

**INTESA ISTITUZIONALE DI
PROGRAMMA TRA GOVERNO DELLA
REPUBBLICA E REGIONE EMILIA-
ROMAGNA**

ALLEGATO TECNICO

Marzo 2000

INDICE

1 - GLI SCENARI DI RIFERIMENTO

1.1 I sistemi territoriali nel processo di globalizzazione

1.1.1 - Le regioni economiche

1.1.2 - Il ruolo della programmazione regionale

1.1.3 - I principali assi d'azione

1.2 - Il sistema territoriale regionale. Analisi delle principali problematiche

1.2.1 - Il sistema insediativo

1.2.2 - Il sistema economico

1.2.3 - Il sistema sociale

1.2.4 - Il sistema ambientale

2 - LE STRATEGIE DI SVILUPPO DELLA REGIONE

2.1 - Le opzioni politiche

2.1.1 - Il campo della programmazione strategica

2.1.2 - Un orizzonte generale di senso: lo sviluppo sostenibile

2.1.3 - Condizioni operative emergenti: il mercato e le politiche di rete

2.2 - Il piano di sviluppo del territorio regionale

2.2.1 - Il quadro strategico

2.2.2 - Il Piano Territoriale Regionale

3 - I SETTORI PRIORITARI DI INTERVENTO

3.1 - Attuazione del piano di programmazione sanitaria

3.2 - Infrastrutture e trasporti

3.3 - Riqualficazione urbana

3.4 - Difesa del suolo e tutela delle risorse ambientali

3.5 - Sviluppo telematico

3.6 - Beni e attività culturali

3.7 - Sicurezza urbana

APPENDICE

A) La distribuzione territoriale della popolazione in Emilia-Romagna

B) La Regione Emilia-Romagna - Principali indicatori economici

1 - GLI SCENARI DI RIFERIMENTO

1.1 - I sistemi territoriali nel processo di globalizzazione

1.1.1 - Le regioni economiche

L'Emilia-Romagna è immersa in processi di trasformazione che toccano ogni parte del mondo e che, soprattutto, creano interdipendenze ad un livello di complessità mai prima raggiunto.

I meccanismi della produzione, la ricchezza prodotta, la sua distribuzione, i modi di consumo, la dinamica degli insediamenti territoriali, i cicli dell'ambiente naturale, le architetture delle istituzioni, entrano in un gioco sempre più stretto che si attua ormai sulla scena del mondo.

Il cambiamento degli ordini preesistenti è l'aspetto dominante di questa scena e si prospetta come la condizione permanente, con tutto il suo seguito di continue aperture di spazi di potenzialità e spazi di crisi. Ciò vale a livello di imprese singole, di città e comunità locali, di regioni, di stati nazionali.

Ma mentre per molti decenni il cambiamento è stato diretto da grandi stati nazionali, da grandi imprese e da grandi metropoli, quindi tendeva alla definizione di ordini gerarchici e di nette demarcazioni fra blocchi caratterizzati da diversi modelli sociali, politici ed ideologici, in questa fase il cambiamento è nelle mani di una molteplicità di soggetti che combinano le proprie risorse, abbattendo frontiere e rendendo estremamente mobili capitali, informazioni, investimenti, tecnologie, utilizzo di bacini di manodopera.

I maggiori tassi di sviluppo economico a scala mondiale si registrano in regioni di dimensioni limitate e spesso costituite da forme di policentrismo urbano e da una grande varietà di formule imprenditoriali.

Le regioni economiche emergenti sembrano seguire principalmente due schemi evolutivi per affrontare la competizione territoriale:

- a) la formazione al proprio interno di risorse attraverso un processo di autorganizzazione che coinvolge l'attivismo imprenditoriale locale, una vasta specializzazione della forza lavoro, un'ampia e diffusa presenza di servizi urbani, il dinamismo delle istituzioni locali. Questo schema è ben diffuso nell'Europa Occidentale, dove tutto il territorio è una ininterrotta stratificazione di storia, di culture e di civiltà.
- b) l'attrazione di capitali e tecnologie esterni per attivare bacini di manodopera a basso prezzo e a buona scolarizzazione. In tal caso aree regionali, spesso transfrontaliere, sperimentano processi di sviluppo molto rapidi, come segmenti della divisione internazionale del lavoro.

L'emergere di queste regioni economiche come soggetti di grande rilievo nella competizione internazionale innesca tensioni rilevanti con gli assetti e le politiche degli stati nazionali.

Nel primo caso infatti la formazione e l'evoluzione delle regioni economiche mette progressivamente in luce le sfasature fra le politiche nazionali e i bisogni specifici delle società locali. Nel secondo caso si crea in modo più netto e immediato una

frattura fra i sottosistemi territoriali che sono ormai un'appendice dei sistemi mondiali di produzione e il resto del paese, che rimane per lo più in condizioni di vita arretrate.

Qualunque sia l'origine della regionalizzazione economica, lo scenario che si presenta evidenzia una grande varietà/variabilità di centri di iniziative e di risorse e una loro crescente interdipendenza.

Questa metamorfosi generale, che riceve ampio impulso dai processi di emersione di regioni economiche sulla scena globale, può essere percepita, in regioni forti come l'Emilia-Romagna, da due punti di vista opposti:

-come perdita d'identità, di spirito comunitario e quindi di capacità di fissare obiettivi collettivi chiari e condivisi; come generalizzazione di sintomi di precarietà, come generatrice di nuove povertà, sia per l'indebolirsi dei rapporti di protezione familiari e di comunità, sia per la crescente incertezza nelle prospettive occupazionali;

-come grande apertura di opportunità sia per gli individui, che per città e i territori. La globalizzazione consente infatti di usare catene di relazioni che potenziano enormemente le risorse a disposizione delle imprese (cooperazioni, mercati), che consentono loro di disporre di alternative molto più numerose che nel passato. Inoltre, le città possono essere sede di nodi che fanno capo a reti internazionali di servizi (trasporti, comunicazioni): reti di servizi inimmaginabili in un processo di aggregazioni successive fra economie locali e irrealizzabili solo per una pianificazione nazionale.

Queste due dimensioni convivono e creano continue differenziazioni fra strati sociali e aree, anche all'interno delle regioni maggiormente sviluppate. E' qui, in queste complesse intersezioni fra rischi e opportunità, che si gioca il ruolo delle programmazioni e pianificazioni regionali e locali.

1.1.2 - Il ruolo della programmazione regionale

E' di estremo rilievo che la globalizzazione abbia assunto un carattere policentrico, che regioni economiche e città ne costituiscano il tessuto di base, con un evidente indebolimento delle rigide gerarchizzazioni del passato.

In generale, il processo di globalizzazione coniugato con il policentrismo ha aperto in molti paesi la questione del ruolo degli stati nazionali. Il potere politico ed amministrativo effettivo tende a trasferirsi o, in alto, verso istituzioni sovranazionali come la Unione Europea, o, in basso, verso regioni ed enti locali.

In sostanza al policentrismo della globalizzazione economica che mette sulla scena la competizione non solo fra imprese, ma anche fra regioni, corrisponde la crescente conflittualità fra istituzioni alla ricerca di legittimazioni o rilegittimazioni.

E' in questo doppio scenario che è necessario collocare la strategia su cui la Regione Emilia-Romagna intende basare una nuova stagione di programmazione economica e di pianificazione territoriale.

Innanzitutto è indispensabile verificare da quale background di cultura programmatica la Regione Emilia-Romagna parte e in che misura le precedenti stagioni di programmazione-pianificazione avevano anticipato i nuovi scenari.

All'inizio degli anni '80, quando si è consumato il più importante round di trasferimento delle competenze dallo Stato alle Regioni, la programmazione della Regione Emilia-Romagna fissò l'obiettivo strategico della costruzione del sistema metropolitano policentrico regionale. L'idea che la regione economica dovesse avere un'identità programmatica e che questa identità potesse generare progetti di integrazione non spontaneamente prodotti dai vitalismi locali era dunque posta al centro. In sostanza ci si preoccupava non solo di ricevere competenze istituzionali, ma anche di definire esplicitamente l'uso che se ne voleva fare e il sovrappiù di organizzazione che si voleva fornire alla regione economica.

Regionalismo forte e pragmatica delle cooperazioni urbane erano consapevolmente tenuti insieme. Non a caso la maggiore chiarezza programmatico-progettuale si raggiunse in materia di trasporti e di alcuni settori ambientali, cioè in quei temi dove le potenzialità di collaborazione fra i territori della regione avevano maggiore visibilità.

I maggiori bersagli critici in quell'approccio di programmazione regionale erano il localismo e il riequilibrio. Del localismo si riconosceva pienamente il valore di diffusione di vitalità economica: il caso dell'Emilia-Romagna è stato uno dei più importanti esempi della nuova industrializzazione e del nuovo regionalismo economico in Italia.

Tuttavia del localismo se ne anticipavano i rischi: cioè che la crescita economica e sociale di molti luoghi, postulando giustamente l'arricchimento in loco di funzioni di scala superiore, potesse portare ad un tale frazionamento delle domande, delle opere, delle gestioni, da impedire l'attecchimento nell'economia regionale di quelle funzioni. E' questo un tema oggi all'ordine del giorno in tutte le regioni economiche emergenti e non solo in Italia.

Del riequilibrio non piaceva soprattutto l'eredità da stato assistenziale che quella parola d'ordine, accanto ad un obiettivo giusto, conteneva. Tenendo ben fermo l'obiettivo della massima diffusione di sviluppo e benessere nel territorio regionale, per contro si intendeva perseguirlo attraverso un potenziamento della competitività dell'intera regione, creando condizioni per sinergie fra aree regionali e condizioni di omogeneità nei servizi di base.

Queste indicazioni strategiche interne si coniugavano con l'elaborazione di scenari esterni alla regione. E' soprattutto nel corso degli anni '80, in preparazione del Piano Territoriale Regionale, che gli scenari esterni si fanno più perspicui. Dunque i nuovi livelli di competizione fra imprese e territori all'interno della competizione globale sono delineati nelle linee essenziali dalla Regione già da una decina di anni. Sono delineati altresì i possibili percorsi evolutivi interni alle formazioni economiche locali della regione, in interazione con i processi di globalizzazione.

In questi dieci anni la realtà si è incaricata di mostrare tutta la potenza di questi processi, allora solo intravisti, sia in termini di rapidità con cui numerose imprese della regione hanno saputo afferrare le opportunità reticolari della globalizzazione, sia in termini di improvvise crisi di gruppi imprenditoriali di prima grandezza.

C'è un settore in cui la potenza della globalizzazione è particolarmente visibile: il settore dei trasporti. La Regione Emilia-Romagna è stata nel decennio trascorso all'avanguardia in Italia nel formulare per esso proposte di riorganizzazione e potenziamento. In particolare essa ha elaborato un progetto di sistema trasportistico regionale che ben esemplificava il sostegno istituzionale all'integrazione della regione economica.

Ebbene proprio in uno dei punti più avanzati di elaborazione programmatico-progettuale della Regione, la globalizzazione si incarica di aprire scenari molto più potenti. Basti pensare all'avanzamento dei programmi europei di Alta Velocità ferroviaria e all'enorme sviluppo di servizi aeroportuali in regione nella prima metà degli anni '90, innescata dalla liberalizzazione del trasporto aereo in Europa.

Il rapporto locale globale trova qui uno dei più alti momenti di tensione, ma anche di apertura e di potenzialità. Diviene qui chiaro come la programmazione regionale possa giocare un ruolo di primo piano per lo sviluppo delle relazioni esterne del proprio sistema economico, a patto che sappia inserirsi nel processo di formazione di reti ad altissimo potenziale, formate attraverso la combinazione di risorse a scala mondiale.

1.1.3 - I principali assi d'azione

La capacità anticipatrice in termini culturali mostrata dalla programmazione della Regione Emilia-Romagna non va sottovalutata, in quanto permette di mettere meglio in luce i rapporti di continuità e discontinuità nella fase d'avvio della nuova stagione di pianificazione.

Ma soprattutto consente di vedere meglio lo spazio e l'utilità di un livello di programmazione-pianificazione regionale. Ciò è di grande importanza in un momento in cui le strutture territoriali tendono a decomporsi sotto la spinta della globalizzazione e crescono gli attori politico-istituzionali che rivendicano autonomia d'azione.

In sintesi si può affermare che l'Ente Regione ha un suo spazio forte per produrre utilità collettiva che può essere rappresentato sui seguenti assi di azione:

- 1) far partecipare la società regionale alla formazione dei potenziali di rete che tendono a costituirsi entro vaste regioni e soprattutto alla scala comunitaria europea;
- 2) riprendere il controllo delle forme insediative;
- 3) garantire una piena compatibilità fra ambiente e sviluppo.

Queste tre direttrici, sintetizzabili nella creazione dei potenziali di rete, nella ripresa di un controllo della morfogenesi insediativa, nel controllo della vulnerabilità del rapporto organizzazione sociale/ambiente naturale, presentano molteplici intersezioni e puntano ad uno stesso obiettivo di grande complessità costruttiva: la creazione di un ambiente regionale fisico, sociale e funzionale di alta qualità e di sicura riconoscibilità nello scacchiere internazionale.

E' inutile nascondersi che i processi di globalizzazione indeboliscono le politiche economiche dirette nei confronti dell'apparato produttivo. Analogamente le

possibilità di prefigurare ambienti comunitari stabili a livello locale o di prevedere sviluppi ordinati delle attività di lavoro, di consumo, di residenza, da sottoporre a procedure di *zoning* e di standard, appartengono più al passato che al futuro.

Non è più possibile isolare un nocciolo interno stabile dalla turbolenza esterna, nelle economie locali e regionali.

La carta che la Regione e gli Enti Locali dell'Emilia-Romagna hanno da giocare sulla scena globale è prima di tutto quella di presentarsi come un insieme di ambienti ecologici, socioeconomici e scientifico-culturali di alta qualità, ricchi di potenzialità produttive e di nodalità importanti nelle reti internazionali della mobilità di persone, merci, informazioni.

La qualità dell'ambiente regionale, nella sua pluralità di espressioni, è quindi il terreno su cui la programmazione regionale può ricongiungersi con la variegata regione economica che istituzionalmente rappresenta.

1.2 - Il sistema territoriale regionale. Analisi delle principali problematiche

1.2.1 - Il sistema insediativo

La sindrome diffusiva

In un quadro demografico stagnante, l'aspetto più sorprendente negli assetti territoriali della regione è la persistenza e l'ampiezza dei fenomeni diffusivi. Sfruttando la rete dei servizi di base, quasi uniformemente distribuita, la popolazione e le attività si sono allargate su estensioni sempre più vaste.

Il fenomeno diffusivo è tale che non può essere interpretato semplicemente come decentramento, come fisiologica redistribuzione delle attività e delle residenze. Esso si è spinto oltre ogni aspettativa e comporta ormai dei costi sempre più elevati nell'organizzazione e gestione dei servizi a rete (acqua e depurazione, gas, trasporti, rifiuti) e degli altri servizi pubblici (sociali, assistenziali, culturali), nell'impatto negativo sull'ambiente e sulle risorse naturali. Questi costi sociali diventano progressivamente anche costi individuali come tempi di percorrenza, costo dei servizi, ecc.

Le cause che determinano tale distribuzione degli insediamenti sono molteplici, spesso contraddittorie: per le imprese sono sintetizzabili in minori costi di insediamento, maggiore accessibilità, spazi più funzionali per l'attività produttiva; per i cittadini riguardano una migliore qualità dell'abitare, più bassi costi per la residenza, una maggiore disponibilità del bene casa, l'affermarsi di una sindrome antropologica per lo spazio autonomo non condominiale.

Tuttavia, non esistono connessioni visibili fra la logica d'insediamento d'impresa e quella che guida le scelte individuali per la residenza, con il risultato che entrambe agiscono come moltiplicatore delle relazioni di mobilità.

I capoluoghi sembrano i motori o i riferimenti di questo processo, allargando l'estensione delle relazioni urbane fino a definire nuovi spazi di connessione metropolitana che ricomprendono la cosiddetta campagna urbanizzata, nuove aree residenziali e produttive che lo stesso fenomeno ha creato, centri urbani preesistenti anche molto al di là dei loro hinterland.

I sistemi urbani e territoriali

Le relazioni territoriali registrate attraverso i flussi migratori, la distribuzione dei posti di lavoro e gli spostamenti per motivi di lavoro disegnano una situazione assai variegata e caotica. È molto difficile individuare delle direzioni di relazione nettamente prevalenti: ciascun comune ormai intesse una pluralità di relazioni con comuni circostanti e con i capoluoghi. Tuttavia, è possibile rintracciare alcuni flussi relazionali che per intensità possono esprimere la struttura urbana forte della regione.

I capoluoghi sono, come è del tutto prevedibile, ancora i generatori principali di relazioni sociali ed economiche sul territorio. Attorno a ciascuno di essi si sono formati degli hinterland più o meno estesi, che si distendono lungo la via Emilia e a pettine su ciascun capoluogo sebbene in forma variegata.

Ma l'aspetto veramente nuovo della situazione è dato dal fatto che si sono formati dei flussi di relazione fra sistemi urbani al di fuori dei capoluoghi. Esistono aree, fortemente relazionate al proprio interno, che si dispongono lungo la direttrice pedemontana e lungo una direttrice che potremmo chiamare cispadana con relazioni forti quanto quelle che intrattengono con i capoluoghi. Tali aree presentano diverse e più o meno elevate estensione, intensità relazionale e carattere urbano.

Il generale processo diffusivo che ha investito profondamente lo spazio rurale, segnatamente la pianura e la prima fascia collinare, ha identificato alcune direttrici di connessione non direttamente dipendenti dai capoluoghi, e la stessa via Emilia, che rimane la più importante direttrice degli insediamenti, da asse principale dello sviluppo produttivo si è trasformata in asse attrezzato di servizio urbano per vaste aree di campagna urbanizzata.

L'appennino è stato ormai quasi del tutto inglobato nelle logiche di relazione metropolitana; si è agganciato sempre più alle aree urbane di pianura dal punto di vista delle relazioni sociali, produttive, residenziali e del tempo libero. Alcune aree hanno dimostrato la capacità di collegarsi ai processi di riorganizzazione e sviluppo dei settori industriali, altre hanno sfruttato risorse locali (naturalistiche, paesistiche oppure disponibilità di aree residenziali di qualità) per offrire alternative per l'abitare, per il tempo libero, creando così anche le attività economiche connesse. In altre aree, crinale cesenate, forlivese e piacentino, permangono condizioni di isolamento che favoriscono ancora l'abbandono e l'indebolimento della rete dei servizi.

La fascia costiera sta divenendo ormai un sistema urbano di cui l'offerta turistica è solo una componente di specializzazione ed è venuta gradualmente meno la separazione fra attività turistiche e città, fra economia turistica e nuove possibilità imprenditoriali (fiere, congressi, appuntamenti della cultura e dello spettacolo). Il turismo stesso si arricchisce di opportunità derivanti dallo sviluppo di funzioni propriamente urbane e dalla diversificazione dell'offerta stessa in termini naturalistici e culturali.

Le città, la campagna, l'appennino e la fascia costiera, che costituiscono le grandi componenti territoriali della Regione, sono quindi evolute in una progressiva perdita di autonomia corrispondente alla nascita di uno spazio relazionale che tende, pur in

maniera dissipativa ed emulativa, ad appiattare le identità e a rompere le tradizionali relazioni monodirezionate. Gli stessi caratteri della matrice ambientale vengono implicati in queste dinamiche relazionali: essi mantengono solo in parti determinate e sempre più limitate del territorio la loro autonomia dalla pervasiva forma urbana, disordinata e diffusa.

Il gate bolognese

Accanto ai fenomeni diffusivi, insistenti e pervasivi che riguardano una vasta gamma di insediamenti residenziali, produttivi, del commercio all'ingrosso e al dettaglio, della grande distribuzione, è stata operante anche l'altra direzione dei fenomeni relazionali: la polarizzazione delle funzioni principali sulle città e in particolare su Bologna.

Con la crescita del terziario dei servizi, la trasformazione dei distretti produttivi e delle economie locali appaiono quindi nuovi fenomeni di segno inverso rispetto a quelli diffusivi prima segnalati. I sistemi urbani locali gradualmente si aprono in conseguenza dei nuovi rapporti economici e sociali e dell'azione implicitamente selettiva delle funzioni di punta. Cominciano a disegnarsi delle gerarchie nel sistema urbano policentrico regionale, una maggiore capacità di attrazione delle funzioni dei capoluoghi.

Le nuove imprese che operano nel terziario superiore scelgono il cuore delle città come ambiente adatto per lo sviluppo delle loro relazioni. L'economia dei servizi ha rappresentato il vero boom occupazionale del passato decennio e ha contribuito a ridare centralità alla città e alle sue dinamiche evolutive.

Le necessità competitive delle funzioni di punta portano naturalmente alla selezione di punti di eccellenza in grado di confrontarsi a livello nazionale e europeo. Alla Regione spetta pertanto il compito di riconoscere e valorizzare le funzioni dei poli che compongono il sistema regionale, abbandonando definitivamente nelle pratiche settoriali politiche di basso profilo ridistributivo e concentrandosi sull'elevamento della qualità progettuale delle aree urbane, oggi inadeguate a cogliere tutte le sinergie implicite nello sviluppo potenziale della regione e che verranno ulteriormente indotte dal rafforzamento del polo bolognese.

Il concetto di gate per l'accesso alle reti di funzioni rare appare fondamentale per qualificare in particolare il ruolo di Bologna nel Sistema Metropolitano Policentrico regionale.

I costi della dissipazione diffusiva

I processi diffusivi sono in azione da tempo e ancora oggi l'offerta insediativa guidata quasi esclusivamente dalle scelte urbanistiche di ogni singolo comune favorisce la dispersione territoriale.

Ciascun comune ha agito in proprio considerando l'incremento di popolazione come assunzione di prestigio e identità e la crescita di posti di lavoro come un compito prioritario di ciascuna amministrazione. L'offerta di aree residenziali e industriali è stata considerata per lungo tempo il tratto qualificante di ogni buona politica

municipale che solo con l'avvio dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale si è cominciato a sottoporre ad una verifica di sostenibilità che però non ha ancora inciso sulle previsioni contenute negli strumenti urbanistici vigenti. L'offerta di aree risulta ancora scoordinata e guidata dall'aspirazione più o meno segreta di attirare una domanda non locale, dai comuni limitrofi e dalle città.

Contemporaneamente i valori immobiliari alti e la bassa disponibilità del bene casa, soprattutto per l'affitto, nelle città hanno agito all'interno del meccanismo diffusivo contribuendo a mettere in fuga strati della popolazione in cerca di una soluzione stabile del problema dell'alloggio: il mercato della casa è stato quindi un alimentatore dei comportamenti diffusivi delle famiglie e degli operatori.

Se imprese e cittadini hanno trovato conveniente distribuirsi sul territorio sfruttando la presenza di reti di servizio quasi equamente distribuite e ben allacciate ai capoluoghi, al contrario i costi indotti degli assetti insediativi attuali risultano molto alti.

Innanzitutto i costi ambientali in termini di modificazioni, in senso peggiorativo, del paesaggio agrario e collinare, della qualità urbana, della quantità e qualità delle risorse idriche disponibili, della distribuzione dei carichi inquinanti, dell'uso e della difesa del suolo e dei problemi della salvaguardia idrogeologica.

In secondo luogo i costi economici sostenuti per garantire l'equità territoriale nella distribuzione dei servizi, la cui entità è emersa pienamente con il passaggio da un regime a quasi totale carico della fiscalità generale ad un altro prevalentemente incentrato sulla esplicitazione delle tariffe in varia misura a carico degli utenti. La costruzione di reti per la distribuzione idrica ed energetica, per lo smaltimento dei reflui, la costruzione di impianti di depurazione e smaltimento, l'organizzazione della raccolta dei rifiuti urbani, l'organizzazione dei necessari servizi sociali (scuola, sanità, assistenza) non possono più inseguire qualsiasi forma di distribuzione territoriale degli insediamenti. Questi ultimi, al contrario, dovranno sempre più considerare i vincoli imposti dalla rete sostenibile dei servizi che dovranno essere sempre più organizzati in una logica integrata di bacino superando la frammentazione degli interventi che ora faticosamente si tenta di portare a sistema.

La crisi del trasporto pubblico

Progressivamente nel corso degli anni, e come conseguenza inevitabile, è aumentata la mobilità territoriale delle persone e delle merci ed è diminuito l'uso dei mezzi pubblici a vantaggio dei mezzi privati. La logica diffusiva degli insediamenti ha reso molto difficile garantire con i mezzi pubblici le condizioni minime di funzionalità e accessibilità.

Le relazioni economiche si sono diversificate e moltiplicate, la popolazione e i posti di lavoro si sono troppo dispersi; in queste condizioni garantire un servizio di trasporto pubblico minimamente competitivo risulta assai difficile e particolarmente oneroso. Gli attuali assetti insediativi hanno di fatto sancito il trionfo del mezzo privato. Il problema del traffico è esploso in tutte le città, i costi sociali e privati degli spostamenti sono cresciuti a dismisura.

L'insufficienza delle città

Nel rapporto locale globale le città devono sostenere con la forza dell'organizzazione e con la qualità competitiva delle funzioni i territori circostanti innervati da reti equipotenziali. Al contrario, gli ambienti locali della nostra regione non sono stati compiutamente in grado di identificare traiettorie di sviluppo per le proprie risorse in contesti competitivi e si è verificata invece una relativa perdita d'identità di territori e di città, legata all'incapacità di valorizzare le risorse e le vocazioni locali, all'incomprensione delle masse critiche necessarie per assicurare il successo economico delle iniziative, all'interruzione della comunicazione fra società e amministrazioni.

Le funzioni di punta non possono essere replicate ovunque ma sono soggette a condizioni di competitività ed efficienza che portano spontaneamente a selezionare pochi punti di insediamento che fanno in particolare crescere le domande e le aspettative nei confronti di Bologna.

Non per questo le altre città sono destinate a un ruolo secondario; si apre al contrario una grande occasione per mettere al servizio del sistema regionale delle città una vera e propria piattaforma metropolitana di affaccio internazionale, un polo riconoscibile nel sistema urbano nazionale e europeo.

Ogni città vive di complementarietà e di relazioni con l'esterno; il rapporto con strutturate piattaforme di servizi permette alle altre città di concentrarsi su specifiche vocazioni, specializzazioni e punti di forza. Usare le risorse altrui è una delle condizioni fondamentali per le relazioni di rete; non è importante avere tutto e non è neppure possibile per le economie di scala necessarie.

La crescita di alcune funzioni bolognesi può avere contribuito a creare l'impressione di una perdita d'identità di altre aree urbane, ma è su questa crescita, invece, che è possibile il recupero dei processi d'identificazione urbana, la riorganizzazione delle specializzazioni, la ricerca di nuove idee imprenditoriali.

Due schemi direttori: Sistema Metropolitano Policentrico e Matrice Ambientale

Una questione di carattere generale riguarda la capacità di indirizzo assegnata ai due concetti chiave su cui si è basata la programmazione regionale negli anni 90: il "Sistema Metropolitano Policentrico" e la "Matrice Ambientale".

Si può affermare che i due concetti non solo hanno retto, ma si sono mostrati del tutto aggiornati nei confronti sia dei quadri di programmazione a grande scala, sia degli sviluppi più appariscenti di tali scenari a livello europeo (Europa 2000+, Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo).

Tuttavia, per quanto riguarda i contenuti della programmazione regionale ciò che più interessa è che i due schemi direttori hanno consentito alle politiche di settore di avere un riferimento territoriale solido che, per quanto riguarda la tutela e la valorizzazione degli elementi ambientali e storico-testimoniali, hanno trovato uno sbocco normativo con il Piano Paesistico.

D'altra parte la loro forza di indirizzo è ben lontana dall'essersi pienamente esplicitata e l'intensificarsi del fenomeno dello *sprawl* urbano e territoriale, che accomuna la nostra regione alle aree più sviluppate d'Europa, ne è una testimonianza diretta.

Sistema Metropolitano Policentrico e Matrice Ambientale vanno dunque mantenuti come riferimenti base per politiche territoriali ad alto grado di integrazione fra settori.

Allo stesso tempo, però, occorre evidenziare che essi non sono sufficienti. Tutta la struttura programmatica e decisionale della Regione è sottoposta a tensione a seguito della crescente e pervasiva importanza assunta dai mercati. Gli interventi economici, regionali e locali, devono fare i conti con l'apertura alla competizione globale delle imprese industriali distrettuali e dei servizi pubblici e privati. I trasporti, malgrado l'alto livello di definizione sistemica prodotto dalla Regione Emilia-Romagna sono sempre più legati allo sfruttamento intelligente delle reti globali che il mercato sta costruendo. Le possibilità operative delle politiche ambientali, benché già bene inquadrare, presuppongono percorsi di riorganizzazione delle attuali strutture gestionali e l'ingresso di nuovi operatori, essendo in via di esaurimento la logica degli interventi a fondo perduto o a costo nullo. La pur ricca e dettagliata strumentazione di controllo normativo e amministrativo degli sviluppi insediativi risulta in parte inadeguata per un governo del territorio estremamente complesso e attraversato da pressioni divaricantesi nell'uso del suolo e nei suoi valori economici.

In definitiva si può dire che sull'impianto del Sistema Metropolitano Policentrico e della Matrice Ambientale è possibile operare i riorientamenti e alcune innovazioni politiche all'altezza dei nuovi parametri competitivi e di qualità sociale.

La forma metropolitana

Se l'idea di Sistema Metropolitano Policentrico rimane tuttora valida, è tuttavia necessario agire su alcuni elementi costitutivi di tale progetto che hanno risentito fortemente del mutamento di quadro esterno e delle evoluzioni interne alla regione. Innanzitutto va rimarcata la non praticabilità di un percorso di formazione di Sistema Metropolitano Policentrico tutto interno alla regione. Il Sistema Metropolitano Policentrico regionale si configura, infatti, come la parte meridionale del più ampio sistema territoriale padano, che costituisce una delle regioni economiche più sviluppate d'Europa, e per esso diventa centrale riconoscere il fatto che ciascuna parte del sistema fa riferimento a specifiche reti globali per le funzioni distintive che la caratterizzano.

Inoltre, nello scenario insediativo regionale occorre al più presto ricreare forme urbane riconoscibili, disincentivare la diffusione dissipativa di risorse, lavorare per l'aggregazione delle frange urbane disperse. Si tratta di definire una politica degli insediamenti in senso ripolarizzante su un nuovo sistema urbano strutturato. Una politica che regoli gli insediamenti su un razionale gioco di pieni e di vuoti, che protegga il territorio là dove è ancora possibile, ricucendo i singoli pezzi dove il tessuto urbano è troppo sfilacciato, lavorando sui centri storici a maggiore identità.

Il problema non va posto nei termini di polarizzazione contro decentramento: entrambe le politiche sono infatti auspicabili se pensate in maniera relazionale e

differenziata per attività, funzioni e servizi. Si tratta piuttosto di individuare la struttura urbana di riferimento sulla quale giocare i processi insediativi e lasciare il resto più propriamente a politiche di riqualificazione ambientale degli esistenti tessuti urbani.

In altre parole, questo obiettivo andrà perseguito non tanto prefissando indici di densità più o meno diversificati secondo le zone, ma decidendo dove scoraggiare l'insediamento di residenze e di attività produttive e dove favorirlo.

La riqualificazione urbana

Il posizionamento della città nel sistema d'urbanizzazione esterno è più percepito attraverso le pressioni innovative esercitate da singole funzioni relazionali d'eccellenza (grandi istituzioni culturali e di ricerca, grandi centri di logistica e di trasporto, ecc.) che come un problema di riconsiderazione strategica della città in quanto tale.

Peraltro, solo se si muove da questa ultima considerazione, vengono in luce i tratti essenziali della programmazione orientata all'obiettivo di formazione di un sistema urbano regionale.

Il primo elemento consiste nello spostamento d'ottica: dalla pianificazione della singola città, al governo delle reti urbane complesse. Ma questo elemento può risultare riduttivo se è posto solo sotto il profilo, pur relevantissimo, dell'efficienza della struttura urbana.

Si innesta qui un secondo elemento, che ha a che fare più direttamente con il posizionamento delle reti urbane nel contesto competitivo esterno. L'attuale percezione di tale contesto ha un rapporto settorializzato con le problematiche delle funzioni competitive, nel senso che l'eventuale sviluppo di una funzione è visto più sotto il profilo dell'impatto fisico che per il valore di ristrutturazione dell'economia urbana che può derivarne.

In un approccio strategico che sia improntato ad una analisi del posizionamento competitivo di una città o di una regione nel contesto europeo, la qualità del progetto funzionale deve invece essere posta al centro: effetti relazionali su vasta scala del progetto, livello degli investitori potenziali, progetti complementari da attivare, modalità d'utilizzo di parte del valore creato per potenziare la struttura urbana, sono alcuni dei temi che consentono d'uscire da una visione autoriflessiva dello sviluppo urbano.

Del resto le amministrazioni più dinamiche in Europa, anche a prescindere dalle grandi capitali, puntano a costruire e mettere in mostra servizi offerti a scala internazionale.

Se si tiene presente anche questa scala di problemi, ne risulta ridefinito l'approccio al recupero e alla valorizzazione d'ampie parti dei tessuti urbani. Questo approccio si trova all'incrocio di alcune problematiche: la più tradizionale problematica della qualità urbana che non smette d'avere un proprio valore di produzione d'equilibrio e identità urbani; la problematica di ricompattamento delle strutture urbane rispetto alla dispersione delle città nel territorio; la problematica di scelta strategica di

funzioni d'eccellenza, che possono meglio esprimere i vantaggi competitivi latenti accumulati nella storia economica della città e della regione.

La reticolarità non esaurisce la formazione di gerarchie; al contrario, il rafforzamento di punti di accesso ad una pluralità di reti globali è funzionale all'intero sistema. In altri termini si ripropone con forza il tema di capoluoghi per singole funzioni e di un capoluogo multifunzionale.

L'inserimento di Bologna fra le Città Metropolitane ha consentito di introdurre nella tematica del policentrismo urbano emiliano-romagnolo un quadro di riferimento di carattere globale: la Città Metropolitana ha infatti un reale valore solo se si proietta nella costruzione di reti urbane a scala quantomeno europea. E' in questa dimensione, infatti, che si può parlare di metropolitanizzazione anche in quelle aree, come l'Emilia-Romagna, caratterizzate da un robusto policentrismo senza la presenza di un polo a grande dimensione demografica e di livello gerarchico nettamente superiore agli altri centri regionali.

Se la strategia territoriale si proietta alla scala delle grandi reti urbane, allora diviene chiaro che non c'è alcuna contraddizione di principio fra policentrismo e polarità metropolitana. E' indubbio che nel polo metropolitano tendono a collocarsi spontaneamente alcuni nodi strategici di reti funzionali, ma proprio questa opportunità, che consegue al riconoscimento nazionale ed internazionale del carattere metropolitano del polo di Bologna, può essere messa al servizio, tramite politiche adeguate, dell'intero sistema urbano regionale, rispettandone l'interna varietà di risorse potenziali.

La riorganizzazione dello spazio urbano e delle relazioni funzionali dell'area bolognese devono tener conto di questo crescente ruolo di capitale regionale, ruolo che si accentuerà con le trasformazioni in corso nel policentrismo regionale e nello spazio padano.

Per un numero crescente di funzioni, il bacino locale che Bologna proietta nella competizione internazionale è ormai di scala quantomeno regionale: Bologna sta dunque diventando il *gate* della regione nelle reti di relazioni che ristrutturano l'area padana.

