati selezionati sei GAL (Altra Romagna, Antico Frignano e Appennino Reggiano, Appennino Bolognese, Delta 2000, Ducato, Valli Marecchia e Conca) attraverso due fasi successive e distinte:

- Fase 1 - Selezione dei Gruppi di azione locale e della strategia. In tale fase si procederà a una prima selezione delle diverse proposte di sviluppo locale Leader basata principalmente su struttura e articolazione della strategia e caratteristiche del partenariato GAL.
- Fase 2 - Valutazione del piano d'azione. Superata la prima fase della procedura di selezione, la Regione valuterà le modalità (azioni, interventi, progetti eccetera) previste per raggiungere gli obiettivi della strategia.

L'area dei GAL interessa parzialmente o totalmente i territori di **174 Comuni** e **714.332 abitanti** (il 25% della popolazione rurale, circa 2,9 milioni) su una superficie di **12.830 kmq**.

Rispetto al 2007-2013, sono in gran parte sovrapponibili ai territori Leader 2007-2013. La parte non sovrapponibile è riconducibile dall'annessione dei sette Comuni dell'Alta Valmarecchia (GAL Valli Marecchia e Conca) che non erano ancora inclusi nei GAL designati nella passata programmazione, ma anche da una maggiore estensione del GAL Soprip e del GAL Appennino Bolognese.

TERRITORI INTERESSATI DAI GAL NEL 2014-2020 E NEL 2007-2013



Le strategie

Nell'elaborare la strategia che meglio corrisponde alle esigenze del proprio territorio, i Gal hanno focalizzato l'attenzione su tre ambiti tematici integrati tra loro: lo sviluppo e innovazione delle filiere e dei sistemi produttivi locali (agro-alimentari, forestali, artigianali e manifatturieri), il turismo sostenibile e la cura e tutela del paesaggio, dell'uso del suolo e della biodiversità.

I GAL hanno definito il Piano di azione, vale a dire l'insieme delle azioni con cui attuare la strategia. Il PSR ha consentito ai GAL ampi margini decisionali nella selezione dei tipi d'intervento (come nella programmazione precedente, i GAL per l'attuazione della strategia hanno potuto utilizzare azioni ordinarie selezionate nell'ambito di quelle previste dal PSR modulate e Azioni specifiche per contribuire a livello locale al raggiungimento degli obiettivi delle aree tematiche della strategia), nella definizione dei criteri di priorità da integrare e valorizzare diversamente nei bandi delle azioni ordinarie, e nelle modalità attuative che consentono ai GAL di attivare gli interventi mediante bando pubblico, bando a regia GAL, bando a gestione diretta GAL.

Gli ambiti di intervento su cui i Gruppi di azione locale hanno deciso di concentrare le risorse messe a disposizione nella strategia sono riconducibili ai seguenti:

- l'ambito *"Sviluppo e innovazione delle filiere e dei sistemi produttivi locali"* è stato scelto da tutti i gruppi di Azione destinando il 46% delle risorse complessive; in particolare per i GAL del Ducato, Antico Frignano e Appennino Reggiano e dell'Altra Romagna tale aspetto è risultato il prevalente;
- all'ambito *"Turismo sostenibile"* le strategie hanno destinato il 43% delle loro risorse, risultando prevalente per i GAL Appennino bolognese e Delta 2000;
- all'ambito *"Cura e tutela del paesaggio, dell'uso del suolo e della biodiversità"* sono state indirizzate l'11% delle risorse a disposizione, e per il GAL Valli Marecchia e Conca questo aspetto è risultato il prevalente. I Piani di Azione contengono gli aspetti attuativi e gestionali delle diverse azioni previste per raggiungere gli obiettivi di sviluppo locale. Hanno un elevato livello di dettaglio con indicazione delle modalità di attuazione, dei beneficiari, delle risorse a disposizione e delle aliquote di sostegno. Sono state anche previste le indicazioni relative ai risultati attesi attraverso degli specifici indicatori per ciascuna azione attivata.

Dal punto di vista dei temi sviluppati dai piani di azione in relazione ai contenuti delle **focus area** e fermo restando l'interesse per la focus area P6B, specifica Leader, che è stata attuata in prevalenza per le

promozioni territoriali, si è avuto un ampio interesse per la realizzazione delle start up di aziende non agricole (focus area P6A), a cui sono state destinate 12 milioni di euro, rispetto ai 1.693.985 euro dell'intero Programma di sviluppo rurale. Significativo anche l'interesse per le filiere agroalimentari e produzioni di qualità (focus area P3A) e per l'ammodernamento e la diversificazione delle aziende agricole (focus area P2A) con una quota complessiva del 30% di risorse destinate, pari a circa 13.7 milioni di euro.

Quasi tutti i Gruppi di Azione hanno incentrato l'attuazione della strategia prediligendo le azioni specifiche, fatta eccezione per l'Altra Romagna che ha concentrato il 72% delle risorse sulle azioni ordinarie, destinando alle specifiche la restante parte. Equamente distribuite invece le risorse tra azioni ordinarie e specifiche per il Gal Valli Marecchia e Conca.

Per quanto attiene alle azioni specifiche, i Gal hanno incentrato le loro attività sulla valorizzazione degli itinerari e fruizione dei territori, sulla creazione di filiere al fine di sensibilizzare gli operatori locali ad una migliore capacità di cooperazione e infine, ma non in ultimo, ad un turismo sostenibile attuato mediante una qualificazione dell'offerta turistica.

Di seguito si riporta in sintesi la struttura dei GAL e delle relative strategie.

<p>GAL Ducato</p>  <p>Il GAL, costituito nel 2015, è una Società consortile a responsabilità limitata, composta da 31 soci (10 pubblici e 21 privati), rappresentativi delle principali componenti istituzionali, economiche e sociali del territorio.</p> <p>Il GAL rappresenta l'evoluzione del GAL Soprip che ha partecipato alle Programmazioni Leader II, Leader+, Leader-Asse IV nella programmazione 2007-2013.</p> <p>Territorio e popolazione 138.311 abitanti e 59 comuni coinvolti, il 19% sono "Piccoli comuni" fino a 1000 abitanti.</p> <p>Il territorio, prevalentemente collinare, è caratterizzato da zone con problemi complessivi di sviluppo (34 Comuni), associate ad altre aree rurali intermedie (24 Comuni).</p> <p>Area di intervento: 3.904 km² dei quali 112,23 km² ricadono in parchi nazionali o regionali.</p> <p>Uso del suolo nell'area del GAL: 55,1% superficie forestale, 35,6% superficie agricola (pascoli, seminativi, coltivazioni permanenti), 4% aree artificiali (edificate, industriali, infrastrutture, etc.), 5,3% altra superficie.</p> <p>La strategia di sviluppo locale: "Aggregare per innovare". I principali ambiti tematici e di intervento sono: "Sviluppo e innovazione delle filiere e dei sistemi produttivi locali" e "Turismo sostenibile". Particolarmente importante il sostegno alle attività di marketing territoriale a partire dalla ridefinizione degli elementi d'immagine identitari del territorio.</p>	<p>GAL Delta2000</p>  <p>Il GAL, costituito nel 1994, è una Società cooperativa a responsabilità limitata composta da 79 soci (26 pubblici e 53 privati), rappresentativi delle principali componenti istituzionali, economiche e sociali del territorio. Il GAL ha partecipato alle precedenti esperienze di programmazione comunitaria Leader II, Leader+ e Leader-Asse IV nella programmazione 2007-2013.</p> <p>Territorio e popolazione 149.048 residenti in 17 comuni coinvolti Il territorio interessa 2.233 km² dei quali 190,46 km² (7,5%) ricadono in parchi nazionali o regionali.</p> <p>Uso del suolo nell'area del GAL: 2,3% superficie forestale, 77,5% superficie agricola (pascoli, seminativi, coltivazioni permanenti), 6,4% aree artificiali (edificate, industriali, infrastrutture, etc.) e 13,8% altra superficie.</p> <p>La strategia di sviluppo locale: "Una strategia per il turismo sostenibile nel Delta emiliano-romagnolo: prendiamocene cura"</p> <p>I principali ambiti tematici e di intervento: "Turismo sostenibile", "Cura e tutela del paesaggio" dell'uso del suolo e della biodiversità". Una quota significativa delle risorse pubbliche è destinata alle azioni la qualificazione e il miglioramento della fruizione di spazi naturali, vie d'acqua, aree storico-archeologico e aree pubbliche a fini turistici, ricreativi e sociali.</p>
<p>GAL Antico Frignano e Appennino Reggiano</p>  <p>Il GAL, costituito nel 1994, è una Società cooperativa</p>	<p>GAL L'altra Romagna</p>

composta da 43 soci (10 pubblici e 33 privati), rappresentativi delle principali componenti istituzionali, economiche e sociali del territorio.

Il GAL ha partecipato alle precedenti esperienze di programmazione comunitaria Leader II, Leader+ e Leader-Asse IV nella programmazione 2007-2013.

Territorio e popolazione

113.043 abitanti e 31 comuni coinvolti dei quali 23 sono comuni montani e 8 collinari.

Il territorio è di 2.185 km² dei quali 233,94 km² (10,7%) ricadono in parchi nazionali o regionali.

Uso del suolo nell'area del GAL: 54,8% superficie forestale, 34,2% superficie agricola (pascoli, seminativi, coltivazioni permanenti) e 4,1% aree artificiali (edificate, industriali, infrastrutture, etc.) e 6,9% altra superficie.

La strategia di sviluppo locale: "Sviluppo e innovazione delle filiere produttive locali"

I principali ambiti tematici e di intervento: "Sviluppo e innovazione delle filiere e dei sistemi produttivi locali" e "Turismo sostenibile". Assume particolare importanza il sostegno alla qualificazione, diversificazione funzionale e organizzativa delle imprese turistiche ricettive.



Il GAL, costituito nel 1992, è una Società consortile a responsabilità limitata composta da 14 soci (11 pubblici e 3 privati), rappresentativi delle principali componenti istituzionali, economiche e sociali del territorio.

Il GAL ha partecipato alle precedenti esperienze di programmazione comunitaria Leader I, Leader II, Leader+ e Leader-Asse IV nella programmazione 2007-2013.

Territorio e popolazione

99.877 abitanti in 25 comuni coinvolti, l'8% dei comuni sono "Piccoli comuni" fino a 1000 ab.

Il territorio, di 2.113 km², dei quali 201,63 km² ricadono in parchi nazionali o regionali.

Uso del suolo nell'area del GAL: 50% superficie forestale, 38% superficie agricola (pascoli, seminativi, coltivazioni permanenti), 4% aree artificiali (edificate, industriali, infrastrutture, etc.) e 8% altra superficie.

La strategia di sviluppo locale

"Imprese/turismo/ambiente una smart land per il 2020"

I principali ambiti tematici e di intervento: "Sviluppo e innovazione delle filiere e dei sistemi produttivi locali", "Turismo sostenibile" e "Cura e tutela del paesaggio, dell'uso del suolo e della biodiversità" con concentrazione di risorse a favore del sostegno a investimenti finalizzati all'introduzione, al miglioramento o all'espansione di servizi di base a livello locale per la popolazione rurale, comprese le attività culturali e ricreative, e della relativa infrastruttura.

GAL Appennino Bolognese



Il GAL, costituito nel 2002, è una Società consortile a responsabilità limitata, composta da 27 soci (9

pubblici e 18 privati), rappresentativi delle principali componenti istituzionali, economiche e sociali del territorio. Il GAL ha partecipato alle precedenti esperienze di programmazione comunitaria Leader+ e Leader-Asse IV nella programmazione 2007-2013.

Territorio e popolazione

142.374 abitanti e 30 comuni coinvolti equamente distribuiti tra montani e collinari.

1.795 km² di territorio interessato, dei quali 110,93 km² (6,8%) ricadono in parchi nazionali o regionali. Area di intervento:

Uso del suolo nell'area del GAL: 56,4% superficie forestale, 33,7% superficie agricola (pascoli, seminativi, coltivazioni permanenti), 4,8% aree artificiali (edificate, industriali, infrastrutture, etc.) e 5,1% altra superficie

GAL Valli Marecchia e Conca



Il GAL, costituito nel 2016, è una Società cooperativa composta da 18 soci (4 pubblici e 14 privati), rappresentativi delle principali componenti istituzionali, economiche e sociali del territorio.

Territorio e popolazione

71.679 abitanti che vivono su 597,62 km² dei quali 18,01 km² (3%) ricadono in parchi nazionali o regionali.

Uso del suolo nell'area del GAL: 34,5% superficie forestale, 51,4% superficie agricola (pascoli, seminativi, coltivazioni permanenti), 5,9% aree artificiali (edificate, industriali, infrastrutture, etc.) e 8,1% altra superficie.