Ridare identità al policentrismo

La formazione di una realtà insediativa disseminata, caotica e casuale ha, seppur con gradi differenziati, modificato la struttura storica della morfologia insediativa regionale ancorata su centri urbani di medie dimensioni con una precisa identità funzionale. Occorre, pertanto, operare per ridare una maggiore identità ai luoghi storici del policentrismo regionale. Tuttavia, anziché tentare di controllare lo *sprawl* con strumenti urbanistici vincolistici si ritiene più opportuno operare per favorire la formazione di un differenziale di opportunità insediative e funzionali a favore dei centri di medie dimensioni.

Infatti, la trasformazione del rapporto fra città e territorio è radicale e non più recuperabile nei termini di rapporto fra centro e periferia. Ciò che diviene centrale è la necessità di invertire la tendenza alla diffusione degli insediamenti sul territorio. Il compattamento degli insediamenti su una maglia di centri urbani, connessi dal punto

di vista delle reti di mobilità, la destinazione di vaste aree a parco e a verde, rendono una maggiore visibilità dei confini fra luoghi insediati e campagna, una alternanza di vuoti e di pieni territoriali costituiscono i capisaldi di questa strategia.

Lo *sprawl* ha creato una situazione in cui i centri non possono più essere guardati solo in se stessi, ma considerati all'interno di relazioni urbane e territoriali vaste e multiformi. All'interno di questi ambiti relazionali vanno pensati gli interventi e le polarità funzionali.

Nei protocolli d'intesa (luglio 1994) per la costruzione delle linee ferroviarie veloci, è stata costruita un'ipotesi d'accordo fra Regione, Enti Locali e FS che prevede l'utilizzo prospettico delle tratte ferroviarie esistenti per un servizio di tipo metropolitano, sia a livello regionale che a livello urbano.

L'idea di fondo è che su uno scheletro rappresentato dalle reti ferroviarie sia possibile ricostruire delle realtà urbane forti, funzionalmente collegate al *core* metropolitano, che riconducano la spinta diffusiva su un sistema strutturato di città minori. Ogni stazione può diventare nodo del sistema e ciascun nodo dovrà costituire, sebbene a livelli differenziati, una piattaforma integrata di servizi ad alta accessibilità.

Estesa sul piano regionale, si tratta di riprendere l'idea, non del tutto nuova, che intorno alle stazioni del sistema ferroviario regionale, intorno cioè ad aree ad alta accessibilità, sia possibile localizzare o decentrare funzioni di punta.

Analogamente, in un nuovo scenario insediativo che si ponga come obiettivo la costruzione di una forma metropolitana riconoscibile, un posto di primo piano deve essere riservato a tutti i servizi a rete (telecomunicazioni, mobilità di persone e merci, energia, acqua e depurazione) per garantire le migliori condizioni d'accessibilità a tutto il sistema.

Nuovi rapporti tra territorio urbanizzato e campagna: il ruolo della matrice ambientale

La diffusione insediativa porta con sé alcuni evidenti costi ambientali (consumo di suolo, crescita di traffico, ecc.) che richiedono adeguate politiche di controllo. Ci si deve interrogare se sia oggi ambientalmente più costosa la concentrazione o la diffusione degli insediamenti.

Si è spesso compiuto l'errore di considerare in termini separati quando non antitetici il territorio urbanizzato e il territorio naturale.

Dalla fase aperta con il Piano Paesistico, che potremmo definire di contenimento degli sprechi di risorse territoriali e di perdita di tracce di memoria storica, si è passati con l'attuazione dello stesso Piano Paesistico ad una nuova stagione di pianificazione regionale, provinciale e locale che esprime un controllo attivo dell'evoluzione territoriale. Ritrova qui il suo ruolo uno dei pilastri della programmazione regionale: la matrice ambientale.

Le quinte collinari, gli alvei fluviali, la montagna, le aree verdi e le zone umide che sono gli elementi della matrice ambientale identificati dal Piano Territoriale Paesistico Regionale, costituiscono il riferimento fondamentale per ridisegnare i

nuovi confini e le nuove relazioni tra le parti del sistema urbano e territoriale della regione.

La matrice ambientale entra così a pieno titolo nella pianificazione urbanistica e diventa strumento per ridare identità al sistema urbano ed accrescere la competitività del sistema territoriale regionale.

Nell'epoca della globalizzazione dei processi economici ogni regione del mondo è potenzialmente coinvolgibile nei processi di sviluppo e viene selezionata in relazione alla caratteristica distintiva che può mettere in campo. L'Emilia-Romagna, sebbene presenti al suo interno aree territoriali con differenti condizioni economiche e sociali, non può che caratterizzarsi per la qualità economica, sociale, ecologica del proprio ambiente, che costituiscono le qualità richieste dai livelli alti, maggiormente remunerativi dei processi economici. L'innalzamento di queste qualità costituisce la base di qualsiasi progetto regionale di sviluppo ed in esso gli interventi destinati ad innalzare la qualità ecologica e sociale devono essere considerati strategici quanto gli interventi in campo economico.

In questo quadro i sistemi rurali e naturali della regione, i più rilevanti dei quali sono l'Appennino e l'area del delta del Po, rappresentano una componente fondamentale di una politica di sviluppo che ha come finalità sostanziale proprio la tutela della qualità territoriale per accrescere la competitività dell'intero sistema economico regionale.

Fino ad ora l'approccio a queste aree di pregio naturale e il dibattito culturale che lo ha alimentato hanno finito per trascurare la loro funzione territoriale.

Ciò che occorre superare è una visione che divide il territorio nella categoria dei beni da salvaguardare attraverso una strumentazione vincolistica forte e in quella delle aree che si possono sacrificare alle esigenze di sfruttamento, a cui concorre sia l'ideologia protezionistica sia quella svilupppista. Viceversa, occorre affermare un rapporto di reciproca valorizzazione di due diverse qualità: la qualità ambientale delle aree da tutelare e la qualità delle aree sottoposte alle trasformazioni dello sviluppo economico.

In tal senso occorre assumere un approccio territoriale, cioè una politica intersettoriale i cui obiettivi non si limitano alla tutela naturalistica ma tendono, nella considerazione del carattere sistemico delle relazioni sul territorio, a fornire risposte corrette al problema dell'utilizzo equilibrato delle risorse naturali mediante processi appropriati di analisi, valutazione e progettazione.

In questa strategia le aree appenniniche, le zone umide e gli altri elementi della matrice ambientale costituiscono il luogo di sperimentazione del governo di un rapporto fra uomo e ambiente capace di riconoscere, accanto alla conservazione delle risorse, la diversità e la specificità delle singole aree a dominante naturale. Si tratta di esplorare fino in fondo le possibilità di sviluppo incentrate sull'integrazione fra sistemi territoriali nei quali le specifiche potenzialità locali sono promosse alla scala adeguata ed organicamente collegate in sistemi più vasti, capaci di esaltarne le potenzialità dentro un processo di pianificazione regionale nel quale la tutela della natura e dell'ambiente rappresentano il tessuto connettivo di un progetto complessivo di sviluppo territoriale all'interno del qual il sistema dei parchi e delle riserve naturali ne costituisce una parte.

L'obiettivo generale può essere sintetizzato nella necessità di considerare le aree naturali come sistema aperto in cui possano coesistere le esigenze di conservazione dei beni naturali ed ambientali e lo svolgimento delle attività umane compatibili in un ottimale equilibrio dell'uso delle risorse e dei valori territoriali. Esso si concretizza nella necessità di assumere due prestazioni fondamentali che ne identificano il campo di operatività all'interno delle quali il sistema dei parchi e delle riserve naturali, istituiti o da istituire, costituisce una parte di un disegno complessivo..

La prima prestazione è rappresentata dalla necessità di perseguire insieme e coerentemente, coniugandole fra loro, azioni di tutela degli aspetti naturalistici ed ambientali di interesse rilevante ed azioni di valorizzazione e fruizione dei territori interessati. Ciò significa, innanzitutto, sperimentare modelli di sviluppo appropriato che valorizzino, preservandole nel tempo, le risorse naturalistiche-ambientali e storico-culturali proprie di ciascun territorio. Una politica dei valori naturali, storici e culturali, quindi tutela, conservazione e valorizzazione della loro identità. Contemporaneamente, una politica di produzione di servizi: la natura, la storia, le tradizioni artigiane, le tradizioni gastronomiche, ecc.

La seconda prestazione è rappresentata dalla necessità di conservare il paesaggio rurale come elemento integrante e non secondario del sistema urbano principale della regione.

Questa strategia pertanto si configura come un progetto capace di qualificare e valorizzare i differenti aspetti che caratterizzano le zone rurali, a partire dall'Appennino e dal delta del Po, nel quale la storicità degli insediamenti, le attività produttive e commerciali, specialmente quelle legate ai prodotti tipici, le attività turistiche e ricreative, la dotazione di servizi sociali e infrastrutturali, l'insieme dei parchi e delle riserve naturali, le risorse ambientali costituiscono l'armatura a maggiore valore ecologico e storico-naturale di paesaggi rurali strettamente connessi al sistema urbano.

1.2.2 - Il sistema economico

Alcuni elementi strutturali

Le imprese dei sistemi economici locali sono state costrette negli anni recenti a uscire allo scoperto, a distaccarsi gradualmente dal sistema e a globalizzarsi. L'esaurimento del ciclo espansivo internazionale e la relativa rivalutazione della lira fino all'entrata nell'Euro hanno spinto, prima di tutto le aziende esportatrici e poi a cascata tutte le altre, a ricercare nuovi margini di competitività attraverso la riorganizzazione dei prodotti e dei processi, l'innovazione tecnologica, l'abbattimento dei costi.

L'apparato produttivo dell'Emilia-Romagna è stato particolarmente interessato da processi di riorganizzazione e ristrutturazione che sono risultati fortemente selettivi nei confronti delle imprese. Tuttavia, da questa fase sono uscite imprese più forti, una diversa organizzazione dei distretti produttivi, una maggiore apertura nei confronti delle relazioni globali e, forse, una maggiore capacità organizzativa e di innovazione tecnologica.

Gli anni '80-'90 sono anni di forte ristrutturazione per l'economia regionale che conosce un sensibile ridimensionamento della base produttiva agricola e manifatturiera solo in parte riassorbito dalla crescita del settore terziario.

L'Emilia-Romagna entra nel ristretto gruppo delle regioni ad economia più matura che basano il loro sviluppo non più sull'allargamento del numero di imprese e di occupati ma sulla crescita di efficienza nell'uso dei fattori produttivi.

Si tratta di un processo storico per quanto riguarda il settore agricolo, che ormai da tempo vede restringersi la base delle aziende. Mentre lo sviluppo senza crescita risulta un fenomeno del tutto nuovo per l'industria regionale, almeno con l'intensità e i caratteri di permanenza assunti negli anni recenti.

Più che la composizione settoriale quello che cambia nell'industria regionale è proprio l'impresa: crescono le dimensioni medie; cambia la forma giuridica dell'impresa e si affermano forme societarie più evolute rispetto ad una fase dominata dalle società di persone e dalle conduzioni familiari; cominciano a formarsi gruppi industriali con più stabilimenti localizzati in Italia e all'estero oltre che nel distretto originario; cambiano formule imprenditoriali e modelli organizzativi sotto la spinta della globalizzazione.

Le imprese emiliano-romagnole si aprono sempre più ai mercati esteri e sempre più ricercano accordi di cooperazione e joint-venture con altre imprese italiane e straniere, un nucleo consistente di esse, che sembra essere il motore principale delle performance economiche della regione, è pienamente inserito nei processi di globalizzazione.

Il settore terziario è il solo che abbia continuato ad accrescere la base occupazionale durante gli anni '80-'90, ma anche in questo caso sono intervenuti importanti fenomeni di riorganizzazione e ristrutturazione.

Il comparto che più ha modificato la propria struttura è il commercio.

Il commercio all'ingrosso ha proseguito la sua crescita sia in termini di unità locali che di addetti, sulla spinta della crescente apertura sui mercati degli apparati produttivi regionali, dell'allargamento dei canali di sub-fornitura e, in parte, di alcuni spostamenti lungo la catena del valore settoriale a favore delle fasi commerciali rispetto alle precedenti fasi manifatturiere. E' rilevante a tal fine il dato che vede una più marcata crescita degli esercizi di ingrosso interindustriale, materie prime e semilavorati, che incrementano rispetto agli esercizi di ingrosso di beni di consumo.

Molto diverso appare lo sviluppo del commercio al dettaglio. In particolare il commercio alimentare è soggetto ad una profonda ristrutturazione tuttora in corso.

In forte ristrutturazione appare anche il settore dei trasporti dove si assiste ad una significativa riconcentrazione nel comparto dei trasporti terrestri. L'elemento più significativo è tuttavia il forte sviluppo delle attività di supporto ai trasporti specie in unità operative di medie dimensioni. Questa evoluzione segnala i primi elementi di una fase di passaggio, non ancora terminata, dal trasporto in senso stretto ad una più complessa filiera logistica di cui queste imprese sono la spina dorsale.

I veri giacimenti di posti di lavoro l'Emilia-Romagna li ha scoperti nei comparti del credito, dei servizi professionali e nei servizi legati alla vita urbana. Sono questi i

settori che hanno consentito al mercato del lavoro regionale di reggere le pesanti fasi di ristrutturazione degli altri settori.

I sistemi economici locali

Il distretto industriale emerge dalla metà degli anni '60 come protagonista della produzione di valore e del vantaggio competitivo, vero e proprio soggetto rispetto al quale le singole imprese costituenti divengono articolazioni interne.

L'ambiente locale si è rivelato forza produttiva in quanto ha fatto da substrato comunicativo (comunanza di valori, reti fiduciarie, circolazione di idee e di microinnovazione, circolazione di informazioni sulle capacità dei partner, informazioni sulle opportunità di costituzione di nuove imprese) alla formazione delle reti interne di produzione del distretto.

Le conseguenze sul piano delle politiche locali e regionali sono ben chiare e riscontrabili su due livelli. Da un lato, l'identificazione del distretto come insieme ha finito col mettere in ombra la singola impresa come oggetto di intervento pubblico e ha costituito la base teorica di politiche quali la promozione di servizi alle imprese che hanno preso la forma di servizi di distretto. Dall'altro, le politiche territoriali hanno interpretato i bisogni dell'economia promovendo la dotazione di infrastrutture e di funzioni come necessario completamento delle risorse competitive di ciascun distretto, che ha determinato il proliferare di servizi rari quali le fiere e le sedi universitarie.

Il modello emiliano di piccola e media impresa trova un contrappunto nell'area romagnola; qui le formule distrettuali si fanno più rare e comunque anch'esse si rifanno ad un paradigma centrale: lo sfruttamento diretto o indiretto di risorse naturali. Quattro settori possono costituirne l'esemplificazione.

Il ciclo agroalimentare, prevalentemente basato sulla produzione, prima trasformazione e commercializzazione di prodotto fresco. La filiera agroalimentare romagnola appare più semplice e meno variata di quella emiliana e si concentra nei primi anelli della catena del valore, quelli più prossimi alle coltivazioni agricole.

La grande industria in rete, con presenza centrale del ciclo chimico, originariamente avviato sulla base di scoperte locali di giacimenti. A questa categoria si può apparentare anche la grande impresa che si forma in stretta connessione con il porto di Ravenna.

Il distretto industriale "tipico", che come si è detto ha avuto una presenza inferiore a quella emiliana e che, in parte, ha sfruttato un mercato locale rafforzato dal turismo.

Il turismo balneare che, almeno nelle sue fasi originarie e per molto tempo, ha replicato una formula cellulare originaria, fino alla saturazione della risorsa naturale.

L'evoluzione delle imprese

La ripresa degli investimenti e della produttività nella seconda metà degli anni ottanta segna anche il diffondersi di nuove formule imprenditoriali, basate sulla multilocalizzazione, su di un vero e proprio boom di joint-ventures e accordi di vario tipo, su un rapporto molto più esteso territorialmente con i fornitori e i clienti.

Anche nel campo dell'innovazione si può rintracciare un salto di qualità, sia pure sull'onda di processi innovativi già lanciati a partire dalla seconda metà degli anni ottanta. Un numero sempre maggiore di imprese adotta comportamenti orientati all'innovazione permanente come fattore chiave delle strategie concorrenziali.

Il quadro di insieme delle strategie imprenditoriali che si profila è dunque decisamente orientato ad una enorme accelerazione delle strategie a rete. Il tradizionale processo di internazionalizzazione delle vendite prosegue, ma è sempre più sostenuto dalla presenza all'estero di strutture proprie o da accordi di commercializzazione con imprese estere. Anche lo stesso processo produttivo interno alla fabbrica e un insieme di servizi annessi sono sempre più influenzati da joint-ventures e accordi di produzione e di ricerca.

Sia pure limitatamente a stabilimenti di maggiore dimensione, possiamo dunque ritenere ampiamente presente anche per l'Emilia-Romagna il modello evolutivo della globalizzazione.

Possiamo ipotizzare che sia in corso, almeno sul versante delle imprese industriali, una profonda riconversione dei sistemi locali di autorganizzazione di saperi distintivi e non trasferibili. I saperi che circolano nei distretti sono sempre più eterogenei e sempre meno autoprodotti; tale riconversione è resa possibile da una evoluzione degli ambienti competitivi-cooperativi a scala mondiale.

In generale i saperi produttivi diventano sempre più trasferibili, la frontiera competitiva si sposta.

Se un tempo un'area metropolitana, un distretto industriale specializzato, una grande impresa, uno stabilimento, concentravano un insieme di attività specializzate, di infrastrutture tecnologiche, di formule organizzative, di vantaggi localizzativi tali da costituire saperi non facilmente replicabili dalla potenziale concorrenza, ora la tendenza va verso la separazione delle risorse immateriali, prevalentemente conoscenza e relazioni, dai particolari supporti materiali e di esperienza cui sono associati in origine e verso una divisione del lavoro a scala mondiale nella produzione e nell'uso delle conoscenze che favorisce la massima specializzazione e la riduzione dei costi-rischio degli investimenti in conoscenza.

Traiettorie di riorganizzazione produttiva

Il fatto che l'efficienza interna ed il successo esterno dei distretti fosse largamente attribuibile al sistema-distretto ha messo in secondo piano le problematiche di azione strategica delle singole imprese. Appare oggi chiaro, al contrario, che è soprattutto dal possesso di risorse strategiche di impresa che dipende l'evoluzione economica dei singoli territori e dei singoli distretti.

I distretti e le relative basi territoriali non si differenziano più solo per i processi storici di accumulazione socio-culturale e per i settori e quindi per le tecnologie produttive e distributive impiegate. Essi, anche a parità di basi sociali o di competenze settoriali, si differenziano per il potenziale di strategie reticolari che singole imprese possono mettere in campo negli scenari di globalizzazione.

E' evidente che le potenzialità evolutive crescono man mano che si passa da strutture di piccola impresa, senza gerarchia e con legami produttivi locali, a sistemi misti di

imprese di diversa dimensione, in cui reti locali si integrano con reti globali e valorizzano i saperi accumulati, anche tramite l'elaborazione di nuove idee imprenditoriali.

Questa situazione, oltre a sollevare la questione delle necessarie politiche industriali locali e regionali, pone due specifici problemi ai territori interessati. Il primo riguarda la riduzione della base industriale che può derivare dalla sostituzione di domanda locale di subfornitura con offerta estera. Il secondo consiste nel fatto che il formarsi di competenze direzionali, che si ha con l'emergere di imprese guida, può fertilizzare l'ambiente locale, ma può anche preludere ad una fuoriuscita dell'impresa leader verso ambienti metropolitani dotati di maggiori economie esterne.

Il processo di globalizzazione investe anche le più tradizionali filiere dell'economia regionale, quelle che sembravano maggiormente protette dal loro precipuo riferimento a risorse endogene non facilmente ripetibili quali il turismo e l'agricoltura.

Il modello di sviluppo tradizionale dell'economia romagnola si basava sul dinamismo dei singoli imprenditori e su una modesta qualità del rapporto impresa-territorio.

Era un modello di sviluppo di tipo eminentemente pionieristico, sempre in cerca di spazi e risorse poco sfruttati e che rifuggiva da iniziative economiche che richiedessero un confronto con livelli imprenditoriali e territoriali complessi.

Nella fase che si va delineando gli spazi per questo tipo di scorciatoia saranno minimi: il successo imprenditoriale non si ottiene trovando una nuova risorsa da sfruttare e passando ad un altro prodotto, ma può scaturire solo da un altro modo di gestire il processo o la filiera.

Il livello globale non può essere visto solo come sfondo o come area di mercato, va visto come area d'affari. Non basta più il dinamismo del singolo che genera un rapido susseguirsi di nuove attività; questa effervescenza deve diventare progetto collettivo superando lo spontaneismo imitativo, lo sfruttamento localistico delle risorse e l'individualismo imprenditoriale, cioè il vecchio tipo di dinamismo che ha sorretto finora lo sviluppo.

Nel turismo c'è da valorizzare la presenza indubbia in Romagna di una massa critica imprenditoriale di straordinaria importanza: esperienza, cultura dell'accoglienza, densità delle imprese e dell'apparato ricettivo, entità del patrimonio immobiliare.

Tutte queste risorse si sono tradotte in prodotti ormai maturi il cui rilancio non può essere affidato alle sole leve del prezzo e della promozione.

Innovazione imprenditoriale e riqualificazione del territorio diventano in questa fase le leve strategiche per una ridefinizione del prodotto e per la crescita di un nuovo modello ancorato alle risorse imprenditoriali locali.

Sul versante imprenditoriale si assiste ad una nuova propensione all'investimento in campo turistico. Tuttavia una parte di questo strato continua ad operare in termini pionieristici, mentre solo una parte, più attenta alle opportunità offerte dalla riorganizzazione del modello turistico, si candida a trainare la Romagna verso una funzione pilota nel bacino adriatico.

Le esperienze recenti più importanti sono quelle di tipo sistemico, in particolare quelle che si basano sul nuovo rapporto economia turistica e territorio e su soggetti imprenditoriali in grado di agire sull'intera filiera turistica e di puntare alla gestione di processi di integrazione a scala territoriale ampia.

Il modello turistico romagnolo può in sostanza trovare nuovi spazi nella combinazione di risorse proprie con risorse esterne.

La risorsa endogena su cui lavorare per il rilancio del turismo romagnolo non va cioè ricercata tanto in ulteriori beni naturali o storici o in ulteriori spazi fisici da sottoporre alle tradizionali iniziative di sfruttamento intensivo, quanto nella progressiva ridefinizione degli assetti imprenditoriali e in una proiezione accentuata delle capacità manageriali e professionali verso opportunità che si aprono anche all'esterno dell'area locale.

Il superamento della frammentazione imprenditoriale diventa però, in questa prospettiva, una condizione indispensabile per costruire formazioni societarie più complesse che aggregino risorse manageriali, finanziarie e progettuali sufficienti per agire sul mercato globale.

Altrettanto significativo della pervasività del nuovo rapporto locale globale appare il caso dell'agricoltura.

Il carattere peculiare dell'economia agroalimentare regionale è da ricondursi probabilmente al modello di integrazione di filiera e di concentrazione territoriale delle differenti produzioni agricole e alimentari.

Se il modello di filiera ha rappresentato sino ad oggi lo strumento interpretativo e di politica economica in un certo senso più potente, esso appare oggi evidenziare alcuni segni di possibile obsolescenza concettuale e di intervento.

Sembra ormai superata l'efficacia di una concezione del sistema agroalimentare che vede come sostanzialmente vincolata al territorio la catena che lega la produzione agricola alla fase di trasformazione industriale, alla canalizzazione commerciale sino al consumatore finale.

Nel medio-lungo termine il modello di impresa alimentare dominante sembra essere infatti quello di una realtà che riesce a muoversi in maniera coerente e coordinata su più mercati di riferimento.

Il ruolo del terziario nello sviluppo regionale

La stretta interdipendenza fra economia e territorio, messa in evidenza con riferimento all'organizzazione distrettuale e all'uso produttivo delle risorse naturali, ha caratterizzato in maniera molto evidente le traiettorie di sviluppo del settore terziario.

Schematicamente si può operare una tripartizione del ruolo di questo settore nello sviluppo regionale.

La prima riguarda il terziario come forza produttiva trainante. In generale, con la sola eccezione del turismo, non emergono nella nostra regione funzioni terziarie in grado di essere motore principale di processi di sviluppo. Le funzioni finanziarie, di ricerca, direzionali pur presenti non raggiungono mai la massa critica necessaria per

innescare sviluppo e per informare la struttura e il ruolo delle città emiliano-romagnole.

La seconda considera il terziario legato al produttivo. Si tratta in gran parte del frutto di processi di esternalizzazione di funzioni un tempo interne alle imprese industriali e di una crescente divisione del lavoro. Dal punto di vista localizzativo questa tipologia di terziario tende a seguire i processi di progressivo decentramento propri dell'industria e contribuisce solo parzialmente a rafforzare polarità urbane;

La terza si riferisce al terziario legato al reddito disponibile, alle politiche di *welfare* e all'economia dei servizi. Si tratta di una quota rilevante del terziario emiliano-romagnolo che si sviluppa con la forte crescita dei redditi, con le politiche pubbliche, con i servizi immateriali alle imprese. In parte anche questo terziario tende a diffondersi sul territorio costituendo una base per il processo di progressivo decentramento della popolazione urbana verso i piccoli centri e la campagna urbanizzata.

Il terziario legato all'attività produttiva è stato pienamente investito dai processi di globalizzazione entrando direttamente in mercati maggiormente aperti e competitivi o dovendo adattarsi ai mutamenti imposti dalle dinamiche di internazionalizzazione delle imprese industriali.

La genesi di gran parte del terziario regionale, quale servizi per le imprese, informatica, ricerca, consulenza, pubblicità, ecc., è infatti collegabile ai processi di esternalizzazione di funzioni da parte delle imprese industriali e ai modelli cooperativi di divisione del lavoro tipici dei distretti. Questo tipo di terziario è il più esposto ai processi di progressiva rottura della coesione distrettuale.

Uno dei primi sintomi dell'allentamento dell'autosufficienza del distretto è proprio la tendenza delle imprese maggiormente dinamiche ed aperte ad acquisire quote rilevanti di servizi in aree metropolitane fuori dal distretto. Numerose indagini di campo segnalano come ormai l'area milanese e, in misura minore, quella bolognese siano i principali fornitori di consulenza, marketing, pubblicità, informazione tecnologica, ecc.

Sotto questa spinta il settore dei servizi ha dovuto compiere una forte ristrutturazione che ha portato all'emersione di strutture d'impresa più solide e di maggiori dimensioni rispetto al periodo di primo impianto.

La funzione commerciale all'ingrosso e i trasporti sono entrambi pienamente coinvolti nei processi di allargamento dei mercati di sbocco e di approvvigionamento, nell'introduzione di modelli di produzione just in time, nella divisione del lavoro tra aree più mature, che detengono le fasi di ideazione e distribuzione, ed aree di nuovo sviluppo, in cui si decentra parte crescente della produzione.

La logistica viene ad assumere un ruolo spesso decisivo nella tenuta competitiva dei sistemi d'impresa e sicuramente sta crescendo un'intelligenza ed una competenza logistica nel settore industriale che solo in parte trova risposte adeguate nell'attuale organizzazione dell'offerta di trasporto.

Le traiettorie evolutive dell'apparato produttivo aprono una serie di interrogativi e di problemi su vari fronti dell'azione regionale.

Scartata ogni ipotesi di resistenza rispetto alle dinamiche in atto, peraltro difficilmente difendibile, occorre governare la progressiva apertura relazionale dei sistemi locali sapendo collocare in modo appropriato il livello e la qualità dell'intervento regionale e locale.

In altre parole, fatta con chiarezza la scelta di operare dentro la globalizzazione, occorre valutare quali problemi si aprono per le politiche locali.

Il nuovo gioco dei rapporti tra locale e globale mette in tensione uno degli elementi costitutivi del modello d'organizzazione dei sistemi locali: l'esistenza di comunità molto identificate, di collettività con forte condivisione di valori e interessi.

L'identità locale, che era un prodotto naturale della condivisione e della coesione anche fisica delle imprese e del territorio, nell'epoca della globalizzazione diviene un risultato che solo l'azione politica e la capacità di riproporre elementi collettivi sui versanti della qualità della vita, della formazione e dei servizi potranno restituire.

E' il rapporto tra l'impresa ed il proprio ambiente ad essere messo in discussione, a cambiare maggiormente nell'economia globale.

Oggi le imprese tendono a deterritorializzarsi, a vivere su più territori, a metterli in concorrenza. Il territorio non "possiede" più le imprese.

Parimenti, il territorio non può più contare solo sulle imprese che nascono localmente per ammortizzare gli investimenti necessari per stare nelle reti globali. Ogni area deve porsi il problema di attrarre imprese che non hanno esperienza di quel territorio, ma ne colgono originalità, differenze, fattori distintivi.

Si tende a creare una divisione funzionale di ruoli, una separazione tra territorio e impresa: l'impresa deve cercare di usare il territorio per vendere la sua specificità nelle reti globali; il territorio deve cercare di usare le imprese per valorizzare le proprie risorse e recuperare i costi degli investimenti in qualità e conoscenza.

Le politiche e la pianificazione devono pertanto mirare alla necessità di attrezzare il territorio per entrare nelle reti globali, accrescere il livello di specializzazione e di distintività del territorio, garantire il mantenimento di identità del locale.

Le reti di cui il territorio ha bisogno per sostenere la competitività globale delle imprese sono di vario tipo e richiedono investimenti infrastrutturali e in conoscenza. In particolare la priorità di intervento devono riguardare la logistica a sostegno dello sviluppo di reti di fornitura, le comunicazioni per gestire l'interazione a distanza con i fornitori, i sistemi di qualità per sostituire alla fiducia e alla garanzia derivante dalla contiguità territoriale una rete formalizzata di garanti, una rete di formazione che accresca il livello di diffusione di linguaggi formalizzati nelle imprese.

La possibilità di ciascun territorio di individuare e perseguire un proprio distintivo *core business* richiede che si superi la logica della dotazione territoriale e si assuma pienamente quella della competitività tra territori. Ne consegue che la politica territoriale deve assumere al proprio interno non solo i caratteri della definizione degli usi dei suoli o delle dotazioni infrastrutturali, ma quelli specifici del marketing.

I servizi di qualità, i servizi rari sono il principale strumento in mano pubblica per promuovere la capacità competitiva dei territori. Su questo versante va superata la logica diffusiva e occorre valutare pienamente la scala territoriale adeguata a reggere

ciascun servizio di eccellenza. Da ultimo, la politica territoriale deve evitare che sotto la spinta della globalizzazione i singoli luoghi perdano l'identità formatasi in secoli di storia, di rapporto con le risorse naturali, di convivenza.

La qualità della vita, dell'abitare, dei servizi assume nel rapporto tra locale e globale un significato rilevante anche per l'economia. E' una risorsa primaria per la competizione tra sistemi economici e territoriali.

Gli ambienti urbano-metropolitani come fattore di sviluppo

L'ambiente locale ha svolto nel passato un ruolo autonomo di propulsore dello sviluppo in due principali direzioni: come substrato socioculturale per la formazione di distretti produttivi; come infrastruttura terziaria di particolari segmenti, derivata più dalla storia urbana di lunga durata, anche preindustriale, che da una progettazione cosciente.

Questo secondo aspetto è stato spesso sottovalutato nelle considerazioni sulle piccole imprese e città. Nella cosiddetta "terza Italia" non solo sono presenti città specializzate ad un livello importante di gerarchia europea (Venezia, Bologna, Firenze), ma anche molte altre città che hanno svolto nel tempo ruoli importanti come centri culturali o capitali politiche.

E' certamente vero che il decollo industriale moderno di queste aree ha coinciso solo molto parzialmente con questa base storica di lungo periodo. Ma è altrettanto vero che la divaricazione di tali aspetti ha prodotto limiti sempre più visibili che si possono riassumere nella difficoltà a sviluppare nelle aree di nuova industrializzazione il capitale di conoscenze accumulato, nel rischio che i casi di successo nell'ulteriore sviluppo significhino la progressiva fuoriuscita delle migliori imprese dall'ambiente locale, nella esplosione del problema infrastrutturale con particolare riferimento alla logistica territoriale integrata, nella dipendenza dall'esterno nei processi di innovazione fondamentale (rapporto scienza-innovazione), nella difficoltà di trasferimento alle imprese collocate nelle aree di nuova industrializzazione dei saperi creati nei poli urbani dove sono concentrate le funzioni conoscitive di base.

Per superare tali rischi e difficoltà occorre rilanciare gli ambienti urbano-metropolitani come fattore autonomo di sviluppo progettando nuove specializzazioni del sistema urbano, le cui funzioni emergenti siano proiettate nelle reti di comunicazione delle persone, delle merci e delle informazioni che si stanno sviluppando a scala globale.

Questa è la garanzia affinché, da un lato, vengano attratti investimenti dall'esterno e, dall'altro, vengano valorizzate le ricadute potenziali della crescita di qualità imprenditoriale e di relazionalità globale in atto nei distretti.

L'asse evolutivo del prossimo futuro economico passa dunque per due processi che per certi versi appaiono dotati di tempi e traiettorie divergenti. Da un lato, infatti, le imprese devono divenire più autonome dai sistemi locali per inserirsi in reti globali di comunicazione e di divisione del lavoro; dall'altro, le stesse imprese possono essere originali ed evolutive solo se stabiliscono un efficace contatto con ambienti specifici non facilmente riproducibili dalla concorrenza.

Dunque, si tratta di consumare una separazione dell'impresa dal suo ambiente locale e, allo stesso tempo, di ricongiungere l'impresa all'ambiente ricreando una forma non tradizionale di radicamento locale valutandone l'incidenza sulle politiche di programmazione regionale e locale. Si tratta di capire in che misura le imprese emiliano-romagnole abbiano sviluppato un'autonomia individuale dal modello regionale e dai sistemi locali; in che misura all'autonomia imprenditoriale delle imprese debba corrispondere una distinta autonomia dell'imprenditore collettivo che agisce per l'innovazione ambientale; quale forma e contenuto debba assumere il rapporto tra pubblico e privato per favorire la marcia delle imprese verso le reti globali, senza ridurre l'autonomia strategica che deve avere l'innovazione ambientale per servire le esigenze di lungo termine della collettività.

I processi di coevoluzione tra ambiente locale e sistemi di impresa sono stati per lungo tempo guidati dai bisogni, espressi o ipotizzati, delle imprese. Il pubblico ha agito sui distretti o sulle comunità secondo un modello logico e una divisione del lavoro che ipotizzava che, a fronte di una maggiore dotazione di strutture e servizi, le imprese avrebbero saputo produrre valore per l'intera collettività. Il metro di valutazione della appropriatezza degli interventi era dunque il consenso dei sistemi produttivi locali, ipotizzando che il grado di competitività di fiere, interporti e centri tecnologici fosse misurabile, in seconda battuta, dalla competitività dei sistemi locali e non direttamente dalla capacità competitiva delle singole iniziative rispetto ai loro sistemi globali di riferimento.

Proporre una maggiore autonomia dell'ambiente dai propri sistemi di impresa per le politiche locali e regionali significa anzitutto inserire metri di valutazione più prossimi agli specifici mercati globali delle singole funzioni. Significa passare da un approccio indiretto al mercato mediato dalle scelte soggettive delle imprese a operazioni di business funzionale direttamente orientate alla competitività, nelle quali le formule di rapporto pubblico-privato debbono strutturarsi sempre più come condivisione dei rischi in progetti a redditività differita e sempre meno come copertura pubblica del rischio con l'impresa privata in posizione di rendita o, al limite, di assoluta indifferenza.

La piena accettazione dell'inserimento della regione nella globalità pone fine all'idea che i servizi rari (ricerca scientifica, fiere, centri di produzione culturale, formazione alta, ecc.) possano essere considerati come puro completamento delle dotazioni dei singoli territori avendo come solo limite la non sovrapposizione con analoghe strutture presenti nel territorio regionale e avendo come quadro di riferimento per la loro ottimizzazione il solo sistema regionale.

Politiche appropriate all'evoluzione del distretto

Una crescente importanza per lo sviluppo del sistema locale è da attribuirsi all'impresa locale che opera con successo nel mercato globale. Ne consegue l'assoluta importanza di attivare politiche in grado di corrispondere ai bisogni di tali imprese.

Le difficoltà per le tradizionali politiche dei servizi di distretto nascono proprio dal fatto che molte imprese, anche di piccola dimensione, hanno imparato ad accedere a risorse esterne e hanno aperto alla competizione i servizi locali.

Certamente mostrano la corda quelle impostazioni che prendevano le mosse da una generalizzata difficoltà delle piccole e medie imprese ad accedere a risorse informative, tecnologiche e che si proponevano di supplire a questa carenza con la fornitura di servizi locali.

Per contro, il grado competitivo dei servizi, specie in termini di qualità, diventa condizione indispensabile per le imprese mentre diventa difficile per il fornitore di servizi operare una crescita di competitività restando prigioniero del mercato distrettuale.

Si apre una dicotomia forte nella domanda di intervento pubblico da parte dei soggetti che operano nei distretti: da un lato le imprese che operano nel globale chiedono sostanzialmente canali comunicativi efficienti e un ambiente capace di generare tratti distintivi utili per la competizione, dall'altro le imprese che operano alla sola scala del distretto chiedono politiche che consentano al distretto di essere una barriera nei confronti della competizione esterna.

Si ritiene perdente una strategia che sostenga politiche di pura protezione, mentre risulta sempre più corrispondente alle reali necessità la scomposizione delle politiche distrettuali in due tronconi: una politica per l'impresa ed una politica per l'ambiente locale che operi per accrescere e rigenerare le risorse distintive dei vari locali.

Si pone quindi il problema di rivedere alcune impostazioni e di percorrere con decisione la strada della ricerca dell'eccellenza su servizi che possano avere una base locale importante ma siano in grado di aprirsi sul mercato esterno.

Decisivi paiono in quest'ottica tutti quegli interventi che possono favorire l'evoluzione delle reti informali, tipiche dei distretti, verso reti formalizzate aperte al globale. Servizi per la qualità, supporti ai processi di cooperazione internazionale, uso delle reti comunicative sono i principali interventi da mettere in campo per favorire le imprese più dinamiche perché esse divengano strumento di diffusione degli stimoli e delle opportunità delle reti globali verso le imprese meno aperte.

Tuttavia troppo spesso si è identificata la competitività del sistema con la competitività delle singole imprese. Le due cose non coincidono necessariamente, anche se la competitività delle singole imprese è una condizione essenziale.

La competizione è sempre più fra sistemi territoriali ed è a questo livello che occorre operare agendo sia sulle reti di imprese che sul sistema. Per fare questo occorre muovere dalla soluzione dei principali nodi di problematicità che il sistema regionale presenta.

D'altra parte risulta evidente che la soluzione di specifici problemi territoriali costituisce uno dei campi primari per le politiche che la Regione e gli Enti locali possono attivare a sostegno delle imprese. Tra essi emergono: la necessità di affermare di un adeguato ruolo alla funzione direzionale delle aree forti dell'Emilia-Romagna e in particolare di Bologna; le grandi questioni infrastrutturali che interessano l'intera regione e, in maniera cruciale, il nodo di Bologna; il sistema della ricerca e dell'innovazione, a partire dalla rilevante presenza di strutture di ricerca già oggi esistenti, e il rapporto con il tessuto produttivo; il sistema fieristico, il cui ruolo promozionale deve essere esaltato e nel quale la competizione internazionale è sempre più forte; i sistemi di certificazione di qualità, nelle sue

diverse forme e nei vari settori, ivi compresi quelli a rilevante presenza pubblica; le reti e i servizi delle imprese municipalizzate, oggi impegnate in una profonda azione volta a operare in regime di qualità, a fornire servizi migliori e ad aumentare la propria efficienza in vista di un processo di fine del monopolio, di introduzione delle *authority* di settore e di progressiva privatizzazione.

Queste tematiche chiamano immediatamente in causa quelle dell'innovazione degli strumenti di programmazione e delle forme di concertazione.

Politiche di filiera

~ Il turismo

≈ La valorizzazione delle risorse culturali e ambientali delle città e dell'entroterra

Il turismo rappresenta già oggi, e sempre più in proiezione futura, un punto di forza per l'insieme del sistema regionale.

Il radicamento delle attività turistiche sulla costa è profondo e capillare, con un impianto vasto e proiettato progressivamente verso l'entroterra, dove si sono impiantate, tra l'altro, filiere autonome di prodotto: mete culturali, itinerari, ambiente, salute.

In questo contesto si possono aprire prospettive significative per i territori della collina e della montagna, con forme nuove di turismo che si affermano in ambiti diversi a cominciare dall'agriturismo, all'enogastronomico, al naturalistico.

Parchi naturalistici e patrimonio artistico-culturale hanno finalmente conquistato negli ultimi anni un risalto significativo nelle politiche pubbliche e tuttavia ancora non tutti riconoscono un valore cruciale a queste risorse rispetto alle più tradizionali attrattive del turismo costiero.

Il prodotto-mercato della fruizione delle risorse ambientali e culturali è in grande sviluppo e può offrire numerose opportunità.

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

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

L'esperienza dei parchi più consolidati presenti nel territorio nazionale dimostra che l'affermazione sul mercato dell'idea di Parco crea spazi importanti per il decollo di nuove attività di servizio e ristoro, per la vendita di prodotti tipici e artigianali e per

un ricettivo specializzato sia per quanto concerne gli alberghi sia per quelle forme di ospitalità che maggiormente corrispondono alle aspettative del turismo ambientale e naturalistico.

La domanda di natura sta diventando così ampia e articolata anche in campo turistico da suggerire una dilatazione territoriale e tipologica dell'organizzazione dell'offerta di servizi ospitali, anche al fine di evitare un eccesso di pressione sulle aree ambientalmente più pregiate a cui seguirebbero effetti inevitabili di saturazione e degrado. Alle pratiche ambientali più richieste (sport nella natura, osservazioni naturalistiche, circuiti a piedi, in bici, a cavallo, in canoa, ecc.) occorre dunque offrire opportunità ben più ampie delle aree più pregiate, le quali, anzi, sono da salvaguardare e da offrire solo a una fruizione gestita e controllata. In questo senso è tutto il territorio, e in particolare l'entroterra meno denso di insediamenti, a poter dare un contributo rilevante al decollo di un turismo attivo, di scoperta delle località minori e dei paesaggi meno antropizzati.

Analogamente anche il prodotto-mercato dei beni culturali non è da valutare solo in rapporto alla capacità attrattiva dei musei o dei beni storico-artistici più conosciuti e visitati. C'è un patrimonio immenso che abbraccia tutte le epoche storiche e coinvolge costa ed entroterra attorno a temi e percorsi culturali di grande rilievo nelle città come in tante località minori.

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

≈ Il percorso dei distretti turistici verso la specializzazione

L'offerta turistica emiliano-romagnola più evoluta ha ormai da diversi anni cominciato a riconoscersi in un unico, complesso sistema attrattivo lavorando a progetti di promozione che cercano di valorizzare il potente richiamo rappresentato dall'insieme delle peculiarità culturali, artistiche, sociali e produttive che identificano il modo di vivere e di operare tipico della nostra regione. Alcuni club di prodotto stanno dando corpo a questa idea di unire le forze attorno alle tante specializzazioni che identificano il territorio regionale. Il percorso intrapreso va però completato nelle singole aree facendo meglio emergere le specializzazioni zonali, attraverso iniziative promozionali mirate alla valorizzazione delle singole potenzialità del sistema senza sfilacciarsi nel localismo più esasperato.

Occorre rilanciare questa importante acquisizione di metodo per relazionarsi al mercato globale, sviluppando ed arricchendo però anche la capacità locale dei sottosistemi territoriali di valorizzare appieno risorse e vocazioni puntando alla specializzazione dei distretti turistici e delle singole destinazioni.

La ricchezza della gamma delle proposte turistiche deve essere un requisito regionale identificato dai tanti prodotti; a livello locale occorre valorizzare le specializzazioni piuttosto che inseguire l'idea onnivora di sviluppare tutto l'arco dei servizi, magari anche quelli fra loro in stridente contrasto.

La costa nel suo insieme ha un potenziale attrattivo potente, frutto della storia turistica e della complessità attuale dell'offerta; ben più efficace questa capacità attrattiva può diventare se si lavorerà per caratterizzare più compiutamente alcune

aree o distretti specialistici, in grado di evidenziare anche il percorso innovativo del modello turistico costiero e non solo la sua ricca tradizione.

Allo stesso modo dentro ciascun sistema territoriale occorre stimolare una progettualità di elevato profilo che coinvolga in operazioni complesse di concertazione i soggetti privati e pubblici locali rilanciando la propensione a investire nel turismo. Questa progettualità potrà sostenere e orientare i processi innovativi e i percorsi di specializzazione.

Per questo occorre dare priorità a operazioni complesse capaci di effetti di rilancio e riposizionamento significativi per intere località e subsistemi territoriali evitando investimenti ripetitivi.

Per dare l'idea del cambiamento occorre puntare a salti di qualità di forte spessore sia nell'azione imprenditoriale che nell'assetto urbano.

Questo percorso di innovazione e specializzazione presuppone una visione e gestione unitaria delle politiche territoriali e settoriali che consenta da un lato l'apertura dosata e mirata di opportunità territoriali e urbanistiche finalizzate alla salvaguardia e alla valorizzazione delle risorse turistiche primarie e alla specializzazione zonale, dall'altro l'utilizzo di strumenti settoriali e incentivi pubblici più articolati, mirati e selettivi.

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

≈ Il balneare come filiera autonoma da riqualificare

In parallelo a scelte di innovazione e specializzazione orientate alla diversificazione dell'offerta, in alcune aree più vocate e attrezzate (o attrezzabili) si potrà puntare sulla riqualificazione dei settori tradizionali. In particolare il comparto balneare non può pensare di sopravvivere di luce riflessa contando sempre di più su motivazioni integrative. In alcune aree più vocate e pregiate l'offerta balneare deve anzi specializzarsi, può e deve essere ulteriormente qualificata puntando al recupero di clientela internazionale e di consumatori in cerca di una qualità urbana elevata.

Il comparto balneare necessita ancora di cospicui investimenti per migliorare il sistema ricettivo, l'accoglienza e le spiagge e necessita anche di servizi integrativi che arricchiscano la qualità dell'offerta. Relax, quiete, alto coefficiente di servizio sono condizioni vitali per la riqualificazione dei distretti balneari.

A tal fine è necessario prevedere interventi di valorizzazione ambientale e urbana orientati alla qualificazione dell'offerta balneare utilizzando gli spazi e i vuoti urbani in adiacenza a comparti alberghieri e privilegiare progetti di tipo ricettivo che vadano a costituire esempi innovativi di rilancio del comparto alberghiero dedicato ad un balneare ad elevato coefficiente di servizio e di qualità.

In altre parole occorre sviluppare con grande cautela e solo per grandi operazioni di riqualificazione e riposizionamento queste potenzialità residue del sistema costiero romagnolo.

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

Il percorso di specializzazione dei singoli distretti tende a diversificare anche le esigenze di riassetto e riqualificazione dell'apparato ricettivo. Sarebbe sbagliato assumere l'esigenza di qualificazione indifferenziata dell'offerta alberghiera quale elemento orizzontale della nuova politica. Occorre invece tenere conto del fatto che le prospettive di specializzazione interagiscono anche con l'offerta di ospitalità, inducendo nuove esigenze, ponendo all'ordine del giorno nuove tipologie di ricettivo, richiedendo trasformazioni radicali a una quota significativa dell'apparato esistente.

Anche per la costa, in definitiva, occorrono progetti che diversifichino le motivazioni o che comunque creino nuove attrattive e nuove distintività delle diverse aree e delle singole località.

Ciò non significa che le operazioni di salvaguardia e rinnovo della qualità ambientale e territoriale e di valorizzazione delle risorse naturali e storiche non possano riguardare obiettivi rilevanti di riqualificazione e di rilancio del turismo balneare. Anche il prodotto mare può essere riposizionato attraverso operazioni pilota di rinnovo del ricettivo e di riassetto qualitativo di alcuni ambiti costieri.

~ La politica agricola regionale

≈ La specificità dell'agricoltura regionale

L'allargamento verso Est dell'Unione Europea conferisce una importanza tutta particolare e nuovi punti di vista alla riforma della Politica Agricola Comune (PAC) ed alle modalità attraverso le quali possono essere raggiunti gli obiettivi strategici posti alla base dell'azione della Commissione europea. Essi possono essere riassunti nella necessità di raggiungere un migliore equilibrio di mercato, di creare un nuovo assetto commerciale per valorizzare la vocazione all'esportazione dell'agricoltura europea, di preservare lo spazio rurale e tutelare l'ambiente.

In questo contesto la Regione si pone il compito di approntare per il settore agricolo politiche e strumenti necessari a perseguire i grandi obiettivi della qualità, della competitività, della difesa dell'ambiente e dello sviluppo rurale o, in altre parole, a promuovere e sostenere sistemi produttivi fortemente integrati, ad elevata produttività, rispettosi dell'ambiente, che garantiscano produzioni di qualità con un elevato grado di corrispondenza ai mercati.

Si tratta di agire sulla conoscenza dei mercati, sulla ricerca, sui servizi modulati alle esigenze delle differenti aree, sulla implementazione di sistemi di qualità aziendali e di filiera, sulla valorizzazione commerciale di produzioni tipiche e di qualità

certificate, sul mantenimento dei giovani in agricoltura, sulla produzione di beni ambientali e pubblici.

Le politiche regionali di sviluppo muovono dalla considerazione delle caratteristiche originali dei sistemi produttivi territoriali ed assumono a riferimento d'identità peculiare delle produzioni che ne sono espressione, che cercano di valorizzare nel nuovo contesto produttivo e di mercato europeo e mondiale.

La diversità dei sistemi dei prodotti e dei mercati di riferimento deve dunque riflettersi nelle politiche delle Istituzioni le quali sono orientate a migliorare la corrispondenza al mercato ed a preservare ed accrescere i legami tra produzione agricola ed industriale in ogni comparto su tutto il territorio regionale agendo sui fattori e sui soggetti della produzione.

Una rappresentazione d'assieme del comparto evidenzia immediatamente l'alto grado di concentrazione raggiunto in Emilia-Romagna dall'industria alimentare, di ogni dimensione.

L'industria agroalimentare ha trovato in Regione condizioni di sviluppo favorevole che vanno oggi rinvigorite ed imprenditori che vanno sostenuti nello sforzo di adeguarsi alle sollecitazioni poste dalle grandi trasformazioni del comparto.

La sua presenza ha influenzato ed è stata a sua volta correlata all'evoluzione dell'agricoltura stabilendo con la produzione locale legami profondamente differenti, sia in termini di strategia degli approvvigionamenti che di tipologia di prodotto finale.

Evitando inopportune generalizzazioni si può parlare di un elevato tasso di modernizzazione di un comparto che rappresenta, nell'insieme, per le produzioni di eccellenza e per quelle di più largo consumo una risorsa strategica dell'economia regionale, da valorizzare.

Un comparto con una consistente incidenza di prodotti tipici di alta qualità, una diffusa presenza di imprese che applicano tecniche di produzione innovative, integrate e biologiche, livelli di integrazione complessivamente validi in sistemi segnati sovente da una presenza cooperativa forte e radicata

Possiamo individuare un sistema Parmigiano-Reggiano, che ha il suo nucleo identificativo nel tipo di prodotto, nella localizzazione territoriale e nel rapporto allevamento-caseificio a prevalente carattere cooperativo ed artigianale. Un sistema Prosciutto (o sistema carni suine), che ha il nucleo identificativo nella zona della stagionatura di Parma. Un sistema agroalimentare che possiede un nucleo identificativo nella concentrazione delle industrie alimentari del territorio emiliano.

Possiamo identificare un insieme dei seminativi estensivi il cui tratto caratteristico è l'elevata produttività per unità di superficie e per unità di lavoro, in coltivazioni a basso valore aggiunto. Ci sono poi un insieme di circoscritti sistemi vino, il cui nucleo identificativo è dato dalla zona di produzione e dal buon legame di integrazione verticale vigneto-cantina. Un sistema Pomodoro per la concentrazione territoriale della produzione e trasformazione. E infine un forte sistema ortofrutta nel quale sono compresi vari sottosistemi (frutta estiva, pere, fragole, ciliegie, ortaggi), che si esprime con varie concentrazioni territoriali dalla Romagna a Ferrara e Modena. Crescente significato ha assunto il sistema avicunicolo, il cui nucleo

identificativo è l'integrazione verticale della produzione e la localizzazione territoriale a Forlì. Infine da segnalare un sistema Produzione di sementi localizzato soprattutto nel Forlivese-Cesenate e caratterizzato dall'integrazione con imprese multinazionali.

≈ Sviluppo della montagna

Un discorso a parte merita la montagna che, con poche eccezioni, per la parte non compresa in distretti produttivi, si colloca nella prospettiva dello sviluppo rurale, caratterizzata com'è da situazioni di marginalità delle aziende agricole, da un forte invecchiamento degli operatori attivi e da un sottoutilizzo delle risorse locali.

Il dato saliente tuttavia è rappresentato dall'emergere di problemi strutturali, sollecitati dalle trasformazioni in atto, che richiedono forti processi di riorganizzazione territoriale ed aziendale.

Su queste aree, sicuramente svantaggiate, nelle quali l'economia rurale è predominante, occorre perseguire lo sviluppo economico e sociale promuovendo sinergie tra diversi settori e diverse attività imprenditoriali.

Le politiche per lo sviluppo rurale, infatti, devono tendere ad una crescita equilibrata di tutte le iniziative imprenditoriali in area rurale. In questa ottica lo sviluppo dell'agricoltura si affianca alla crescita delle imprese di servizio, dell'artigianato e del commercio. Per questo i programmi di sviluppo rurale sottolineano la salvaguardia e l'incentivazione dell'insieme dei prodotti locali, a partire dall'ambiente naturale, che costituiscono i presupposti di uno sviluppo armonico all'interno del quale le attività agricole, agrituristiche e di valorizzazione di prodotti locali rivestono grande rilievo.

≈ Politiche di filiera

Se il modello di filiera ha rappresentato sino ad oggi lo strumento interpretativo e di politica economica in un certo senso più potente, esso appare oggi evidenziare alcuni segni di possibile obsolescenza concettuale e di intervento.

Il sistema economico, in generale, e il sistema agroalimentare, in particolare, si vanno ormai fortemente globalizzando. Senza soffermarsi su considerazioni già usuali è appena il caso di ricordare che i miglioramenti delle tecnologie di conservazione, la riduzione delle distanze economicamente percorribili dalle merci, l'abbattimento dei sistemi di protezione doganale e impositiva, il graduale ma progressivo omogeneizzarsi dei comportamenti di consumo e delle preferenze alimentari del consumatore internazionale hanno fatto sì che i mercati di riferimento, sia di approvvigionamento che di sbocco finale, per un'impresa di qualsiasi dimensione si siano repentinamente estesi da un ambito locale o regionale ad uno più grande, sovranazionale.

L'insieme di queste condizioni mette in discussione una interpretazione del sistema agroalimentare che vede come sostanzialmente vincolata al territorio la catena che va dalla produzione agricola, alla fase di trasformazione industriale, alla canalizzazione commerciale sino al consumatore finale.

Nel medio-lungo termine il modello di impresa alimentare dominante sembra essere infatti quello di una realtà che riesce a muoversi in maniera coerente e coordinata su più mercati di riferimento, dove per mercati non si intende solo quello di sbocco finale

delle merci, ma anche, e forse soprattutto, quelli di approvvigionamento di materie prime, di risorse umane e manageriali, di know how produttivo e commerciale, di reperimento di risorse finanziarie a titolo di capitale di prestito e di rischio.

Tale capacità di presidio di mercati differenti si va a sovrapporre poi, nell'ambito dei prodotti alimentari di largo consumo, alle già note criticità nella integrazione con i grandi gruppi distributivi che dispongono spesso di masse critiche, di informazioni e potere contrattuale assolutamente dominanti nei confronti della maggioranza delle imprese industriali.

Pertanto, sembra opportuno avanzare una proposta che miri, in primo luogo, ad affiancare alla difesa dell'intera filiera locale, una maggiore valorizzazione delle singole componenti del sistema che dimostrino livelli di efficienza adeguati al nuovo gioco competitivo.

In secondo luogo occorre identificare i vantaggi comparati sostenibili nel medio-lungo termine che il territorio esprime o è in grado di esprimere. Ciò significa da un lato concentrarsi sulle produzioni a vincolo climatico e produttivo ad elevato valore ed ad alta intensità di lavoro, dall'altro attivare tutti gli strumenti adatti ad aumentare il livello di innovatività e autopropulsività del territorio.

Bisogna favorire, ma soprattutto non ostacolare, l'integrazione degli attori del sistema agroalimentare regionale nel nuovo tessuto economico internazionale che permetta l'attivazione o il coinvolgimento in reti internazionali delle componenti maggiormente efficienti del sistema regionale.

Infine, sembra opportuno considerare e gestire separatamente l'agricoltura industriale da quella che è stata definita altra agricoltura. Se la prima deve essere aiutata a raggiungere standard competitivi europei e abituata ad essere non protetta dalla concorrenza, la seconda deve essere gestita secondo un approccio non solo economico ma anche, e soprattutto, insediativo, turistico e ambientale.

Politiche territoriali e orientamento della qualità dei prodotti e dei servizi devono essere realizzati non solo per le aree agricole forti della regione, ma anche per le zone rurali. La nuova prospettiva di sviluppo territoriale suggerisce infatti di affrontare in termini di sviluppo rurale i problemi delle aree agricole esterne ai distretti agro-alimentari e distanti dalle aree di maggiore concentrazione e specializzazione produttiva. In questa ottica l'azienda agricola diventa anche artigianale, turistica ambientale, determinando una pluralità di redditi per il sostegno della famiglia agricola ed il territorio si sviluppa economicamente attraverso una miriade di iniziative diffuse incentrate sui prodotti tipici, sui prodotti di nicchia e sui servizi.

La produzione di nuovi servizi acquista quindi un rilievo notevole rispetto al passato ed è compito delle Istituzioni promuovere la tematica della produzione di beni pubblici. Beni che possono essere realizzati tramite un accordo tra aziende agricole ed amministrazione pubblica e che possono riguardare la tutela del territorio, la cura del paesaggio rurale ed agrario, la rinaturalizzazione del territorio, la difesa dei sistemi territoriali sensibili, le attività di barriera contro l'inquinamento urbano ed industriale, la predisposizione di aree ricreative o funzionali al territorio urbanizzato.

≈ Integrare gli obiettivi ambientali nelle politiche agricole

Appare importante, in questo contesto, sottolineare la necessità di un raccordo fra le politiche territoriali ed ambientali, definite a livello regionale, per affrontare i problemi relativi all'uso plurimo delle risorse all'interno di uno sviluppo armonico dell'economia e della società regionale.

La conservazione dell'ambiente rurale e delle risorse produttive (suolo e acqua) è un valore in sé ed un elemento essenziale dei sistemi di qualità. La tutela della qualità delle risorse è dunque doppiamente importante: per la qualità della vita e per la qualificazione delle produzioni agricole. L'azienda agricola riveste il duplice ruolo di artefice e beneficiario di un efficace presidio del territorio. Un ruolo che va riconosciuto dalle istituzioni in quanto risponde all'interesse pubblico e che si esprime nella preservazione e nel ripristino degli ecosistemi e dei paesaggi rurali e nella diffusione di tecniche di produzione proprie di un'agricoltura sostenibile.

La sua presenza e il suo apporto vanno considerati all'interno dell'impegno fisiologico delle istituzioni nella prevenzione dei fenomeni di dissesto idrogeologico, nella regolazione del deflusso e dello smaltimento delle acque, nella disciplina dell'uso delle risorse idriche a fini civili e produttivi.

Si prospettano per la Regione tre piani di intervento riferito al rapporto agricoltura-ambiente.

Per quanto riguarda la sostenibilità e la compatibilità dell'agricoltura intensiva, occorre intervenire nel processo di messa a punto e di adozione delle tecniche agricole e di allevamento che minimizzino l'impatto, che siano compatibili con le altre attività antropiche e che mantengano la caratterizzazione del paesaggio agrario.

Là dove le tecniche intensive non possono essere applicate per motivi di sostenibilità ambientale o dove sono state abbandonate per ragioni economiche, potranno essere messi in atto interventi decisamente più conservativi rispetto al raggiungimento della sostenibilità. In questo senso la tutela, o meglio la ricostruzione del paesaggio agrario e degli ambienti agricoli, è un obiettivo da perseguire assieme alla tutela e alla ricostruzione degli ambienti spontanei e naturali.

Infine, dove le relazioni sono meno semplici della pura sostenibilità o della tutela e ricostruzione, si entra nel campo dello sviluppo rurale, entro il quale si possono esplorare le relazioni tra le tecniche produttive, gli attori sociali, gli agenti economici degli altri settori produttivi, l'ambiente ed il paesaggio.

Per la tutela e la ricostruzione di ambienti naturali e agricoli si dovrà far riferimento ad azioni per il sostegno dell'agricoltura biologica, per la riduzione dell'impatto delle pratiche agricole e zootecniche sul terreno e per la rinaturalizzazione e il rimboschimento anche in pianura.

Le aziende agricole potranno contribuire alla formazione di parchi e zone umide e alla ricostruzione o al mantenimento di sistemazioni agrarie, di costruzioni rurali e di sistemi di allevamento ormai abbandonati. In zone delimitate e in accordo con gli enti locali potranno essere avviati interventi concernenti la produzione di beni pubblici finalizzati fra l'altro anche alla ricostruzione di zone naturali e al mantenimento del paesaggio agrario.

Diventa sempre più necessario raccordare le politiche urbanistiche ed insediative con quelle agricole per massimizzare i risultati in fatto di assetto del territorio, di

conservazione del patrimonio edilizio rurale storico e di cura del paesaggio. La produzione di beni pubblici e il commercio dei prodotti di nicchia insieme consentono una certa vitalità economica, che garantisce la permanenza dell'azienda agricola e l'utilizzo delle risorse locali, altrimenti non allocabili. Un programma così formulato favorisce il mantenimento delle specie naturali o agricole vegetali e animali che potrebbero sparire sia con la completa rinaturalizzazione, sia con un'agricoltura modernizzata di tipo intensivo.

L'obiettivo centrale della politica per l'ambiente resta tuttavia in Emilia-Romagna quello di introdurre pratiche compatibili nell'ambito dell'agricoltura e della zootecnia intensive che caratterizzano la regione.

La strada principale scelta, quella della promozione della produzione integrata, consente di raggiungere, accanto alla più limitata diffusione dell'agricoltura biologica, una effettiva e consistente diminuzione di input chimici e una razionalizzazione dell'impiego dei reflui zootecnici attraverso un maggior controllo dei processi produttivi.

Per le zone montane assume invece particolare rilievo il rapporto tra forestazione e agricoltura correttamente rivolto alle sue molteplici potenzialità: quale elemento di valorizzazione del paesaggio, quale componente dell'attività produttiva e di mantenimento del tessuto imprenditoriale e infine come fattore di salvaguardia dai rischi di dissesto idrogeologico.

Obiettivo importante dei prossimi anni è anche l'applicazione accurata e l'aggiornamento delle normative specifiche per ridurre l'inquinamento, in particolare quello dovuto ai nitrati di origine zootecnica, nonché di una nuova disciplina per l'utilizzazione dei fanghi in agricoltura.

Un contributo in tal senso potrà venire dalla omologazione delle normative in tutto il bacino del Po, che peraltro potrà costituire anche l'allineamento dei costi delle imprese.

Un bene prezioso è costituito dalle risorse idriche. La loro preservazione sotto l'aspetto della qualità e della quantità attraverso un uso razionale e programmato rappresenta un obiettivo fondamentale. All'interno del quadro generale definito in ambito regionale dalla pianificazione delle risorse idriche, è necessario rafforzare le politiche tese al consolidamento e sviluppo della rete infrastrutturale di gestione delle acque ed in particolare al completamento del sistema di distribuzione ad uso plurimo delle acque del Canale emiliano-romagnolo. Questo obiettivo, che assume la dimensione generale ed ambientale e non solo agricola del CER, può trarre impulso da un progetto che ricerchi apporti di risorse pubbliche e private e nuovi strumenti di gestione finanziaria funzionali a raggiungere l'obiettivo, altrimenti impraticabile, della realizzazione delle adduzioni secondarie ad uso irriguo.

~I trasporti e la mobilità

≈La domanda

La globalizzazione delle relazioni socio-economiche è il motore principale che spinge alla crescita di mobilità che interessa l'area emiliano-romagnola. Non sono infatti ragionevolmente ipotizzabili massicci fenomeni di sostituzione della mobilità

persone e merci con mobilità di informazioni. Al contrario, lo sviluppo delle comunicazioni telematiche tende ad ampliare le relazioni di produzione e consumo e quindi a moltiplicare ulteriormente il numero e la gittata degli spostamenti di persone e merci.

Dal punto di vista del trasporto persone e merci, accanto alla crescita quantitativa, gioca un ruolo cruciale la crescita di varietà e variabilità delle origini-destinazioni. Esiste un tendenza generale dell'industria a modificare i parametri relativi alla varietà delle produzioni, alla dimensione dei lotti di produzione e di spedizione, alla frequenza delle consegne, alla varietà delle destinazioni.

La direzione di evoluzione è ben delineata verso una riduzione dei lotti e dei tempi di consegna, favorita dall'introduzione massiccia di automazione flessibile nelle industrie, e verso un aumento di varietà dei prodotti e delle destinazioni.

Le imprese, infatti, per mantenersi competitive sono costrette a variare frequentemente la gamma delle produzioni e dei mercati di approvvigionamento e di sbocco, dando luogo ad una grande variabilità e complessità di questi fenomeni che interagiscono l'uno sull'altro determinando forti non linearità nella crescita dei flussi.

Per ragioni speculari, in parallelo al trasporto delle merci si è molto intensificato anche il trasporto delle persone per motivi di affari. In modo simile al caso delle merci, anche nel trasporto persone sono aumentate esponenzialmente la varietà e la variabilità dell'insieme di origini-destinazioni.

Inoltre, la dispersione territoriale degli insediamenti e l'allargamento delle relazioni hanno determinato uno scenario nel quale risulta inevitabile la rarefazione dell'offerta collettiva di trasporto, frequenza, accessibilità, destinazioni offerte e il conseguente uso del mezzo individuale si è trasformato rapidamente in un potente fattore di inefficienza nella conduzione degli affari.

La crescita di varietà e variabilità della domanda di trasporto non investe solo l'approvvigionamento, la produzione e la distribuzione delle merci. Le imprese vengono sempre più coinvolte in catene relazionali mobili a vario grado di stabilità: partecipazioni azionarie, joint-ventures o accordi di produzione, di ricerca e di commercializzazione che costringono ad un elevato grado di negoziazioni, verifiche e controlli che richiedono un gran numero di contatti non delegabili a routine amministrative.

Al di fuori del mondo degli affari, il sistema dei trasporti è poi sottoposto a pressione dall'evoluzione dei modelli di consumo.

I viaggi per motivi di turismo registrano la deconcentrazione della domanda sotto il profilo temporale: periodi più brevi e più distribuiti durante l'anno, a cui si sommano circostanze di turismo occasionale. Le offerte turistiche si moltiplicano e vengono forzate da una grande quantità di attori economici ed istituzionali. Inoltre l'immensa varietà e variabilità delle merci offerte viene raccolta tramite le logistiche di produzione e distribuzione in determinati terminali di contatto con il cliente. Il territorio si popola di una grande varietà di punti di vendita, ciascuno con le proprie formule di localizzazione e di marketing generando un doppio circuito di mobilità

persone e merci: il circuito dato dalla molteplicità delle catene di distribuzione finale e il circuito di mobilità del consumatore.

La conseguenza di questo intrecciarsi di spinte di trasformazioni è una crescente dissociazione nelle relazioni fra funzioni insediative, una perdita di forma, una moltiplicazione di polarità attrattive a bassa intensità, una crescita esplosiva di erraticità nei flussi di mobilità.

Il territorio, inteso come sistema insediativo, è chiamato a compatibilizzare questa varietà delle relazioni individuali che originano spostamenti fra luoghi di abitazione e luoghi di lavoro, studio, svago, di rapporti con servizi di interesse pubblico che costituiscono i flussi generati dai residenti, produttori o consumatori, in un certo territorio.

Ma il territorio stesso è anche sede di attività attrattive anche per gli ambienti esterni che accresce la domanda di mobilità. Questo non è di per sé negativo, anzi l'attrattività verso l'esterno è espressione di un successo competitivo delle funzioni insediate e quindi è sempre auspicabile che cresca. Perfino i flussi di puro attraversamento, che in generale costituiscono un costo rilevante per il territorio attraversato, possono in parte convertirsi in occasioni di sviluppo di intermediazione, soprattutto per quelle aree che hanno rilevanti risorse di imprenditorialità e di infrastrutture.

Queste ultime considerazioni ci introducono ad un importante aspetto della problematica dei trasporti intesa non solo come problema di razionalizzazione interna, ma anche come occasione di sviluppo. Due sono gli aspetti che interessano la problematica dei trasporti in Emilia-Romagna: lo sviluppo delle relazioni Nord-Sud d'Italia e la nodalità della regione nelle reti di mobilità continentale.

≈L'offerta

La risposta più efficace ad una grande ed erratica crescita di mobilità è la creazione di reti che colleghino nel modo più connesso possibile il maggior numero possibile di punti di generazione di traffico.

Il vantaggio di uno schema reticolare connesso rispetto ad un semplice insieme di tratte è duplice: le reti consentono di incassare varietà e variabilità della domanda di percorsi e di espandere il loro potenziale in modo molto superiore al semplice incremento di singole infrastrutture di base.

Non stupisce che sia stata la rete stradale e quindi il traffico automobilistico, soprattutto privato, a reagire più prontamente alla crescita di volume e di varietà della domanda di trasporto merci e persone. La rete stradale data aveva infatti una grande riserva di potenziale e il mezzo di trasporto auto privata era, con pochi limiti, prontamente disponibile.

Al contrario, la dispersione territoriale degli insediamenti e la varietà e variabilità della domanda riduceva le potenzialità del trasporto collettivo in quanto ne sconvolgeva le possibilità di organizzazione efficiente per quanto riguarda i costi di gestione, la programmazione degli itinerari e, soprattutto, la qualità del servizio aderente alla varietà e alla variabilità della domanda.

Le politiche di trasporto urbano si sono spesso ridotte a istituire servizi per raggiungere presidi invalicabili di alcune località come i centri storici,

opportunamente resi inaccessibili all'uso del mezzo privato, che hanno retto più per una canalizzazione forzosa sul mezzo collettivo che per la qualità dell'offerta.

E' evidente che tali iniziative, peraltro ben giustificabili da altri punti di vista, possono essere considerate politiche di difesa-contenimento più che politiche strategiche di riorganizzazione della presenza dei mezzi collettivi nei mercati di trasporto.

Ciò è importante anche per le ipotesi di introduzione di trasporto su ferro in aree centrali di aree metropolitane. Se infatti la base di tali ipotesi rimane una strategia locale di contenimento dall'assalto di auto private verso il centro storico, non risulteranno chiari né quale debba essere il disegno di rete, né quali siano le potenzialità effettive del mezzo collettivo sul medio e lungo termine, cioè in condizioni di crescita nel territorio di insediamenti che assumono una nuova centralità oltre a quelle rappresentate dai centri storici.