La strategia di sviluppo locale: "Paesaggio, Identità e Sviluppo"

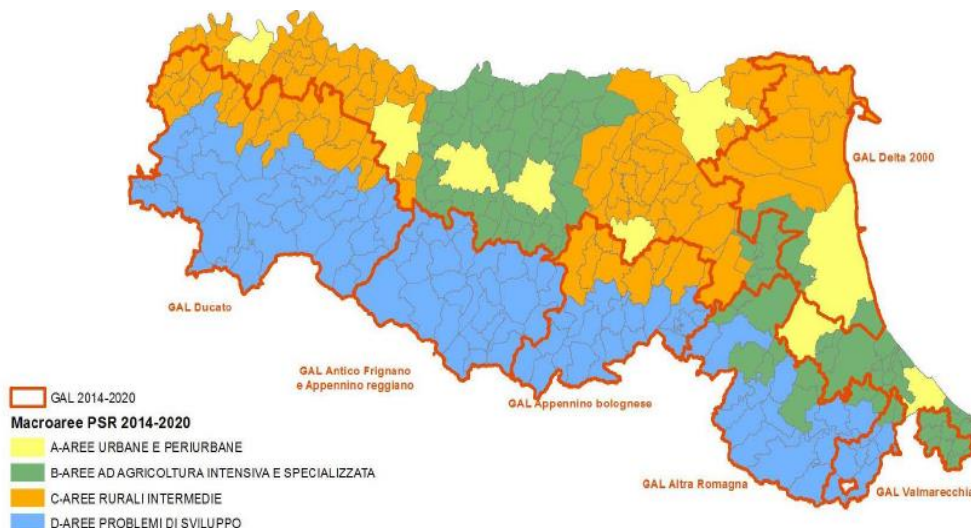
I principali ambiti tematici e di intervento: "Sviluppo e innovazione delle filiere e dei sistemi produttivi locali", "Cura e tutela del paesaggio, dell'uso del suolo e del-la

La strategia di sviluppo locale: “Più valore all’Appennino”

I principali ambiti tematici e di intervento individuati dal GAL per la definizione della propria SSL sono: “Turismo sostenibile” e “Sviluppo e Innovazione delle filiere e dei sistemi produttivi locali”. Una quota significativa delle risorse pubbliche è destinata al sostegno per la qualificazione delle piccole e micro-imprese extra-agricole esistenti nelle zone rurali per il mantenimento dei servizi commerciali, di pubblico esercizio, di artigianato e dei servizi a favore delle comunità locali e/o per l’attivazione di servizi/prodotti, anche innovativi, a supporto dello sviluppo turistico.

biodiversità”. Una quota significativa delle risorse pubbliche assume una particolare importanza il sostegno all’introduzione, al miglioramento o all’espansione di servizi di base a livello locale per la popolazione rurale, comprese le attività culturali e ricreative, e della relativa infrastruttura.

MAPPA DELLE AREE RURALI E DELLE AREE LEADER



Questa sfida consente di avere oggi sei strategie ben riconoscibili e distinte: documenti di visione e attuazione politica specifici e caratteristici, superando la logica emergenziale e/o di ordinaria amministrazione nei territori periferici dove c’è scarsità sia di risorse finanziarie che umane.

Evidente è il valore aggiunto di LEADER che consente ai territori di aggregarsi autonomamente sulla base delle proprie vocazioni ed esigenze; di scegliere e disegnare la propria strategia concentrandosi su un tema portante; di responsabilizzare il partenariato e coinvolgere attivamente la comunità durante tutto il processo sia di definizione che di attuazione della strategia. Tutto ciò si traduce in alcuni caposaldi che, malgrado i cambiamenti che Leader ha subito nelle sue modalità operative nel corso del tempo, non sono mai stati messi in discussione:

- **Approccio partecipato:** l’approccio ascendente implica che la comunità e gli attori locali partecipino nella definizione di un percorso di sviluppo in linea con i propri bisogni, aspettative e programmi, diventando così, protagonisti del futuro del proprio territorio;

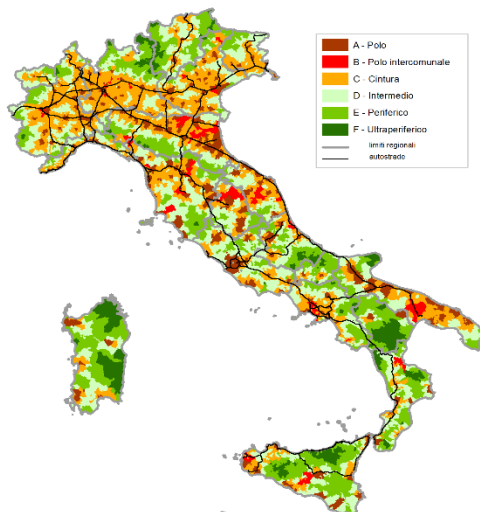
- **Rete:** la creazione di reti è un aspetto cardine dell'essenza stessa di LEADER e del suo funzionamento. Il GAL è una rete di partner locali che promuove, con la propria strategia e le proprie attività, collegamenti e sinergie tra attori locali ed altre figure all'interno del sistema di sviluppo del territorio;
- **Animazione:** ogni Gal affianca alla forte capacità di mobilitare il territorio attraverso attività di comunicazione e animazione locale, la capacità progettuale per tradurre i fabbisogni in azioni a cui connettere degli obiettivi.
- **Competenze:** il GAL è una struttura con autonome capacità di gestione tecnica, amministrativa e finanziaria. È il soggetto attuatore che si occupa dell'attuazione delle strategie in maniera conforme alle disposizioni procedurali determinate dalla normativa comunitaria, nazionale e regionale;
- **Innovatività e sperimentazione:** in ambito Leader è possibile sperimentare in piccole comunità idee, attività, prodotti o i servizi e sviluppare reti nuove, capaci di rompere schemi consolidati;
- **Cooperazione:** Leader svolge un ruolo positivo nel consentire alle aree rurali, di superare la loro condizione d'isolamento attraverso l'importante opportunità della cooperazione. Si tratta di cooperazione interterritoriale, tra territori rurali all'interno di uno stesso Paese Ue, *transnazionale* tra Gruppi LEADER di almeno due Stati dell'Unione europea oppure con gruppi di Paesi non-Ue che però seguano un approccio partecipativo simile.
- **Risultati:** per ogni strategia devono essere definiti indicatori e obiettivi con cui misurarsi.

3. La STRATEGIA NAZIONALE AREE INTERNE in Emilia-Romagna

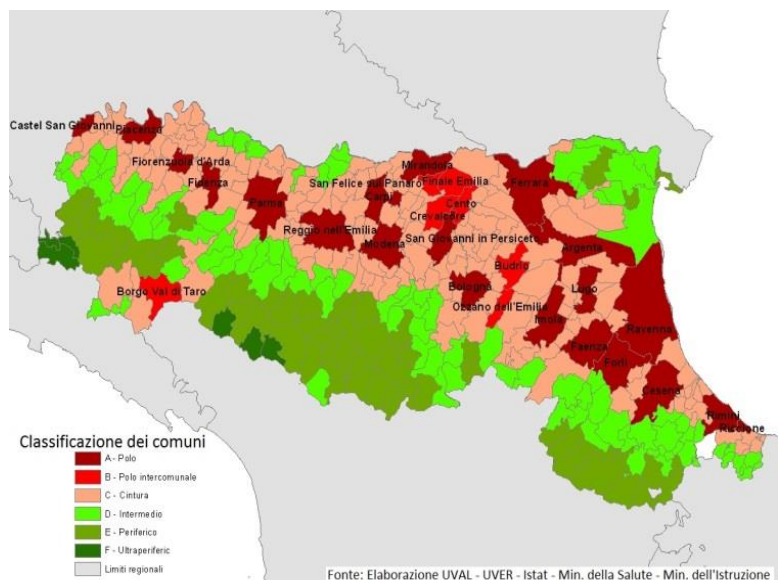
Col termine “Aree Interne” si intendono quelle parti del territorio nazionale che per carenza di servizi ed opportunità di lavoro subiscono gli effetti del calo e/o dell’invecchiamento della popolazione e dove la debolezza delle prospettive di sviluppo determina una sempre maggiore difficoltà delle condizioni di vita dei cittadini che vi risiedono. A questa parte di popolazione occorre garantire una “cittadinanza” piena, intesa come diritto all’istruzione, alla salute, alla mobilità e contestualmente, occorre promuovere progetti di rilancio economico, che facciano leva sulle opportunità di valorizzare le risorse locali disponibili.

È stata costruita una mappa delle aree interne nazionali attraverso un modello di caratterizzazione territoriale basato sulla distanza dall’offerta di servizi fondamentali, indicatori di tipo demografico, nonché una diversificata batteria di indicatori economici, sociali, di capacità istituzionale, che classificano i Comuni in una scala, dal più connesso al più distante, che si articola in “Polo”, “Polo intercomunale”, “Cintura”, “Intermedio” “Periferico” e “Ultraperiferico”.

MAPPA DELLE AREE INTERNE ITALIA



ZOOM DELLE AREE INTERNE REGIONE EMILIA ROMAGNA



Il Governo italiano ha adottato la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) che, insieme alle politiche per le città, è una delle due grandi politiche territoriali nel ciclo di programmazione 2014/2020. Inclusa nell’Accordo di Partenariato 2014-2020, è esplicitamente basata sull’approccio “*place-based*” e coordinata dal Dipartimento per le politiche di coesione (DPCOE) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con la partecipazione delle Amministrazioni Centrali riunite nel Comitato Tecnico Aree Interne (CTAI). Essa rappresenta un’opportunità per “ridurre la distanza” dei territori più marginali del territorio nazionale - le “aree interne” - contrastandone lo spopolamento e puntando a ridefinirne una centralità. La Strategia prevede due linee di azione convergenti:

- una linea diretta a promuovere lo sviluppo locale attraverso progetti finanziati dai diversi fondi regionali europei disponibili (Programma Operativo Regionale FESR, Programma Operativo Regionale FSE e Programma di Sviluppo Rurale);

- l'altra diretta ad assicurare a queste stesse aree livelli adeguati di cittadinanza in alcuni servizi essenziali (salute, istruzione e mobilità) realizzati attraverso lo stanziamento di risorse nazionali.

Le principali caratteristiche del modello di intervento Snai nel ciclo 2014-20 sono:

1. *Place based* e integrazione della strategia di area: la strategia di sviluppo territoriale da definire in ogni area interna deve essere basata sulle specificità dei luoghi, mirata a combattere lo spopolamento e le sue cause, capace di valorizzare il capitale e il potenziale presente, rimuovendo i fattori che limitano lo sviluppo. Deve essere altresì integrata, volta a promuovere progetti innovativi nei servizi essenziali (istruzione, sanità, trasporti e accessibilità) e per lo sviluppo locale;
2. Bottom-up e co-progettazione delle strategie di area e degli interventi: la strategia deve essere costruita con il coinvolgimento degli attori e delle comunità locali;
3. Sperimentaltà e concentrazione su un numero limitato di aree (fino a 4 aree per regione);
4. Rafforzamento amministrativo, con lo sviluppo delle funzioni associate tra comuni;
5. Governance multilivello, che vede coinvolti Stato, Regione e sistema locale, che sottoscrivono un Accordo di Programma Quadro per l'attuazione delle strategie di area;
6. Combinazione di risorse statali (3,7 mln€ per ogni area selezionata) e regionali a valere sui fondi europei FESR, FSE e FEASR (per un importo almeno equivalente a quello delle risorse nazionali).

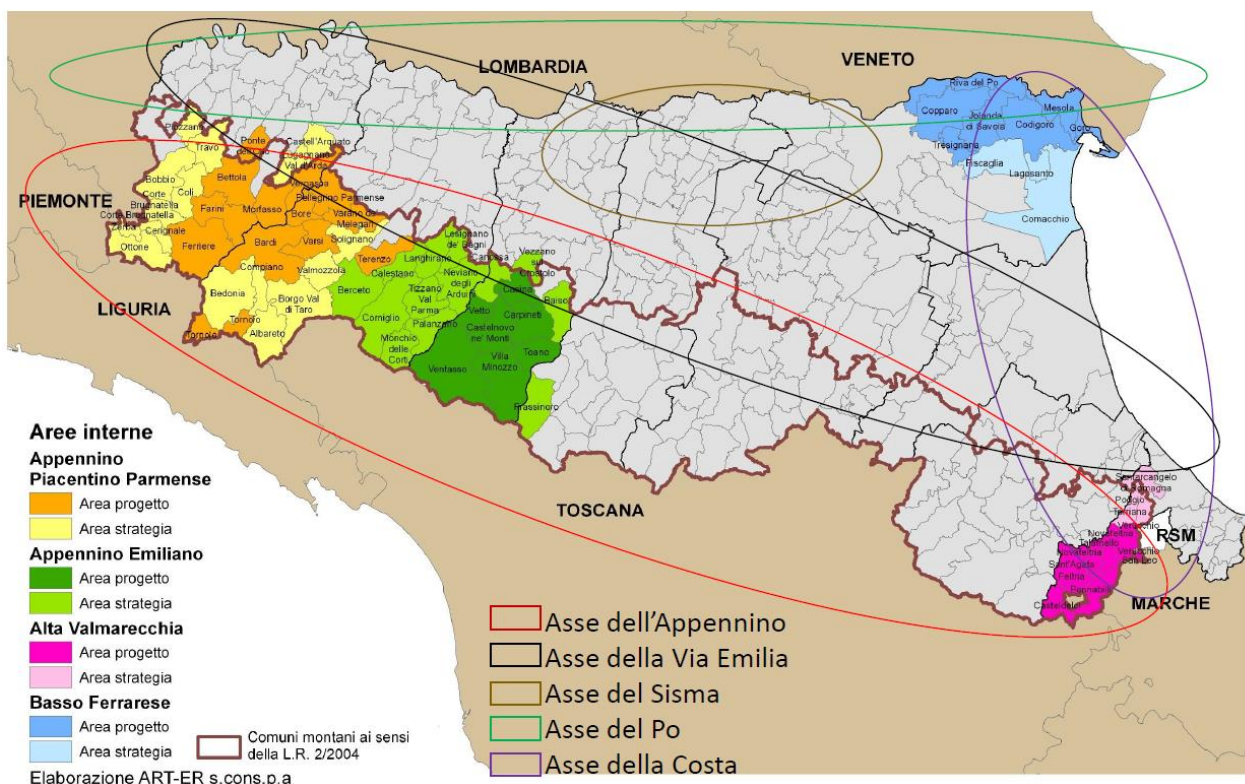
La dotazione complessiva delle risorse nazionali è di 281,18 milioni di euro, stanziati con le leggi di bilancio nazionali¹⁶ e assegnati attraverso le delibere CIPE n.9/2015, 43/2016, 80/2017, 52/2018. Lo stanziamento prevede la copertura finanziaria delle 72 aree interne selezionate sul territorio nazionale relativamente agli interventi di riequilibrio dell'offerta dei servizi di cittadinanza.