A fronte della varietà e variabilità della domanda c'è da chiedersi quale sia il potenziale effettivo di modi alternativi di trasporto.

Il vantaggio della rete stradale si è determinato sia dal fatto di essere rete effettiva, sia dal fatto di veicolare un mezzo estremamente disponibile, cioè l'auto privata.

Le differenze dei sistemi di trasporto collettivo su questi punti costituiscono di per sé degli svantaggi competitivi: è importante stabilire quanto e in che modo essi siano parzialmente recuperabili.

Innanzitutto il mezzo collettivo (aria, ferro, gomma) dispone di norma di una rete propria rarefatta e con scarsi punti di accesso e, in certi casi, addirittura il termine rete è addirittura improprio ed è più utile al produttore del servizio che all'utente.

In secondo luogo tali reti sono servite da mezzi non prontamente disponibili, il che implica un adattamento all'offerta da parte del potenziale cliente e, fatto spesso trascurato, un reperimento di informazioni sia per l'eventuale adattamento che per l'accesso al mezzo collettivo (biglietti, prenotazioni, e così via).

In terzo luogo, le reti di trasporto collettivo hanno in genere un basso livello di strutture di interfaccia con altre reti: il caso più evidente è dato dall'accoppiamento fra rete stradale e ferroviaria, in genere non servita da parcheggi adeguati.

In sintesi, il mezzo collettivo tende ad essere schiacciato nella sua competitività da una domanda sfuggente ed erratica e da una offerta fatta per brandelli di rete fra loro scarsamente cooperanti.

E' da qui che bisogna ripartire per innescare sinergie di rete che recuperino al mezzo collettivo una presenza rilevante e promettente anche sul lungo periodo.

≈ Una prospettiva possibile

Per predisporre una politica regionale capace di corrispondere alla domanda di trasporto occorre innanzitutto distinguere fra spostamenti di breve, medio e lungo raggio.

Questa distinzione diventa abbastanza importante se ci si pone nell'ottica di riconnettere le reti di trasporto già esistenti o in formazione.

Mentre la mobilità a breve raggio diventa sempre più erratica, la mobilità a lungo raggio viene forzata all'interno di una struttura di offerta ben definita gerarchicamente, senza che ciò deprima la varietà dell'offerta stessa.

La rete di lungo raggio in cui la mobilità è più potentemente organizzata è il trasporto aereo.

Due aspetti si rivelano decisivi. Da un lato i flussi vengono massificati caricando dallo spoke su uno stesso aereo passeggeri con destinazioni diverse, lo stesso vale per gli aerei in partenza dall'hub, in quanto ogni aereo con una determinata destinazione carica passeggeri con origini diverse.

Si tratta di una organizzazione reticolare e dello sfruttamento di un potenziale di offerta che non sarebbe neppure immaginabile se il trasporto aereo si basasse su singole tratte. La sincronizzazione fra le ondate di arrivi e le ondate di partenze è l'elemento chiave che consente alla compagnia di offrire voli indiretti da un gran numero di destinazioni verso un gran numero di destinazioni. Dall'altro la massificazione dei flussi consente alle compagnie di aumentare le frequenze in immissioni ed emissioni sull'hub e di aumentare il numero di origini e destinazioni finali offerte

In pochi anni tutta la pianura padana è stata involupata dalla rete europea, che è la base per raggiungere anche un gran numero di destinazioni intercontinentali, non direttamente dalla maggior parte degli aeroporti padani attingibili se non con prestazioni molto modeste.

L'Emilia-Romagna è entrata in questo circuito tramite l'aeroporto di Bologna che fra il 1990 e il 1995, sotto l'impulso delle principali compagnie aeree europee, ha aumentato le destinazioni internazionali dirette, le frequenze, ma soprattutto le potenzialità del volo indiretto.

Per l'Emilia-Romagna l'effetto rete si è esplicitato innestando l'aeroporto di Bologna in una rete potentemente organizzata sfruttando in questo modo l'intero potenziale delle varie compagnie europee semplicemente connettendosi con gli scali principali delle stesse.

Data la fortissima concorrenza internazionale delle compagnie aeree, non è affatto da escludere che altri aeroporti emiliani possano essere innestati sulla rete europea

Questo può avvenire anche con un numero molto limitato di collegamenti, in quanto è sull'aeroporto principale che si verifica la moltiplicazione delle destinazioni.

L'effetto rete non è comunque limitato al trasporto aereo, l'altro grande sistema in formazione alla scala continentale è quello costituito dall'Alta Velocità ferroviaria. Le tratte italiane si inseriranno in un sistema continentale, in via di completamento negli stati della Unione, con proiezioni future verso l'Est europeo.

Alla scala europea, che è quella più rilevante per i collegamenti veloci, le tratte italiane funzionano come le parti periferiche della rete A.V. continentale con rilevanti possibilità di costituire in futuro una importante connessione sulla direttrice est-ovest dell'Europa centromeridionale.

A scala nazionale Bologna è un nodo molto rilevante della sottorete in quanto è il punto di diramazione verso nord di tutte le direttrici e dunque servito con una

frequenza particolarmente elevata. Bologna è poi il punto di aggancio di altre linee nazionali, tradizionali o velocizzate, e comunque in via di riorganizzazione come la direttrice adriatica.

Occorre tenere presente però che il potenziamento della rete ferroviaria attraverso la realizzazione di nuove tratte e l'ammodernamento di quelle tradizionali non risolve di per sé il problema di trasformare la rete fisica in una rete integrata di servizi.

Anche in questo caso una adeguata organizzazione a rete è la strada per aumentare i livelli prestazionali del servizio per svariate esigenze, senza ridurre l'economicità di gestione.

La varietà di servizi offerti da una integrazione reticolare all'interno del nodo ferroviario è peraltro l'unica strada per tentare di riconquistare quote di mercato al mezzo automobilistico privato, oggi dominante fino alle medie distanze e ancora molto incidente anche sulle distanze medio-lunghe.

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

Innanzitutto non è da trascurare sul piano strategico la possibilità che la connessione fra i principali aeroporti della pianura padana tramite una rete ferroviaria integrata e articolata su più livelli prestazionali consenta un aumento della competitività del complesso trasportistico nazionale, oggi in grave ritardo e senza autonomia strategica.

Ma più concretamente oggi è un obiettivo primario costruire delle vere e proprie piattaforme integrate di trasporto sia nelle principali città europee che in città medie. Questa caratteristica, a medio termine, può apportare vantaggi competitivi rispetto a città o sistemi regionali concorrenti che si limitino a spezzoni di modalità di trasporto slegati fra loro.

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

Per quanto riguarda l'Emilia-Romagna ciò vale soprattutto per Bologna che è nodo dell'Alta Velocità, della ferrovia tradizionale, del fascio autostradale e della rete aeroportuale.

E' solo in quest'ottica, che è poi l'ottica non del produttore ma dell'utente collettivo, che si giustifica una connessione fra stazione centrale e aeroporto. Considerata come un servizio per i soli passeggeri che scelgono la combinazione treno-aereo è probabilmente incapace di offrire frequenze e tassi di riempimento minimi; considerata invece come canale di collegamento fra reti stradali, ferroviarie, aeroportuali essa è in grado di rispondere ad una grande varietà di domande, comprese quelle che non hanno né l'aeroporto, né la stazione di Bologna come destinazione finale. Ciò comporta la messa in opera di adeguati parcheggi

scambiatori che a ben vedere, proprio perché non più a servizio esclusivo di un solo modo e perché ottimamente serviti da una pluralità di modi e prestazioni, possono diventare i primi e veri parcheggi scambiatori per la città, per l'area metropolitana o l'hinterland, per la regione.

La conseguenza di questo insieme di nodalità rende l'ipotesi di piattaforma per Bologna di interesse immediato per l'intera regione. Infatti attraverso la piattaforma bolognese, su cui spiove una pluralità di modi e di livelli prestazionali, si istituisce una connessione fra le diverse stazioni ferroviarie della regione e i *gate* di allacciamento delle reti a lunga percorrenza.

Ciò comporta che, sia pure a scala minore, l'impostazione dell'integrazione intermodale venga applicata anche alle altre città, rendendo le stazioni ferroviarie facilmente accessibili e i servizi ferroviari ad alta cadenza e con molte possibilità di uso.

Progettare l'integrazione delle reti di trasporto collettivo, trasformandone i nodi in piattaforme multinodali, può consentire di massificare la domanda e quindi di implementare il mezzo pubblico a livelli impensabili se ciascuna rete di mezzi pubblici fosse progettata separatamente. L'effetto rete producibile non riguarda solo l'accesso della regione a servizi di medio-lungo raggio, ma ha una relevantissima ricaduta anche per il breve-medio raggio: la varietà di offerta che l'integrazione reticolare mette a disposizione può diventare competitiva con il mezzo privato.

Una strategia di integrazione è un processo autorganizzativo: da un lato, infatti, consente di definire e adattare reciprocamente tutti gli elementi rilevanti del sistema, dall'altro consente di migliorare le prestazioni, man mano che l'utente ne sperimenta le potenzialità.

La Regione ha un ruolo decisivo e non surrogabile in questo processo.

Infatti, ciascun attore ferroviario, stradale, aeroportuale è interessato ai propri progetti e di norma si misura con quelli di altri soggetti solo per quel tanto che li porta in rotta di collisione su uno stesso mercato. Fra l'altro, anche laddove più attori competono sullo stesso mercato, spesso fanno ciò in un'ottica di tratta e non di rete.

Anche gli attori istituzionali locali hanno una visione parziale: chi è interessato direttamente dalle grandi nodalità di trasporto si preoccupa degli impatti sul proprio territorio di servizi che in larga misura sono per estranei; chi viene saltato si lamenta di essere tagliato fuori dalle grandi correnti di servizio e richiede di essere inserito anche se ciò significa un abbassamento per tutti delle prestazioni; infine chi viene saltato come servizio spesso paga i prezzi dell'impatto territoriale.

Nessuna di queste ragioni parziali è di per sé irragionevole, ma testimonia del grado ancora estremamente basso di leggibilità del potenziale di rete.

La Regione è il soggetto che presidia meglio di altri l'interesse dell'effetto rete. Essa infatti non ha particolari problemi competitivi con enti di pari grado e non manca di nodalità di livello nazionale ed internazionale da rivendicare, almeno nel trasporto delle persone. Essa ha una chiara visione del fabbisogno relazionale sia per quanto riguarda le aree che già oggi lo esprimono apertamente, sia per quanto riguarda le aree ancora deboli, ma per le quali l'offerta di servizi può funzionare come fattore di sviluppo. La Regione infine abbraccia un campo di osservazione che non è troppo

piccolo da comportare una miopia sulle relazioni interurbane o interprovinciali, né troppo grande da costringere a ridurre il campo di relazioni osservate ad un piccolo insieme di elevato rango. Queste relazioni peraltro non sfuggono alla dimensione regionale, come è evidente nel caso delle reti di Alta Velocità europea o della riorganizzazione alla stessa scala dei sistemi aeroportuali.

La questione del potenziale di rete ha una tale rilevanza ad ogni scala della mobilità in regione, da costituire di per sé il contenuto della pianificazione strategica. Essa è il prerequisito che decide l'efficacia e l'efficienza di una grande quantità di progetti nella regione, anche di taluni che apparentemente sembrerebbero di stretta pertinenza locale.

≈ La logistica integrata

Nel settore del trasporto delle merci il campo della logistica si presenta particolarmente interessante per la regione. Innanzitutto sono presenti in regione infrastrutture di primo piano in forte crescita e con grandi potenzialità, molteplici attività nella distribuzione e movimentazione delle merci, competenze organizzative consolidate. In secondo luogo il tessuto di piccole e medie imprese è ancora oggi privo di adeguate strutture logistiche di supporto e la trasformazione della produzione comporterà una maggiore quantità e variabilità dei flussi di merci. Infine il potenziamento del campo della logistica non è senza effetti sulle scelte organizzative, di mercato e di prodotto delle imprese.

Le infrastrutture terrestri del nord Italia funzionano oggi da terminali periferici delle reti logistiche europee, sono luoghi di pura origine o destinazione dei flussi al servizio di produttori di un ristretto hinterland, non sono ancora realtà organizzate sull'intermediazione dei flussi sulle lunghe distanze.

L'area di mercato delle infrastrutture logistiche regionali si riduce a limitate quantità di produzioni agricole e industriali poco più che locali; il limite d'espansione è rappresentato dalle infrastrutture delle regioni vicine potenzialmente concorrenti, in particolare gli interporti di Verona e di Padova, o da altre infrastrutture i cui servizi si mostrano più appropriati ed efficaci per gli operatori locali. Anche le infrastrutture portuali e aeroportuali, di per sé aperte alle relazioni a lunga distanza, non presentano una situazione più rosea in quanto agiscono come attori minori nel mercato europeo e internazionale sempre più concorrenziale e selettivo.

Lo scenario attuale, costruito sulla tendenza alla concentrazione su poche piattaforme logistiche europee, sarà con tutta probabilità sconvolto dalla dinamica evolutiva dell'offerta e della domanda logistica. Nel prossimo futuro infatti l'organizzazione manifatturiera richiederà flussi crescenti di servizi logistici legati alla rilevanza che ha assunto la specializzazione e la divisione del lavoro fra imprese legate in rete ma sempre territorialmente più distanti. Il raggio medio della distribuzione peraltro tende ad ampliarsi per effetto della deverticalizzazione dei cicli produttivi, dell'esternalizzazione di produzioni e di servizi, della personalizzazione dei prodotti e in generale dell'aumento di varietà e variabilità dei fabbisogni di relazione.

L'ampliamento del raggio medio della divisione del lavoro è dovuto anche all'ingresso nell'area della produzione moderna di paesi emergenti cui sono decentrate parti del ciclo produttivo, all'apertura dei distretti industriali verso

rifornimenti e sbocchi diversificati, al crescente utilizzo di piccole imprese manifatturiere e di imprese di servizi esterni all'area distrettuale.

In prospettiva la riorganizzazione produttiva consumerà maggiori servizi logistici e con ciò si porrà non solo un problema di adeguamento delle strutture logistiche alla domanda di servizi espressa dalla struttura manifatturiera attuale, ma anche l'evoluzione delle imprese per quanto riguarda tempi, direzioni e competitività che la stessa evoluzione logistica può determinare.

E' in questo scenario che emergono con chiarezza sia le potenzialità di un'area logistica regionale, che nuovi ruoli per gli operatori locali.

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

I processi di coordinamento fra una grande pluralità di attori non sono pianificabili ex ante, ma sono processi di autorganizzazione aperti, nei quali ciascun attore deve definire e riorientare le proprie strategie e nei quali vengono ad inserirsi operatori esterni.

Innanzitutto occorre considerare i soggetti pubblici istituzionali i cui progetti di potenziamento infrastrutturale si sono formati in epoche diverse, con diverse ambizioni e aspettative, con scarso collegamento, quando non in conflitto. Ciò ha complicato i rapporti con lo Stato, in alcuni casi largamente inadempiente, e in particolare con le Ferrovie dello Stato.

Il primo passo è dunque la rilettura dei progetti esistenti per ogni singola infrastruttura e la loro rielaborazione alla luce di un disegno organico.

In secondo luogo occorre promuovere un maggiore coordinamento fra gli enti e le società a partecipazione pubblica che operano nelle principali infrastrutture e che possiedono un'esperienza di rapporti e di relazioni con gli operatori nazionali ed internazionali.

La formazione di un sistema logistico regionale si presenta come una grande opportunità per riqualificare le attività specializzate già oggi presenti, in particolare quelle di intermediazione internazionale, in segmenti logistici, ed è necessaria per creare dei sistemi di servizi logistici che possano favorire la ristrutturazione e la riqualificazione di importanti segmenti produttivi in agricoltura, nei distretti industriali e nel terziario.

La presenza di un efficiente sistema logistico è inoltre decisivo per attrarre operatori nazionali ed internazionali alla ricerca di luoghi attrezzati in cui insediare le proprie attività produttive o distributive.

Una simile prospettiva assume particolare rilevanza sia per operare il rilancio, la qualificazione e la specializzazione delle società pubblico-private che operano

direttamente nella logistica dei trasporti, o in aree afferenti come i mercati o le fiere, sia per riposizionare gli investimenti infrastrutturali in un quadro coerente volto non solo all'incentivazione di alcuni segmenti (singoli centri merci, singole tratte di collegamento), ma anche ad una organica integrazione fra i singoli elementi del sistema, in particolare la connessione fra reti interne ed esterne.

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

1.2.3 - Il sistema sociale

Il rapporto tra politiche socio-sanitarie e programmazione territoriale

Esiste una stretta interdipendenza tra politiche socio-sanitarie e programmazione territoriale sia sul piano strategico che su quello strettamente operativo.

La rete dei servizi sanitari e sociali costituisce una base fondamentale dello sviluppo economico e della qualità della vita nella regione, in quanto questi servizi rappresentano una risorsa per la occupazione e fanno parte delle risorse di contesto che la programmazione territoriale deve considerare fra le opportunità produttive dei territori. Contemporaneamente, la programmazione della distribuzione geografica dei servizi e, in larga misura, la scelta del modello della loro organizzazione interna sono condizionate dalle caratteristiche degli insediamenti abitativi, dall'andamento demografico, dal sistema dei trasporti, nonché dalle dimensioni e dalla qualità del sistema formativo universitario, che esercita effetti diretti ed indiretti sulla organizzazione delle unità produttive attraverso la numerosità e la qualità dell'offerta.

La programmazione degli interventi in campo sociale e sanitario è subordinata alla programmazione territoriale e strategica regionale, in quanto condizionata dalle scelte di governo degli insediamenti abitativi e produttivi, dalle opzioni relative alla gestione dei servizi e dalle politiche più complessive di sviluppo socio-economico; essa è anche contemporaneamente partner paritetico, o addirittura condizionante rispetto alle scelte di politica territoriale, in quanto la qualità e l'efficienza del sistema di welfare rappresentano una condizione fondamentale anche per garantire il migliore e più equilibrato sviluppo economico e territoriale.

Caratteristiche demografiche e sociali

La popolazione dell'Emilia-Romagna presenta alcune caratteristiche fondamentali che influenzano il livello ed il tipo di consumo di servizi sociali e sanitari: invecchiamento progressivo, solo parzialmente temperato da una ridotta ripresa della natalità; crescente presenza di popolazioni immigrate da diversi paesi extracomunitari; evoluzione del ruolo della famiglia e dei comportamenti dei giovani; elevati livelli di reddito e sofisticati modelli di consumo.

~ Riduzione e invecchiamento della popolazione

L'Emilia-Romagna è, dopo la Liguria, la regione italiana con la più elevata proporzione di anziani e di vecchi. Nel 1997, le proporzioni di residenti ultrasessantacinquenni e ultrasettantacinquenni erano pari rispettivamente al 21,6% e al 9,8% della popolazione, molto superiori a quella delle regioni Veneto e Lombardia, a cui la Regione Emilia-Romagna viene spesso impropriamente assimilata.

La popolazione della regione, in diminuzione fin dagli anni '80, ha registrato negli ultimi due anni una lieve ripresa, dovuta principalmente alla regolarizzazione degli stranieri immigrati, con un incremento nel 1996 di 12.000 residenti rispetto al 1995 e di circa 8.000 nel 1997.

Il processo di invecchiamento, negli ultimi anni ha registrato un costante aumento. La proporzione di ultrasessantacinquenni è passata fra il 1994 ed il 1997 dal 20,8% al 21,6%, con un massimo del 25,9% nell'ambito territoriale di Bologna città ed un minimo del 18,4% nella città di Rimini. Ancora più marcato è l'aumento della popolazione di età superiore a 75 anni, passata nello stesso periodo dallo 8,7% al 9,8%, con un valore massimo nella Azienda UsI Bologna città (12,1%) e minimo a Rimini e Cesena (7,9% e 8,1%, rispettivamente).

La timida ripresa del tasso di natalità, che passa dal 7,1(del 1990 al 7,6(nel 1997, con punte massime a Reggio Emilia (8,6(), Rimini (8,5()) e Modena (8,4()) non è stata quindi sufficiente ad invertire il trend demografico della regione, che continua a caratterizzarsi per un invecchiamento della popolazione che avviene sia per l'allungamento della aspettativa di vita (invecchiamento "dall'alto"), sia per la riduzione della numerosità delle classi di età più giovani (invecchiamento "dal basso").

L'evoluzione futura è verso una riduzione della popolazione, stimabile attorno al 1,0% per l'anno 2010 (pari a circa 4.000 unità), associata ad un suo ulteriore invecchiamento, con un aumento della proporzione di ultrasessantacinquenni, in cui assumerà un peso rilevante la popolazione di 80 anni e oltre. Le proiezioni di popolazione fanno prevedere che nel 2010 la proporzione di soggetti di età superiore a 65 anni raggiungerà il 24,7% della popolazione della regione (verso l'attuale 21,6%). Gli anziani con oltre 80 anni rappresenteranno il 33,3% della popolazione anziana (con età pari o superiore ai 65 anni) ed il 8,2% della popolazione complessiva, a fronte dell'attuale 5,5%.

Un elemento particolare di complessità per la programmazione regionale è dato dalla elevata variabilità osservata a livello provinciale e comunale nelle caratteristiche della popolazione residente. Mentre alcune aree condividono, talora in forma molto accentuata, le tendenze complessive regionali alla riduzione quantitativa e all'invecchiamento della popolazione (Piacenza, Bologna, Ferrara), altre sono in fase di espansione (Reggio Emilia, Modena, Rimini, Cesena) e presentano una più accentuata tendenza al ringiovanimento della struttura demografica, in conseguenza sia di una ripresa della natalità sia di dinamiche migratorie più vivaci, che hanno neutralizzato efficacemente la componente naturale, negativa quasi in ogni comune della regione. L'instabilità della evoluzione demografica dei territori regionali è comunque evidenziata dalla ripresa della natalità segnalata negli ultimi anni nella

area metropolitana di Bologna, che appare tuttavia ancora insufficiente ad invertire le tendenze del saldo naturale.

L'impatto dei mutamenti delle dimensioni e della struttura della popolazione sui costi della assistenza sociale e di quella sanitaria rappresenta una delle principali incognite dei sistemi sanitari dei paesi ad economia sviluppata. L'assunzione che l'invecchiamento della popolazione comporti ineluttabilmente un aumento dei costi dell'assistenza è tuttavia ingiustificata per almeno due motivi. In primo luogo, l'aumento della proporzione di soggetti anziani in una popolazione non si accompagna necessariamente ad un aumento della frequenza e/o della durata e/o della gravità della disabilità dei suoi soggetti, che è determinata dagli stili di vita e dalle condizioni di vita e di lavoro degli individui e delle comunità. In secondo luogo, proiettare nel futuro il costo dei servizi attualmente resi agli anziani non tiene conto delle profonde trasformazioni in corso sulle modalità di assistenza alla popolazione anziana quanto a tipologia dei servizi e a forme di intervento.

La semplice trasposizione nel futuro degli attuali costi dell'assistenza erogata ad una popolazione anziana con gli attuali livelli di disabilità secondo forme e modelli organizzativi dei servizi destinati ad una rapida trasformazione tende quindi a sovrastimare il futuro fabbisogno finanziario. Questo si applica soprattutto ad una Regione come l'Emilia-Romagna che ha fortemente privilegiato le politiche di prevenzione e di promozione della autosufficienza nella popolazione anziana, gode di un robusto tessuto sociale, ricco di associazioni di volontariato, ed è particolarmente impegnata nella diffusione di forme innovative di assistenza.

~ Calo della fecondità

Uno dei fenomeni più rilevanti nel quadro sociale emiliano-romagnolo è costituito dal bassissimo tasso di fecondità delle donne emiliane. Questo fenomeno contribuisce fortemente a determinare uno scenario sociale che prevede per i prossimi decenni una fortissima diminuzione della popolazione infantile e un insufficiente ricambio demografico.

Che dietro questo fenomeno vi sia in qualche modo l'alto tasso di attività delle donne che caratterizza l'economia ed il mercato del lavoro regionale sembra indubbio: nella misura in cui più donne dedicano tempo ed energie ad un lavoro retribuito, fuori casa che impone talvolta precisi vincoli, è comprensibile che la scelta di fare figli, o di fare più di un figlio, diventi socialmente sempre più costosa. A ciò si aggiunge il fatto che anche in Emilia-Romagna il regime di divisione del lavoro domestico è sostanzialmente di tipo mediterraneo, penalizzante per la donna.

~ Famiglia e parentela

Il ruolo della famiglia è da sempre un elemento di grande importanza nella determinazione della struttura sociale emiliana e della sua organizzazione economica. Al pari di altre regioni della cosiddetta terza Italia la famiglia svolge ancora un ruolo importante nel mantenimento di quella specifica forma di controllo ed integrazione sociale di tipo comunitario da molti ritenuta il tratto qualificante delle aree ad industrializzazione diffusa. Questo quadro è tuttavia in rapido e

profondo mutamento: l'Emilia-Romagna è stata interessata negli ultimi anni da rilevanti processi di cambiamento quali il calo del tasso di nuzialità, il prolungamento della permanenza dei figli nella famiglia di origine, la crescita delle convivenze more uxorio, il declino della fecondità, ecc.. Il peso delle famiglie complesse è diminuito in tutte le regioni italiane ed anche nella nostra regione ed il processo di nuclearizzazione ha subito una forte accelerazione. A spiegare questo indebolimento dell'integrazione parentale sono sia tendenze sul piano dei comportamenti demografici e delle scelte matrimoniali, sia caratteristiche del sistema economico e di divisione del lavoro. Basti dire che l'Emilia-Romagna è oggi la regione con il tasso più basso di individui la cui fonte di reddito principale è rappresentata dal mantenimento da parte dei familiari. Si tratta di un fenomeno le cui conseguenze devono essere ancora valutate con attenzione. Possiamo immaginare infatti che quanto maggiore è la dipendenza economica dell'individuo dalla famiglia tanto maggiore è il suo attaccamento alla stessa, vissuta come un indispensabile rete di sostegno per la propria vita. In questo caso l'alto tasso di persone che in Emilia-Romagna affermano di vivere grazie al proprio lavoro, potrebbe essere letto come indicatore di un ruolo più limitato della famiglia in quanto agente di integrazione sociale. Ma non dobbiamo dimenticare che la funzione di sostegno sociale alla famiglia non si limita al supporto materiale e tangibile, e che anche questo, del resto, è più esteso della semplice fornitura di denaro e di beni consistendo ugualmente in un offerta diffusa di servizi.

Peraltro il rapporto fra famiglie e servizi è particolarmente complesso e la sua realtà ed evoluzione appaiono rilevanti al fine di definire più evolute politiche sociali e sanitarie: le famiglie allargate e le reti parentali forniscono rilevanti servizi ai diversi membri e viceversa sono in numero rapidamente crescente le famiglie che ricorrono a servizi privati in diversi ambiti della vita domestica e dell'assistenza a familiari.

~ Alcuni aspetti del mondo giovanile

Le numerose indagini degli ultimi anni hanno messo in luce una particolare connotazione del mondo giovanile.

I giovani si trovano ad affrontare il periodo di transizione all'età adulta notevolmente allungato (oggi si è giovani ancora a 30 anni), in un sistema complesso, con prospettive e opportunità nettamente diverse rispetto al passato. Oggi le fasi di passaggio sono meno scandite ed emergono nuove modalità di comportamento: si continua a studiare mentre si lavora e si vive in famiglia anche se è stata raggiunta l'autonomia economica.

Le nuove tecnologie, i nuovi linguaggi, la diversificazione delle offerte e delle informazioni, la complessità delle relazioni, la maggiore propensione a proseguire gli studi offrono maggiori opportunità, ma l'incertezza del futuro lavorativo che porta i giovani a iscriversi all'università in misura sempre maggiore e la difficoltà a trovare a costi accessibili un'abitazione, riducono queste opportunità e soprattutto condizionano la reale indipendenza economica e la creazione di progetti autonomi di vita.

E' anche in questo senso che deve essere letto il fenomeno del più lento distacco dalla famiglia, che rappresenta certamente una sponda di sicurezza, ma alla lunga rischia di provocare anche forme di disagio.

Il lavoro rappresenta ancora oggi una funzione di integrazione sociale, di espressione e di sviluppo personale, mentre gli studi indicano che per varie ragioni (calo delle nascite, immigrazione, aumento dei bisogni socio-assistenziali, innovazione tecnologica) l'aspettativa di vita lavorativa dei giovani si è modificata enormemente. I giovani si trovano di fronte a nuove situazioni e modalità di percorsi lavorativi e formativi, che non sono più fissi nel tempo; questo può determinare stati di insicurezza e di disagio.

La questione lavoro, per le trasformazioni in atto sia nella struttura che nelle concezioni e immagini, rappresenta soprattutto per i giovani uno dei nodi nella costruzione della loro identità, nella visione del futuro e nella collocazione all'interno del sistema sociale.

Le nuove generazioni guardano al mondo del lavoro con preoccupazione e realismo e le ultime ricerche IARD ci informano che i giovani adottano strategie di ricerca razionali in un contesto che premia "comportamenti particolaristici". I giovani, anche se apprezzano i vantaggi del lavoro autonomo in termini di libertà d'azione, possibilità di realizzazione personale, potenzialità di guadagno ne percepiscono i maggiori rischi in condizioni economiche di crisi. Accettano quindi di sperimentare in una prima fase della carriera rapporti precari provvisori e a tempo parziale nella convinzione che questo percorso li conduca al lavoro sicuro.

Da alcuni anni nella nostra regione è avviata una condizione tendente alla piena occupazione, con i disoccupati che in maggioranza sono giovani donne. Il tasso di disoccupazione in Emilia-Romagna è quasi fisiologico (6% nel 1997) mentre il tasso della disoccupazione nei giovani dai 15 -29 anni è pari al 12,3%, in particolare per le ragazze è del 17,6% mentre per i ragazzi del 7,8%. (Il tasso totale della disoccupazione nazionale è del 12,3%).

Anche in Emilia-Romagna sono attivi moltissimi gruppi giovanili nel campo della musica, del teatro, della danza, degli audiovisivi e di altri settori della comunicazione. Questo sottolinea come le attività del "loisir" debbano essere considerate in modo diverso: il mondo giovanile non va visto solo come passivo e soggetto ai condizionamenti dei media, e della pubblicità, ma come un mondo animato da tensioni per la conquista di spazi di protagonismo e di un diverso rapporto con le comunità locali, con il desiderio di esprimere la propria individualità e di avere maggiore visibilità. Sempre di più infatti i giovani progettano, sperimentano e creano in prima persona nuove modalità di fare ed esprimere una cultura altra da cui nasce anche la voglia di avere un lavoro, se possibile, nuovo.

Si può affermare quindi che i giovani presentano una serie di caratteristiche culturali nuove e positive, con interessi verso le aree di attenzione alle persone, all'ambiente, alla creatività e alla produzione culturale.

Si tratta di valori, di competenze che non possono venire sprecate, va invece valorizzato il protagonismo dei giovani, vanno ampliate le loro opportunità e favorite la crescita di percorsi di autonoma progettazione di vita. Tutto ciò può dare vita a nuove forme di sviluppo e di crescita culturale, sociale ed economica.

~ Immigrazione

La Regione Emilia-Romagna è stata negli ultimi anni oggetto di insediamento di una forte immigrazione, proveniente quasi esclusivamente da paesi al di fuori della Unione Europea. In aggiunta agli immigrati che hanno ottenuto la residenza nella regione per effetto del Decreto 489/95, nel 1996 la Caritas stimava presenti nella regione oltre 82.000 immigrati, di cui 72.000 extracomunitari, per circa due terzi di sesso maschile. Le presenze più rilevanti sono segnalate nelle province di Bologna (22.415), Forlì (12.768), Reggio Emilia (11.867) e Modena (11.065).

Una forte immigrazione di provenienza extracomunitaria pone grandi problemi di accoglienza, di fornitura di servizi, d'integrazione sociale e di convivenza civile. La composizione di queste correnti migratorie sotto il profilo della provenienza, età, sesso, livello di qualificazione scolastica e lavorativa rappresenta sicuramente una delle variabili che condizioneranno maggiormente l'evoluzione dell'offerta di servizi sanitari. L'immigrazione è infatti portatrice di culture e bisogni non omogenei a quelli della popolazione residente, che comportano la necessità di diversificare i servizi offerti in rapporto alle diverse necessità, aspettative e preferenze dei diversi gruppi di popolazione presenti nella regione.

~ Il reddito e i consumi

Il livello e la struttura dei consumi delle famiglie emiliano-romagnole sono fra i più elevati ed evoluti del paese, e rivelano un diffuso benessere e una larga propensione all'acquisto di beni e servizi tipici delle economie più sviluppate.

La popolazione della regione Emilia-Romagna dispone di un reddito pro-capite superiore di circa il 25% rispetto alla media nazionale. Il PIL per abitante (a prezzi costanti 1995) è passato da circa 29 milioni nel 1980 (anno in cui era il più alto fra le Regioni italiane) a 36,7 milioni nel 1995 (in cui la Regione Emilia-Romagna era seconda dopo la Lombardia). Il reddito netto medio per abitante nel 1998 è stato stimato dal Rapporto Prometeia in 31,7 milioni (il secondo più alto a livello nazionale appena dopo la Liguria che presenta un reddito pro-capite di 31,8 milioni). Lo stesso rapporto segnala tuttavia una forte variabilità interprovinciale, che va da un reddito disponibile di 36,8 milioni pro-capite di Bologna ai 28,4 milioni di Ferrara.

Nel 1998 i consumi sono stimati in 27 milioni per abitante (al terzo posto dopo la Valle d'Aosta, con 31,1 milioni e il Trentino Alto Adige, con 29,7 milioni), ma anche in questo caso con un ampio range di variabilità, compreso fra i 32 milioni della provincia di Bologna ed i 23,5 milioni per abitante della provincia di Ferrara.

~ Diffusione abitativa, in assenza di polarizzazioni specifiche.

Il territorio regionale è stato investito negli ultimi anni da un processo di diffusione abitativa al di fuori delle città capoluogo che ha prodotto una urbanizzazione diffusa, a bassa densità abitativa, senza evidenti poli di attrazione esclusivi.

Lo sviluppo di questo processo comporta costi elevati dei servizi che si associano a costi individuali crescenti, in termini monetari e non (tariffe e tempi di percorrenza

effettiva). La dispersione della popolazione come ulteriore determinante dell'aumento dei costi nella produzione e nella distribuzione dei servizi avviene in concomitanza al diffondersi di una maggiore trasparenza rispetto ai risultati economici delle aziende pubbliche e alla accelerazione del processo di responsabilizzazione finanziaria nel confronto degli ambiti istituzionali in cui avviene la formazione della domanda.

Utilizzazione e offerta dei servizi socio-sanitari

Il consumo di servizi sanitari da parte della popolazione regionale è più elevato di quello osservato a livello nazionale e delle altre regioni con caratteristiche economiche simili a quelle dell'Emilia-Romagna.

Le forti politiche regionali di intervento sia per la riduzione dell'offerta ospedaliera e l'aumento di servizi alternativi domiciliari in strutture residenziali, sia per il contenimento della produzione, attraverso la definizione di piani di attività programmati fra Aziende territoriali ed erogatori pubblici e privati hanno conseguito risultati significativi

Restano aperte due questioni rilevanti: 1) la dipendenza dei consumi dai livelli della offerta locale, chiamando quindi in causa la programmazione regionale e le sue azioni di riequilibrio territoriale; 2) l'integrazione fra servizi ospedalieri e forme alternative di assistenza territoriale e la appropriatezza clinica nella utilizzazione delle risorse disponibili, che rappresentano l'area in cui devono esprimersi la programmazione e la gestione locale e la competenza tecnica e professionale di tutti coloro che operano nel sistema sanitario regionale. Gli elevati livelli di consumi ospedalieri non sono associati a una dotazione complessiva più elevata di strutture ospedaliere di numero di posti letto e di personale, rispetto a regioni che presentano livelli di utilizzazione inferiori. Gli alti livelli di consumo di assistenza ospedaliera nella nostra regione sono piuttosto associati alla elevata "capacità produttiva" degli ospedali dell'Emilia-Romagna che alla loro dimensione quantitativa.