All'interno di questo disegno e a partire dalla mappa nazionale delle aree interne, la Regione Emilia-Romagna, attraverso un confronto con il CTAI e a conclusione di un percorso istruttorio e di analisi sul campo, ha identificato le 4 aree interne regionali su cui attuare la sperimentazione della Strategia: **Appennino Emiliano, Basso Ferrarese, Appennino Piacentino – Parmense e Alta Valmarecchia**.

Per l'Emilia-Romagna, l'attuazione della SNAI avviene nell'ambito di un disegno "storico" di politica territoriale, che da tempo e con strumenti diversificati vede la Regione impegnata nella promozione di una più robusta coesione territoriale e di una più forte integrazione fra l'asse urbano-territoriale della via Emilia – vero e proprio "motore" della crescita regionale – e gli assi della Costa, dell'Appennino e del Po, sistemi che a loro volta costituiscono al tempo stesso cesure geografiche e "cerniere" che legano l'Emilia – Romagna alle regioni circostanti. Il sisma del 2012 ha altresì individuato un nuovo spazio nel quale definire una strategia di crescita innovativa del sistema locale, pesantemente colpito dall'evento.

¹⁶Leggi di bilancio per il 2014 (art. 1, commi da 13 a 17, della Legge n. 147/2013) per il 2015 (artt. 674 e 675 della Legge 23 dicembre 2014, n. 190) e per il 2016 (art.1, comma 811, della Legge 28 dicembre 2015, n.208) per il 2018 e di bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020 (art.1 commi 895 e 896 Legge n. 205/2017)

AREE INTERNE OGGETTO DELLA SPERIMENTAZIONE DELLA STRATEGIA



Le quattro aree interne della Regione hanno delle perimetrazioni diversificate e coprono una parte di Appennino e una porzione di territorio del ferrarese. La composizione dei comuni all'interno delle aree è distinta in due classi: l'area progetto propriamente detta, ambito primario di localizzazione degli interventi (soprattutto di quelli finanziati con risorse nazionali) e l'area strategia, ovvero l'ambito territoriale più ampio sul quale attendersi ricadute positive dall'attuazione degli interventi.

Le 4 aree interne regionali si caratterizzano come luoghi ricchi di risorse, ambientali, paesaggistiche e culturali ma inseriti in contesti di spopolamento, invecchiamento e carenza di servizi alle persone.

Grazie alle risorse messe in campo con la SNAI¹⁷, lo sforzo dei territori, attraverso un percorso di condivisione con il livello nazionale e regionale, è stato quello di interagire con i partenariati locali, di identificare i diversi fabbisogni e di costruire una nuova visione del territorio - "idea guida" - a partire dalle vocazioni, dalle specificità e dalle risorse locali, definendo progettualità strategiche e innovative. Di seguito una sintesi delle strategie di sviluppo locale emerse dal processo descritto:

¹⁷La disponibilità delle risorse nazionali per le aree, tecnicamente denominata "riparto delle risorse", è stata definita progressivamente con diverse delibere Cipe; Per l'Appennino Emiliano nel 2015, con la delibera Cipe n. 9 del 28 gennaio 2015, pubblicata il 20/4/2015, che ha finanziato le prime aree interne in Italia; Per il Basso Ferrarese nel 2016, con delibera Cipe n. 43 del 10 agosto 2016, pubblicata il 24/1/2017, che ha finanziato le seconde aree interne in Italia;

- Per l'Appennino Piacentino-Parmense nel 2017, come da nota del DPCOE n. 4370 del 27/11/2017, che ha attribuito all'area la quota di risorse rifiutata dalla Provincia di Bolzano e stanziata con la delibera Cipe n. 43;
- Per l'Alta Valmarecchia nel 2018, con delibera Cipe n. 52 del 25 ottobre 2018, pubblicata il 17/5/2019, che ha finanziato le aree interne non ancora finanziate delle 72 selezionate



La strategia dell'Appennino emiliano, denominata "La montagna di latte", approvata con la delibera regionale n° 2045 del 20/12/2017 e il cui Accordo di programma quadro è stato sottoscritto a novembre 2018 da Ministeri, Agenzie nazionali, Regione e Ente locale capofila. L'idea guida della strategia – le produzioni lattiero-casearie, di cui il Parmigiano Reggiano è il prodotto principe - richiama la vocazione economica del territorio, proponendola come emblema e leva per la ricerca di uno sviluppo locale duraturo. Partendo dal rafforzamento strutturale della base produttiva primaria della filiera del Parmigiano Reggiano, s'intende innovarne le forme di commercializzazione, agendo anche attraverso il sistema formativo, per costruire profili professionali nuovi, orientati all'internazionalizzazione della filiera e alla promozione di competenze tecnico-scientifiche inerenti le scienze chimiche e biologiche, promuovendo altresì una cultura e una consapevolezza diffuse nella società montanara.

La nuova filiera, territorialmente ricomposta, si proietta a valle verso servizi in cui il formaggio diviene alimentazione salutare, legati a una ruralità percepita come esperienza culturale, stile di vita per tutta la popolazione. Come un *"fil rouge"*, la montagna del latte attraversa il campo del turismo sostenibile, per caratterizzare l'area - una riserva della biosfera – quale destinazione rurale di rilievo continentale. Una seconda chiave di volta della proposta sviluppa proprio il tema degli stili di vita, di un benessere attivo, orientato alla salute e alla pratica sportiva, con un forte ruolo svolto dai servizi riabilitativi della cardiologia ospedaliera, dalla formazione sportiva di base di giovani e adolescenti, dall'innovazione del prodotto turistico attorno all'escursionismo, al cicloturismo e, naturalmente, all'alimentazione salutare. La previsione di risorse mobilitate è di circa 28 milioni di €: 3 milioni 740mila da fonte nazionale, 17 milioni da fonte regionale (PSR e POR FESR e FSE), 6 milioni da cofinanziamenti privati e 1,2 milioni stanziati dagli enti locali coinvolti.



La Strategia del Basso ferrarese, denominata "Fare ponti" è stata approvata a dicembre 2018 con la delibera regionale n. 2204 del 17/12/2018, e l'Accordo di Programma Quadro è stato sottoscritto a marzo 2020. L'idea guida che ispira il progetto del Basso Ferrarese, si sintetizza con lo slogan *"Fare ponti"*: nell'intento di valorizzare le tante potenzialità che caratterizzano l'area, i ponti costituiscono la

metafora del cambiamento atteso. Ponti come facilitatori delle relazioni interne, per la costruzione di filiere cognitive e azioni tra soggetti e iniziative locali; ponti come facilitatori di collegamenti con l'esterno, partendo dalle realtà più vicine, con cui condividere percorsi e soluzioni, fino ad arrivare a realtà più lontane. E infine *"ponti digitali"*, legati al concetto di connessione informatica. Il territorio e la sua comunità, i cittadini che lo abitano, le relazioni con altri territori, diventano dunque gli elementi da cui partire per invertire la tendenza al declino. La svolta può arrivare solo migliorando la qualità della vita dei residenti attuali e per attrarne di nuovi, mentre gli anziani, portatori di nuovi bisogni, costituiscono un'importante risorsa attiva anche per i giovani, pochi, con disagi legati alla frequenza scolastica e con scarse prospettive di lavoro. Scuola e formazione professionale rappresentano dunque sul lungo periodo le vere leve per il cambiamento e l'innovazione. La strategia rivolge particolare attenzione ai servizi socio-sanitari, puntando alla creazione di servizi innovativi quali la telemedicina per la popolazione anziana e i pazienti cronici mentre le azioni di valorizzazione del tessuto sociale, di solidarietà intergenerazionale e di sensibilizzazione ai nuovi disagi – incluse le fragilità dei minori – costituiscono altrettanti punti d'attacco per promuovere il cambiamento, con la mobilità che dovrà soddisfare *"trasversalmente"* le necessità di spostamento per fruire dei servizi sanitari e scolastici. Il Basso Ferrarese intende inoltre porsi come elemento di continuità tra i due *"poli"* turistici rappresentati dalle aree UNESCO del ferrarese (Ferrara stessa e la Riserva MAB del delta del Po), luogo da

fruire lentamente, promuovendo il cicloturismo in forma integrata con la fruizione del territorio su vie d'acqua, promuovendo l'intermodalità, completando le dotazioni infrastrutturali, favorendo nuove attività imprenditoriali (centri informativi, bike hotel) e rafforzando quelle esistenti (servizi di accompagnamento). La strategia mobilita circa 12 milioni di euro: 3 milioni 740 mila euro da fonte nazionale, 7 milioni 288 mila da fonte regionale (da PSR, Por FESR e Por FSE), 150 mila euro dal PAL Leader e 580 mila euro da co-finanziamento stanziati dagli enti locali coinvolti.



La strategia dell'Appennino piacentino-parmense denominata “Appennino Smart” è stata approvata a febbraio 2019 con la delibera regionale n° 222 dell'11/02/2019, l'Accordo di programma Quadro è stato sottoscritto a maggio 2020. L'idea guida, della strategia “Appennino Smart”, pone al centro del processo la conoscenza sviluppata dalle organizzazioni pubbliche e private locali e la loro capacità di risposta ai problemi e alle sfide del territorio. Considerata l'ampiezza del territorio e la sua frammentazione, legata a un'accessibilità

morfologicamente difficile, l'aspetto di maggior rilievo è legato all'esigenza di costruirsi – e percepirsi - come territorio unitario, che sviluppa soluzioni condivise per i problemi comuni a tutta l'area. L'obiettivo è il contrasto al declino demografico attraverso il miglioramento delle condizioni di vivibilità dell'area, investendo sui servizi di cittadinanza e per il lavoro, ma anche recuperando il patrimonio storico e agro-ambientale, contrastando il dissesto con la manutenzione del territorio. Tutto ciò può contare su due dinamiche di carattere generale, quali il “ritorno alla terra” di giovani coppie e delle famiglie attratte dal minore costo della vita e delle abitazioni, per dedicarsi a colture specializzate in piccoli appezzamenti e all'agricoltura multifunzionale. Le soluzioni progettuali individuate includono la possibilità di frequentare una scuola più moderna che consenta l'accesso in extra-orario pomeridiano, fruire di servizi sanitari innovativi quali la medicina d'iniziativa, un sistema rafforzato di Case della Salute, la riduzione dei tempi di trasporto ai centri di cura, sia per emergenze sia per cure primarie, la valorizzazione delle foreste e dei pascoli, la valorizzazione di beni culturali e ambientali e la creazione di itinerari escursionistici a fini turistici, la realizzazione di attività formative coerenti le direttrici di sviluppo, il rafforzamento del sistema di protezione civile. Si tratta quindi di un complesso di azioni di riqualificazione territoriale volte a favorire l'insediamento di nuova residenza ed una sempre maggiore frequentazione da parte di visitatori dai vicini centri della via Emilia. La Strategia mobilita complessivamente circa 14,9 milioni di euro: 3 milioni 740 mila euro nazionali, 10,3 milioni regionali (da PSR, Por FESR e Por FSE), 290 mila dai privati e 655 mila da altre risorse pubbliche.



La strategia dell'area interna dell'Alta Valmarecchia “Paesaggi da vivere” è stata approvata con DGR n. 2271 del 22/11/2019 e l'Accordo di Programma Quadro sottoscritto a dicembre 2020. La scelta di individuare la qualità del paesaggio come elemento caratterizzante del territorio dell'Alta Valmarecchia, come leva strategica per innescare un processo di crescita sostenibile, prefigura una visione di sviluppo autonomo della vallata, distinta dal modello che ha caratterizzato i comuni costieri. La risorsa-paesaggio, intesa come elaborazione culturale,

chiave di volta del senso d'identità e appartenenza, rappresenta la base fondante della strategia, di cui il “brand” territoriale - promosso dal GAL - costituisce un pilastro sul quale innestare azioni volte a raggiungere gli obiettivi di sviluppo individuati. Lo slogan “Paesaggi da vivere” attribuisce al legame con il territorio un significato più profondo rispetto alla semplice indicazione di una localizzazione geografica, ed è quello di rappresentarne le peculiarità ambientali e storico-culturali, il patrimonio artistico, i prodotti della tradizione gastronomica. Il segno grafico del brand diviene componente di un sistema più vasto, una forma

comunicativa che non è più del singolo paese, borgata o monumento-simbolo, ma di un'esperienza complessiva del territorio. "Paesaggio" inteso come ambiente e natura quindi, come luogo da "vivere", trasformato dall'uomo e attraversato dalle sue relazioni; paesaggio come cartina di tornasole di qualità ambientale, creatività umana, densità di relazioni tra persone e comunità, tra presente, passato e futuro. La strategia è lo strumento per creare valore sulla cultura del territorio, la cui qualità va trasformata in vantaggio competitivo, per far crescere peso e dimensione economica delle piccole produzioni locali e dei loro produttori-artigiani, in difficoltà di fronte alla necessità di raggiungere i mercati ed esserne conosciuti. L'idea guida che è maturata, di formulazione di una proposta di Geoparco da candidare alla rete UNESCO, costituisce un indubbio salto di qualità verso un'organizzazione più integrata delle risorse paesaggistiche e culturali della vallata, su cui innestare un sistema d'offerta finalmente unitario e mirato a creare valore a partire dalle sue peculiarità distintive. In tal senso va inquadrata una cooperazione più organica fra tutti gli attori, fondata sui fattori di criticità e sulle opportunità emergenti: l'impegno a "fare rete" – internamente ed esternamente al sistema locale – che punta ad assicurare un'adeguata diversificazione economica e a creare un sistema più competitivo. Ciò ha permesso di selezionare e disegnare azioni che abbracciano la rete dei beni culturali e naturalistici, il paesaggio rurale e l'agricoltura, affiancate da azioni sui servizi essenziali - sanità, istruzione, mobilità - che rispondono ai bisogni espressi, mentre la banda ultra-larga permetterà di adeguare le condizioni operative dei soggetti locali alle nuove esigenze, sia oggi sia per il futuro. La Strategia mobilita complessivamente circa 13 milioni di euro: 3 milioni 760mila euro nazionali, circa 9 milioni regionali (da PSR, Por FESR e Por FSE), e 700 mila da altri cofinanziamenti locali.

Le 4 Strategie d'Area evidenziano alcuni **tratti comuni**, che fanno emergere la multidimensionalità della domanda di sviluppo:

- erogazione dei servizi alle persone, di trasporto, socio-sanitari e di istruzione, rafforzandone l'innovatività, potenziando quelle funzioni che consentono un'integrazione territoriale effettiva, a partire dall'integrazione con i poli urbani di riferimento per quanto riguarda i servizi di livello superiore;
- sforzo teso alla modernizzazione della base produttiva, dall'agro-alimentare di qualità al turismo sostenibile, dove risulta centrale lo sviluppo di reti sovra-locali a supporto dei processi d'innovazione che mettano gli attori delle filiere produttive territoriali, in relazione con soggetti esterni, portatori di conoscenza tecnica/tecnologica od organizzativa, per sviluppare innovazioni declinate sui bisogni dei propri territori. Questo sforzo è stato accompagnato anche da investimenti sulle risorse umane per veicolare competenze professionali adatte alle caratteristiche delle filiere produttive, che si è scelto di rafforzare, anche attraverso un forte coinvolgimento delle Istituzioni scolastiche per creare consapevolezza, senso di appartenenza, prospettiva sul futuro.
- enfasi sulla presenza/disponibilità di importanti risorse naturali "da tutelare e valorizzare", per creare valore aggiunto ad es. una risorsa con valore turistico (un ambito di lavoro affrontato sistematicamente da tutte le strategie), una qualità ambientale migliore, una montagna "sicura", di per sé e per i sistemi urbani a valle, la promozione di azioni innovative inerenti la valorizzazione sostenibile delle risorse naturali.
- sforzo teso al rafforzamento delle istituzioni e della governance locale, con la creazione di un presidio organizzativo unitario dedicato alla programmazione e attuazione delle strategie, per veicolare la crescita della scala amministrativa, anche attraverso il rafforzamento delle Unioni di comuni.

Per i territori coinvolti è evidente che la Snai ha rappresentato una sfida, per la novità e l'impegno dell'approccio, e una possibilità concreta di cambiamento, innovazione, costruzione di una prospettiva futura e recupero di centralità. In altre parole, l'attenzione riposta ha portato ad "una boccata d'aria" per quei territori e quelle comunità che hanno una percezione diffusa di "essere stati lasciati indietro e di non contare".

Gli interventi delle strategie sono stati solo in parte avviati ed è ancora prematura una valutazione degli effetti. Comunque, nell'esperienza di attuazione della Snai in corso ci sono alcuni segnali che dimostrano l'efficacia e il potere generativo del processo di riattivazione delle comunità locali ad essa sotteso: in Appennino Emiliano, dove è centrale l'investimento sulla filiera del Parmigiano Reggiano di montagna, è emerso che non sarebbe stato possibile candidare il progetto di filiera, poi approvato dal PSR, senza il lavoro preliminare di aggregazione degli operatori compiuto nell'ambito della Snai con il sostegno dell'Amministrazione regionale; nell'Alta Valmarecchia si sta realizzando il progetto "Made in Land - Management and Development of INLANDs", finanziato a valere sul Programma della Cooperazione Territoriale Europea Italia-Croazia, che mira a creare una "nuova strategia transfrontaliera, che liberi il potenziale degli asset dell'entroterra attraverso la loro inclusione in reti e mercati più ampi" e che presenta forti interconnessioni con la strategia dell'Alta Valmarecchia "Paesaggi da vivere". Appare quindi evidente che le aree interne compiono sforzi importanti per tessere reti e relazioni funzionali all'integrazione con le aree più forti e strutturate della regione.

4. L'agenda urbana europea e i progetti in Emilia-Romagna¹⁸

All'interno della politica regionale europea, la dimensione urbana ha sempre avuto un'attenzione specifica, inizialmente con l'iniziativa comunitaria URBAN che poi è stata incorporata nella politica di coesione. Per la programmazione 2021-27 c'è un ulteriore passo in avanti con l'introduzione dell'obiettivo di policy 5 "Europa più vicina ai cittadini" interamente dedicato al supporto di strategie territoriali integrate per lo sviluppo locale e un obiettivo specifico per le aree urbane.

Con la sottoscrizione nel maggio 2016 del Patto di Amsterdam, è stata lanciata l'**Agenda Urbana per l'Unione Europea** per affrontare i problemi delle città creando partenariati tra CE, piattaforme europee, governi nazionali, autorità locali e altri portatori di interesse. I diversi partenariati hanno sviluppato piani d'azione volti a: adottare leggi più efficaci, facilitare l'accesso ai finanziamenti, condividere le conoscenze. Il Patto ha identificato 12 temi prioritari sulla base dei quali sono stati attivati 14 partenariati:¹⁹

- qualità dell'aria
- economia circolare
- adattamento ai cambiamenti climatici
- transizione digitale
- transizione energetica
- edilizia
- inclusione dei migranti e dei rifugiati
- appalti pubblici innovativi e responsabili
- posti di lavoro e competenze nell'economia locale
- uso sostenibile del territorio e soluzioni fondate sulla natura
- mobilità urbana

¹⁸ Paragrafo a cura di: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici della Regione Emilia-Romagna (Alessandro Daraio) e del Servizio Riordino, sviluppo istituzionale e territoriale, partecipazione (Chiara Mancini)

¹⁹ Dall'Emilia-Romagna sono membri dei partenariati l'Unione della Romagna Faentina (Sicurezza negli spazi pubblici) e il Comune di Bologna che coordina il partenariato sull'Uso sostenibile del territorio insieme al Ministero per lo Sviluppo Economico della Polonia

- povertà urbana
- cultura / beni culturali
- sicurezza negli spazi pubblici.

Con l'approvazione della nuova Carta di Lipsia²⁰ intitolata al "Potere trasformativo delle città per il bene comune", gli Stati europei hanno ribadito l'impegno per l'agenda urbana europea verso il 2030 in linea con l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e il Green Deal europeo. La Carta di Lipsia sostiene la trasformazione attraverso lo sviluppo urbano integrato, realizzato con un approccio *place-based*, multilivello e partecipativo. Le riflessioni e gli apprendimenti maturati nell'ambito dell'Agenda urbana per l'UE rappresentano un riferimento anche per le strategie urbane che la Regione promuove nella programmazione 2021-27.

Nella programmazione 2014-20 il POR FESR ha sviluppato una propria agenda urbana tradotta nell'Asse 6 del Programma, che ha portato alla realizzazione di dieci Laboratori aperti territoriali nei comuni capoluogo della regione (incluso Cesena) e l'individuazione di altrettante Autorità urbane, che operano in qualità di organismi intermedi per conto dell'Autorità di gestione. I **Laboratori aperti** sono oggi spazi attrezzati con soluzioni ICT avanzate in cui si sviluppano forme di confronto, cooperazione e collaborazione tra imprese, cittadinanza, terzo settore, università e mondo della ricerca e la pubblica amministrazione e, in generale, di tutti gli attori che hanno un ruolo significativo nella trasformazione della società dell'informazione nell'ambito urbano.

L'approccio allo sviluppo urbano sostenibile è estendibile anche ai centri urbani di minore dimensione o a sistemi territoriali funzionali che garantiscano una certa massa critica per offrire risposte integrate e una sufficiente capacità istituzionale per programmare e gestire strategie territoriali integrate. L'esperienza dei POR 2014-20 di altre regioni italiane dimostra una grande varietà di approcci sia per collegare i poli urbani maggiori con un sistema territoriale più ampio, sia per coinvolgere direttamente anche i centri urbani minori, di solito promuovendo la modalità associata (ad esempio agenda urbana di Puglia, Toscana, Veneto, Molise, Campania, Calabria e Sicilia)²¹.

I programmi europei hanno rappresentato una palestra per la progettazione strategica delle città. Nel periodo di programmazione corrente, l'Emilia-Romagna è la regione italiana con il numero maggiore di città coinvolte nel programma di cooperazione territoriale europeo **URBACT**. Oltre all'elevato numero dei Comuni attivi nei progetti, l'Emilia-Romagna si distingue per l'eterogeneità della dimensione degli Enti locali coinvolti che comprendono sia città singole – Bologna, Reggio-Emilia, Ravenna, Ferrara, Forlì, Piacenza, Parma, Modena, Cesena e Cento – sia due Unioni di Comuni (l'Unione dei Comuni della Bassa Romagna e l'Unione dei Comuni della Romagna Faentina). Le città dell'Emilia-Romagna affrontano infatti con le città europee del programma e gli attori del territorio alcuni dei temi più interessanti per rafforzare lo sviluppo urbano sostenibile in tutte le sue dimensioni, dalle produzioni agricole sostenibili alla sicurezza urbana, dalla mobilità sostenibile alla riqualificazione di caserme e altri contenitori urbani dismessi.

In dettaglio le città emiliano-romagnole hanno partecipato ai seguenti progetti, così come sintetizzati dal contact point nazionale del Programma:

Comune di Bologna

1. Progetto Procure - Driving innovation in public procurement. Il progetto si è focalizzato sulla definizione di metodologie innovative di appalto pubblico innovativo (ambientalmente e socialmente sostenibile) come vettore di cambiamento e sviluppo a livello locale.

²⁰ Approvata dai Ministri responsabili per le questioni urbane degli Stati Membri dell'UE il 30 novembre 2020, rinnovando la prima versione del 2007.

²¹ Simone Pettirossi (2020) Tra smart city e smart land: le agende urbane delle Regioni italiane, Istituzioni del federalismo 1/2020

2. Creative Spin - Creative "Spillovers" for Innovation. Progetto finanziato nell'ambito di URBACT II e focalizzato sul creare e potenziare le relazioni degli attori del settore artistico e culturale con altri settori al fine di condividere le loro competenze e generare un effetto «spill-over».

Città metropolitana di Bologna

3. URBAN REGENERATION MIX - Improving the social dimension in process of urban regeneration. Il progetto si concentra sui processi di rigenerazione urbana, in particolare di aree abbandonate o non utilizzate, attraverso il coinvolgimento dei cittadini
4. Gen Y City - Developing, attracting and retaining young local talent. Il progetto affrontava la sfida di sviluppare, attrarre e trattenere i giovani talenti locali, in particolare, i talenti creativi della Generazione Y - persone nate tra il 1980 e il 2000 - nelle città partner.

Comune di Piacenza

5. MAPS - Redefining the military heritage. Il progetto si è focalizzato sulla valorizzazione del patrimonio militare preesistente come elemento chiave per una strategia urbana sostenibile, combinando aspetti sia funzionali che sociali.

Comune di Modena

6. Zero Carbon Cities - Il progetto si focalizza sull'attuazione degli accordi di Parigi per città « carbon free » attraverso l'identificazione di target science based, il rafforzamento delle competenze delle città e lo sviluppo di piani di azione integrati.