Questo elemento è evidenziato anche dall'analisi dell'andamento nel tempo della utilizzazione dei servizi ospedalieri in rapporto al numero di posti letto disponibili. Nell'arco dei 20 anni compresi fra il 1978 e il 1997, il numero totale dei ricoveri negli ospedali pubblici della regione è rimasto sostanzialmente invariato (aumentando di circa il +6,6%), mentre il numero dei posti letto si è ridotto a circa la metà, passando dai 32.898 esistenti nel 1978 ai 18.153 del 1997, con un tasso di posti letto per abitanti sceso da 8,3% a 4,6%. I recenti provvedimenti di rimodulazione della rete ospedaliera prevedono per l'anno 2000 una ulteriore riduzione dei posti letto per acuti, che dovranno raggiungere una dotazione complessiva di 4%, anche per effetto di una loro parziale riconversione nella nuova funzione di lungodegenza riabilitativa e post-acuzie.

Queste imponenti trasformazioni sono state rese possibili sia da modificazioni nei processi produttivi ospedalieri, sia dal contemporaneo sviluppo di una forte rete per l'assistenza territoriale.

Alla prima categoria appartengono: 1) la diffusione di forme di assistenza alternative alla degenza tradizionale, come la chirurgia di giorno, che nel 1996 rappresentava il

15% dell'attività chirurgica elettiva per le indicazioni più consolidate; 2) lo sviluppo di processi organizzativi che favoriscono la dimissione tempestiva dei pazienti ricoverati che, riducendo la durata media di degenza (passata da 12,8 giorni del 1978 a 7,7 giorni del 1997, con una riduzione del 39,8%), aumentano la intensità di utilizzazione dei posti letto disponibili, come dimostra l'aumento del 76,8% dell'indice di rotazione, passato da 21,1 pazienti per posto letto a 37,3 pazienti.

Alla seconda categoria appartiene invece la diffusione di una forte rete per la assistenza residenziale e semiresidenziale (RSA, Case protette, Centri Diurni) orientata principalmente alla popolazione anziana, che ha raggiunto nel 1997 il 3,2% degli anziani ultrasettantacinquenni, e dovrà raggiungere il 4% nell'anno 2000. A questo si è aggiunto il più recente sviluppo della Assistenza domiciliare, che complessivamente nel 1997 ha riguardato circa l'1% della popolazione regionale, nelle sue diverse forme categoriali (assistenza ai pazienti oncologici terminali e ai pazienti con AIDS) o generali (Assistenza domiciliare integrata e Assistenza sociale).

La articolazione dei servizi territoriali, alla cui attività concorrono in sempre maggiore misura i medici di medicina generale, rappresenta uno dei tratti più distintivi del Sistema sanitario regionale, a fronte della difficoltà che la medicina del territorio continua ad incontrare in altre regioni.

Questa direzione di sviluppo ha anticipato le indicazioni del PSN per la diffusione dei servizi territoriali che possano fungere da valide alternative alle tradizionali forme di assistenza centrate sull'ospedale e risponde alle necessità derivanti dalle caratteristiche della popolazione della Regione di articolare l'offerta di servizi secondo livelli e forme di assistenza più adeguati a rispondere ad una domanda altamente differenziata ed esigente e di esercitare un attento controllo dei costi complessivi del sistema.

1.2.4 - Il sistema ambientale

La vulnerabilità ambientale

La fase attuale della pianificazione territoriale regionale basata sullo sviluppo sostenibile e sulla matrice ambientale, inserisce pienamente l'ambiente nei processi di sviluppo regionale riconoscendone la complessa interrelazione con il sistema insediativo e produttivo. Obiettivo principale è quello di definire una strategia di coevoluzione programmata tra sviluppo economico, territorio e risorse ambientali per inserire più direttamente l'ambiente tra le determinanti dello sviluppo.

Le logiche insediative, la diffusione territoriale degli apparati produttivi, la crescita di mobilità, l'intensità dei processi di trasformazione agricola sono alcuni degli elementi che in modo determinante hanno accresciuto e diversificato le forme di pressione antropica sull'ambiente.

E' ormai difficile ipotizzare soluzioni semplici, settoriali a problemi ambientali generati in un sistema di complessità crescente.

Un concetto che si presta a rappresentare complessivamente la portata e le implicazioni dei fattori ambientali è quello di vulnerabilità dei sistemi territoriali. La vulnerabilità di un sistema complesso mette in luce l'accumularsi dei fattori di

rischio e la minaccia che essi esplodano attraverso concatenazioni che non sono state controllate nel loro processo di formazione.

E' evidente che i fenomeni più rilevanti di crisi ambientale tendono a collocarsi in questa dimensione di vulnerabilità. Infatti le crisi ambientali (inquinamento delle risorse idriche, inquinamento atmosferico, erosione delle coste, dissesto idrogeologico, ecc.) sono il prodotto di cicli molto complessi e distesi nel tempo, su cui agisce una pluralità di cause, che sono rimaste soggiacenti per lunghe fasi di antropizzazione del territorio. Inoltre, le politiche insediative o i dinamismi spontanei e perfino talvolta le riparazioni che ne stanno alla base, sono di natura difficilmente reversibile.

La strategia d'azione assume pertanto come principale obiettivo la riduzione della vulnerabilità del sistema socio-economico rispetto alle risorse ambientali e del sistema ambientale rispetto alle dinamiche antropiche. Questa scelta implica anzitutto la capacità di individuare e valutare le interrelazioni tra i due sistemi cominciando a definire sempre meglio gli anelli di relazione che li legano.

L'obiettivo di riduzione della vulnerabilità ambientale del sistema territoriale intende dare unicità a pianificazione territoriale, programmazione economica e interventi ambientali.

Le aree problema:

~ Stato quali-quantitativo delle acque superficiali

L'analisi dei dati forniti dalla rete di monitoraggio attiva dal 1984 mostra una situazione e una evoluzione delle acque superficiali ben definite. Ad una qualità buona in tutto il settore appenninico con punte elevate in alcuni tratti del piacentino, che testimonia un modesto impatto dei fattori di pressione supportato da una buona capacità autodepurativa, succede una fascia di qualità media nella pedecollina, spesso mantenuta nella media e bassa pianura, a cui via via si alternano, anche se non necessariamente in sequenza, situazioni di qualità scadente dovute al diverso carico inquinante a cui localmente i corsi d'acqua sono soggetti e alle diverse condizioni di autodepurazione, decisamente ridotta nei tratti arginati di media e bassa pianura. Ancor più complessa e diversificata è la situazione della rete idrografica dell'arco di bassa pianura reggiana-modenese e ferrarese in cui la regimazione dei flussi nella rete scolante conduce ad una notevole variabilità qualitativa stagionale, con problemi nei periodi di svasso dei canali.

Il carico inquinante apportato è certamente stato ridotto mediamente dal 30 al 50% rispetto al periodo antecedente il risanamento compiuto dai primi anni '80. I problemi sono attribuibili nella quasi totalità dei casi ad un consistente apporto organico di origine civile e industriale, mentre il carico di natura inorganica appare trascurabile.

Tali apporti sono controllati in modo sufficiente dal sistema depurativo che appare ben strutturato e gestito. Un ulteriore sforzo depurativo che le direttive comunitarie impongono può essere comunque realizzato partendo da una situazione già soddisfacente. Sono certamente percorribili ulteriori strategie di miglioramento degli affluenti con recupero di biomassa e delle stesse acque reflue a fini irrigui. Rimane

aperto il problema degli apporti diffusi, per dilavamento della rete scolante e dei suoli agrari e urbanizzati, testimoniato dal deciso peggioramento qualitativo in occasione di eventi meteorici, a fronte di una qualità decisamente superiore in tempo secco.

Sotto il profilo quantitativo, dato il ben noto regime torrentizio dei corsi d'acqua naturali, con lunghi periodi di secca in piena estate a cui succedono piene spesso disastrose, la problematica appare assai elevata sia in termini di fruibilità ad usi plurimi dei corsi d'acqua, sia sotto il profilo della sicurezza. Nel primo caso non sembra possibile un ulteriore sfruttamento se non ricorrendo ad una politica di immagazzinamento di parte dei volumi disponibili durante i periodi piovosi. Si impone poi un miglioramento delle reti di distribuzione irrigua, allo scopo di aumentarne i rendimenti, stanti le elevate differenze attuali tra prelievo alla fonte e possibilità di utilizzo al campo.

Per quanto attiene la sicurezza non vi è dubbio che il recupero di forme fluviali più naturali e la programmazione di differenziati interventi di regimazione delle acque costituiscono un adeguato supporto alle politiche di prevenzione del dissesto idrogeologico già avviate.

~ Stato quali-quantitativo delle acque sotterranee

Gli acquiferi di maggiore importanza quali-quantitativa hanno sede nell'alta pianura fino all'altezza della via Emilia dove anche la vulnerabilità raggiunge i gradi più elevati essendo qui allocate le aree di alimentazione.

Nel complesso le condizioni qualitative presentano un quadro differenziato nella fascia delle conoidi alluvionali, con caratteristiche ancora buone con trend stabili in prossimità degli alvei fluviali disperdenti mentre si hanno estese aree con acque scadenti e con trend negativo ove l'alimentazione prevalente avviene dalla superficie topografica.

Nell'evoluzione gioca un ruolo fondamentale lo spessore di sottosuolo non saturo d'acqua sovrastante la falda che ha una notevole capacità di immagazzinamento di composti azotati e che le fluttuazioni dei livelli piezometrici possono dilavare. Vi è infatti una relazione diretta tra i livelli di falda e le concentrazioni di composti azotati sia nella fase di morbida che di minima.

Ciò induce a considerare che una politica di ripristino e mantenimento dei livelli di falda, per quanto possibile nelle modificate condizioni di alimentazione, indurrà un inevitabile incremento della concentrazione di nitrati, almeno nella prima fase.

Rari sono tuttavia i segnali di inquinanti diversi dall'azoto nitrico. Infatti, se si eccettuano occasionali presenze di solventi clorurati, a concentrazioni tuttavia molto basse, nell'alto modenese e bolognese, risultano del tutto assenti i metalli pesanti e sporadici e dispersi i pesticidi dovuti a fattori locali.

Il risanamento potrà essere condotto in tempi non certo brevi, modificando strutturalmente le cause generatrici e rimuovendo le acque scadenti destinandole ad usi compatibili.

Ampie aree delle province emiliane e romagnole sono soggette ad un considerevole incremento dei nitrati nelle falde favorito anche dalla interconnessione verticale operata dalle migliaia di pozzi, perforati in modo da intercettare tutti o quasi i livelli acquiferi presenti, che mettono in comunicazione strati tra loro naturalmente differenziati o a drenaggio molto lento.

La situazione è oggi ben nota e propone obiettivi di protezione della risorsa attraverso una diversa regolazione dell'uso del suolo, delle modalità insediative e dello sfruttamento locale che condizionano la qualità e la quantità delle risorse idriche sotterranee. La stessa regolazione degli apporti azotati derivanti dai concimi chimici ed organici impiegati in agricoltura, già avviata e molto avanzata nella regione, deve proseguire anche con mezzi di controllo e gestione del tutto innovativi, coerenti con le direttive europee per la realizzazione di una agricoltura ambientalmente sostenibile, attraverso un minore uso di prodotto chimici, il riuso di biomasse il cui smaltimento è oggi problematico, l'ottimizzazione dell'irrigazione.

La media e bassa pianura presenta acquiferi profondi o di modesta entità o con caratteristiche idrochimiche naturali scadenti, tuttavia potenzialmente utilizzabili nei limiti di mantenimento dei livelli su lungo periodo, con particolare attenzione ad evitare fenomeni di subsidenza locale.

Il ricorso a risorse alternative di superficie soprattutto in Romagna ha già notevolmente inciso sul ripristino delle quote piezometriche in ampi territori.

Nell'alta pianura il rapporto tra apporti e volumi idrici estratti è in precario equilibrio, ampie aree sono già deficitarie e anche periodi siccitosi di breve durata producono effetti di notevole influenza. Si impone perciò una limitazione ed una regolazione dei prelievi per assicurarne la sostenibilità su lungo periodo.

Una particolare situazione di delicatezza è presente lungo la costa adriatica: l'interfaccia tra acque dolci e acque marine è spesso turbata dall'intenso sfruttamento che ha portato al fenomeno di ingressione marina negli acquiferi dell'entroterra.

~ Qualità delle acque marine. Eutrofizzazione

Una serie di fattori concomitanti rendono la fascia marina prospiciente la Regione Emilia-Romagna particolarmente vulnerabile. Fra essi i principali sono: la quantità e qualità degli apporti provenienti dai bacini idrografici afferenti al nord Adriatico (Po in particolare ma anche apporti dei fiumi minori); le scarse profondità del sub-bacino settentrionale; la conformazione della linea di costa; la ridotta idrodinamicità delle acque nel periodo estivo-autunnale.

Nella parte più settentrionale della costa emiliano-romagnola tra Goro e Ravenna si genera un effetto golfo in quanto le acque discendenti della corrente generale lambendo il delta del Po determinano a sud dello stesso e sottocosta un vortice con senso orario recluso sia dalla corrente dominante che dal fronte costituito dalle acque aperte a più elevata densità. Ciò induce tempi lunghi di permanenza con conseguente formazione di diffuse e persistenti fioriture microalgali. Un altro rallentamento complessivo della dinamica di questo sottobacino è dato dalle dighe foranee del porto di Ravenna che, protraendosi per tre chilometri dalla linea di costa, incidono sull'idrodinamica costiera con effetti riduttivi nei confronti dei fattori di diluizione e

dispersione. Diversa la situazione a sud di Ravenna dove la conformazione della linea di costa tende a ridurre i tempi di permanenza dei reflui immessi dai fiumi e dagli insediamenti costieri, determinando una diminuzione dei fenomeni eutrofici passando da nord a sud e da costa verso il largo.

A partire dal 1975, a seguito di intense fioriture di microalghe flagellate si sono manifestate estese anossie delle acque di fondo. Gli effetti conseguenti hanno determinato significative modificazioni a livello di ecosistema bentonico e ripercussioni negative verso i settori del turismo e della pesca.

Dal 1988 i blooms microalgali estivo-autunnali e le fenomenologie ad essi associate hanno mostrato una significativa diminuzione in termini di intensità, diffusione e permanenza.

Fra i fattori che hanno indotto questa ripresa pare vi sia la diminuzione nelle acque di mare della componente fosfatica conseguenza di interventi quali la eliminazione del fosforo nei prodotti della detergenza, il trattamento delle acque usate (diffusione degli impianti di depurazione, tecnologie più avanzate, abbattimento dei nutrienti, ecc.), la regolamentazione dello spandimento dei liquami in zootecnia, la riduzione dell'uso dei fertilizzanti in agricoltura, le normative più puntuali in materia di controlli. Al contrario la componente azotata non evidenzia trend tendenti alla diminuzione.

L'intervento strutturale sugli apporti diffusi (run off, regolazione carichi di pioggia nella fognatura, ecc.) è da considerare una effettiva strategia di miglioramento complessivo delle acque marine da perseguire in forma generalizzata sui bacini afferenti all'alto Adriatico e localmente sugli apporti costieri.

~ Subsidenza

Il bacino sedimentario padano è geologicamente soggetto a subsidenza naturale in funzione delle proprie caratteristiche litostratigrafiche. Tale abbassamento del suolo è valutabile mediamente in 1÷2 mm all'anno.

Abbassamenti superiori, come quelli che si sono manifestati a partire dagli anni '50, con trend localizzati fino a ÷10 cm/anno, sono sicuramente di origine antropica e collegabili all'eccessiva estrazione di acque e di altri fluidi dal sottosuolo. Tale estrazione ha attivato una compattazione nelle frazioni litologiche fini per perdita della pressione interstiziale. La depressione piezometrica, almeno fino agli anni '90 dovuta anche all'abbassamento degli alvei fluviali per fenomeno erosivi ancora in atto, ha sicuramente accentuato e generalizzato il fenomeno.

La ripresa dei livelli nell'area romagnola e in parte emiliana nell'ultimo decennio è stata la condizione di base per l'evoluzione di tendenza o almeno per il rallentamento del fenomeno.

Le depressioni piezometriche in alcune aree (Ravenna, Ferrara, Bologna, Modena), ben documentate a partire dalla fine degli anni '70, hanno portato a rigorosi ampi interventi di limitazione dei prelievi idrici a fini produttivi con il ricorso a disponibilità idriche alternative di superficie che hanno positivamente agito sul fenomeno.

Tuttavia in queste stesse aree i fenomeni, sebbene molto rallentati, ancora sussistono ed impongono ulteriori e più avanzati interventi e politiche indirizzate al contenimento dei prelievi ed al contemporaneo ripristino delle condizioni di sicurezza nella impossibilità di restituzione dei primitivi livelli topografici.

Attualmente i punti di maggiore criticità sono individuabili nel litorale, ove la subsidenza è concausa della tendenza all'arretramento della linea di costa, e nella pianura bolognese e modenese ove, oltre ai danni diretti al patrimonio edilizio privato e storico-monumentale, si sono manifestati e sussistono gravi problemi alla rete idraulica scolante.

Il fenomeno subsidenza ha prodotto negli ultimi 40 anni danni diretti e indiretti difficilmente quantificabili per la naturale dispersione degli effetti, ma che solo per gli interventi di ripristino ed utilizzo di risorse alternative sono valutabili in alcune centinaia di miliardi. Dal punto di vista ambientale esso è tra i più preoccupanti per la irreversibilità del processo.

L'impianto di una rete regionale di controllo che integri le numerose reti locali potrà garantire una stabile valutazione delle evoluzioni in atto e la risposta dei sistemi.

~ Stabilità della costa

La costa emiliano-romagnola ha subito nel tempo un progressivo, anche se discontinuo, avanzamento verso est per gli apporti di materiali fini del fiume Po e degli altri fiumi direttamente sfocianti in mare. L'ubicazione della linea di battigia è il risultato di processi assai complessi che, come per la qualità delle acque marine, deriva sia da condizioni naturali del mare che dell'evoluzione nell'entroterra dei bacini idrografici.

Le alterazioni delle condizioni idrografiche e idrogeologiche dei fiumi ha condotto ad una profonda modifica del trasporto solido dei fiumi stessi limitando gli apporti di materiali al litorale necessari a ripristinare l'arretramento dovuto all'eustatismo naturale o accelerato per cause climatiche globali e alla subsidenza naturale e indotta, a partire dagli anni '50, per estrazione di acqua e altri fluidi dal sottosuolo. Inoltre modificazioni locali indotte dagli insediamenti e dalle infrastrutture turistiche, oltre ad alterare la naturale morfologia a dune costiere, hanno irrigidito la linea litoranea e costretto ad interventi di protezione (barriere) che, a loro volta, hanno generato una reazione sul litorale stesso con la variazione dell'equilibrio sedimentario.

L'intervento già operato nell'entroterra, anche distale, mirante alla rimozione delle cause generatrici del dissesto idrogeologico i cui riflessi ricadono sulla costa, ha dato positivi riscontri. Tuttavia questo processo di riequilibrio è destinato a coesistere per lungo tempo con crisi locali a cui possono far fronte opere di protezione soft, come barriere soffolte e ripascimento con sabbie, da inserire in una pianificazione urbanistica e gestione complessiva della fascia costiera (reti ecologiche, gestione idraulica, ecc.), in un'ottica di maggiore rispetto delle caratteristiche del paesaggio e dell'ambiente.

~ Suolo e stabilità dei versanti

In ambiente collinare e montano il fattore critico rappresentato dai dissesti di versante a carattere diffuso interferisce in modo negativo con gli insediamenti e le infrastrutture presenti sul territorio.

In passato questi gravi problemi sono stati affrontati in un'ottica risarcitiva, attraverso interventi di mitigazione a danno avvenuto o di rallentamento dell'evento incipiente.

Attualmente, affermatosi ormai il principio della riduzione del rischio e di prevenzione dall'evento di frana, si pianificano interventi integrati per bacino idrografico tenendo in considerazione il quadro complessivo degli strumenti di pianificazione e delle politiche territoriali, in particolare quelle di localizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture. Nell'appennino, infatti, la difesa degli abitati e la tutela dei sistemi residenziali e produttivi impongono opere di notevole rilevanza e si rivelano determinanti per la tutela del territorio e il mantenimento degli attuali livelli socio-economici.

Nel quadro complessivo del dissesto dei versanti anche le lavorazioni agricole dei terreni condotte senza attenzione alla raccolta e regimazione delle acque superficiali e senza riguardo per gli elementi saldi che definiscono gli appezzamenti (fossi, siepi, strade) rappresentano un fattore di dissesto superficiale e diffuso che, quando interessa elementi infrastrutturali di pubblico interesse, richiede impegnativi interventi pubblici di ripristino.

Non va trascurato che anche un soprassuolo forestale efficiente, interagendo con i complessi equilibri dinamici dell'assetto geomorfologico ed idrogeologico, concorre al miglioramento dell'equilibrio geomorfologico del territorio con ricadute positive sulla stabilità dei versanti.

Il carattere non rinnovabile della risorsa suolo, infine, ne impone un uso razionale e misurato non solo al fine di evitare o contenere il dissesto idrogeologico, ma anche nell'ambito di quelle forme di consumo dello stesso, come l'attività estrattiva, che oltre a determinare distruzione di ambiente e di paesaggio, spesso si accompagnano a disordini dell'equilibrio sia a carico dei corsi d'acqua che dei versanti.

~ Qualità dell'aria nelle aree urbane

La ultraventennale attività di monitoraggio della qualità dell'aria in Emilia Romagna, ha consentito di verificare una costante diminuzione di alcuni inquinanti, in particolare il Biossido di Zolfo, a seguito del forte sviluppo della metanizzazione, e del Piombo, a seguito dell'impiego di nuovi carburanti per i veicoli catalizzati, una sostanziale stabilizzazione di Ossidi di Azoto, Monossido di Carbonio, Polveri Totali Sospese e la contemporanea insorgenza di nuovi inquinanti, Benzene ed Ozono, quest'ultimo principale tracciante dello smog fotochimico.

La ristrutturazione della rete avviata in questi ultimi anni ha consentito l'attivazione del monitoraggio di nuovi inquinanti, normati per la prima volta nel 1994, quali il Benzene, la frazione inalabile delle polveri (PM10), gli idrocarburi policiclici aromatici (IPA). Sono stati così messi sotto osservazione gli inquinanti da traffico autoveicolare che costituisce il fattore di pressione antropica maggiormente

responsabile dell'inquinamento delle aree urbane e della emissione di alcuni dei gas serra.

I dati sinora rilevati con il monitoraggio automatico e con metodi meno intensivi, come indicato dalla UE, dimostrano che tutte le realtà urbane dell'Emilia-Romagna sono estesamente interessate da questi inquinamenti.

La sintesi di questa attività di controllo non evidenzia punti di crisi particolarmente elevati, ma bensì un inquinamento diffuso con valori di background che mostrano come le aree urbane siano caratterizzate da una miscela di inquinanti tutt'altro che tranquillizzante.

Il confronto con i nuovi valori limite delle direttive europee in fase di recepimento, conferma l'esigenza di azioni tese al raggiungimento e mantenimento di tali valori.

L'esperienza fatta a partire dal 1992 di gestione degli episodi acuti, essenzialmente con provvedimenti di limitazioni del traffico, non ha prodotto miglioramenti significativi della qualità dell'aria e gli episodi di smog fotochimico si sono annualmente ripresentati. L'iniziativa avviata nel 1998 dalla Regione e da sette Comuni capoluogo di provincia per una gestione comune e coordinata degli episodi acuti ha consentito comunque di uniformare i comportamenti ed i provvedimenti di restrizione della circolazione in ambito regionale. Inoltre l'elevata tossicità dei nuovi inquinanti e la forte sensibilità sociale verso ogni fattore ambientale legato all'insorgenza di gravi patologie, hanno riconfermato la necessità di una programmazione degli interventi sul medio lungo termine rispetto alla logica della gestione delle emergenze.

L'intervento regionale è attualmente finalizzato all'adeguamento degli strumenti conoscitivi e di analisi ambientale necessari all'attivazione dei processi di pianificazione per la gestione della qualità dell'aria anche a livello sovracomunale, per la redazione di piani urbani ed extraurbani del traffico e per la individuazione di azioni prioritarie quali la realizzazione di isole pedonali e di piste ciclabili, la promozione del trasporto pubblico, il risparmio energetico, anche attraverso controlli sistematici dell'efficienza degli impianti, l'uso di combustibili meno inquinanti, limiti sulle emissioni stazionarie.

~ Il ciclo dei rifiuti

I valori specifici di produzione di rifiuti, sia urbani che speciali, collocano la regione ai livelli delle realtà nord-europee come già accade per i consumi pro-capite di energia, per i valori del PIL, per i livelli di occupazione e per molti altri.

Ancora in analogia a quanto sta accadendo in queste stesse realtà si stanno avviando processi di lungo periodo di contenimento di questi consumi per orientare lo sviluppo verso la sostenibilità.

Questi ultimi orientamenti incominciano a trovare alcuni piccoli segnali soprattutto a livello di pianificazione, ma la strategia e l'operatività attuali sono decisamente indirizzati più verso il recupero-riutilizzo-riciclaggio che verso la riduzione alla fonte della produzione di rifiuti.

Altra considerazione di confronto con la realtà europea è la produzione specifica di Rifiuti Urbani (kg per abitante residente all'anno) paragonabile per il 1997 con quella di Regno Unito, Olanda, Francia, Danimarca ed Austria. Tuttavia va sottolineato che mentre i rifiuti urbani prodotti in regione nel '96 e nel '97 hanno subito un incremento di circa il 10%, nelle realtà europee più avanzate il trend della produzione negli ultimi anni si presenta in calo e questo dovrebbe costituire l'obiettivo della nostra regione, a pari valori degli indicatori di performance economica e/o di sviluppo.

Per quanto riguarda i rifiuti speciali, quelli cioè derivanti dalle attività produttive e dalle attività di servizio che non hanno come terminale il servizio urbano di raccolta, i dati sono meno validati e quindi le considerazioni ad essi relative sono da considerare con maggiore cautela. Tuttavia il dato di produzione nel 1996 colloca sicuramente la regione ai livelli già descritti con riferimento ai rifiuti urbani.

I trend di produzione si presentano ancora in crescita, così come è accaduto almeno dall'80 in poi. I tassi di incremento sono comunque più contenuti dimostrando una inversione di tendenza verso l'obiettivo strategico della riduzione delle produzioni di rifiuti anche in condizioni di crescita economica.

Agli attuali livelli di produzione regionale di rifiuti così consistente, corrisponde un sistema di gestione articolato e quantitativamente adeguato a dare risposta in condizioni sanitarie ed ambientali di sicurezza. Questo dato di fatto, confermato dalla fotografia della situazione impiantistica regionale, sta ad indicare che le politiche di risposta previste dal sistema regionale e provinciale di pianificazione ha trovato mediamente attuazione anche se in alcune situazioni con molta fatica in ordine all'ottenimento del consenso.

Il 35% del totale di rifiuti smaltiti per incenerimento in Italia è trattato negli otto impianti di questa regione e questa offerta di trattamento è destinata ad aumentare per la realizzazione di un nuovo impianto a Piacenza. Questa sistema articolato di impianti, però, comporta un forte impatto sul territorio e l'ambiente, la necessità di un controllo e vigilanza di natura pubblica efficaci e dispendiosi, una maggiore esposizione a rischi sia di carattere ambientale sia di diffusione di potenziali illeciti amministrativi.

Per questo le strategie per il futuro dovranno essere decisamente orientate verso la riduzione della produzione, la raccolta differenziata, il riutilizzo dei materiali in cicli produttivi e, in misura minore, verso l'utilizzo dei rifiuti a fini energetici e lo smaltimento in discarica controllata.

La situazione attuale in tema di gestione dei rifiuti, che si evidenzia attraverso una analisi ragionata ed un incrocio delle varie fonti di dati oggi disponibili, si esprime in forma molto sintetica nei seguenti punti: la raccolta differenziata di Rifiuti Urbani si attesta sul 12% circa della produzione per l'anno '97 con trend in crescita del 4,9% del '90 al 10,5% del '96; la collocazione in discarica costituisce la modalità di smaltimento applicata al 71% della produzione di Rifiuti Urbani, l'incenerimento al 21% ed il compostaggio all'8%; la produzione di rifiuti speciali per l'anno '96, è di circa 6.3 milioni di tonnellate ma per questa tipologia di residui è necessario approfondire il processo conoscitivo sia sul versante della produzione sia su quello della gestione, in quanto oggi non è possibile elaborare un bilancio domanda/offerta.

La presenza di impianti, sia per numero che per potenzialità, è comunque significativa e per grandi linee commisurata alla domanda espressa a scala regionale.

~ Inquinamento da agenti fisici

L'inquinamento da agenti fisici corrisponde a vari fattori di pressione collegati con l'utilizzazione energetica e con le reti di comunicazione e, per quanto attiene il rumore, essenzialmente al traffico veicolare nelle aree urbane.

Il problema dei campi elettromagnetici creati dalle infrastrutture di trasporto dell'energia elettrica e dagli impianti per telecomunicazioni è emerso con forza negli ultimi anni per alcune evidenze sperimentali che li individuano come fattori di rischio sanitario, anche se per alcuni non ancora compiutamente definiti nella loro entità. In linea generale occorre garantire un approccio pianificatorio sufficientemente cautelativo attraverso una analisi preventiva delle condizioni di esposizione al fine della minimizzazione del rischio sia nel caso delle infrastrutture di trasporto, sia degli impianti per telecomunicazioni, di cui si assiste ad uno sviluppo esponenziale.

Per quanto attiene la mitigazione del rumore la soluzione va ricercata nella fase stessa delle scelte urbanistiche per i nuovi insediamenti legandole ai piani del traffico o nel risanamento di condizioni conformi alle zonizzazioni individuate.

2 - LE STRATEGIE DI SVILUPPO DELLA REGIONE

2.1 - Le opzioni politiche

2.1.1 - Il campo della programmazione strategica

Le tendenze alla globalizzazione delle economie non distruggono affatto l'esigenza di creare varietà, differenze. La globalizzazione non è affatto il terreno in cui le differenze vengono cancellate in nome di regole uniformi, ma è semmai il terreno che si alimenta delle differenze fra i saperi che si sono storicamente sedimentati nelle diverse aree, fra i patrimoni storico-culturali, fra i beni ambientali, fra le capacità di accoglienza delle città.

Se dunque la competizione è fra sistemi territoriali, la Regione e gli Enti locali possono contribuire a creare per i propri territori caratteristiche distintive, riconoscibili, apprezzabili alla scala globale al fine di creare vantaggi competitivi. Ciò richiede il passaggio da una concezione di fatto della Regione come sede di decentramento amministrativo di funzioni e di canali di finanziamento frammentati e settoriali, ad una Regione come soggetto di strategie nella competizione globale.

Negli ultimi anni è apparsa evidente una caratteristica della pianificazione territoriale che precedentemente era apparsa in modo più discontinuo: il carattere necessario di pianificazione strategica che deve avere la pianificazione del territorio anche alla scala regionale e locale. Queste scale infatti sono state storicamente le sedi

privilegiate per programmare effetti di comunità, cioè per realizzare le regole di convivenza all'interno di cerchie sociali fondamentalmente chiuse in se stesse.

Questo carattere di realizzazione di democrazie locali attraverso la partecipazione della popolazione alle scelte collettive è stato il veicolo fondamentale per portare avanti un disegno di crescita capillare dei servizi pubblici e di autoregolazione delle contraddizioni che venivano innescate dai vasti cambiamenti socioeconomici dell'industrializzazione.

In queste fasi, è stato strategico l'obiettivo di realizzare la crescita di un policentrismo che non tagliasse fuori ampie zone del territorio e che diffondesse il più possibile sul territorio condizioni di buona qualità della vita e condizioni di sviluppo equilibrate con incentivi per le aree potenzialmente svantaggiate.

I motori principali erano costituiti dalla diffusione del settore industriale e dei servizi all'industria e dalla crescita della domanda effettiva nelle economie locali e nelle economie di sbocco nazionali e internazionali.

La partecipazione delle economie locali alla crescita quantitativa di lungo periodo dell'economia nazionale e mondiale è stata ben presente in Emilia-Romagna e ha fatto sì che le politiche locali di servizi sociali diffusi, di intervento sui mercati del lavoro, di incentivo territoriale alle imprese e in seguito di servizi reali alle imprese ottenessero un'alta resa produttiva coniugandosi con le condizioni di espansione della domanda in termini quantitativi e qualitativi.

In definitiva si può ben dire che in Emilia-Romagna per decenni ha operato sul piano economico e sociale quella regola aurea che oggi va sotto lo slogan "operare localmente per agire globalmente".

Sotto il profilo economico l'emblema più noto di questo stato dei sistemi locali è il distretto industriale, forma collettiva di organizzazione industriale di territori limitati, nei quali la forza organizzativa e i sentieri dell'innovazione sono essenzialmente endogeni al territorio considerato, mentre i risultati in termini di performance si registrano sul mercato nazionale e mondiale.

Il circolo virtuoso tra politiche locali e complessivi effetti socioeconomici ha incontrato crescenti difficoltà man mano che si sono affermate nuove condizioni al contorno, di cui di seguito si indicano le principali.

L'economia tende alla globalizzazione con il risultato che si realizza un'immensa crescita sia di varietà, cioè di tipologie di aziende che operano negli stessi mercati, sia di variabilità, cioè di cambiamenti continui nelle forme dei mercati e nelle tipologie di aziende operanti. La conseguenza è un progressivo indebolimento del grado di autogoverno dello sviluppo da parte dei sistemi locali.

La produttività dei sistemi economici locali è sempre più influenzata dall'accessibilità a reti di servizi riorganizzati a scala globale. Infatti, se la globalizzazione ha avuto una forte spinta dall'intraprendenza delle imprese industriali come logica conseguenza il passo successivo è la creazione di economie nei servizi di supporto. Basti vedere il grande salto di scala delle operazioni in settori come il commercio al dettaglio o all'ingrosso, i trasporti delle persone, la logistica delle merci, le telecomunicazioni, per rendersi conto che la globalizzazione raggiunge il suo punto critico di decollo soprattutto quando la possibilità di creare

reti mondiali di imprese, anche piccole, e di accedere ai mercati mondiali degli input e degli output è resa agevole dall'universalità dello scambio delle informazioni e dall'universalità della mobilità di persone e merci. I diversi sistemi locali dunque smettono di essere in grado di autogestire la scelta dei mercati di sbocco e la realizzazione degli strumenti di supporto e cominciano a soffrire di discriminazioni nell'accessibilità alle reti di supporto alla globalizzazione. Un aspetto conseguente è che anche le economie compatte ed internamente organizzate come i distretti industriali o i distretti turistici cominciano ad essere attraversate da differenziazioni di traiettorie imprenditoriali che minano la naturale cooperazione consolidata empiricamente nelle fasi precedenti.

Lo stesso settore dei servizi sociali locali, la cui diffusione ha favorito la crescita economica locale in modo capillare, incontra problemi di mantenimento e di sviluppo sotto la pressione congiunta di una nuova gamma di domande sempre più differenziate ed esigenti e di una crescita a lungo termine dei costi non più sostenibili aziendalmente o surrogabili con copertura finanziaria pubblica. In diversi settori (produzione idrica, smaltimento e depurazione, trasporti pubblici, scuola ed ospedali, produzioni culturali, ecc.) entrano in campo soglie di economie di scala che spiazzano in molti casi le scelte di autogoverno locale.