Comune di Parma

7. Freight Tails - Tailored approaches for innovative logistic solutions. Il progetto è focalizzato sul miglioramento del trasporto merci interno alla città al fine di ottimizzarne l'efficienza e al contempo l'impatto ambientale e preservando la qualità della vita nella città e nelle aree circostanti.
8. URBSecurity - Planning safer cities. Il principale obiettivo del network è di sviluppare un piano integrato e partecipativo rispetto alla sicurezza in ambito urbano, nelle sue diverse dimensioni, coinvolgendo tutti gli stakeholders.

Comune di Forlì

9. Come In - Talking Houses - Shared Stories. Il progetto ha come obiettivo mobilitare i cittadini e promuovere il senso civico e la gestione del patrimonio urbano attraverso la sensibilizzazione ai valori del patrimonio culturale per diminuire l'isolamento sociale.
10. Change - People powered public services. Il progetto è focalizzato sul co-design dei servizi pubblici in particolare in ambito sociale attraverso il coinvolgimento e la partecipazione di cittadini e del mondo del volontariato.

Comune di Cesena

11. Beepathnet - Enriching the Urban Jungle with Bees. Il progetto si concentra sulle sfide ambientali a livello urbano quali la biodiversità e l'autosufficienza alimentare legate all'apicoltura urbana attraverso un approccio integrato e partecipativo.
12. JobTown - A European Network of Local Partnerships for the Advancement of Youth Employment and Opportunity. Il progetto è focalizzato sull'affrontare la sfida della disoccupazione giovanile strutturale e della scarsa occupazione, attraverso l'istituzione di partenariati locali per la crescita dell'occupazione e delle opportunità per i giovani.

13. Kairos – Heritage as urban regeneration. Il progetto si è concentrato sulla rivitalizzazione di aree con rilevante patrimonio storico e naturalistico con l'obiettivo di ripristinarne la vita sociale.
14. AgriUrban - The roots of the city. Il progetto si è concentrato sulla definizione di una strategia di sviluppo urbano integrato focalizzata sulla produzione agroalimentare delle città di piccole e medie dimensioni.

Comune di Ravenna

15. Creative Spirits - Boosting creative entrepreneurship through creative-based urban strategies. La principale sfida affrontata dal progetto è di facilitare l'ecosistema creativo per poter attrarre (più) imprenditori creativi e promuovere l'imprenditorialità creativa nelle aree urbane.

Comune di Cento

16. Active Citizens - Citizen's participation in small and medium EU cities. Il progetto ha l'obiettivo di ripensare il posto del cittadino nella governance locale trovando un equilibrio tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa.

Unione dei Comuni della Bassa Romagna

17. Food Corridors - Empowering rural & urban food connections within European regions. Il progetto è concentrato sulla definizione di politiche e strategie sull'alimentazione in rapporto al territorio urbano-rurale e sulla promozione del concetto di filiera corta (KM 0).

Unione dei Comuni della Romagna Faentina

18. URBSecurity - Planning safer cities. Il principale obiettivo del network è di sviluppare un piano integrato e partecipativo rispetto alla sicurezza in ambito urbano, nelle sue diverse dimensioni, coinvolgendo tutti gli stakeholders.

Le città emiliano-romagnole hanno anche concorso con successo all'iniziativa della Commissione europea denominata **Azioni urbane innovative** (Urban Innovative Action – UIA) vedendo assegnati finanziamenti per 3 progetti (su 85 progetti complessivamente finanziati attraverso le cinque edizioni del bando):

- Bologna: S.A.L.U.S. 'W' SPACE - Sustainable Accessible Livable Usable Social space for intercultural Wellbeing, Welfare and Welcoming, finanziato nel 2016 per circa 5 milioni di euro sul tema dell'integrazione dei migranti e dei rifugiati;
- Ravenna: DARE - Digital Environment for collaborative Alliances to Regenerate urban Ecosystems in middle-sized cities, finanziato nel 2019 per circa 5 milioni di euro sul tema della transizione digitale;
- Ferrara: AIR BREAK- Co-producing healthy clean commuting air spots in town, finanziato nel 2020 per circa 4 milioni di euro sul tema della qualità dell'aria.

Il Comune di Bologna e la Città metropolitana di Bologna hanno anche dato un contributo importante all'attuazione del PON Metro nella programmazione 2014-20. Le risorse destinate a Bologna ammontano a circa 40 milioni di euro, le cui priorità di destinazione sono state definite attraverso un processo decisionale a base partecipativa, e riguardano gli Assi dell'Agenda digitale metropolitana, sostenibilità dei servizi pubblici e mobilità urbana, servizi e infrastrutture per l'inclusione sociale (<http://www.comune.bologna.it/ponmetro/pon-metro-bologna>).

PARTE II

Mappatura delle esperienze di programmazione strategica locale in Emilia-Romagna

Il presente contributo è aggiornato a dicembre 2020.

1. Mappatura e criteri adottati per l'individuazione delle esperienze

Nelle pagine che seguono viene proposto un quadro di sintesi delle esperienze di programmazione strategica locale attivate o in corso di definizione sul territorio della regione Emilia-Romagna²².

Si tratta di esperienze di programmazione attuate dai territori in risposta alle politiche territoriali adottate dalla Regione Emilia-Romagna (alcune delle quali descritte nella prima parte del presente documento), basate essenzialmente su due elementi fondamentali: un processo programmatorio e decisionale che vede il coinvolgimento di amministratori locali e di attori economici e sociali del territorio e un programma di obiettivi e azioni finalizzati allo sviluppo di aree territoriali a diverse scale: comunali, intercomunali e sub-regionale.

L'idea di fondo è che il livello locale si attiva per leggere il proprio territorio, selezionare le priorità di intervento sostenibili e orientare intorno a queste priorità le risorse pubbliche e private. In questo processo le amministrazioni pubbliche sono fondamentali, perché svolgono un ruolo di regia nel garantire la costruzione di una visione condivisa e la realizzazione di un percorso che tenga conto dell'interesse generale della comunità di riferimento.

Per la selezione delle esperienze si è tenuto conto di alcuni criteri volti in particolare a cogliere le capacità dei territori di costruire indirizzi strategici di sviluppo integrato e di coinvolgere partenariati locali ampi in un'ottica di medio e lungo periodo.

I criteri individuati fanno riferimento a:

- a) livello territoriale di programmazione, a scala comunale, intercomunale, sub-regionale
- b) multidimensionalità delle strategie (quindi non di carattere settoriale)
- c) approccio partenariale e presenza di una governance
- d) programmazione ancora in corso di attuazione

Le esperienze individuate si riferiscono nello specifico a strumenti sperimentati e adottati negli ultimi anni a livello locale o sovra-locale, riconducibili alle seguenti macro-tipologie:

- **piani strategici**
- **strategie d'area**
- **patti locali per il lavoro e l'occupazione**

Sono state inoltre raggruppate sotto la tipologia "**altre forme di programmazione di area vasta**" esperienze di programmazione locale legate a programmi di sviluppo che seguono regole di approvazione e di finanziamento definiti. Si tratta dei **Piani di Azione locale** dei Gruppi di azione locale (GAL) e dei "Fisheries Local Action Group" (FLAG) attivi nel settore pesca, rispettivamente finanziati con il fondo FEASR e FEAMP; delle **Riserve Mab Unesco** e infine i **Contratti di fiume** che, pur essendo focalizzati sulla gestione delle risorse idriche e seguendo una normativa specifica sulla tutela delle acque, coinvolgono un ampio partenariato e integrano interventi sulla tutela paesaggistica, la valorizzazione ecologica e fruitiva del sistema fluviale.

²² Si tratta di una mappatura aggiornata a dicembre 2020, non esaustiva, effettuata attraverso una ricerca sui siti web istituzionali delle amministrazioni locali e regionale (vedi sitografia) e/o attraverso conoscenza/fonte diretta.

2. Gli strumenti di programmazione strategica locale

2.1 I Piani Strategici

Sono documenti programmatici volontari che disegnano le tappe di sviluppo di medio e lungo periodo di un territorio. Essi sono realizzati attraverso un metodo e un processo finalizzati ad aggregare e coinvolgere tutta la comunità locale in una riflessione sul proprio futuro e sui progetti per realizzarlo.

Sul territorio dell'Emilia-Romagna i Piani strategici adottati **sono in totale 8**, definiti su scale territoriali differenti: comunale, intercomunale (unione di comuni) e provinciale (piano strategico metropolitano di Bologna).

I piani strategici approvati di livello comunale sono 4, promossi dai comuni di Reggio Emilia, Rimini, Piacenza e Cervia. Per i primi tre si tratta di Piani strategici di lungo periodo che hanno visto un aggiornamento negli anni sia della *vision* sia delle azioni creando una continuità con i documenti di Piano.

Il Piano strategico di Reggio-Emilia (2016-2024). Il Piano aggiorna il precedente piano (2005-2014) con una nuova lettura, nuovi progetti, risorse e obiettivi. Il Piano rielabora con i diversi portatori di interesse e attori del territorio gli indirizzi di mandato sotto forma di obiettivi strategici per la valorizzazione del centro storico, puntando su risorse umane e investimenti, per aumentare la visibilità e l'attrattività del sistema città-territorio.

Il Piano strategico di Rimini "Venture". A partire dal 2007, Rimini ha avviato il primo percorso di Pianificazione Strategica territoriale con l'obiettivo di delineare le traiettorie del proprio sviluppo in maniera condivisa. Il Piano, attraverso un sistema di governance forte e strutturato (Comune, Provincia, Camera di Commercio, Associazione Forum Rimini Venture, Agenzia Piano Strategico) ha individuato 5 Linee di Sviluppo Strategiche sui temi: mare e turismo, attrattività urbana, innovazione, ricomposizione territoriale e mobilità urbana. I primi 10 anni hanno visto la realizzazione di interventi strutturali di trasformazione e rigenerazione urbana, ora si intende rinnovare il Piano ampliandolo verso un Piano strategico della Romagna, per la definizione di una visione comune della Romagna e per la elaborazione di una programmazione integrata che sviluppi i diversi driver che caratterizzano il territorio romagnolo (mobilità, impresa, welfare, cultura, ecc.).

Il Piano strategico di Piacenza "Vision 2020". Il documento "Vision 2020" si configura come una visione del futuro della città e del suo territorio in un'ottica di medio-lungo periodo. La pianificazione strategica è stata avviata nel 2006 attraverso una forte collaborazione tra il Comune, Provincia e Camera di commercio con l'obiettivo di creare una visione di Piacenza come società sostenibile (territorio della qualità della vita), società aperta (territorio dell'accoglienza), società della conoscenza (territorio dell'apprendimento) e di un sistema produttivo competitivo (territorio dell'impresa). Attualmente il Piano sembra essere in una fase di stasi anche se i temi e gli obiettivi risultano confluiti nel Piano operativo comunale.

Il Comune di Cervia ha avviato un percorso di pianificazione strategica nel 2010 concluso con l'adozione del Piano Strategico "**Cervia più**" nel 2013, riconoscendo la necessità di valorizzare gli elementi distintivi dello sviluppo di Cervia in un documento di indirizzo di lungo periodo e a cui riferire le future scelte del territorio.

I piani strategici adottati a livello di Unione di comuni sono 3 e sono promossi dalle seguenti Unioni di comuni: l'Unione Terre d'Argine, l'Unione Bassa Romagna e l'Unione della Romagna faentina.

Il Piano Strategico dell'Unione Terre d'Argine è un Piano costruito in un processo partecipativo che ha coinvolto le quattro Amministrazioni comunali aderenti all'Unione, gli stakeholder e i cittadini, ha una durata triennale (2019-2021) e prevede un doppio percorso di lavoro. Il primo focalizzato sull'implementazione delle funzioni dell'Unione e sul miglioramento del sistema di governance, il secondo sull'individuazione degli *asset* territoriali sui quali fare leva per lo sviluppo futuro dell'area: il sistema produttivo, il sistema infrastrutturale e il sistema di welfare.

Il Piano Strategico "la Bassa Romagna 2020" approvato dal consiglio dell'Unione Bassa Romagna nel 2014 è un Piano realizzato attraverso un percorso partecipato di confronto con il partenariato locale, che ha individuato due filoni strategici di lavoro, imprenditorialità e welfare, con l'obiettivo di una loro maggiore integrazione in un'ottica di Smart City. In parallelo il Piano ha previsto una riorganizzazione dell'Unione

orientata al confronto permanente con gli stakeholder, alla sinergia tra i piani degli investimenti comunali e alla strutturazione di un ufficio Europa provinciale per accedere ai nuovi fondi strutturali.

Il Piano Strategico dell'Unione della Romagna faentina “un territorio senza barriere, senza periferie” è un Piano di lungo periodo (2020-2030) che si propone di costruire una comunità più aperta e accessibile e un territorio favorevole alla crescita per sé stesso e per l'intera regione. Il Piano è stato adottato dal Consiglio dell'Unione il 15 luglio 2020 e si focalizza su tre linee di indirizzo: reti e interconnessioni, lavoro e attrattività e servizi di prossimità per i cittadini. Attraverso il percorso partecipato, che ha visto il coinvolgimento degli attori locali e dei cittadini, sono state individuate circa 40 azioni chiave suddivise per linee di indirizzo e obiettivi specifici, sulle quali saranno costruite le proposte progettuali nella fase attuativa. Il Piano nasce da un percorso partenariale che prende avvio fin dalla costituzione dell'Unione e dalla sottoscrizione del Patto per lo sviluppo nel 2017 come esito di un percorso di confronto realizzato nell'ambito della Conferenza Economica del 2016.