Infine entra in gioco un effetto perverso non facilmente prevedibile nella fase iniziale della pianificazione territoriale locale: la regolazione locale del territorio non garantisce affatto la regolazione a scale superiori. Risulta infatti chiaro che il mosaico delle pianificazioni locali non restituisce automaticamente una forma razionale dei tessuti insediativi ad una scala provinciale o regionale. Ciascuna pianificazione locale corrisponde a bisogni propri e a breve raggio, mentre le sue previsioni si realizzano sulla base delle combinazioni della domanda e della disponibilità effettiva dell'offerta. Il risultato è che, spesso, ad un ordine desiderato locale corrisponde un disordine effettivo a scala superiore. Ad esempio lo *sprawl* urbano, che oggi anche in sede di Unione Europea è ritenuto del tutto negativo, non nasce sempre e solo dalla mancanza di pianificazione, ma può talvolta insorgere dall'interazione fra pianificazioni razionali locali. Ciò che è venuto in luce in questi ultimi anni è la necessità di costruire concetti di sistema. Le reti urbane, progressivamente estese da ambiti interprovinciali ad ambiti regionali ed extraregionali, acquistano un carattere fondativo per le politiche insediative di area vasta che possono utilmente cooperare con gli strumenti locali più tradizionali di uso del suolo, sopperendo in parte all'indeterminatezza di cui questi soffrono in ordine alle interrelazioni esterne.

La stessa cooperazione necessaria per governare le trasformazioni del sistema insediativo riguarda la salvaguardia e la riproduzione delle risorse ambientali critiche, siano esse locali e regionali oppure globali. Ne è un esempio la necessità di cooperazione fra i diversi livelli di pianificazione per fronteggiare l'inquinamento e l'eutrofizzazione del Mare Adriatico. In esso si scaricano effetti derivanti da fattori emergenti a scala globale, come effetto serra e innalzamento locale del livello del medio mare, fattori emergenti alla scala mediterranea, come circolazione delle correnti, scarichi inquinanti dei paesi rivieraschi, fattori emergenti alla scala padana, come uso agricolo dei suoli, scarichi urbani e industriali eccedenti l'autodepurazione,

fattori emergenti alla scala locale, come carichi inquinanti della popolazione residente con impennate nei periodi turistici.

Anche se ci si limita a considerare l'apporto dei sistemi locali al degrado delle risorse locali o globali, vengono in luce questioni particolarmente complesse. Qui ritorna in gioco la forma del sistema insediativo che incide sia sulle risorse ambientali regionali e locali (approvvigionamento idrico, smaltimento dei materiali degradati, inquinamento atmosferico in particolare nelle concentrazioni urbane), sia sulle risorse ambientali globali (emissioni dei combustibili utilizzati nei mezzi di mobilità e nei processi industriali e civili di trasformazione e utilizzo dell'energia).

Il risultato complessivo delle trasformazioni sommariamente descritte è quello di ridislocare un gran numero di problematiche di governo del territorio dall'autodeterminazione locale ad altri livelli di governo delle risorse. Il livello locale rimane la base inalienabile di costruzione dei programmi e delle regole della convivenza e della qualità della vita, ma esso richiede sempre di più di essere integrato da un complesso coordinato di livelli di pianificazione nei quali sia possibile coniugare il principio di comunità, base essenziale per la partecipazione democratica alle decisioni, con la realtà delle aperture e delle interdipendenze dei sistemi economici, sociali, culturali, ambientali.

I Comuni, le Province, la Regione, se divengono le sedi di un forte coordinamento programmatico, possono offrire buone garanzie di perseguire obiettivi di sostenibilità sociale, economica e ambientale che è una priorità assoluta nei processi di integrazione dell'Unione Europea.

Il livello dell'Unione Europea, che necessariamente diventerà sempre più importante nelle decisioni economiche, sociali e ambientali a scala globale, e il livello nazionale, che è chiamato a garantire la coerenza e la fattibilità in termini di identità nazionali, potranno dunque usufruire di una base articolata a livello regionale e locale quale primo presidio a garanzia di comportamenti razionali nel governo dello sviluppo sostenibile del territorio. Ciascuna regione economica e sociale, intesa come insieme di attori e programmazioni concertate alle scale comunali, provinciali e regionali, può diventare un protagonista attivo dei processi di globalizzazione economica e un riduttore di impatti ambientali sia verso l'interno che verso l'esterno.

Se si tiene presente questa meta, pur così ardua e difficile da praticare, emerge con estrema chiarezza la profonda trasformazione di prospettive strategiche che essa richiede, in particolare alla programmazione regionale e locale. Nel passato anche recente aveva funzionato il circolo virtuoso di politiche locali e condizioni favorevoli di sviluppo di lungo periodo, oggi la straordinaria crescita di complessità richiede che lo sviluppo regionale e locale autosostenibile debba poggiare su una nuova struttura di obiettivi strategici che sia in grado di mantenere e rilanciare il protagonismo locale aggregandone le potenzialità e riducendone gli effetti indesiderati.

Assunto l'obiettivo dello sviluppo sostenibile come strategia della Regione Emilia-Romagna, si tratta ora di delineare le politiche territoriali da mettere in campo. Tali politiche riguardano la difesa dell'ambiente, la valorizzazione e sviluppo delle funzioni urbane, l'inserimento delle potenzialità locali nelle reti globali. Queste tre aree di azione regionale e locale sono interdipendenti.

Il primo campo d'azione riguarda il tema della vulnerabilità nei rapporti tra ambiente e antropizzazione. Esso indirizza un arco di problematiche che va dalla riproduzione a lungo termine delle risorse ambientali e paesistiche e delle forme di antropizzazione, fino alle concrete politiche di costruzione del mercato dei servizi ambientali.

Ciò comporta l'assunzione di strategie per il controllo e la riduzione della vulnerabilità del sistema territoriale nelle quali ricomprendere anche il più tradizionale approccio basato sul rischio locale. Un esempio chiaro è costituito dall'esigenza di controllo dello *sprawl* urbano: il rischio locale può infatti essere piuttosto basso, ma ciò non significa affatto che la molteplicità di stress indotti sull'intero sistema territoriale, anche prescindendo dai costi economici, sia altrettanto basso dal momento che gli elementi di stress possono propagarsi attraverso le interdipendenze ecosistemiche ben al di là della pura e semplice valutazione contenuta nell'analisi del rischio locale.

E' questo il campo privilegiato delle politiche di economizzazione delle risorse ambientali (economie di scala e di varietà) e delle politiche di riduzione delle esternalità da agglomerazione insediativa.

Il secondo campo d'azione si basa sul ripensamento delle politiche urbane, muovendo da una concezione della città come concentrazione di saperi e di culture locali. Fra l'altro questo modo è consonante con una caratteristica strutturale dell'evoluzione dei mercati globali: in essi cresce il valore creato dalle attività immateriali.

Sotto questo profilo, la creazione e la valorizzazione della conoscenza nelle organizzazioni di mercato e il cosiddetto marketing urbano e territoriale, costituiscono il riferimento necessario per definire politiche urbane e regole nelle nuove condizioni della competizione basate sulla produzione di conoscenza e l'autoriconoscimento, da parte dei soggetti collettivi, delle proprie capacità di produrre valore puntando su competenze esclusive o rare.

L'Emilia-Romagna ha costruito nel corso della sua storia economica e sociale una amplissima varietà di esperienze di formule imprenditoriali (si pensi ai distretti industriali, turistici, agroalimentari), di gestione dei servizi civili e sociali, di insegnamento e di ricerca scientifica e tecnologica, di costruzione di patrimoni di beni culturali, che costituiscono altrettante attrattive per tutti i soggetti della domanda di luoghi, intesi sia come insediamento fisico attrezzato che come insieme di competenze e di caratteristiche socioculturali particolari.

Questi tratti si assommano a quelli più tipici della dotazione infrastrutturale, quali i nodi di mobilità persone e merci che, peraltro, devono essere a loro volta sempre più pensati come canali di relazioni a vasto raggio.

Il terzo perno per la impostazione delle politiche è costituito dalla costruzione di reti delle quali quelle di comunicazione e di trasporto persone e merci costituiscono un campo di applicazione decisivo che la Regione Emilia-Romagna sta affrontando sia attraverso la predisposizione di un nuovo Piano Regionale Integrato dei Trasporti, sia con la messa in campo di politiche rivolte alla massimizzazione dei vantaggi che le reti e i servizi telematici possono apportare.

Occorre prendere atto che in ciascuna scala territoriale convivono una inestricabile varietà di domande di relazione e che, quindi, non l'organizzazione autarchica dei sistemi di offerta, ma l'integrazione sinergica fra le risorse potenziali delle diverse reti è l'unico modo di corrispondere alla varietà e variabilità delle domande.

L'implementazione competitiva di politiche di rete è di importanza strategica per lo sviluppo dell'Emilia-Romagna, dunque un terreno prioritario per tutti i campi dell'azione regionale precedentemente indicati.

2.1.2 - Un orizzonte generale di senso: lo sviluppo sostenibile

Lo sviluppo sostenibile costituisce uno dei principi più promettenti nella definizione delle future politiche economiche e territoriali a scala globale, nazionale e regionale.

Le principali componenti dello sviluppo sostenibile possono essere così rappresentate:

-integrità dell'ecosistema: sintetizzabile nella necessità di evitare che l'insieme degli elementi da cui dipende la vita sia alterato; di preservare la diversità biologica; di salvaguardare la *resilienza*, cioè la capacità di autoriproduzione dell'ecosistema sotto la pressione di stress esterni;

-efficienza dell'economia: si intende qui in particolare l'uso efficiente delle risorse, con la riduzione dell'impiego di quelle non rinnovabili, tenendo conto del fatto che nel concetto di sviluppo vengono internalizzati e considerati primari i problemi delle risorse ambientali e della qualità della vita;

-equità: consistente nell'obiettivo di rendere più ampia possibile l'accessibilità alle opportunità; riguarda sia i rapporti interni alle comunità e fra le comunità in un momento dato, sia i rapporti fra comunità presenti e comunità delle generazioni future.

Il concetto di sviluppo sostenibile diviene quindi la matrice di un'amplissima gamma di obiettivi specifici che coinvolge, nelle diverse regioni, aspetti culturali, politici, economici, tecnologici, sociali, ambientali.

Malgrado la genericità del concetto di sviluppo sostenibile e la straordinaria elasticità con cui viene piegato dalle formulazioni teoriche, esso ha comunque una rilevanza politica di primo piano nell'impostazione delle strategie territoriali che abbiano al centro, contemporaneamente, la tutela ambientale e lo sviluppo economico e sociale.

E' interessante osservare che scendendo di scala dagli scenari globali agli scenari urbani non si attua solo o tanto un cambiamento di scala delle stesse problematiche, ma si registra un cambiamento di prospettiva e il conflitto apparentemente insanabile fra il capitale ambientale e il capitale artificiale tende a trasformarsi in una complessa rete di interdipendenze in cui convivono esternalità ambientali positive ed esternalità ambientali negative.

La rilevanza in sé della prospettiva urbana poggia ovviamente sul fatto che le città sono i principali consumatori di risorse ambientali e i principali produttori di emissioni. I vantaggi della città in termini di creazione di socializzazione (economie di agglomerazione, sviluppo dell'intelligenza sociale) stanno a fronte degli svantaggi

in termini di distruzione di risorse ambientali (consumo di risorse in parte irriproducibili, emissione di scorie degradanti nell'aria, nell'acqua, nel suolo). Più incerta è la questione della qualità della vita: accessibilità ad una grande varietà di servizi e di occasioni di socializzazione contro congestionamento e più scadente qualità ambientale nel quotidiano.

Tuttavia la questione si presenta molto più complessa: a parità di benessere sociale, la città svolge un ruolo, poco sottolineato, di economizzatore di risorse ambientali. Si pensi al ruolo delle economie di scala nel diminuire il consumo di energia (carburante, illuminazione) per ogni unità di relazione sociale, passando da una urbanizzazione disseminata ad una urbanizzazione concentrata.

L'accento posto sulle città non esclude i grandi temi della salvaguardia degli ecosistemi come componente essenziale dello sviluppo sostenibile. Al contrario consente di mirare gli interventi sui principali punti di trasformazione dell'ambiente e di riconsegnare alle politiche locali e regionali un ruolo di protagonismo nel progetto di sviluppo sostenibile.

2.1.3 - Condizioni operative emergenti

Il mercato

Un basilare insieme di condizioni operative per l'intervento pubblico locale e regionale è sintetizzabile nel concetto di mercato.

Lo sfondo in cui si trovano ad agire gli Enti pubblici territoriali è improntato ad una potente ventata di liberalizzazioni sia in Italia che nell'Unione Europea come privatizzazioni di imprese pubbliche ed eliminazione di vincoli nei mercati di beni e servizi.

Tuttavia va sempre ricordato che i costi e benefici degli interventi pubblici hanno un carattere sociale, che la problematica dello sviluppo sostenibile della qualità della vita e della equità sociale, mantiene e rafforza.

Il riferimento al mercato, allora, va inteso solo sotto l'aspetto dell'efficienza: un aspetto di grande portata programmatica, ma scarsamente messo in luce.

Gli Enti pubblici sono in grado di costruire mercati con un livello di efficienza nell'uso delle risorse, almeno potenzialmente, superiore a quello del mercato puro; lo scopo della costruzione di questi mercati è quello di aumentare, a costi contenuti, le prestazioni sia nei confronti dei consumatori individuali che nei confronti del consumatore collettivo (le città).

A livello regionale e locale emergono in particolare i seguenti settori.

A - Mercato delle risorse ambientali (acque, smaltimento rifiuti, ecc.): si sta aprendo una fase di grande trasformazione nelle gestioni delle risorse e nei sistemi di tariffazione. L'esigenza di una strategia di costruzione sociale del mercato è qui fra le più evidenti: si tratta di costruire sistemi di prezzi espressivi della reale scarsità delle risorse e di individuare, o addirittura di creare, gli attori e i segmenti di mercato in cui la logica privatistica sia una reale garanzia di risparmio nei costi.

B - Mercato dei valori immobiliari e degli usi del suolo: esaurita sostanzialmente la lunga fase in cui l'acquisto in proprietà della casa era una meta prioritaria, si è da

tempo innescata una fase in cui la casa deve rispondere ad una grande varietà di prestazioni e, quindi, si richiede un mercato ad ampia circolazione e soddisfazione di esigenze economiche e sociali differenziate. Anche in questo caso il carattere sociale della costruzione del mercato è un principio direttore e può avere ampi riflessi nell'indirizzare i cambiamenti di forma urbana e i conseguenti impatti sulle risorse ambientali e territoriali. Agisce dunque sia per il consumatore individuale, che per il consumatore collettivo.

C - Mercato della comunicazione locale: fatti salvi i grandi cambiamenti che si produrranno nella sfera globale, gli Enti Locali possono svolgere un importante ruolo nel costruire un mercato locale delle reti comunicative e nel formare gli interfaccia fra le reti locali e le reti globali.

D - Mercato dei trasporti: anche questo mercato ha un carattere globale. Tuttavia se esaminiamo lo stato attuale e prospettico del sistema di trasporto regionale, se ne ricava che esso è assai poco un sistema. Si tratta per lo più di un insieme eterogeneo di nodi, ciascuno appartenente a reti locali o globali gestiti indipendentemente l'una dall'altra. Esiste quindi un ampio spazio di costruzione di questo mercato e il ruolo degli Enti pubblici è riassumibile nella progettazione della integrazione di reti. Questo ruolo non solo tende a soddisfare il principio di prestazione nei confronti del consumatore individuale, ma costruisce altresì la base per una ripresa di controllo delle morfologie degli insediamenti e gli usi del territorio.

E - Il mercato sociosanitario: la trasformazione delle principali strutture pubbliche in soggetti con caratteristiche organizzative proprie dell'impresa (aziende ospedaliere, aziende sanitarie locali) costituisce un indubbio passo in avanti nella introduzione di elementi di razionalizzazione e di efficienza. Occorre comunque ricordare che il mercato sociosanitario è lontano dall'essere un mercato puro e che va fortemente regolato per poter perseguire gli obiettivi di socialità e di solidarietà che sono alla base del sistema sanitario nazionale.

In un processo di innovazione del *welfare* l'ingresso del mercato va mediato anche promuovendo lo sviluppo di soggetti *no profit* che possono costituire il principale interlocutore di politiche di deistituzionalizzazione di alcune funzioni.

Dalle politiche settoriali alle politiche di rete

Dalle considerazioni svolte emerge con chiarezza un campo di assoluta importanza strategica per lo sviluppo dell'Emilia-Romagna che deve essere il terreno prioritario dell'azione regionale: la implementazione competitiva di politiche di rete.

La costruzione e l'implementazione di reti emerge infatti come l'elemento chiave per reggere le fasi di internazionalizzazione dell'economia regionale, ma anche per dotarsi di un ambiente urbano qualificato e competitivo e per praticare concretamente l'obiettivo dello sviluppo ecologicamente sostenibile.

Nella logica delle reti i rapporti non sono più gerarchici ma assume priorità la capacità di cooperazione dei vari soggetti (città, imprese, cittadini) rispetto ad obiettivi strategici. Pertanto attivare politiche di rete a scala regionale significa anzitutto innescare processi di cooperazione e di condivisione del rischio per

affrontare problematiche che comunque non possono essere più isolate né territorialmente né settorialmente.

Sul versante insediativo si avverte il bisogno di avere una struttura urbana in grado di supportare l'inserimento dell'apparato produttivo regionale nelle reti globali. Ciò significa che il policentrismo regionale oltre ad indicare un bisogno di specializzazione ancorato alle vocazioni locali deve ricercare valore nell'organizzazione a sistema, superando una visione ancorata alla ipotetica redistribuzione di risorse e di funzioni per altro non praticabile alla scala regionale.

Pertanto il sistema metropolitano policentrico non è più finalizzabile ad un equilibrio interno allo sviluppo regionale ma va riorientato a divenire risorsa per lo sviluppo della regione.

Il sistema territoriale regionale deve sempre più caratterizzarsi come ambiente per lo sviluppo, il che richiede di concepire gli interventi sui servizi alle imprese e sulle dotazioni urbane non tanto come un completamento delle funzioni aziendali offerto ad imprese che non sono in grado di dotarsi autonomamente di tali servizi, quanto come la costruzione di un ambiente qualificato che le imprese possono utilizzare in piena autonomia per operare nel mercato globale.

Si tratta di dotare la regione di reti infrastrutturali, logistiche, telematiche per consentire alle imprese di sfruttare le risorse accumulate nel territorio locale e contemporaneamente partecipare ai processi globali.

Uno dei campi di applicazione più importanti e di immediato impatto delle politiche di rete è quello dei trasporti delle persone e delle merci.

La sua rilevanza deriva da un triplice ordine di fattori. In primo luogo occorre considerare l'assoluta necessità di alleggerire la pressione della mobilità, che ha molte fonti locali, regionali, globali e che, lasciata alla spontaneità, tende a disorganizzare le tradizionali politiche di controllo delle dinamiche territoriali. In secondo luogo va evidenziata la centralità della logistica nella riorganizzazione delle gerarchie urbane e produttive a scala nazionale e comunitaria. Infine va sottolineata l'incidenza delle reti di mobilità e degli accessi alle piattaforme nella definizione di una politica territoriale che si ponga l'obiettivo di recuperare il controllo delle dinamiche insediative.

Il rapporto tra sistema insediativo diffuso e riordino delle politiche di *welfare* costituisce un aspetto rilevante delle politiche territoriali.

La rete dei servizi sociali e civili diffusa capillarmente nella regione rappresenta una base fondamentale dello sviluppo economico e della qualità della vita in Emilia-Romagna. E' tuttavia altrettanto indubbio che tale diffusione rischia di entrare in crisi sotto la spinta di due elementi: un eccesso di dispersione del sistema insediativo che continua in una fase diffusiva ormai senza ordine e senza legami forti con processi di riequilibrio dello sviluppo; la necessità di trasferire l'onere dei servizi dall'area fiscale alla tariffa con la conseguente emersione del costo del servizio e della necessità di accrescerne l'efficienza gestionale.

Questi elementi portano da un lato a rivedere i modelli di offerta dei servizi, evidenziando l'esigenza di superare gestioni troppo frammentate e di attivare reali processi di sussidiarietà, dall'altro alla necessità di utilizzare la rete dei servizi

pubblici per ridare un ordine funzionale e non gerarchico al sistema insediativo eccessivamente squagliato.

L'ottica reticolare ricolloca in maniera più puntuale la matrice ambientale nel quadro delle politiche regionali. Essa infatti consente di superare la separatezza fra problematiche ambientali e sviluppo economico, riconoscendo alla componente ambientale un ruolo essenziale per la costruzione di saperi locali riconoscibili nelle reti globali.

Se ambiente e sviluppo sono parte dello stesso sistema, allora le politiche non possono più limitarsi al ripristino e al recupero o al vincolo per rimediare agli effetti negativi dello sviluppo economico. Occorre che l'ambiente costituisca un riferimento essenziale nella definizione delle politiche e della pianificazione in modo da minimizzare la vulnerabilità del sistema economico rispetto alla criticità crescente di alcune risorse naturali e, al tempo stesso, accrescere la sostenibilità ambientale dei processi di sviluppo.

2.2 - Il piano di sviluppo del territorio regionale

2.2.1 - Il quadro strategico

I mutamenti di quadro di riferimento apportati anche all'orizzonte regionale dai processi di globalizzazione dell'economia e dei mercati comportano una profonda revisione del ruolo e delle visioni strategiche dell'azione di programmazione alla scala regionale.

Le regioni economiche diventano le protagoniste, insieme alle imprese internazionalizzate, della competizione alla scala globale e la programmazione regionale cessa di essere uno strumento essenzialmente di regolazione dello sviluppo ed assume il ruolo di azione progettuale finalizzata a favorire la capacità competitiva del territorio e della società regionali.

Permane uno specifico ruolo di regolazione, ovviamente non ascrivibile per intero alle logiche competitive, legato alla esigenza di governare i rapporti tra regione economica soggetto primario della competizione e regione comunità, ma il progetto di sviluppo che la Regione è chiamata a predisporre è essenzialmente un disegno di scala strategica in cui le risorse distintive, le culture, gli ambienti naturali ed antropici, le imprese, i saperi che caratterizzano la regione si misurano con i limiti e le opportunità offerti dai nuovi quadri competitivi. Un progetto di messa in valore del territorio con le sue risorse globali e le sue peculiarità locali.

Questo modello di programmazione e questa visione del territorio non più supporto fisico su cui agiscono le forze economico-sociali ma come attore diretto dello sviluppo, hanno portato a definire il Piano Territoriale Regionale (PTR) come un piano tendente a promuovere le capacità autorganizzative dei diversi soggetti pubblici e privati in un'ottica di sussidiarietà nel quadro di un disegno strategico condiviso.

L'attività della Regione Emilia-Romagna tesa a definire tale disegno condiviso si è sviluppata attraverso numerosi contributi analitici ed un dibattito molto ricco e articolato che ha preso le mosse dalle elaborazioni contenute nel volume "La regione globale".

La società regionale, pur con diverse impostazioni analitiche e culturali e con diversi approdi politici, non ha mai cessato di scandagliare le motivazioni di un modello di sviluppo in parte peculiare e di interrogarsi sulla sua tenuta e sulla possibilità di un positivo aggiornamento.

Oggi la costruzione di una visione strategica condivisa è sicuramente più facile proprio per la ricchezza di queste analisi e di questo dibattito.

Il nuovo PTR nasce quindi su basi analitiche ormai consolidate e su interpretazioni dei fenomeni economico-sociali che hanno superato gran parte delle divergenze che hanno segnato la politica regionale degli anni '80.

C'è ormai piena consapevolezza che l'Emilia-Romagna si trova inserita, pur con le sue specificità, in processi che investono le strutture economiche, territoriali, sociali e ambientali e che rendono ancor più evidente il forte grado di interdipendenza dei fattori territoriali ed economico sociali.

Vi è una diffusa percezione della pervasività delle regole del mercato che ormai integrano processi produttivi e servizi pubblici, modelli localizzativi e impatti sulle risorse ambientali.

Si può quindi affermare che ormai il dibattito sul futuro della regione, sulle sue traiettorie di sviluppo è definitivamente uscito da logiche di autosufficienza, di chiusura localistica e ha preso a riferimento il come l'Emilia-Romagna può rimanere una regione competitiva in Europa e nella economia globale.

Il primo e più significativo risultato di questa revisione analitico-politica riguarda la percezione della identità regionale: da insieme di realtà locali dotate di forte identità e di una capacità di crescita autopropulsiva si è colta l'esigenza di una regione che sia il frutto della messa a sistema delle diverse componenti locali.

In termini istituzionali questo implica un mutamento del ruolo dell'Ente Regione. La Regione non è più vista come titolare di funzioni di sostegno alle dinamiche locali spesso intese come riequilibrio dei potenziali di sviluppo delle diverse aree o al più come regolatore di processi tesi a limitare i gradi di concorrenza tra i sistemi locali, ma diviene responsabile prima della formazione di sistemi che si alimentano dei potenziali di sviluppo locali ma che ne travalicano i limiti inserendoli in reti relazionali di cooperazione e competizione vaste.

In termini programmatici questa mutata visione si traduce in una profonda revisione del progetto di Sistema Metropolitan Policentrico, che da più di un decennio costituisce la strategia portante di assetto territoriale della regione Emilia-Romagna.

L'idea di Sistema Metropolitan Policentrico, cioè di una organizzazione a sistema del territorio regionale che reggeva il PTR aggiornato nel 1990 rimane valida nella sua intuizione di fondo consistente nel superamento della frammentazione localistica, ma viene innovata proprio riguardo la strutturazione sistemica che non può più limitarsi ad un sistema chiuso a scala regionale ma diviene sistema reticolare aperto.

La costruzione del Sistema Metropolitan Policentrico si giustifica ora come progetto in grado di affrontare due dei temi centrali dello sviluppo, la competitività dei sistemi territoriali e la sostenibilità ambientale, e rappresenta ancora il livello di visione strategica dell'assetto territoriale a scala regionale.

Portare a sistema il policentrismo storico della regione garantendone la migliore sostenibilità ambientale e valorizzandone le capacità competitive è un obiettivo che deve anzitutto fare i conti con i processi involutivi che hanno caratterizzato la storia recente del sistema insediativo emiliano-romagnolo.

Il policentrismo che ha caratterizzato il modello insediativo regionale ha in parte perso la propria identità e, sotto la spinta di processi di decentramento produttivo e di *sprawl* urbano, è degenerato finendo col perdere la struttura gerarchico-funzionale delle principali funzioni urbane e creando un agglomerato indistinto che rischia o di non raggiungere la massa critica per reggere le funzioni di punta o di organizzare le funzioni ordinarie secondo una modalità non efficiente.

Il compito prioritario che il governo regionale assume per la costruzione del Sistema Metropolitano Policentrico è dunque quello di introdurre elementi di controllo dello *sprawl* e di ritrovare un ordine non gerarchico ma capace di garantire condizioni di sostenibilità ambientale ed economica al sistema insediativo regionale.

Si pone quindi l'obiettivo di ridisegnare il sistema insediativo regionale in modo che gli elementi del policentrismo riacquistino visibilità e che la logica di una tendenziale equipotenzialità del territorio in termini di servizi si confronti con criteri di economicità delle gestioni e di sostenibilità dei costi esterni.

Per il perseguimento di questo obiettivo più che fare riferimento a strumenti di limitazione quantitativa degli sviluppi insediativi occorre piuttosto promuovere politiche insediative basate sulla progettazione delle reti (trasporti, acqua, energia, ecc.) e sull'uso degli elementi della matrice ambientale per ridisegnare i confini del sistema urbanizzato.

Una volta ridefinita una più chiara leggibilità degli elementi costitutivi il policentrismo regionale si pone l'obiettivo di inserirli in un sistema che favorisca la capacità di tutta la regione di competere ad una scala globale.

Il riferimento alla globalizzazione è certamente un parametro di valutazione del livello di competizione cui è sottoposto il sistema regionale, ma assume anche il significato di opportunità offerta alla regione dall'inserimento in un sistema in grado di apportare risorse non disponibili alla scala regionale.

E' in questo cambiamento di scala di riferimento che si spiega gran parte della innovazione apportata al progetto di Sistema Metropolitano Policentrico.

La stessa logica con la quale si intende guidare l'evoluzione del sistema insediativo da insieme di sistemi locali a sistema regionale aperto si ripropone anche per gli apparati produttivi.

La peculiarità del sistema produttivo emiliano-romagnolo di organizzarsi in sistemi locali in cui interagiscono positivamente imprese, saperi diffusi, servizi e funzioni urbane dando vita a organizzazioni in grado di superare molti dei gap propri delle piccole dimensioni delle imprese, appare in forte tensione nei mutati quadri competitivi globali.

Il tema di fondo per l'azione regionale è come favorire una maggiore tenuta di competitività da parte dei distretti evitando che la internazionalizzazione finisca per rompere la coesione distrettuale, per separare le imprese leader dall'ambiente locale, per selezionare tra imprese che stanno nel globale e imprese che ne sono emarginate.

Non si tratta di organizzare improponibili difese dello status quo ma piuttosto di organizzare una risposta che sappia cogliere le opportunità offerte dal mercato globale allargandone l'accesso a tutto il sistema produttivo regionale.

Questo obiettivo strategico si gioca in primo luogo alla scala delle singole imprese e della loro capacità di innovare prodotti, processi e organizzazione.

Rimane tuttavia centrale la capacità di offrire al sistema delle imprese un ambiente e risorse che rappresentino reali vantaggi competitivi.

Su questo ultimo punto vi è una chiara saldatura con l'obiettivo di immettere nelle reti globali le città e di selezionare e potenziare con l'ottica del mercato i servizi e le funzioni rare.

Ma è ovvio che per regioni come l'Emilia-Romagna la sfida della competizione globale si gioca anzitutto sulla capacità di qualificare e aggiornare in permanenza i fattori produttivi a partire dal lavoro.

I temi della scuola, dell'università, della formazione professionale ma anche della ricerca e dei servizi per la diffusione tecnologica e per l'innovazione organizzativa diventano altrettanti obiettivi di una strategia che ha l'ambizione di costituire il riferimento condiviso all'insieme di azioni di sviluppo della società regionale.

Le innovazioni che la globalizzazione propone agli assetti economici e territoriali della regione investono pienamente anche il campo del sistema di welfare regionale e locale.

La costruzione di una rete diffusa e potenzialmente equipotenziale su tutto il territorio regionale di servizi civili e sociali è stata una delle basi per la formazione dei sistemi locali di impresa e per la diffusione di condizioni insediative con elevati standard qualitativi.

Oggi ci si interroga sulla capacità di tenuta di questa rete rispetto alle difficoltà della finanza pubblica. Di più occorre valutare se un modello equipotenziale di servizi sia in grado di favorire un ambiente che costituisca ancora risorsa competitiva per l'economia regionale. Da ultimo va tenuto conto del cambiamento nella domanda di servizi generato dai processi demografici, con particolare riferimento al calo di natalità e al forte invecchiamento, e dai crescenti flussi di immigrazione extracomunitaria.

A queste domande occorre fornire alcune risposte strategiche con particolare riferimento alla esigenza di promuovere una revisione dei modelli di organizzazione territoriale e di gestione dei principali servizi in modo tale da contemperare le esigenze di maggiore efficienza con le logiche della sostenibilità dei sistemi insediativi diffusi.

La revisione dei modelli di welfare regionale ed il suo aggiornamento alle nuove domande entra pertanto tra gli orizzonti della pianificazione territoriale proprio in virtù della sua elevata capacità di concorrere a ridisegnare gli assetti insediativi e a riprodurre condizioni di qualità della vita che sono elementi interni alla competizione tra territori.

Una risposta di qualificazione del welfare è poi la chiave di volta per evitare di imboccare un approccio alla competizione globale che accetti di abbassare il livello

dei diritti e quindi si ponga in una logica di rincorsa sui costi e sulla flessibilità che non può essere sostenuta da una società avanzata come quella emiliano-romagnola.

La strategia generale del governo regionale viene completata integrando alle componenti insediative, competitive, sociali la componente ambientale.

Questa è la componente che ha avuto una netta prevalenza nelle impostazioni programmatiche a scala mondiale ed europea orientate alla sostenibilità dello sviluppo economico e territoriale, fin a partire dal dibattito sui limiti dello sviluppo.

Già nel PTR approvato nel 1990 questa componente veniva posta dalla Regione Emilia-Romagna come un riferimento autonomo essenziale per la programmazione dei territori regionale e locali. Esso conteneva infatti una struttura di inquadramento di base denominata Matrice ambientale. In parallelo veniva elaborato il Piano Paesistico Regionale e venivano tracciati i quadri di pianificazione programmazione soprattutto in materia di riproduzione quantitativa e qualitativa a lungo termine delle risorse idriche, di riduzione degli impatti sul suolo delle produzioni agricole, di riduzione degli impatti dello smaltimento dei rifiuti, di riduzione degli apporti inquinanti ed eutrofici al mare Adriatico.

Mentre le Province procedono all'attuazione del Piano Paesistico vigente attraverso il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP), il governo regionale si propone un ulteriore avanzamento delle linee di tutela e valorizzazione delle risorse ambientali e paesistiche entrando maggiormente nel merito dell'estrema complessità dei rapporti fra antropizzazione e risorse naturali.

Il concetto di base proposto è quello di vulnerabilità dei sistemi. Si tratta in sostanza di cogliere gli intrecci complessi, caratterizzati da forti non-linearità, fra azioni di trasformazione dell'ambiente ed emergenza di fenomeni più o meno estesi di degrado delle risorse. Si tratta altresì di un approccio dinamico volto ad individuare la dimensione e la diffusione delle fonti di stress per le risorse ambientali e di agire preventivamente rispetto all'insorgere delle crisi.

Questa impostazione mette in gioco l'intera visione del governo delle trasformazioni antropiche, spostando le linee di difesa dal momento della riparazione ex post dei danni ambientali al momento ex ante del governo dei complessi insediativi.

La componente ambientale si intreccia dunque immediatamente con il governo degli insediamenti e in particolare con gli obiettivi di contenimento dello sprawl, di riduzione nella dinamica del consumo di suolo, di efficienza delle reti tecnologiche, di riduzione dell'inquinamento atmosferico, di creazione di polmoni verdi interconnessi a scala urbana e territoriale, e ne richiede una parallela azione di coordinamento fra livelli diversi di pianificazione territoriale.

La tutela e riproduzione a lungo termine delle risorse ambientali vitali, viene affiancata infine da una visione di valorizzazione delle risorse stesse. Già nel Piano Paesistico sono messi in luce, fra l'altro, gli aspetti estetico-percettivi-memoriali dell'ambiente naturale o dei segni della loro trasformazione storica, la cui salvaguardia costituisce un importante fattore di qualità degli ambienti insediativi.

A ciò si deve aggiungere il valore anche economico ritraibile dalla salvaguardia e fruizione organizzata e compatibile di vasti ambienti, come ad esempio quelli di

transizione terra-mare, che possono divenire matrice di formazione di filiere di attività economiche o arricchire la varietà di offerta rispetto alle attività consolidate.

2.2.2 - Il Piano Territoriale Regionale

Con la predisposizione del nuovo PTR la Giunta regionale intende operare una traduzione delle analisi e delle strategie indicate in obiettivi prestazionali di carattere territoriale in quanto i sistemi oggetto di prestazioni sono tipicamente strutture insediative, risorse naturali spazialmente dislocate, accessibilità, aggregazioni di risorse umane, etc.