Oltre a questi Piani già adottati a livello di Unione, sono in corso **altre esperienze da parte di Unioni che hanno intrapreso un percorso di programmazione strategica locale o hanno avviato percorsi partecipativi per definire e condividere la visione futura del territorio**. Si tratta di processi attivati nell'ambito del bando regionale²³ per la realizzazione di studi di fattibilità per la costruzione di prospettive di sviluppo integrato dei territori, che ha finanziato dieci Unioni e nell'ambito del bando partecipazione 2019²⁴ per l'erogazione di contributi a sostegno dei processi partecipativi, che ha finanziato, oltre ad altri, processi partecipati finalizzati alla costruzione di programmi di sviluppo integrato locale. (vedi fig. 5 della Parte I mappatura delle Unioni che hanno richiesto i finanziamenti).

A livello provinciale il Piano strategico della Città metropolitana di Bologna che adottando il Piano strategico 2.0 nel 2018 ha seguito le direttive relative alla legge n. 56/2014, che determina le funzioni primarie delle Città metropolitane tra cui l'individuazione e il coordinamento delle strategie di sviluppo dell'intero territorio metropolitano mediante la definizione di un Piano Strategico, e alla L.R. 13/2015, che recepisce le disposizioni della legge nazionale, riconoscendo il ruolo istituzionale differenziato della Città metropolitana di Bologna rispetto alle Province, identificando nel nuovo ente l'interlocutore per le scelte relative allo sviluppo strategico del territorio. Il Piano si basa su tre dimensioni fondanti: Sostenibilità, inclusività, attrattività, definite attraverso un'attività di ascolto che ha coinvolto gli enti locali dell'area metropolitana, la Regione Emilia-Romagna, l'Università di Bologna mediante l'*Advisory Board*, le rappresentanze socio-economiche, attraverso il Consiglio di Sviluppo, ed il Tavolo con le Società Partecipate.

2.2 Le Strategie delle aree interne (SNAI)

Le strategie delle aree interne, approvate in Emilia-Romagna nell'ambito della Snai, già descritta nella Parte I del presente documento, **sono 4: Appennino Emiliano “La Montagna del latte: stili di vita salutari e comunità intraprendenti nell'Appennino Emiliano”**, **Basso ferrarese “Fare ponti: collegamenti materiali e immateriali per il supporto allo sviluppo e alla riattivazione della comunità”**, **Appennino Piacentino-parmense “Appennino smart, adattamento intelligente per cambiare gli schemi d'azione e superare le criticità con nuove idee”**, **Alta Valmarecchia “Paesaggi da vivere”**.

2.3 I Patti locali per il lavoro e l'occupazione

Sono patti sottoscritti a livello locale, documenti di programmazione coerenti con gli obiettivi assunti a livello regionale di crescita economica e di piena e buona occupazione. Tali patti, sono la declinazione territoriale del “Patto per il Lavoro” sottoscritto il 20 luglio 2015, ma fondati su vocazioni e specializzazioni del territorio. Tali atti di corresponsabilità sottoscritti tra le istituzioni locali e sovraordinate, concertati con forze sociali ed

²³ DGR 1319/2019 e Determina n. 22071 del 28/11/2019

²⁴ previsto dalla legge regionale n. 15/2018 “Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche”

economiche locali, si delincono come documenti strategici, individuano una cornice d'azione per un cambiamento orientato alla sostenibilità sociale, ambientale e culturale.

In Emilia-Romagna i **patti locali per il lavoro e l'occupazione sottoscritti, sono 6** e definiti a diverse scale territoriali: provinciale, unione di comuni e intercomunale.

I Patti locali per il lavoro sottoscritti **a livello provinciale sono 2**, promossi da città Metropolitana di Bologna e Provincia di Ferrara.

Il "Patto Metropolitan per il lavoro e lo sviluppo economico e sociale" di Bologna - contributo al Patto regionale - è un accordo quadro sottoscritto il 29 aprile 2015. Il patto prevede un nuovo modello di programmazione delle risorse europee dedicate allo sviluppo e l'occupazione, definisce le strategie del territorio metropolitano, per valorizzare e potenziare il sistema territoriale bolognese, per co-progettare politiche pubbliche per il recupero e lo sviluppo della forza economica e della coesione sociale. Ha come punto di riferimento il progetto PSM Patto per il lavoro e interventi a sostegno dell'occupazione, nel quale in maniera volontaria sono stati concertati con le forze sociali ed economiche del territorio metropolitano programmi e progetti pluriennali.

Il "Focus Ferrara- patto per il lavoro", un accordo sottoscritto nel 2018 da Regione Emilia-Romagna, Provincia di Ferrara, Comuni del territorio ferrarese, Università di Ferrara e rappresentanze del mondo socio economico locale, discende direttamente dal "Patto per il Lavoro" e in coerenza con le linee strategiche e gli obiettivi assunti a livello regionale costituisce lo strumento per mobilitare congiuntamente volontà e risorse e sperimentare un nuovo modello organizzativo di integrazione fra i diversi livelli istituzionali. Gli obiettivi principali del patto sono: la riduzione dei divari territoriali e favorire i processi che consentano a tutte le aree di agganciare la crescita economica, la creazione di un sistema integrato e coeso con la finalità di favorire crescita, sviluppo e occupazione del territorio ferrarese.

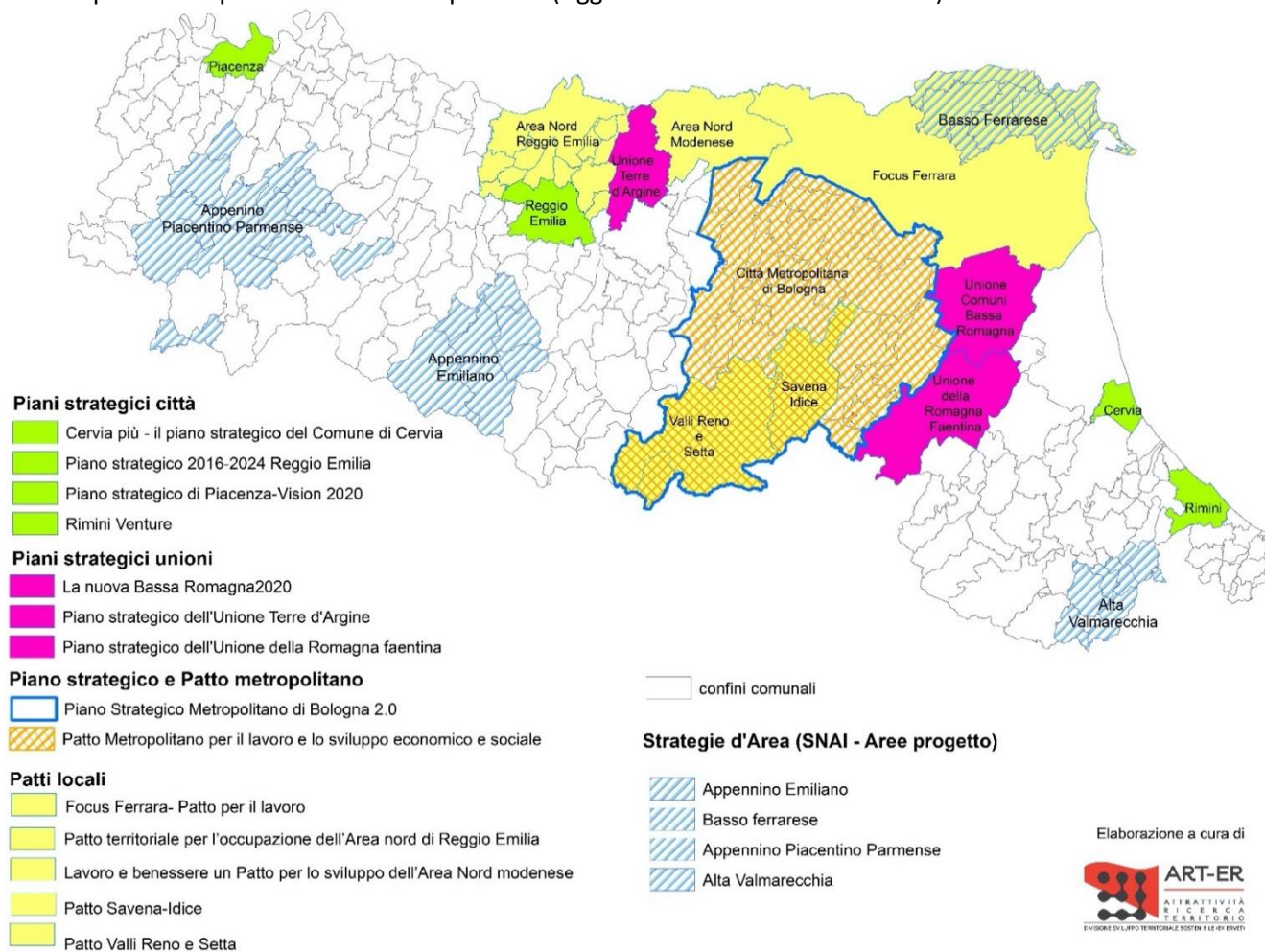
I Patti locali per il lavoro e per l'occupazione sottoscritti **a livello di unione di comuni sono 3**, promossi dalle Unioni dei Comuni Modenesi Area Nord, Appennino Bolognese più il comune fuso singolo di Alto Reno Terme e l'unione dei comuni Savena -Idice, inoltre è stato sottoscritto un patto per l'occupazione a scala intercomunale, promosso da 20 Comuni della bassa reggiana e parte della Val d'Enza.

Il "Patto per il lavoro ed il benessere" promosso dall'Unione dei Comuni Modenesi Area Nord, sottoscritto nel 2019 è legato al progetto di piano strategico dell'Area Sisma, tale patto traccia le linee di sviluppo del territorio in diversi settori (economia, lavoro, centri storici, cultura, ambiente). Obiettivo principale è portare il territorio e la sua comunità ad un livello di benessere maggiore rispetto a quello ante terremoto, passando dal concetto di "ricostruzione" a quello di "sviluppo", guardando al futuro e puntando su un progresso inclusivo e sostenibile, attento alle persone. Il principio guida è agire allo stesso tempo, sia sulle relazioni tra istituzioni, imprese e società civile, sia sulla collaborazione tra territori, a prescindere dai confini amministrativi, per individuare interessi ed obiettivi comuni.

Il "Patto per l'occupazione nelle valli del Reno e del Setta", promosso dall'unione dei comuni dell'Appennino Bolognese e dal comune singolo Alto Reno Terme è un patto sottoscritto nel novembre del 2016, tale atto definisce le azioni per creare occupazione e sviluppo per l'area dell'Appennino definendo linee di azioni integrate. Il Patto rappresenta il punto di arrivo di un percorso di concertazione tra le parti istituzionali, economiche e sociali del territorio che al tempo stesso accompagna le esigenze del settore produttivo e svolge un ruolo effettivo di sviluppo e sistematizzazione delle azioni locali, anche valorizzando il patrimonio ambientale del territorio come risorse economica e occupazionale. Le finalità sono lo sviluppo economico e occupazionale in un'ottica sistemica che ricomprende tutte le attività del territorio: produttive, agricole e dei servizi, per cogliere le opportunità derivanti dalla loro crescita integrata. Al Patto per l'occupazione nelle valli del Reno e del Setta è seguita, nel luglio 2017, la sottoscrizione del **"Patto per l'occupazione e le opportunità economiche del territorio dell'unione di comuni Savena-Idice"**, che caratterizza e specifica, per l'ambito territoriale e socioeconomico dell'unione dei comuni Savena e Idice, i medesimi obiettivi ed azioni. Il "Patto Savena-Idice" si propone come elemento di coordinamento degli altri strumenti predisposti dalle politiche di città metropolitana per promuovere e sostenere lo sviluppo economico e sociale dell'area appenninica bolognese. Infine, il **"Patto territoriale per l'occupazione dell'Area nord di Reggio Emilia"** a scala

intercomunale, promosso da 20 Comuni della Bassa reggiana e parte della Val d'Enza è stato sottoscritto nel 2017, in linea con il "Patto per il Lavoro", anch'esso prende forma da un percorso di concertazione tra le parti istituzionali, economiche e sociali del territorio e sistematizza le azioni locali per lo sviluppo dell'area.