D'altra parte tali prestazioni si rivolgono prima di tutto agli enti responsabili del governo del territorio e ai portatori di interessi che possono trarre beneficio dalla creazione di un ambiente per le loro attività, che sia regolato e incentivante. Il carattere territoriale del Piano implica che siano prese in considerazione le interdipendenze spaziali fra differenti sistemi di decisioni e azioni i quali se considerati separatamente, cioè in modo settoriale, possono produrre effetti perversi in rapporto al sistema territoriale complessivo. Si tratta, cioè, di indicare precisi obiettivi territoriali sui quali far convergere le iniziative settoriali e quelle dei diversi soggetti pubblici e privati.

L'esigenza di tradurre le analisi, le opzioni e le politiche in complessi prestazionali viene soddisfatta con la costruzione di uno schema ad albero, il cui tronco è costituito dall'obiettivo generale di sviluppo sostenibile per la regione, da cui si dipartono pochi rami principali che rappresentano le problematiche fondanti il PTR. Da ogni ramo principale partono ramificazioni a più livelli, le quali specificano in modo sempre più analitico gli obiettivi del Piano. Si tratta dunque di una procedura tipicamente analitica il cui ruolo è quello di individuare argomenti sempre più dettagliati e mirati. Il livello finale, di maggior dettaglio, contiene quelle che possiamo definire le prestazioni elementari. Questi elementi assumono un carattere prestazionale in quanto indicano livelli di azione soddisfacenti per specifiche componenti territoriali.

L'approccio analitico conduce di necessità ad esplorare tutte le possibili relazioni fra i diversi obiettivi prestazionali. E' in questo stadio che si passa dalla descrizione degli standard soddisfacenti per ogni singolo tematismo ritenuto territorialmente rilevante alla individuazione di percorsi di azione che coinvolgono una varietà di tematismi. Idealmente sarebbe di grande utilità concettuale l'approntamento di un network completo, rappresentativo delle interazioni dinamiche fra tematismi. Tuttavia tale network non può essere materialmente costruito in astratto e ancor meno ciò può essere fatto da un singolo soggetto pianificatore. Quindi tale network rimane un concetto-limite a cui approssimarsi tramite il coordinamento di una pluralità di attori istituzionali, ciascuno dei quali coglie selettivamente le interdipendenze concrete che riguardano il proprio territorio.

Queste considerazioni sollevano la questione dei rapporti fra pianificazioni territoriali di diverso livello in relazione sia ai rispettivi contenuti che ai poteri ed ai livelli di autonomia. Il principio fondamentale è che siano valorizzati al massimo i processi di autorganizzazione territoriale ad ogni scala e che i rapporti fra i livelli di pianificazione non avvengano secondo una procedura gerarchica che dalla Regione

va verso la Provincia e da essa ai Comuni. Tali rapporti devono avvenire attraverso intersezioni di processi autorganizzativi, ciascuno dei quali deve rispettare il principio di sussidiarietà cioè di competenza cognitiva ed operativa adeguata al processo da governare. Le interdipendenze fra gli obiettivi prestazionali vengono dunque componendosi tramite prassi selettive di governo, che di volta in volta coinvolgono gli attori adeguati. Il PTR tuttavia non rinuncia ad esplicitare il più possibile criteri per la più ampia attivazione di processi autorganizzativi. La costruzione dell'albero prestazionale è uno sviluppo delle strategie e degli obiettivi enunciati nel Piano.

La radice dell'albero, cioè la finalità globale del PTR, è definita come “COSTRUIRE UN SISTEMA TERRITORIALE REGIONALE COMPETITIVO ALLA SCALA GLOBALE E DOTATO DI CAPACITÀ RIPRODUTTIVE SUL PIANO SOCIALE E AMBIENTALE”.

Questa definizione, per quanto apparentemente ovvia, contiene da un lato la valutazione che sia possibile far coevolvere sviluppo economico e sostenibilità ambientale e che ciò possa avvenire rafforzando l'identità sistemica della regione, dall'altro l'indicazione dei sottosistemi fondamentali di azione per mettere in moto tale coevoluzione. Tali sottosistemi sono: l'armatura urbana infrastrutturale e funzionale interpretata alla scala regionale come Sistema Metropolitano Policentrico; la varietà di conoscenze localizzate nei vari sistemi locali, traducibili in attività economiche efficienti nel contesto della competizione globale; le prestazioni di welfare, sia in termini di efficienza di produzione dei servizi, sia in termini di massima accessibilità territoriale; il contenimento e la riduzione progressiva dell'esposizione a rischi ambientali delle popolazioni, interpretati in termini sistemici come vulnerabilità degli sviluppi antropici.

I quattro tematismi che sintetizzano la visione strategica si articolano in nove componenti, che possono essere definite Obiettivi strategici. Questa definizione deriva dal fatto che a questo livello si rafforza il carattere selettivo delle scelte, anche se queste rimangono ancora ad uno stadio essenzialmente concettuale.

La Vision “COSTRUIRE IL SISTEMA METROPOLITANO POLICENTRICO” si specifica in “Dare coerenza strutturale e qualità ai territori” e “Integrare a rete le funzioni urbane e le città”. Si intravede già il carattere selettivo, in quanto il tema della morfogenesi delle strutture insediative è, da un lato, finalizzato alla lotta allo sprawl ad ogni scala e, dall'altro alla costruzione della città regionale.

La Vision “ACCRESCERE LA COMPETITIVITÀ REGIONALE” si specifica in “Sviluppare le conoscenze tecniche e le capacità lavorative, imprenditoriali e relazionali” e “Migliorare la condizione e il posizionamento competitivo dei territori della regione”. Questo tematismo esce dai canoni tradizionali della pianificazione del territorio, ma è necessario per superare il dualismo fra un modello di pianificazione che vede le attività produttive come sostanzialmente ordinabili dal Piano stesso tramite parametri urbanistici o politiche di riassegnazione di pesi economici, più note come riequilibrio territoriale, e una realtà estremamente complessa ed erratica che cambia continuamente i valori economici localmente insediati e gli spazi relazionali in cui essi sono inseriti. La scelta del PTR è quella da un lato di puntare alla massima diffusione nei territori di qualità culturali che siano spendibili negli attuali e

prospettici mercati del lavoro e delle imprese e di puntare, dall'altro, alla rilettura delle aree in chiave logistica, cioè di flussi organizzati di merci, di persone e di informazioni aperti sui vari scacchieri internazionali.

La Vision “RINNOVARE E QUALIFICARE IL WELFARE E I SERVIZI PUBBLICI LOCALI” si specifica in “Garantire l’equità sociale” e “Costruire mercati dei servizi collettivi”. La prima specificazione può apparire ovvia e quindi poco selettiva e informativa, ma contiene un forte accento sulle categorie di bisogno e sulla riorganizzazione dei servizi radicalmente impostata sulle nuove tecnologie. C’è dunque un ribaltamento totale rispetto a una impostazione costruita su standard di bisogni e ottimizzazione dei processi produttivi di servizi. Qui al contrario si assume una impostazione completamente centrata sulla customer satisfaction e sostenuta dal massimo impiego delle tecnologie dell’informazione. Ne viene di conseguenza completamente ridefinita tutta la tematica delle relazioni spaziali del welfare. La seconda specificazione è altrettanto innovativa, in quanto sostiene il processo attualmente ancora nella fase iniziale di privatizzazione dei servizi collettivi e di formazione di regole di garanzia sociale.

La Vision “GOVERNARE LA VULNERABILITÀ” si specifica in “Promuovere la riproduzione e l’uso sostenibile delle risorse ambientali”, “Ridurre i rischi ambientali”, “Elevare la qualità urbana”. Anche in questo caso siamo di fronte ad un insieme irrisolto di questioni che afferiscono essenzialmente al tema della sostenibilità. In breve, la questione irrisolta sta nel fatto che i criteri di sostenibilità a livello globale sono talvolta non applicabili e addirittura fuorvianti quando si passa ad una scala urbana o di area vasta. Le scelte tematiche del PTR costituiscono dunque un tentativo di composizione concreta dei molti ed eterogenei parametri di sostenibilità.

Da queste articolazioni discendono ulteriori componenti, che possiamo chiamare obiettivi territoriali. Tale definizione discende dal rapporto che questi componenti intrattengono con le linee guida strategiche: gli obiettivi strategici costituiscono pertanto la traduzione delle linee guida in sistemi di azione da mettere in campo.

Al di sotto degli obiettivi strategici stanno le prestazioni elementari o prestazioni per gli obiettivi territoriali. Si preferisce introdurre a questo punto il termine prestazione, perché si ritiene che, tipicamente, sia piuttosto difficile concepire concetti prestazionali sufficientemente precisi e analitici ad un livello superiore. Infatti, con il termine prestazionale si intende sia la necessità di individuare per i singoli obiettivi indicatori di prestazione riferibili ad oggetti internamente abbastanza omogenei, che quella di lasciare aperte per ciascun obiettivo operativo molteplici alternative progettuali.

In altri termini, una ulteriore articolazione di tali componenti farà emergere strumenti di azione, cioè concrete politiche mirate scelte caso per caso in base alle caratteristiche dell’ambiente in cui si opera.

Il passaggio al livello politiche e strumenti, cioè il passaggio successivo agli obiettivi prestazionali, è affidato sia ai settori della Regione che ai soggetti locali di pianificazione nel quadro del Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP). In particolare l’insieme dei PTCP delle Province dell’Emilia-Romagna

costituisce il sistema autorganizzato di area vasta e il riferimento georeferenziato del PTR con il quale sono cartografate le scelte regionali.

Un ulteriore aspetto che occorre approfondire riguarda i temi sottesi alla questione del network fra obiettivi prestazionali, a cui si aggancia la questione delle competenze autorganizzative, ovvero i livelli di pianificazione e la sussidiarietà fra essi.

Data la scelta di pianificazione non gerarchica, tale network deve essere costruito pragmaticamente rispettando gli specifici processi di autorganizzazione.

In pratica ciò significa che parti di esso verranno strutturate a livello del PTR, altre parti a livello del PTCP, altre a livello di pianificazione comunale o di Consorzi di Comuni o di Agenzie, altre ancora tramite coordinamenti intersoggettivi.

In conclusione si può affermare che:

- il PTR enuncia l'intero albero decisionale fino al livello delle prestazioni elementari;

- il PTR assegna le diverse prestazioni ai diversi livelli istituzionali, tipicamente ai PTCP, accompagnandoli con una varietà di raccomandazioni, indirizzi, prescrizioni, vincoli, incentivi, ecc.;

- le prestazioni del PTR e le specificazioni provinciali sono da impiegare selettivamente e in forma appropriata in tutti i meccanismi di valutazione relativi a progetti di rilevante impatto economico, ambientale e sociale;

- nel PTR vengono definiti frammenti di network interprestazionale; ciò può avvenire direttamente, laddove le condizioni siano mature, o con rimando a Piani di settore regionale da impostare o da aggiornare;

- il PTR assegna ai PTCP il compito di definire altri frammenti di network interprestazionale. Così concepiti il PTR e i PTCP consentono di riformulare la legge urbanistica regionale in una direzione meno prescrittiva e nella quale sono meglio precisati gli ambiti di autorganizzazione fra Regione, Province e Comuni, cioè i campi prestazionali autonomamente governati da ciascun livello istituzionale.

Vedi Tab.1 (Schema ad albero)

3 - LE PROPOSTE PRIORITARIE DI INTERVENTO

Coerentemente alla strategia delineata nel PTR per lo sviluppo del territorio regionale, che afferma come sua finalità prioritaria la qualificazione del sistema insediativo, dello stato sociale, delle risorse naturali e ambientali per accrescere la competitività economica della regione, sul piano degli investimenti appaiono prioritari interventi a favore della riqualificazione urbana, dell'ammodernamento e del potenziamento della rete infrastrutturale e della piattaforma logistica regionale per accrescere e qualificare l'offerta di trasporto persone e merci, della razionalizzazione e del potenziamento delle strutture ospedaliere e per l'assistenza agli anziani, della difesa del suolo per la prevenzione dei rischi ambientali, della sicurezza nelle aree urbane, dei beni e delle attività culturali.

L'insieme di questi campi di investimento indicati come prioritari e specificati in singoli documenti settoriali, naturalmente non esauriscono la gamma degli interventi necessari, ma costituiscono una prima proposta che la Regione Emilia-Romagna sottopone alla concertazione con le Amministrazioni centrali per massimizzare sul territorio gli effetti dell'intervento pubblico, garantendone un quadro di certezza finanziaria nell'ambito delle compatibilità economiche e finanziarie dello Stato.

3.1 – Attuazione del piano di programmazione sanitaria

Nella regione Emilia-Romagna si é creata negli scorsi decenni una vasta rete di protezione sociale diffusa sul territorio, che ha dato valore e diritto di cittadinanza ad una ampia gamma di bisogni individuali e soggetti collettivi.

Le politiche della Regione e degli Enti Locali hanno contribuito in maniera determinante a rafforzare le basi della solidarietà a livello locale, a consentire l'ingresso della popolazione femminile nel mercato del lavoro, a ridurre gli squilibri territoriali.

Questi effetti si sono positivamente riverberati anche sul terreno strettamente economico, favorendo la cooperazione economica a base locale e la dinamicità dei mercati del lavoro.

Oggi l'impegno della Regione deve riguardare da un lato il mantenimento di buon livello di copertura sui bisogni tradizionali, dall'altro l'individuazione dei bisogni emergenti dal cambiamento strutturale delle condizioni economico-sociali di base.

Una particolare attenzione viene posta all'evoluzione culturale del concetto di bisogno e alle difficoltà che emergono nel mantenimento di una rete territoriale capillare e qualitativamente adeguata di servizi.

L'obiettivo primario di garanzia della tutela sociale richiede che si facciano i conti con le antiche e con le nuove povertà indotte dalle trasformazioni socioeconomiche e dall'allentamento dei meccanismi protettivi delle comunità locali.

L'assistenza agli anziani non autosufficienti o parzialmente autosufficienti, una politica di tutela dell'infanzia, l'integrazione sociale dei portatori di handicap sono obiettivi permanenti che si ripropongono in forme nuove.

Sotto il profilo sociodemografico prosegue la tendenza all'invecchiamento della popolazione, sono ancora deboli i segnali di ripresa della natalità, sono presenti difficoltà culturali ed economiche nella formazione dei nuclei famigliari.

Negli ultimi anni è inoltre divenuto più acuto il problema dell'immigrazione, in particolare extracomunitaria. La tradizionale capacità del tessuto regionale di accogliere ed inserire questa componente sociale si è fatta più problematica in ragione dell'entità numerica e della varietà delle provenienze immigratorie in un periodo di intensa ristrutturazione del tessuto economico regionale.

Si manifestano infine in forma acuta elementi di disagio sociale come le tossicodipendenze.

L'equità comunque non si coniuga solo per categorie di bisogno, ma ha anche un aspetto di lotta all'emarginazione che è generata dalla diversa accessibilità territoriale ai servizi di welfare.

Sotto quest'ultimo profilo un aspetto importante dell'equità riguarda l'accessibilità ai servizi non solo per le categorie deboli, ma anche per ogni tipo di bisogno. Come si è detto un ruolo determinante verrà giocato dall'introduzione di nuove tecnologie.

Storicamente le politiche di welfare hanno posto al centro, accanto all'obiettivo di sicurezza sociale, un obiettivo di redistribuzione delle condizioni economiche. Le prestazioni sociali sono state dunque anche una strategia di creazione di salario sociale a favore delle componenti di popolazione economicamente meno privilegiate.

Questa strategia che non deve essere certamente accantonata, va aggiornata in una duplice direzione: una maggiore selettività che colga in modo più articolato ed efficace i segmenti di bisogno effettivo; l'inserzione di nuove categorie emergenti di bisogno non presenti nelle casistiche tradizionali.

Sotto il profilo territoriale, una componente determinante dell'individuazione dei bisogni deve essere costituita dal grado di integrazione sociale comunitaria presente nelle diverse aree.

Quindi per le politiche regionali e locali il raggiungimento di questo obiettivo di coesione comunitaria diviene parametro di valutazione primario, accanto ai parametri tipologici di bisogno, affrontabili con interventi mirati.

In altri termini accanto a strumenti di selezione standardizzata degli utenti eleggibili ai diversi servizi affidata a strumenti parametrici quali il livello di reddito o la situazione del nucleo familiare, vanno attivate forme di selezione programmatica degli interventi in cui entrano in gioco elementi di valutazione del contesto sociale-territoriale.

La crescente urgenza di rivedere e aggiornare le politiche e le strumentazioni di welfare trae origine da due elementi che in parte si intrecciano quali causa ed effetto dei fenomeni di progressiva difficoltà dei tradizionali sistemi di intervento pubblico:

- le crisi fiscali, ossia la progressiva inadeguatezza dei bilanci pubblici a garantire le prestazioni;

- le profonde modificazioni sul versante delle domande che si rivolgono ai sistemi di welfare.

Una corretta individuazione delle categorie di bisogno legate alle modificazioni demografiche, ai flussi migratori, al cambiamento culturale nei confronti dell'infanzia, della vecchiaia e della malattia, unitamente alla identificazione degli stati e dei meccanismi di produzione delle nuove povertà, rappresentano la base principale di ogni intervento di revisione delle politiche sociali.

Una particolare attenzione va posta al ruolo che la famiglia assolve sia come consumatore primario di politiche sociali, sia come fornitore di servizi alle persone. In prima approssimazione si può pensare che sia sostanzialmente esaurito il ruolo surrogatorio esercitato in altre epoche dalla famiglia allargata nella fornitura di servizi e che oggi sia necessario recuperarne un ruolo di consumatore-fornitore complesso, nel senso che nell'ambito della famiglia vi sia una interdipendenza fra domanda rivolta all'esterno e risorse interne utilizzabili.

Storicamente in Emilia-Romagna la riproduzione del policentrismo urbano e il contenimento degli squilibri sociali di tipo territoriale sono stati ampiamente favoriti da una grande diffusione dei servizi di welfare.

E' stato raggiunto dunque l'obiettivo di un'ampia equipotenzialità territoriale nei servizi sociosanitari e assistenziali e nei servizi di istruzione.

I limiti economici e di qualificazione diffusa che incontra oggi questa struttura capillarmente distribuita richiedono forti processi di razionalizzazione anche di tipo localizzativo.

L'obiettivo dell'equipotenzialità territoriale, tuttavia non può essere ridotto pena la generazione di pesanti squilibri di accessibilità, di ulteriori congestioni in ambiti urbani, di fattori di degrado nelle zone periferiche.

La copertura territoriale da parte dei servizi sociali é sottoposta ad una molteplicità di tensioni che possono produrre squilibri o immettere fattori selettivi non desiderati.

In primo luogo, l'evoluzione delle forme insediative sempre più disseminate rende difficile l'inseguimento da parte della localizzazione dei servizi e mina alla base la capacità di espressione comunitaria dei bisogni.

In secondo luogo, la crescita di varietà dei bisogni rende improponibile che essi vengano soddisfatti con una corrispondente articolazione distribuita capillarmente.

In terzo luogo, esistono parti del territorio la cui organizzazione tende a produrre forme di esclusione sociale o di crescenti difficoltà per specifiche categorie sociali.

Per contro la crescita dei costi unitari, anche a fronte della varietà di domanda, tende a orientare la ristrutturazione dei processi di produzione dei servizi verso una progressiva concentrazione selettiva.

Questi fenomeni rendono sempre più difficoltosa una risposta basata sulla pura gerarchizzazione della qualità dei servizi e richiedono per contro il passaggio a modelli di produzione e di distribuzione di tipo nuovo.

Programmazione sanitaria e programmazione territoriale sono strettamente interdipendenti e reciprocamente condizionanti, sia sul piano strettamente operativo che su quello strategico. Infatti la programmazione sanitaria è subordinata alla programmazione territoriale in quanto condizionata dalla diffusione degli insediamenti abitativi e produttivi per quanto riguarda le scelte rispetto alla

distribuzione geografica e al funzionamento dei servizi ma è anche contemporaneamente partner paritetico, o addirittura condizionante rispetto alle scelte di politica territoriale, al fine di garantire efficacia alle politiche ed ai programmi di intervento per la salute.

La rete dei servizi sanitari e sociali peraltro costituisce una base fondamentale dello sviluppo economico e della qualità della vita nella regione, in quanto i servizi sanitari rappresentano essi stessi una risorsa per la occupazione e fanno parte delle risorse di contesto che la programmazione territoriale deve considerare fra le opportunità produttive dei territori

Gli elevati livelli di consumi ospedalieri che presenta la Regione Emilia-Romagna non sono associati ad una dotazione complessiva più elevata di strutture ospedaliere, di numeri di posti letto e di personale, rispetto a regioni che presentano livelli di utilizzazione inferiori. Gli alti livelli di consumo di assistenza ospedaliera nella nostra regione sono piuttosto associati alla elevata capacità produttiva degli ospedali dell'Emilia-Romagna e alla loro dimensione qualitativa.

Questo elemento è evidenziato anche dall'analisi dell'andamento nel tempo della utilizzazione dei servizi ospedalieri in rapporto al numero di posti letto disponibili.

Nell'arco dei 20 anni compresi fra il 1978 e il 1997, il numero totale dei ricoveri negli ospedali pubblici della regione è rimasto sostanzialmente invariato (aumentando di circa il 6,6%), mentre il numero di posti letto si è ridotto a circa la metà, passando dai 32.898 esistenti nel 1978 ai 18.153 del 1997, con un tasso di posti letto per abitanti sceso da 8,3‰ a 4,6‰. I recenti provvedimenti di rimodulazione della rete ospedaliera prevedono per l'anno 2000 una ulteriore riduzione dei posti letto per acuti, che dovranno raggiungere una dotazione complessiva di 4‰, anche per effetto di una parziale riconversione nella nuova funzione di lungodegenza riabilitativa e post-acuzie.

Queste imponenti trasformazioni sono state rese possibili sia da modificazioni nei processi produttivi ospedalieri, sia dal contemporaneo sviluppo di una rete per l'assistenza territoriale.

Alla prima categoria appartengono sia la diffusione di forme di assistenza alternative alla degenza tradizionale, che lo sviluppo di processi organizzativi che favoriscono la dimissione tempestiva dei pazienti ricoverati.

Alla seconda categoria appartiene invece la diffusione di una forte rete per la assistenza residenziale e semiresidenziale (RSA, Case protette, Centri diurni), orientata principalmente alla popolazione anziana, alla quale si è aggiunto il più recente sviluppo della Assistenza domiciliare.

Le articolazioni dei servizi territoriali, alla cui attività concorrono in sempre maggiore misura i medici di medicina generale, rappresenta uno dei tratti più distintivi del Sistema sanitario regionale, a fronte della difficoltà che la medicina del territorio continua ad incontrare in altre regioni.

Questa direzione di sviluppo ha anticipato le indicazioni del PSN per la diffusione dei servizi territoriali che possono fungere da valide alternative alle tradizionali forme di assistenza centrate sull'ospedale e risponde alle necessità derivanti dalle caratteristiche della popolazione della Regione di articolare l'offerta di servizi

secondo livelli e forme di assistenza più adeguati, rispondere ad una domanda altamente differenziata ed esigente, esercitare un attento controllo dei costi complessivi del sistema.

3.2 – Infrastrutture e trasporti

Il controllo delle dinamiche urbane dei microinsediamenti ha profonde interrelazioni con le reti urbane funzionali.

La tematica delle reti urbane propone oggi una grande complessità di forme insediative e di specializzazioni, spesso progettate ad una scala globale, non più meccanicamente collegate a gerarchie urbane.

Occorre pertanto rafforzare l'integrazione del sistema urbano regionale operando su due livelli di organizzazione:

- un livello di servizi parametrati al potenziale della 'città regionale', sostenuto dall'organizzazione di accessibilità fisica e comunicativa che connette i diversi territori della regione;
- un livello di servizi per la proiezione della 'città regionale' e delle sue componenti nelle reti globali che connettono diverse regioni alla scala globale.

In particolare i servizi più rari prodotti in regione, proprio in virtù della fine dell'autosufficienza delle dotazioni possono sussistere solo se trovano economie di soglia e sono a loro volta validati alla scala globale. Questa prestazione per i servizi di eccellenza produce un importante ponte di collegamento con le tematiche della competitività sia in termini di competitività di singoli servizi, sia in termini di competitività e appetibilità di aree della regione per investimenti dall'esterno.

Le città che storicamente hanno sostenuto lo sviluppo del modello policentrico emiliano-romagnolo caratterizzato da un grande vitalismo dei sistemi locali, devono oggi ripensare il proprio ruolo alla luce della duplice tensione cui sono sottoposte: i fenomeni di frammentazione legati allo *sprawl*; la crescente competizione tra aree per accaparrarsi mercati non più locali per le loro funzioni.

L'obiettivo di integrazione a rete si applica anzitutto a questo sistema di città. La lunga fase di sviluppo del policentrismo ha infatti prodotto una grande molteplicità di poli di strutturazione locale dei territori e di formazione di contesti economici differenziati, ciascuno dei quali caratterizzati da una forte propensione ad aprirsi a mercati a scala internazionale.

A fronte di questa positiva fertilizzazione economica e funzionale di base dell'intero territorio regionale, è venuta in luce la limitatezza oggettiva delle basi locali nel dotarsi di strutture funzionali di servizi relativamente autosufficienti e complete.

La situazione attuale che presenta l'Emilia-Romagna è dunque caratterizzabile come un arcipelago di strutture che hanno esaurito la fase di raggiungimento dell'eccellenza in rapporto alla forza delle basi locali che l'hanno espressa. Tali strutture devono ora sviluppare una nuova fase di valorizzazione raggiungendo economie di scala, di rete e di varietà a livello superiore, a partire dalla forza della

base regionale e dalle nuove opportunità che la regione nel suo complesso può giocare nei processi di globalizzazione.

Si tratta di un duplice livello di intervento che da un lato mira ad accrescere la capacità competitiva delle città regionali attraverso un processo selettivo delle funzioni rare ed un loro rafforzamento attraverso la costruzione di network regionali, dall'altro pone al centro la necessità di un potenziamento dei sistemi di mobilità e comunicazione che debbono supportare la formazione delle reti regionali ed il loro efficiente inserimento nella scala globale.

Dal punto di vista dell'organizzazione della mobilità delle persone e delle merci il territorio appare oggi come un coacervo di sistemi separati individuali o collettivi a basso grado di interconnessione e di trasparenza informativa sulle alternative disponibili da parte dell'utente.

Inoltre, lo *sprawl* gioca un ruolo determinante nel porre limiti all'organizzazione dei trasporti collettivi, spiazzandone anche parte delle gestioni attuali, e all'individuazione di gerarchie di punti di interscambio modale.

Le prestazioni che occorre mettere in campo costituiscono un grande complesso strategico di tematismi su cui dovranno esercitarsi piani di settore di portata strategica in materia di logistica del trasporto e della distribuzione delle merci, di sviluppo delle reti di trasporto collettivo delle persone a breve, medio e lungo raggio, di interconnessione delle diverse modalità di trasporto individuale e collettivo e dei diversi livelli di servizio, di costruzione di sistemi di informazione rapida e personalizzata all'utenza.

Sul piano operativo il compito della Regione è quello di promuovere interventi di carattere infrastrutturale e organizzativo mirati a favorire la massima interoperabilità delle diverse reti modali, dei diversi livelli di mobilità, supportati da piattaforme di interscambio e da strutture di informazione all'utente.

Attualmente i poli logistici della regione Emilia-Romagna, pur di importanza nazionale, risentono ancora del carattere periferico dell'Italia nel contesto logistico internazionale e non hanno ancora sfruttato l'inversione di tendenza a favore dell'Europa mediterranea da qualche tempo in corso. Esistono quindi grandi margini di sviluppo in termini di integrazione regionale delle strutture logistiche per rafforzarne il ruolo nelle reti mondiali in formazione.

Questa integrazione è particolarmente importante sotto il profilo della connessione intermodale.

Per quanto riguarda il trasporto passeggeri, le modalità di trasporto attualmente offerte sono organizzate in modo ancora indipendente le une dalle altre, con una evidente perdita di capacità di competizione con il mezzo privato.

La mancanza di interconnessione fra le modalità di trasporto è causa ed effetto di una impossibilità alla scala urbana e interurbana di individuare luoghi di interscambio strutturati in gerarchie ben definite.

Gli stessi grandi investimenti infrastrutturali che necessitano di una gerarchizzazione territoriale, quali l'Alta Velocità ferroviaria, rischiano di essere depotenziati dalla insufficienza di una coerente rete di adduzione sulla quale esercitare un servizio regionale la cui duplice funzione di trasporto locale efficiente e di adduzione ai *gate*

di reti di livello superiore potrebbe garantire una domanda adeguata per una offerta ad alta prestazione.

3.3 – Riqualificazione urbana

In Emilia-Romagna il policentrismo insediativo é stato il protagonista dello sviluppo dell'urbanizzazione.

A una fase selettiva di relativa concentrazione sui maggiori poli urbani della regione, ha fatto seguito, soprattutto negli anni '70 e '80, una forte crescita dei poli minori, che sono divenuti a loro volta i fuochi di diffusione territoriale degli effetti urbani.

Questa maglia policentrica in espansione ha costituito la matrice territoriale per gran parte delle politiche economiche e sociali della Regione e degli Enti Locali.

Alla fine degli anni '90 la regione Emilia-Romagna ha raggiunto un elevato grado di equipotenzialità territoriale per quanto riguarda le dotazioni locali di servizi e posti di lavoro e l'accessibilità a funzioni urbane di rango elevato.

Per contro questa stessa equipotenzialità ha reso altamente indeterminate le dinamiche insediative con un relativo indebolimento delle gerarchie urbane su cui tradizionalmente potevano poggiare le politiche di governo delle forme urbane e le politiche di razionale organizzazione delle reti di servizi.

Occorre pertanto assumere gli obiettivi volti a ridare coerenza strutturale ai territori e ad integrare a rete le città e le funzioni urbane, coordinando politiche territoriali a scala regionale e locale al fine di contenere i costi sociali ed ambientali di questa spinta spontanea allo *sprawl*.

Alla scala dell'intero sistema policentrico regionale si distinguono:

- le aree ad alta pressione insediativa e a forte effetto di dilatazione dello *sprawl*, principalmente il corridoio della Via Emilia e i suoi ispessimenti lungo le direttrici pedemontana e cispadana nell'area Centrale;
- le sottoaree interessate dal corridoio della Via Emilia nelle quali le coalescenze insediative fanno emergere conurbazioni dotate di una propria identità: in particolare il comprensorio collinare modenese-reggiano e l'entroterra riminese;
- le aree con carattere di maggiore identità distintiva del policentrismo e più contenuta tendenza allo *sprawl*, come i territori ferrarese e romagnolo, per le parti non direttamente influenzate dal corridoio della Via Emilia;
- le aree montane a minore pressione insediativa.

Si tratta di operare sui tessuti insediativi e definirne le forme di espansione, privilegiando la creazione di adeguate compattazioni urbane.

Questa politica punta a interrompere la tendenza alla dissoluzione degli organismi urbani in una indistinta proliferazione di tessuti funzionalmente eterogenei.

Un primo indirizzo strutturale riguarda il governo dei confini fra urbanizzazione densa e contorni a matrice prevalentemente ambientale.

Un secondo indirizzo riguarda il governo delle trasformazioni funzionali in ambito urbano e periurbano e le conseguenti tendenze alla segmentazione sociale.

Non si tratta di prescrivere schemi rigidi di blocco delle espansioni di ciascun organismo urbano e di definire rigide zonizzazioni. Si tratta invece di favorire il ridisegno formale e funzionale dei tessuti urbani in un contesto territoriale di recupero dei valori ambientali e di razionale sviluppo di reticoli insediativi di area vasta.

Qui si sottolineano in particolare i meccanismi prodotti dall'operare delle forze urbane sulle preesistenze insediativo/funzionali: le tendenze all'espansione territoriale degli insediativi e di taluni servizi, la perdita di centralità dei centri storici, la creazione di aree defunzionalizzate all'interno del corpo urbano, l'anomia di alcune periferie, le tensioni dei mercati immobiliari.

Il tema della città é centrale sotto ogni profilo nella strategia di sviluppo del territorio regionale e in esso acquista una particolare angolatura la questione della sostenibilità sia in rapporto alla questione ambientale che in rapporto alla convivenza sociale e civile.

La città é infatti il luogo su cui da un lato si addensano i fenomeni di congestione ambientale e sociale, dall'altro si operano potenziali economie di scala nel consumo delle risorse ambientali e si costituiscono le relazioni sociali determinanti.

Il costo ambientale del mantenimento delle concentrazioni urbane e l'emergenza di aree di conflitto sociale nell'uso della città, di emarginazione, di fenomeni di criminalità possono far pensare che la soluzione ottimale consista nella diluizione sul territorio degli insediamenti di popolazione e nella costituzione di modelli autofondati ecologicamente e dal punto di vista delle relazioni comunitarie.

In realtà queste soluzioni presentano, oltre a problemi di effettiva incidenza e realizzabilità, problemi a loro volta di sostenibilità ambientale e sociale.

La migliore strategia appare dunque quella di rilanciare il ruolo delle città, oggi minacciate dalla dispersione insediativa, puntando a realizzarne il potenziale di economia di scala nell'uso delle risorse ambientali, delle infrastrutture di base e negli aspetti di cooperazione sociale.

Già in tutti gli obiettivi che puntano al contenimento dello *sprawl* tali questioni sono affrontate in chiave di controllo territoriale delle dinamiche insediative e delle conseguenti economie di infrastrutturazione di base.

Qui si specificano gli aspetti di sostenibilità più strettamente urbani dell'inquinamento atmosferico con particolare riferimento alla mobilità, della concentrazione di rifiuti e degli inquinamenti idrici e gli aspetti specificamente urbani della fruibilità della città e della sicurezza personale.

Il sistema di città emiliano-romagnolo si é evoluto a partire dal ruolo svolto dalle principali città fino a configurarsi come un'autentica area metropolitana a scala territoriale.

Questo processo di metropolizzazione basato sul mantenimento di una forte individualità delle città componenti il sistema urbano regionale, ha consentito in

generale di contenere i tipici fenomeni metropolitani di diseguaglianza sociale, di emarginazione, di anonimia, di perdita di obiettivi.

Per contro se si osserva il sistema urbano alla scala della metropoli regionale, vengono alla luce le rilevanti diseconomie latenti nella struttura policentrica: gli impatti ambientali di una mobilità ad alto livello di entropia; la capillarità delle fonti inquinanti sulle risorse ambientali e le difficoltà a raggiungere soglie adeguate di controllo, gestione e mitigazione.

Anche il contesto sociale dell'organizzazione urbana mostra aree di disagio sociale alimentate dall'allentamento dei meccanismi comunitari e, soprattutto in alcune aree, da soglie preoccupanti di fenomeni di criminalità diffusa.

Questo obiettivo si situa sul confine fra l'interno dei sistemi urbani e l'esterno, inteso sia in senso di prossimità territoriale che dal punto di vista delle reti urbane a grande scala, ed è strettamente collegato con gli obiettivi mirati alla costruzione del Sistema Metropolitano Policentrico.

Qui si esaminano alcune componenti del sovraccarico di pressioni antropiche sui tessuti insediativi e degli impatti che esse producono sulle risorse ambientali che circolano nei tessuti urbani e nei territori da essi dominati, identificando un insieme di politiche tese a riorganizzare la vita delle città e le relazioni fra le loro parti in modo da ridurre l'impatto sulle risorse ambientali.

Si distinguono politiche di dotazione infrastrutturale (parcheggi, dotazione di aree verdi, politiche di pianificazione spaziale delle funzioni urbane che costituiscono la localizzazione dei principali poli di attrazione) e politiche di organizzazione dell'uso e della fornitura dei servizi (orari, sistemi informativi, trasporti collettivi, raccolta dei rifiuti).

Una particolare attenzione viene dedicata alla risorsa aria che ha nelle città il suo punto maggiormente critico e nella mobilità, soprattutto privata, il principale fattore di degrado.