Mappa n.1 - Strumenti di programmazione integrata locale approvati e sottoscritti: piani strategici, strategie d'area e patti locali per il lavoro e l'occupazione. (Aggiornamento a dicembre 2020)



2.4 Caratteristiche di piani strategici, strategie d'area e patti locali

a. Il contesto di riferimento

A prescindere dalla scala territoriale (comunale, intercomunale, di area vasta ecc.) le esperienze considerate si collocano in contesti che guardano al tema del rafforzamento e della valorizzazione delle risorse territoriali come leva di crescita e sviluppo del territorio. Alla base della costruzione delle strategie vi è quasi sempre la volontà di conoscere il territorio per comprenderne le potenzialità, le criticità e le dinamiche, in un'ottica di potenziamento e di valorizzazione. Si tratta per lo più di contesti che ricercano un posizionamento competitivo a livello locale e regionale puntando al rafforzamento dell'identità territoriale.

b. Governance

I soggetti capofila delle iniziative sono prevalentemente amministrazioni pubbliche che, guidate da un interesse collettivo, indirizzano, coordinano i processi e mantengono insieme i soggetti portatori di interessi e le loro diverse esigenze. Le esperienze analizzate infatti mobilitano i diversi attori del territorio:

amministrazioni pubbliche, organizzazioni della società civile, imprese private, in forme differenti di partnership e di cooperazione, cittadini e associazioni di categoria, creando “partenariati locali economici e sociali” che con la volontà di partecipare attivamente ai processi di gestione del territorio tendono a consolidarsi e a diventare gruppi permanenti di lavoro.

c. Gli strumenti operativi

Spesso i percorsi partecipati in forma strutturata e organizzata (vi sono esempi di percorsi partecipati ai sensi della Legge regionale 15/2018 "Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche"), accompagnano i processi di pianificazione strategica analizzati. Le amministrazioni promotrici, con il supporto di consulenze esterne ed esperti sul tema, coinvolgono e ascoltano la comunità locale attraverso incontri di lavoro collegiali: si tratta generalmente di laboratori, tavoli di lavoro, focus group ecc., gestiti da un facilitatore che, con tecniche e metodi specifici, supporta lo svolgimento delle attività. Per quanto riguarda i modelli organizzativi interni (nell'ambito delle Unioni o più in generale delle amministrazioni), la gestione complessiva dei processi è affidata di norma a gruppi di lavoro ristretti come, per esempio, cabine di regia, comitati e tavoli di coordinamento, formati da amministratori, funzionari, tecnici ed esperti.

d. Quadro programmatico e normativo

Il quadro normativo di riferimento si differenzia a seconda della tipologia di strumento analizzato. I Piani strategici non vengono attuati attraverso programmi o norme specifiche, di solito viene citato un quadro normativo di contesto riconducibile agli strumenti programmatici vigenti a livello locale (DUP, POC, ecc.). Si differenzia il Piano strategico metropolitano regolato in parte dalla legge nazionale n. 56/2014 “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”. Per quanto riguarda le Strategie d'area della SNAI, il quadro programmatico di riferimento è l'Accordo di partenariato 2014-2020 mentre i Patti locali si muovono nell'ambito degli indirizzi definiti dal Patto per il Lavoro della Regione Emilia-Romagna.

f. Azioni e meccanismi di finanziamento

Nell'ambito delle iniziative analizzate i meccanismi di finanziamento sono poco esplicitati, soprattutto in riferimento ai Piani Strategici in quanto documenti di indirizzo che prevedono fasi successive di attuazione degli interventi e di ricerca di risorse finanziarie. Nel caso delle Strategie d'area della SNAI, gli interventi finanziati attraverso i fondi SIE seguono le regole dei programmi operativi regionali, mentre per gli interventi finanziati con legge di stabilità seguono le regole inserite all'interno del Si.ge.co approvato dalla Regione Emilia-Romagna

3. Altre forme di programmazione di area vasta

3.1 Piani dei GAL e dei FLAG

I **Piani di Azione Locale (PAL)** sono programmi di sviluppo locale multisettoriale integrato definiti da ciascun Gruppo di Azione locale (GAL)²⁵ finanziati dal Programma di sviluppo rurale nell'ambito della Misura 19. Nei PAL si definiscono le strategie e gli ambiti di intervento in risposta ai fabbisogni manifestati dal territorio. Si articolano in azioni ordinarie, azioni specifiche e di cooperazione.

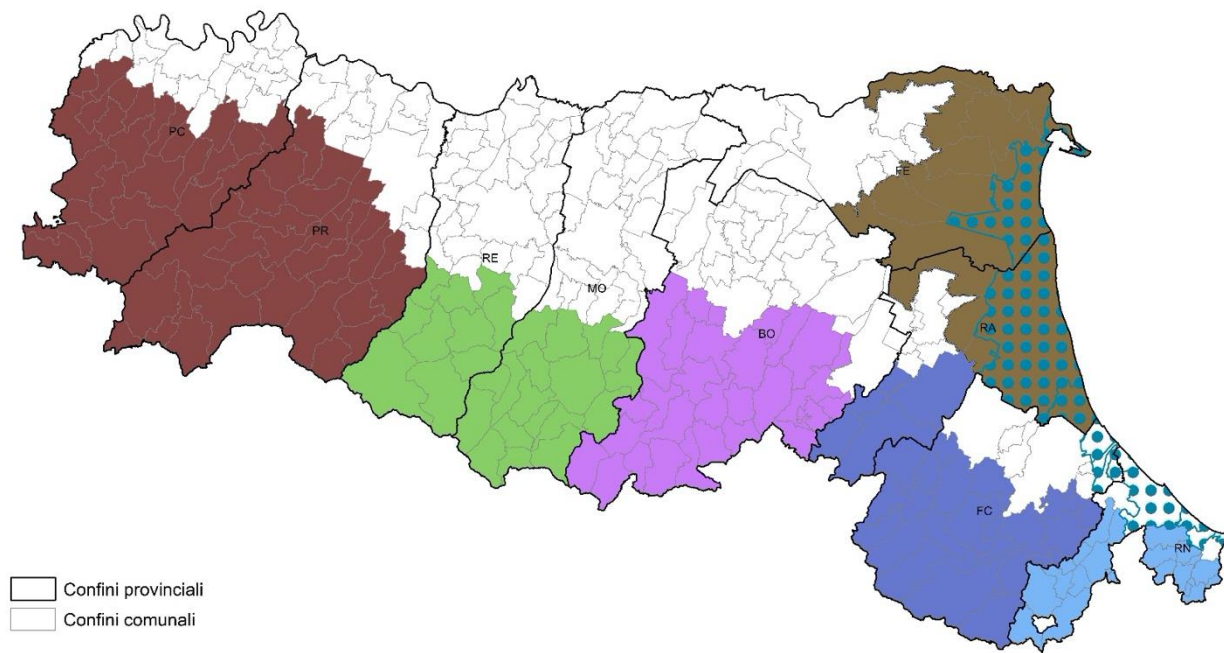
Il Piano di azione del **FLAG Costa dell'Emilia-Romagna**, il Gruppo di azione locale attivo nel settore pesca per l'intero territorio della Regione Emilia-Romagna, rappresenta la strategia unitaria e condivisa per lo sviluppo del settore della pesca e dell'acquacoltura del territorio costiero da Goro fino a Cattolica²⁶. All'interno del FLAG i portatori di interesse sono rappresentati dai Comuni e Marinerie della costa, da associazioni private del settore pesca e acquacoltura e di altri settori quali artigianato, commercio, turismo, da associazioni a

²⁵ I Gruppi di azione locale (GAL) in Emilia-Romagna per la programmazione 2014-2020 sono sei: GAL Ducato, GAL Appennino Bolognese, GAL L'Altra Romagna, GAL Valli Marecchia e Conca, GAL Antico Frignano e Appennino Reggiano e GAL Delta 2000 (vedi Parte 1).

²⁶ L'area del FLAG identificata comprende attualmente i comuni di Goro, Comacchio, Cervia, e parzialmente i comuni di Ravenna, Cesenatico, Gatteo, Savignano sul Rubicone, San Mauro Pascoli, Bellaria Igea-Marina, Rimini, Riccione, Misano Adriatico e Cattolica.

rappresentanza della società civile. Il FLAG è finanziato nell'ambito del P.O. FEAMP 2014/2020 della Regione Emilia-Romagna in attuazione priorità n.4 (OT.8) – "Sviluppo locale di tipo partecipativo".

Mappa n.2 – I GAL e il FLAG della Costa dell'Emilia-Romagna



Confini provinciali
 Confini comunali

GAL

- Ducato (PC, PR)
- Antico Frignano e App Reggiano (RE, MO)
- Appennino Bolognese (BO)
- Altra Romagna (FC)
- Delta 2000 (FE, RA)
- Valmarecchia e Conca (RN)

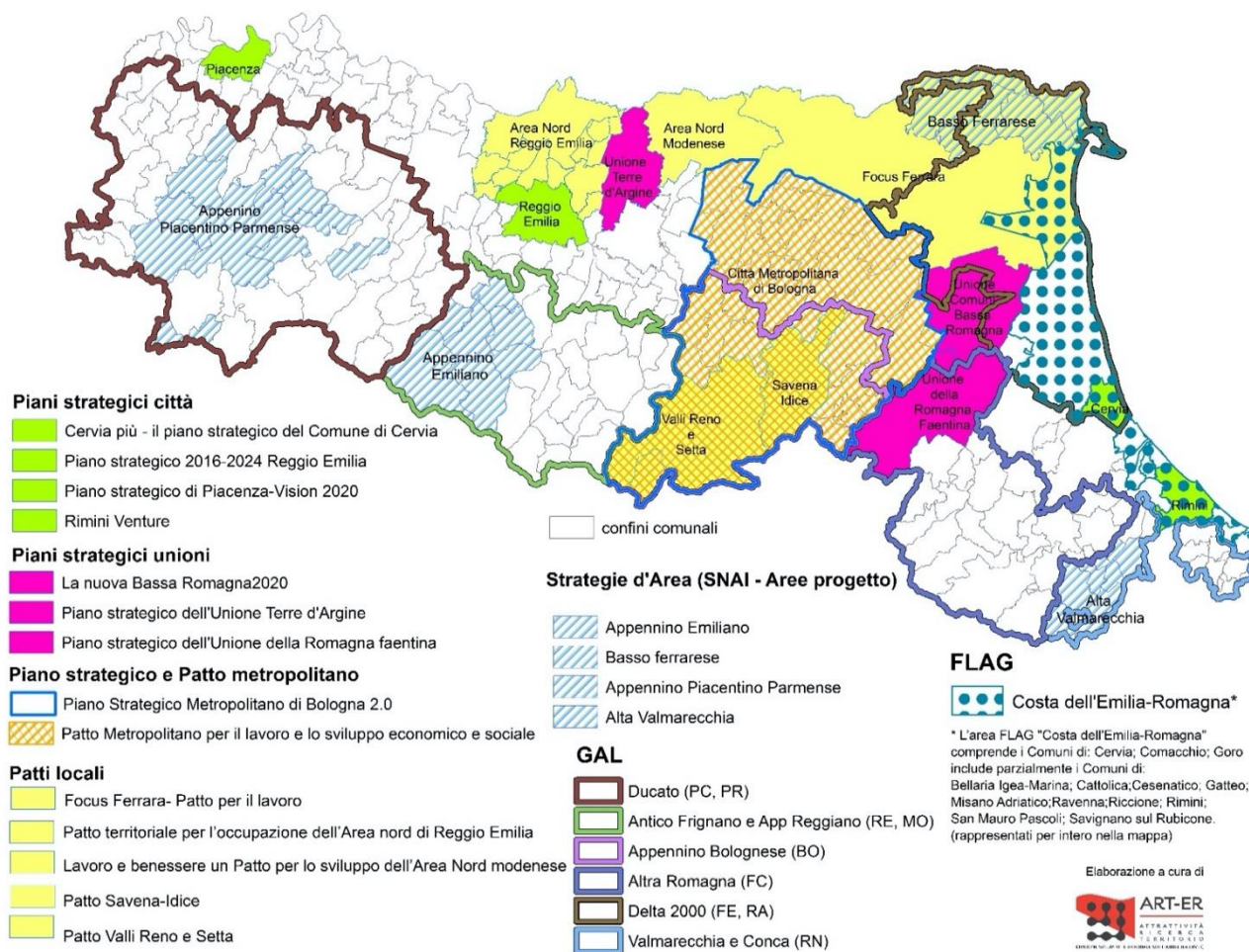
FLAG

Costa dell'Emilia-Romagna*

* L'area FLAG "Costa dell'Emilia-Romagna" comprende i Comuni di: Cervia; Comacchio; Goro include parzialmente i Comuni di: Bellaria Igea-Marina; Cattolica; Cesenatico; Gatteo; Misano Adriatico; Ravenna; Riccione; Rimini; San Mauro Pascoli; Savignano sul Rubicone. (rappresentati per intero nella mappa)

Elaborazione a cura di
 ART-ER
ATTIVITÀ DI
 POLITICHE LOCALI
 E REGIONALI

Mappa n.3 – Quadro d’insieme degli strumenti di programmazione integrata locale (Piani strategici, Patti locali, Strategie d’area, PAL dei GAL e FLAG)
(Aggiornamento a dicembre 2020)

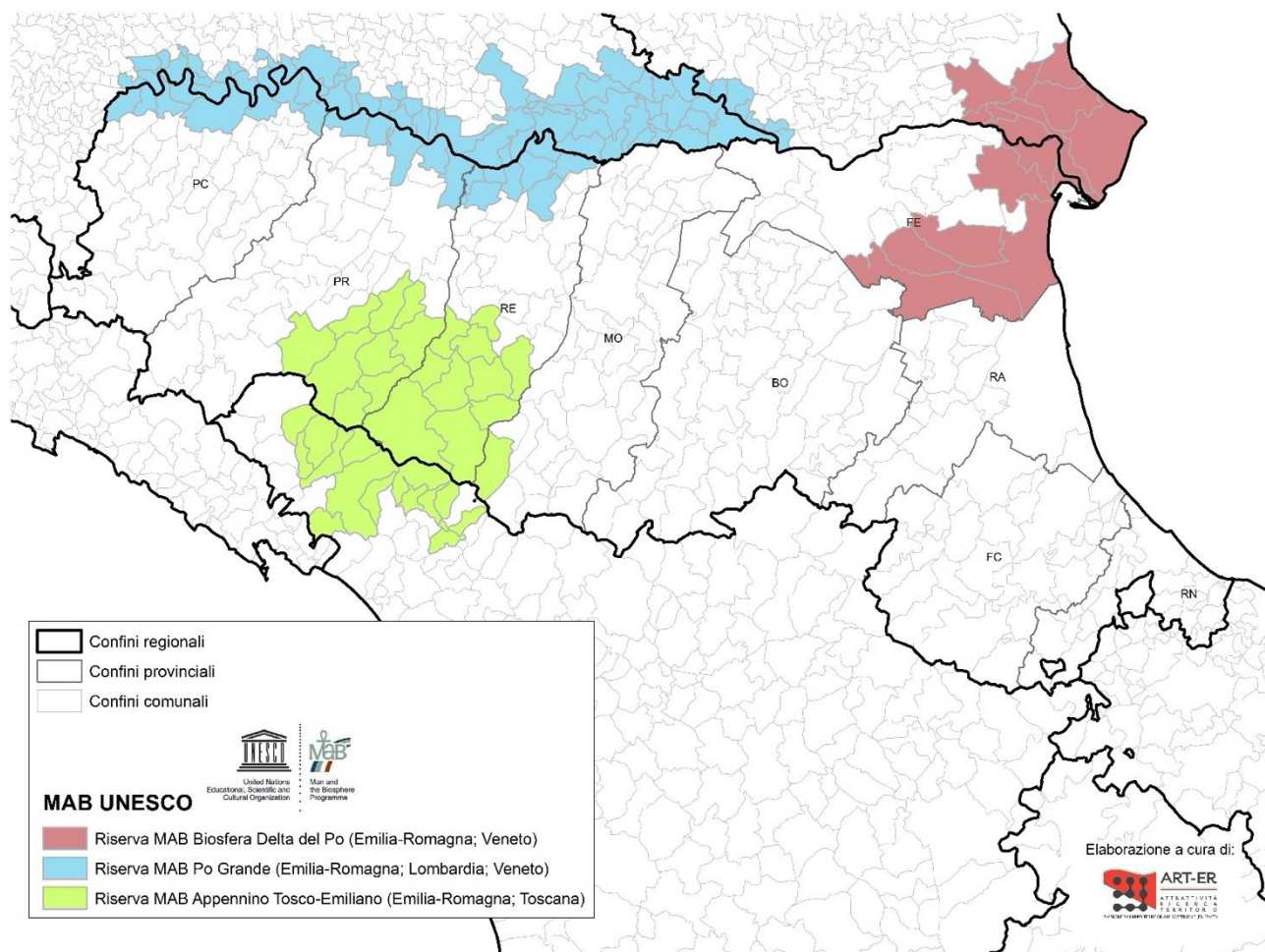


3.2 Riserve MAB Unesco

Sono aree individuate all’interno del Programma "L'uomo e la biosfera" (*Man and the Biosphere – MAB*), un programma scientifico intergovernativo che offre ai territori ricchi di biodiversità e con un alto potenziale di sviluppo economico, un riconoscimento di conservazione e prestigio. Le Riserve promuovono attività di cooperazione scientifica, ricerca interdisciplinare e sostenibilità ambientale nel pieno coinvolgimento delle comunità locali. I soggetti capofila sono in generale gli Enti Parco o le Autorità di bacino distrettuale supportati da un ampio partenariato composto da Università, Associazioni ambientali e Amministrazioni locali.

Le riserve Mab Unesco che coinvolgono i territori dell’Emilia-Romagna sono **3: Riserva Mab Unesco Appennino tosco emiliano, Riserva della Biosfera del Delta del Po “Delta del Po – Uomo, natura, sviluppo”, e Riserva di Biosfera Po Grande.**

Mappa n.4 – Le riserve MAB Unesco



3.3 I Contratti di fiume

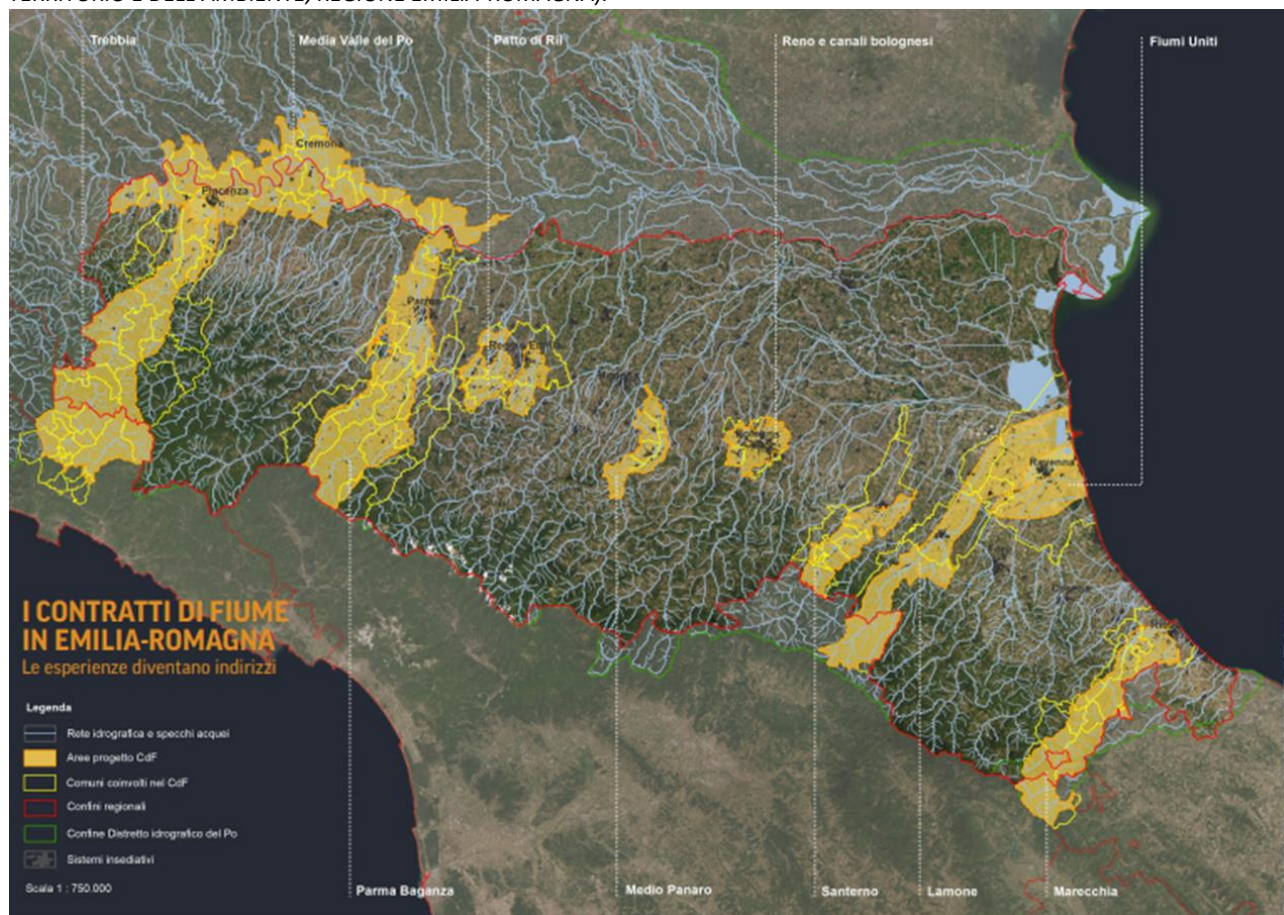
Sono strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata, implementati con modalità partecipative, che mirano alla corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, contribuendo allo sviluppo locale. La natura integrata e trasversale del Contratto di Fiume chiama in causa più enti e settori di competenza istituzionale, e costituisce pertanto un'esperienza di governance dei sistemi paesaggistici legati alle acque con una modalità integrata e partecipativa. Tali processi si declinano in maniera differenziata nei diversi contesti amministrativi e geografici in coerenza con la normativa sulla tutela e gestione delle acque e con le caratteristiche stesse dei bacini. I Contratti di fiume non hanno un termine temporale prefissato, ma restano in essere fino a che rimane l'interesse di aderire all'accordo da parte degli attori coinvolti.

I Contratti di fiume in corso in Emilia-Romagna sono **10**. Sono 9 quelli a cui la Regione partecipa con Delibera regionale di adesione formale: **Contratto di fiume "Marecchia"** (attivazione 2013, attuazione sperimentale 2017), **Contratto di fiume del "Paesaggio Medio Panaro"** (attivazione 2007, attuazione sperimentale 2012), **Contratto di fiume "Con la Trebbia"** (attivazione 2013 chiusura percorso partecipato (Forum) settembre 2018 e sono attualmente in corso i Tavoli di negoziazione per la formazione del Piano di Azione, **Contratto di fiume "Terre del Lamone"** (attivato nel 2017), **Contratto di fiume "Parma e Baganza"** (attivato nel 2018), **Contratto di fiume "Media valle del Po"** (attivato nel 2016), **Contratto di fiume "Patto di Rii"** (attivazione 2014, attuazione sperimentale 2016), **Contratto di fiume "Reno e canali Bolognesi"** (attivato nel 2016), **Contratto di fiume "Santerno resiliente"** (attivato nel 2017, chiusura percorso partecipato marzo 2018).

Infine, il **Contratto di fiume “Fiumi Uniti”** promosso dal Comune di Ravenna e concepito e sviluppato come Laboratorio Urbano dal Multicentro CEAS di Ravenna.

Mapa n.5 – I contratti di Fiume

(fonte *BILANCIO E PROSPETTIVE SULL’UTILIZZO DEI CONTRATTI DI FIUME IN EMILIA-ROMAGNA DIREZIONE GENERALE CURA DEL TERRITORIO E DELL’AMBIENTE, REGIONE EMILIA-ROMAGNA*).



4. Sitografia

Piani Strategici

<http://www.romagnafaentina.it/L-Unione-dei-comuni/Piano-Strategico-2030>

<https://www.terredargine.it/amministrazione/amministrazione-trasparente/13075-disposizioni-general/atti-general/documenti-di-programmazione-strategico-gestionale-uta>

<http://www.labassaromagna2020.it/Documenti/Piano-Strategico-Labassaromagna2020>

<https://www.unionevallesavio.it/valle-del-savio-un-esperienza-da-vivere>

<https://www.unionevalconca.rn.it/ProgettoValconcaNext.aspx>

http://www.terredicastelli.mo.it/processo_partecipativo_piano_strategico_unione_terre_di_castelli_/index.htm

<https://www.nuovocircondarioimolese.it/attivita-progetti/piano-strategico-partecipato-2020>

<https://www.comune.re.it/retcecivica/urp/retcecivi.nsf/DocumentID/E3D5752496EE2EA1C1257F9C004F398C?Opendocument>

<https://www.riminiventure.it/>

<https://www.comune.piacenza.it/temi/territorio/psc/psc-delibere-determine-e-altri-documenti/dal-piano-strutturale-comunale-e-dal-documento-strategico-per-lo-sviluppo-locale-al-piano-operativo-comunale/view>

<https://psm.bologna.it/>

<https://pianostrategico.comunecervia.it/documenti.html>

Strategie d'area (SNAI)

<https://www.unioneappennino.re.it/aree-interne>

<https://fondieuropei.regione.emilia-romagna.it/fondi-strutturali/temi/aree-interne/strategia-aree-interne>

Patti locali per il lavoro e l'occupazione

<https://www.regione.emilia-romagna.it/patto-per-il-lavoro/focus-ferrara>

<https://www.cittametropolitana.bo.it/appennino/Engine/RAServePG.php/P/263311630301>

https://www.cittametropolitana.bo.it/appennino/Sviluppo_economico/Patto_Savona_Idice

<https://www.provincia.re.it/page.asp?IDCategoria=703&IDSezione=3926&ID=703295>

Piani di Azione locale dei GAL e FLAG

<https://www.deltaduemila.net/>

<https://www.altraromagna.it/it/>

<http://galdeducato.it/>

<https://www.bolognappennino.it/>

<http://www.galmodenareggio.it/>

<http://www.vallimarecchiaeconca.it/>

<http://www.flag-costaemiliaromagna.it/il-flag/>

Riserve MAB Unesco

<http://www.mabappennino.it/index.php>

<http://www.biosferadeltapo.org/>

<https://www.pogrande.it/>

Contratti di fiume

<https://ambiente.regione.emilia-romagna.it/it/acque/temi/contratti-di-fiume-1>