Nel periodo più recente si è assistito ad una vertiginosa crescita della mobilità casa-lavoro e degli spostamenti per una crescente varietà di relazioni e consumi. Inoltre il raggio degli spostamenti e la loro concatenazione si è estesa ad ambiti territoriali sempre più vasti.

Ciò ha comportato una irradiazione negli ambiti periurbani e interurbani e una difficoltà crescente di fornitura di offerta di trasporto collettivo con conseguenti impatti di inquinamento atmosferico e disagi nelle accessibilità urbane.

Inoltre la dilatazione territoriale degli organismi urbani, la perdita di zonizzazioni funzionali ben definite e di gerarchie degli spazi urbani, se si eccettua parzialmente i Centri storici, ha comportato un salto di complessità nella dinamica spazio-temporale della fruizione urbana che ha determinato una situazione nella quale si susseguono erraticamente congestioni e vuoti che sono scarsamente prevedibili e organizzabili.

La qualità sociale e civile delle città è strettamente legata agli obiettivi di welfare, che ne costituiscono le linee di azione più incisive per ciascuna categoria di bisogno.

Ci sembra utile comunque sottolinearne anche l'ottica di 'vulnerabilità' degli organismi urbani, quali potenziali disgregatori dei meccanismi comunitari e solidaristici.

Sotto questo profilo devono essere segnalate due tipologie principali di rapporto fra struttura sociale e struttura urbana: i rapporti fra determinate categorie sociali deboli (bambini, anziani, portatori di handicap) e la struttura spazio-funzionale di fruizione della città; i rapporti fra parti della città e la sua struttura complessiva.

Un rischio crescente per la qualità della vita e che genera una vulnerabilità pesante per la convivenza civile negli ambienti urbani è la diffusione della criminalità.

Nelle città dell'Emilia-Romagna sono state generalmente operate pratiche di capillare dotazione di servizi facilmente accessibili da parte della popolazione locale.

Questa relativa equipotenzialità è da tempo sottoposta a tensioni trasformative. Da un lato le zone di maggior pregio commerciale, come i centri storici, tendono a eliminare selettivamente le classi di servizi commerciali e alla persona destinati ai consumi di base, dall'altra anche nei quartieri periferici si indebolisce l'offerta tradizionale, che era stata promossa dalle politiche di standard, in quanto gran parte del consumo che la sosteneva si rivolge ai nuovi modelli fortemente concentrati in grandi strutture.

Contemporaneamente c'è la tendenza ad una concentrazione spaziale selettiva per una parte della gamma dei servizi sociali e culturali.

Infine la differenziazione dei valori immobiliari, legata anche alla diversa qualità delle zone urbane, tende ad amplificare il circuito perverso fra degrado urbano ed emarginazione sociale.

Questi squilibri incidono particolarmente sulle categorie sociali più deboli e sulle aree più marginali della città.

3.4 - Difesa del suolo e tutela delle risorse ambientali

Il territorio della regione è caratterizzato da un elevato grado di disordine idrogeologico, connesso sia a cause naturali che all'azione antropica. Il dissesto si manifesta in pianura con alluvioni ed in collina e montagna con frane ed erosione diffusa; sulla costa concorre a determinare il complesso problema dell'erosione marina.

Il precario equilibrio dinamico che si instaura tra questi fattori, determinando elevate condizioni di rischio nei confronti dei sistemi insediativi, residenziali e produttivi, assegna alla difesa del suolo un ruolo fondamentale nella tutela del territorio e ne fa un fattore determinante per il mantenimento degli attuali livelli socio-economici.

L'aggravarsi delle diverse forme di dissesto rende dunque il problema della difesa del suolo ineludibile e del quale emerge il valore a priori per qualsiasi azione antropica. L'obiettivo della sostenibilità di tale risorsa diviene pertanto un obiettivo strategico in sé e supera la logica degli interventi settoriali per assumere quella di intervento sistemico.

Fino ad ora infatti i problemi legati al dissesto sono stati affrontati principalmente in un'ottica risarcitiva e puntuale, attraverso interventi di risarcimento a danno avvenuto. Solo recentemente si è andato affermando il principio della prevenzione del rischio, che si fonda sulla pianificazione di interventi per ambiti significativi, in cui i dissesti interagiscono con gli abitati, le infrastrutture e le opere di contenimento. Tale pianificazione è rafforzata dalla integrazione con le altre politiche territoriali, in particolare con quelle di localizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture.

In questo contesto appare evidente che la programmazione in materia di difesa del suolo deve basarsi su un'analisi complessiva delle problematiche del territorio: il riferimento adeguato è costituito dagli strumenti di pianificazione vigenti o in fase di definizione progressiva da parte delle Autorità di Bacino.

L'Autorità di Bacino, infatti, rappresenta il luogo in cui si realizzano accordo e sinergia tra tutti gli Enti interessati alla salvaguardia del bacino idrografico, inteso come sistema territoriale unitario, individuato come il più rispondente alla comprensione della interazione delle diverse dinamiche territoriali e il più adatto a dare alle stesse risposta integrata ed efficace, superando inoltre le frammentazioni amministrative e di competenza.

Il Piano di Bacino, costituito da una parte conoscitiva concernente le caratteristiche, gli interventi eseguiti ed i bisogni del territorio, una parte tecnico-operativa formata dal complesso degli interventi attivi che si rendono necessari in base all'esame degli elementi conoscitivi e da un corpo di norme di gestione ed uso del territorio compatibili con il suo equilibrio e con la sua rinnovazione, costituisce lo strumento cui devono adeguarsi, con un processo di reciproca interazione, gli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica, con effetti di tutela sul territorio non inferiori a quelli ottenuti con le opere.

E' dunque la pianificazione di bacino, attuata con le finalità ed i contenuti della legge n.183/89, ad indicare le linee di intervento più idonee a perseguire un adeguato livello di difesa dal rischio idrogeologico e dall'erosione costiera sia adottando le tradizionali misure di mitigazione del danno attraverso la realizzazione di opere di ripristino e messa in sicurezza, sia attraverso l'individuazione di idonee misure di salvaguardia che garantiscano un'azione di controllo efficace sull'uso del suolo.

Sulla base delle principali specificità territoriali della Regione, sono senza dubbio di prioritaria rilevanza le azioni mirate a migliorare le caratteristiche di stabilità delle aree collinari e montane soggette principalmente a frane, a erosione diffusa e anche in relazione ai fenomeni di instabilità di fondo dei corsi d'acqua montani. L'area di incidenza prevalente di tali fenomeni è compresa tra i 200 e gli 800 metri. Tuttavia gli interventi di contenimento sono stati maggiormente concentrati fino ad oggi nella parte più bassa, dove sono presenti gli insediamenti abitativi e le infrastrutture di maggiore importanza, ovvero dove le condizioni di rischio per la pubblica incolumità sono più elevate.

Per conseguire un'adeguata riduzione del rischio idrogeologico non basta però la realizzazione di nuove opere e la manutenzione di quelle esistenti nelle zone critiche dei versanti incombenti sui complessi di importanza insediativa e produttiva. Occorre intervenire anche nella fascia altimetrica più elevata dove, per cause naturali, per

forme di gestione agricola non compatibili con il dissesto, per il fenomeno di abbandono da parte della popolazione residente e conseguente mancanza di forme permanenti di gestione e tutela del territorio, lo stato di fragilità idrogeologica si è andato progressivamente aggravando. Non si può consentire infatti che si determini, in funzione di tali fattori, una condizione di perdita di risorse non rinnovabili, cui si accompagnerebbe inevitabilmente una perdita di qualità del paesaggio e dell'ambiente, con ricadute negative sulle valenze turistiche delle aree colpite, che rappresentano attualmente uno dei pochi elementi di promozione economica della fascia di alto Appennino, e sullo stato delle aree di tutela e valorizzazione ambientale (parchi e riserve).

L'intervento nell'area di alto Appennino assume, in questo contesto, carattere di priorità, al fine di riequilibrare l'area di crinale con le zone infrastrutturate poste più a valle.

In queste aree la programmazione in materia di difesa del suolo dovrà quindi essere articolata attraverso specifiche linee di intervento che tengano conto in primo luogo dei problemi connessi al fenomeno di spopolamento e alla riduzione delle attività silvo-pastorali fino a qualche decennio fa largamente diffuse ed oggi di scarso interesse economico.

In tal senso, tra le attività di gestione e controllo del territorio montano, si ritengono prioritari sia interventi di manutenzione degli alvei e delle opere idraulico-forestali esistenti sia interventi di difesa attiva, laddove il rischio è strettamente connesso alla presenza di centri abitati e di infrastrutture di primaria rilevanza, mirati alla loro protezione e salvaguardia.

Al diffuso dissesto idrogeologico che caratterizza la fascia collinare e montana, si affianca la fragilità idraulica delle aree di pianura, soggette a periodici eventi alluvionali che rischiano di metterne in crisi il sistema socio-economico.

In queste aree i vigenti strumenti di pianificazione a scala di bacino individuano alcuni nodi idraulici critici che, nella programmazione degli interventi di difesa del suolo, assumono senz'altro un aspetto prioritario. In particolare, detti strumenti individuano la necessità di interventi strutturali (casse di espansione, realizzazione di difese spondali, di nuove arginature e/o loro adeguamento in quota ed in sagoma), con l'obiettivo di perseguire un'adeguata azione di difesa dei centri abitati e delle infrastrutture e di privilegiare l'espansione naturale delle piene; sono altresì ritenuti prioritari gli interventi di manutenzione degli alvei e delle opere di difesa esistenti.

Lo studio delle problematiche idrauliche che caratterizzano l'area di pianura non può prescindere dall'analisi della rete idrografica artificiale, costituita da una fitta ed estesa rete di canali e da numerosissime opere ed relativi impianti idraulici. E proprio le azioni di manutenzione e ristrutturazione sulla rete dei canali di bonifica risultano di notevole importanza soprattutto se si considera che l'impermeabilizzazione legata allo sviluppo urbanistico degli ultimi 40 anni ha modificato fortemente il comportamento idraulico del territorio determinando grosse difficoltà di smaltimento delle piogge. E' opportuno pertanto garantire la mitigazione degli effetti delle nuove urbanizzazioni e la realizzazione di interventi di adeguamento della rete di bonifica,

tenendo conto in primo luogo delle sue interazioni con il sistema idrografico naturale, che rappresenta il ricettore principale delle acque scolanti.

Per quanto concerne le problematiche costiere, l'attenzione rivolta negli ultimi anni alla difesa della costa ed i risultati delle analisi scientifiche hanno messo in luce la necessità di intervenire in modo unitario lungo l'intero arco di litorale della regione. L'attuale linea di costa è infatti il risultato di una serie di fenomeni connessi alla dinamica costiera in cui il trasporto di sedimenti solidi da parte dei corsi d'acqua e la loro redistribuzione ad opera delle correnti marine e del moto ondoso devono essere analizzati in un'ottica complessiva in quanto strettamente connessi lungo tutto il tratto costiero.

Le problematiche principali si riassumono in due categorie rappresentate dalla difesa della spiaggia e dalla difesa della costa dai fenomeni di ingressione.

La spiaggia è considerata un bene strategico per il territorio regionale sia nel tratto settentrionale (province di Ferrara e Ravenna) che in quello meridionale (province di Forlì-Cesena e Rimini) in quanto svolge la funzione primaria di difesa della terraferma. A questo aspetto va aggiunta anche l'importanza economica del territorio costiero, sede di un'attività turistico-balneare tra le più fiorenti e vitali, che può essere mantenuta ed accresciuta solo attraverso un'attenta politica ambientale finalizzata alla salvaguardia dall'erosione costiera.

Per quanto riguarda la difesa dall'ingressione del mare, in particolare nella zona settentrionale (provincia di Ferrara e parte di quella di Ravenna), la spiaggia ed i cordoni dunosi, dove residuano, formano un'efficace e necessaria difesa dei terreni retrostanti, spesso più bassi o destinati ad abbassarsi sotto il livello marino progressivamente per effetto della subsidenza.

Le attività primarie che insistono su questi territori protetti sono di tipo agricolo, insediativo e produttivo, spesso indotte dal turismo e dalla pesca; inoltre, la presenza di zone ad alto pregio ambientale e ad alta naturalità sottolinea ulteriormente la necessità di salvaguardare questo tratto di costa.

Con riferimento alle azioni concrete da intraprendere lungo la fascia costiera, è opportuno intervenire attraverso opere di difesa, riduzione degli emungimenti per il contenimento della subsidenza, interventi di ripascimento delle spiagge, interventi di sfangamento di invasi esistenti, interventi di riduzione dell'irrigidimento artificiale della linea di costa, mediante logiche di intervento coerenti con le dinamiche costiere, nonché rispettose del paesaggio e dell'ambiente.

Su tutto il territorio regionale sono inoltre presenti numerose attività estrattive, di pianura, di versante e in fregio ai corsi d'acqua. La loro distribuzione e dispersione è stata determinata dalla disponibilità della risorsa e dalla sua vicinanza alla zona di utilizzo. Il forte sviluppo della domanda di materiali estrattivi ha determinato la proliferazione delle attività e un forte consumo di territorio.

La programmazione basata sul soddisfacimento del fabbisogno di scala provinciale e su studi di bilancio ambientale, la concentrazione delle attività estrattive in grandi poli, nei limiti imposti dalla necessità di contenere l'impatto dei trasporti, lo sviluppo dell'uso di materiali alternativi a quelli estrattivi non rinnovabili consentono la razionalizzazione dello sfruttamento del territorio, degli impianti e delle

infrastrutture necessari. Adeguati criteri per il recupero delle aree estrattive, con indirizzo prevalente a ripristino naturalistico, consentono all'ambiente di riguadagnare aree pur sottoposte ad intenso sfruttamento economico.

3.5 - Sviluppo telematico

La portata e la velocità delle trasformazioni associate alla diffusione delle nuove tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni (ICT, secondo la terminologia inglese più nota) sono visibili a chiunque e fanno oramai parte dell'esperienza quotidiana nelle attività lavorative, nell'economia, nell'istruzione, nel tempo libero e in mille altri ambiti.

Pur trainato efficacemente dalla continua innovazione scientifica e tecnica e dalle dinamiche spontanee del mercato, questo cambiamento richiede comunque un intervento di policy -già presente a livello di Unione Europea e di alcuni governi nazionali e locali, ma in fase ancora embrionale in Italia- per evitare che si generino ritardi o sviluppi penalizzanti per la realtà regionale nel suo complesso e per specifici settori sociali ed economici, o territori.

Alla luce delle iniziative in atto altrove per lo sviluppo delle nuove ICT e dell'accesa concorrenza internazionale che ad esse è collegata, ma anche per sfruttare al meglio le opportunità che questi strumenti offrono per migliorare la vita dei singoli cittadini, delle imprese e della collettività, la Regione Emilia-Romagna ritiene oggi prioritario intervenire con decisione su questo terreno. Su temi quali l'alfabetizzazione telematica e altri, le iniziative qui indicate sono peraltro in linea con quanto proposto nel disegno di legge della Finanziaria per il 2000 e con il Piano di Azione per lo Sviluppo della Società dell'Informazione, documento programmatico emerso dai lavori del Forum per la Società dell'Informazione, in fase di approvazione da parte del Governo nazionale

Con l'istituzione di una Direzione Generale ad hoc per i Sistemi Informativi e la Telematica, operativa dall'inizio del 1998, e con il rilancio dei propri livelli di spesa nelle ICT¹-da circa 10-15 miliardi annui negli anni scorsi, a oltre 30 miliardi nel '99 (in gran parte destinati al territorio)- la Regione ha iniziato a muoversi in tale direzione. D'altro canto, secondo le stime disponibili, la Pubblica Amministrazione locale dell'Emilia-Romagna spende nel suo insieme, in questo campo, circa 100 miliardi all'anno.

¹ I dati citati, sia per la Regione che per le Amministrazioni Locali, fanno riferimento esclusivamente alle spese in informatica, incluso il personale, ma non considerano quelle per le telecomunicazioni, cioè la «bolletta telefonica». Riguardano inoltre le spese facenti capo direttamente ai Servizi di Informatica o Centri di Elaborazione Dati (CED) delle singole organizzazioni. Poiché molti progetti ed acquisti di tipo informatico e telematico (in genere di piccola entità a livello individuale, ma cumulativamente anche importanti) vengono oggi gestiti in modo decentrato e sfuggono al controllo di tali strutture, le cifre indicate sicuramente sottostimano il valore complessivo dell'investimento nelle ICT.

Con tali risorse finanziarie, e sicuramente grazie ad altri sforzi e creatività non quantificati, molto si è già fatto per l'innovazione delle amministrazioni stesse e per lo sviluppo del territorio: sia nel pubblico che nel privato, l'Emilia-Romagna presenta diversi casi di primato nell'uso delle nuove ICT, talvolta anche a livello europeo. Si tratta però, appunto, quasi sempre di casi; è giunto quindi il momento di portare l'eccellenza a sistema, cioè diffonderla e darle continuità.

Per rispondere alle sfide e cogliere le opportunità della Società dell'Informazione, i suddetti livelli d'investimento devono aumentare: secondo prime stime, il livello aggiuntivo di spesa per attuare gli obiettivi illustrati in questo documento è nell'ordine degli 80 miliardi annui.

Perché questo sforzo si realizzi e, ancor più, perché sia pienamente produttivo, è indispensabile avviare un vero "gioco di squadra" che coinvolga in primo luogo il sistema delle Autonomie Locali - affinché tutta la Pubblica Amministrazione regionale, innovando innanzitutto se stessa e il proprio modo di operare, diventi attore propulsivo del cambiamento- e quindi gli altri soggetti dello sviluppo del territorio: il mondo imprenditoriale (a partire dalle imprese del settore ICT), le associazioni sindacali e del volontariato, il mondo della ricerca e dell'università e altri.

Le priorità d'intervento che la Regione propone alla discussione, per arrivare ad una Intesa con il Sistema Locale sullo sviluppo telematico, sono le seguenti:

A - Innovare i servizi al cittadino e all'impresa

L'obiettivo è lo sviluppo su tutto il territorio regionale di servizi pubblici di qualità ed efficienti, il più possibile integrati (sul modello dello Sportello Unico), ad accesso facile e conveniente, sfruttando le numerose opportunità offerte dalle nuove ICT, quindi computer e reti telematiche, ma anche telefoni cellulari, televisione e altro. Gli ambiti principali d'intervento proposti dalla Regione per l'immediato futuro sono quello tributario, sanitario, dei servizi amministrativi per le imprese, dei servizi per il lavoro e del turismo.

B - Potenziare e completare la Rete Unitaria dell'Emilia-Romagna

Per semplificare e migliorare i servizi pubblici ai cittadini e alle imprese, è indispensabile una maggiore integrazione e una migliore comunicazione interna nell'intera pubblica amministrazione regionale. A tal fine, si tratta di completare il collegamento degli Enti Pubblici, e tendenzialmente di tutti coloro che vi lavorano, in un'unica "rete di reti" denominata ERNET (Emilia-Romagna NETWORK), collegata a sua volta alla Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione centrale. In parallelo, si tratta di sviluppare servizi a disposizione di tutti i soggetti collegati, che sostengano i processi di lavoro cooperativo, la comunicazione tra amministrazioni, la condivisione di archivi e procedimenti.

C - Modernizzare il governo regionale

L'innovazione dei modi di funzionamento della pubblica amministrazione regionale riguarda pienamente la Regione stessa. L'obiettivo è quindi l'utilizzo intensivo dei supporti informatici e telematici per il rinnovamento delle logiche di funzionamento, dei processi organizzativi e delle professionalità della Regione. In pratica, la Nuova

Regione che si intende costruire con il programma recentemente avviato con la "Agenda per la Modernizzazione", dovrà essere anche una "Regione digitale".

D - Diffondere la "quarta conoscenza" e l'accesso pubblico per la Società dell'Informazione

Senza uno sviluppo rapido e generalizzato di competenza e consapevolezza sull'uso del computer e degli strumenti di comunicazione -la nuova conoscenza che la Società dell'Informazione oggi impone di aggiungere al saper leggere, scrivere e far di conto- gli obiettivi sopra indicati rischiano di essere vanificati. Questa sfida riguarda non solo la pubblica amministrazione, ma in primo luogo il mondo della scuola e la società in generale. Per questo, la Regione intende sostenere, in tutto il territorio, il ruolo centrale del corpo docente, assieme alla crescita di esperienze pedagogiche e professionalizzanti degli studenti, nell'uso creativo delle nuove ICT. Per la lotta ai rischi di nuova esclusione di fasce della popolazione nella società sempre più tecnologica, si sosterrà in parallelo la massima diffusione di opportunità di alfabetizzazione mirata e di accesso pubblico ai servizi telematici.

E - Promuovere il commercio elettronico e l'industria multimediale

L'utilizzo più intensivo delle ICT da parte delle PMI regionali, per affrontare le nuove opportunità del commercio elettronico, e la riorganizzazione dei processi operativi e gestionali che questo comporta, rappresentano una sfida cruciale per lo sviluppo economico dell'Emilia-Romagna. Un contributo determinante a questa evoluzione può venire dalla nascente industria multimediale, che realizza gli strumenti e i servizi indispensabili agli altri settori produttivi (oltre a quelli destinati ai consumatori e alle istituzioni) per operare al meglio nella nuova economia digitale.

F - Promuovere un mercato regionale competitivo delle telecomunicazioni e sviluppare i servizi Internet

Infine, per evitare che si allarghi il divario con le aree metropolitane e le regioni europee più forti e che la disponibilità di infrastrutture di rete e servizi di telecomunicazione diventi un collo di bottiglia per le trasformazioni in atto, è indispensabile accelerarne al massimo lo sviluppo, stimolando e attraendo nuovi investimenti nelle città capoluogo, ma anche nel resto del territorio, con l'obiettivo ultimo di stimolare la concorrenza e migliorare costantemente prezzi e prestazioni per tutti gli utenti regionali.

Con riferimento agli assi prioritari di intervento sopra sintetizzati, individuati dalle Linee guida del Piano Telematico regionale (ottobre 1999), la Regione punta - in sede di attuazione dell'Intesa Istituzionale di Programma - a favorire lo sviluppo telematico della regione mediante la realizzazione di progetti-pilota di carattere innovativo nelle seguenti aree:

- diffusione capillare di reti e servizi telematici a supporto delle attività del sistema locale e centrale in campo amministrativo, sanitario, turistico- culturale, sociale, continuando nello sviluppo di reti unitarie regionali;
- valorizzazione e crescita di efficacia del contesto produttivo con l'inserimento di metodologie, applicazioni e strumenti informatici e telematici;
- progettazione, realizzazione e distribuzione di servizi che colleghino più pubbliche amministrazioni locali nella logica degli sportelli unici (per esempio nel campo ambientale, sanitario e sociale) e della integrazione degli archivi di dati della popolazione, delle imprese, dei dati territoriali.

3.6 Beni e attività culturali

E' questo un settore che ha assunto particolare rilevanza nell'ultimo decennio grazie ai consumi indotti dalla scolarizzazione di massa e dal forte richiamo turistico della Regione Emilia-Romagna. Da questo punto di vista il settore si inserisce nella promozione del turismo di qualità, in quello scolastico e formativo e in quello delle nuove infrastrutture di accesso alla conoscenza e alla migliore qualità della vita di tutti i cittadini.

Coniugato con l'applicazione delle nuove tecnologie informatiche e telematiche, il patrimonio artistico e culturale dell'Emilia-Romagna sta assumendo valenza strategica anche al riguardo delle nuove professioni e dei nuovi assetti aziendali del terziario avanzato che si vanno imponendo come la vera innovazione strategica di un nuovo modello di sviluppo e crescita della società civile.

Per questi motivi occorre valorizzare e potenziare le prime infrastrutture realizzate e testate dalla Regione e dagli Enti locali di intesa con gli organi governativi e gli apparati tecnici del Ministero per i beni e le attività culturali e del Ministero per l'università e la ricerca scientifica. Particolare impatto dovranno assumere le banche dati relative al patrimonio e ai servizi culturali non solo a vantaggio degli apparati formativi nazionali e locali ma anche a favore dell'imprenditoria culturale e delle nuove fonti di acculturazione diretta di ogni cittadino attraverso la rete.

Anche la migliore conoscenza e diffusione della storia e delle opportunità conoscitive racchiuse nelle biblioteche, negli archivi e nei musei della nostra regione per i cittadini degli altri paesi comunitari potranno costituire ad un tempo un più forte richiamo per il turismo culturale, come pure una consistente offerta di opportunità economiche sul versante dell'economia della cultura latamente intesa.

Da questo punto di vista l'Accordo di Programma Quadro in materia di beni e attività culturali che sarà quanto prima definito potrà individuare i seguenti obiettivi:

- implementazione di banche dati e archivi multimediali per diffondere sia attraverso la rete che attraverso i supporti elettronici, la cartografia digitale, i prodotti audiovisivi, la ricca offerta culturale del sistema metropolitano bolognese e degli altri luoghi di eccellenza distribuiti sull'intero territorio regionale;
- azioni coordinate di recupero e restauro di siti storici, beni monumentali, opere d'arte e complessi storico-testimoniali al fine della loro promozione e valorizzazione in termini sia culturali che economici;
- estensione della carta del rischio archeologico preventivo, già avviata come prototipo di interesse nazionale e gestita d'intesa con le Soprintendenze e l'Istituto centrale del catalogo e della documentazione del Ministero per i beni e le attività culturali;
- estensione del Servizio bibliotecario nazionale a tutte le biblioteche presenti in Emilia-Romagna in collaborazione con lo stesso Ministero e le quattro Università della regione, con la messa a disposizione non solo dell'informazione bibliografica secondaria ma anche dei documenti full-text;
- implementazione e scambio tra le biblioteche, gli archivi e i musei emiliano-romagnoli e gli stessi istituti di altri paesi comunitari dei testi e delle immagini digitalizzate di interesse europeo per reintegrare le fonti culturali del patrimonio

nazionale ed europeo che fino al secolo XVI presentavano caratteristiche comuni e contenuti fortemente unitari;

- avvio di programmi straordinari di catalogazione e restauro con cicli formativi di operatori da professionalizzare per lo sviluppo di nuove imprese e figure professionali attive sul versante dell'economia della cultura.

L'insieme di queste azioni è finalizzato sia ad uno sviluppo consapevole delle opportunità offerte dalla Società dell'informazione sia alla promozione del commercio elettronico e dell'industria multimediale. Se, come ormai avviene quotidianamente gli attori più importanti dell'economia telematica cercano di accaparrarsi i diritti di riproduzione e diffusione dei documenti storici antichi e recenti (valgano per tutti gli esempi dei diritti sulla riproduzione dei dipinti della Cappella Sistina da parte di società giapponesi e l'interesse mostrato dalla Microsoft per i maggiori archivi fotografici italiani) è impensabile che la nostra regione nella quale si sono sviluppati i più importanti stati preunitari del paese, che hanno accumulato un patrimonio ingentissimo, non si adoperi per valorizzarlo al meglio e per trarne le migliori opportunità da ogni punto di vista, culturale, turistico, occupazionale ed economico.

3.7 - Sicurezza urbana

Lo stato della sicurezza in Emilia-Romagna, negli anni '90

Pur mancando in Italia strumenti adeguati per valutare, nelle diverse aree territoriali, l'evoluzione dei fenomeni di criminalità diffusa e di insicurezza urbana è comunque lecito affermare che questi presentino in Emilia-Romagna alcuni elementi di particolarità, se non di vera e propria criticità.

Due elementi in particolare sembrano infatti caratterizzare la realtà regionale degli anni '90.

A partire dal 1991, anno che ha segnato a livello nazionale la fine del ciclo espansivo dei fenomeni di criminalità diffusa iniziato nel 1987, si è assistito in Emilia-Romagna ad un ininterrotto aumento, in atto ancora nel 1998, delle denunce relative a tutti i reati a carattere predatorio (rapine in genere e rapine in banca in particolare, furti in genere e furti in appartamento e borseggi in particolare) con la sola eccezione degli scippi e dei furti d'auto che presentano invece, come nel resto del paese, un continuo, ininterrotto, decremento, i primi, una sostanziale stabilità, i secondi.

In questo contesto gli elementi che differenziano la regione rispetto al resto del paese, inteso come paese medio, sono due. L'Emilia-Romagna non ha conosciuto quel forte decremento delle denunce per reati a carattere predatorio che ha invece caratterizzato il resto del paese nel quadriennio 1991/1995; si è inoltre assistito ad un concentrarsi delle denunce nei comuni capoluogo di provincia, mentre a livello nazionale avveniva esattamente il contrario. L'esito di questo doppio processo vedeva le città dell'Emilia-Romagna, nel loro insieme, spuntare dei tassi di crescita delle denunce riferite ai reati diffusi a carattere predatorio molto alti, mentre nelle più grandi città italiane si assisteva, almeno fino al 1997, al più massiccio decremento delle denunce registrato dal dopoguerra.

Il secondo elemento che caratterizza la società regionale riguarda invece la crescita di sentimenti collettivi di indignazione di fronte a comportamenti che infrangono

visibilmente le regole della convivenza, sia che si riferiscano a comportamenti penalmente perseguibili sia che si riferiscano al diffondersi di atteggiamenti e comportamenti incivili.

Sappiamo infatti che questi sentimenti collettivi, in sé positivi perché incorporano, in Emilia-Romagna, valori di socialità, partecipazione e legalità, possono nei fatti approdare ad esiti opposti. Possono essere il motore di quel processo di rilegittimazione democratica, di decentramento, di modernizzazione che è una necessità di tutto il sistema pubblico, compresi i settori della sicurezza e della giustizia, ma possono essere anche il veicolo di un'idea corporativa della legalità, piegata ad interessi sociali di parte, di una rinuncia alla sicurezza come bene pubblico, a vantaggio di una concezione privatistica del diritto alla sicurezza.

Ciò che rappresenta un indubbio segnale positivo, rispetto all'esito possibile di questo processo sociale e culturale, è il permanere in Emilia-Romagna di un nesso razionale, ancorato ai principi costituzionali, del rapporto che intercorre fra domanda di legalità e sistema sanzionatorio. Le rilevazioni disponibili in tema di opinione pubblica, relative agli ultimi cinque anni, indicano infatti il permanere di un'amplissima preferenza per un sistema sanzionatorio utile ed umano. Sono infatti circa il 60% gli emiliano-romagnoli che continuano a preferire, per sanzionare i reati predatori, le pene alternative al carcere, come il lavoro di pubblica utilità o il risarcimento del danno; mentre si attesta oltre il 65%, e in crescita nei cinque anni, la percentuale di coloro che escludono, in ogni caso, il ricorso alla pena di morte.

Infine qualche informazione sull'articolazione di queste problematiche a livello sub-regionale. Tutti i dati di conoscenza disponibili portano infatti ad individuare tre gruppi di province fortemente omogenee fra loro. Un primo gruppo, composto dai territori di Rimini, Bologna e Modena, presenta da tempo alti livelli di problematicità, un secondo, composto dai territori di Ferrara, Forlì e Parma, è stato solo marginalmente interessato da questi nuovi fenomeni, un terzo, composto dai territori di Ravenna, Reggio Emilia e Piacenza si trova in una posizione intermedia, sia per l'intensità dei fenomeni sia per il loro più recente manifestarsi.

L'evoluzione delle politiche di sicurezza urbana negli anni '90

Anche in Italia, con un decennio di ritardo rispetto altri paesi europei, è lentamente iniziato un processo di trasformazione e modernizzazione delle politiche di sicurezza. Come negli altri paesi i fenomeni di criminalità e inciviltà urbana diffusa e i sentimenti di insicurezza dei cittadini sono entrati a pieno titolo nelle politiche pubbliche di sicurezza, accanto al contrasto e alla repressione dei reati più gravi e della criminalità organizzata.

Questo ha reso più evidente lo scarto esistente fra l'alto livello organizzativo e professionale raggiunto nel contrastare e reprimere la criminalità organizzata e l'inadeguatezza dell'azione di prevenzione e contrasto della criminalità diffusa e delle inciviltà.

Inoltre, mentre la prima è prioritariamente incentrata sulla repressione, la seconda invece è prioritariamente incentrata sulle nuove strategie di prevenzione, ovvero sull'assetto fisico, sulla vita sociale e sulle diverse forme di controllo presenti nelle

città in modo da renderle meno vulnerabili rispetto al diffondersi dei reati predatori e delle inciviltà.

Ne consegue che la prima si svolge in una sfera di sostanziale autonomia rispetto al governo delle città, mentre la seconda si fonda sull'integrazione fra azione dello stato e azione delle amministrazioni locali, fra l'azione pubblica e l'azione comunitaria; che la prima privilegia moduli organizzativi verticali, anche sovranazionali, mentre la seconda costruisce la sua efficacia sulla flessibilità, sul decentramento, sull'integrazione fra le diverse forze di polizia, sulla reciproca permeabilità rispetto al sistema locale dei servizi.

Nasce di qui quel lento movimento, istituzionale e normativo, volto a ridurre la grande distanza che tradizionalmente separa in Italia le istituzioni responsabili dell'ordine e della sicurezza pubblica dalle istituzioni locali e regionali.

Sul piano nazionale cinque sono stati finora i passaggi più significativi. Il riconoscimento dei fenomeni di criminalità diffusa come problema nazionale, nel programma del Governo Prodi; il riconoscimento della necessità di un "nuovo rapporto tra enti locali e forze dell'ordine" nel programma del Governo D'Alema; il trasferimento del soggetto titolare del diritto alla sicurezza, dallo stato "ai cittadini", e la necessità di realizzare "moderne politiche di sicurezza urbana", nel DPEF del 1999; le modifiche apportate alla composizione e all'organizzazione dei lavori dei Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica, nell'estate del 1999; la decisione di costituire presso il Ministero dell'Interno una Commissione mista - Ministero, Città, Regioni e Province - per il monitoraggio degli oltre 50 protocolli in tema di sicurezza sottoscritti da Sindaci e Prefetti in altrettante Città italiane.

Sul piano regionale sono invece da segnalare l'azione promozionale della Regione in tema di sicurezza iniziata nel 1994 e concretizzatasi anche in rapporti formalizzati di collaborazione con gran parte delle Città emiliano-romagnole, la firma a Modena, nella primavera del 1998, del primo protocollo sulla sicurezza, la promulgazione della legge regionale n° 3 del 1999 sulla "Riforma del sistema regionale e locale" che norma al titolo ottavo la "Polizia amministrativa e le politiche regionali sulla sicurezza".

Di quest'ultima è utile in questo contesto ricordare la competenza generale attribuita alla Regione, individuata nella "promozione di un sistema integrato di sicurezza delle città e del territorio regionale"; la definizione delle "politiche per la sicurezza" come il complesso delle "azioni volte al conseguimento di una ordinata e civile convivenza nelle città e nel territorio regionale"; l'individuazione di una sede istituzionale di concertazione, fra organi di governo locale e governo regionale, nella Conferenza Regione - Autonomie locali, chiamata a "svolgere periodiche sessioni sui temi della sicurezza" a cui "sono invitati a partecipare i Prefetti e i Questori della regione".

Verso un sistema integrato di sicurezza delle città e del territorio regionale

Fatte queste premesse, si può affermare che esistono le condizioni per individuare, d'intesa fra Governo nazionale e Governo della regione, specifiche e realistiche iniziative volte ad innalzare il grado di integrazione, istituzionale ed operativo, in materia di sicurezza fra Città, Province e Regione dell'Emilia-Romagna e Istituzioni

dello stato responsabili dell'ordine e della sicurezza pubblica nel territorio regionale, ferme restando le rispettive competenze.

Gli ambiti nei quali mettere a punto iniziative attraverso apporti coordinati nazionali, regionali e locali, in relazione alle diverse competenze, sono individuati di seguito.

A - Strumenti di supporto alla individuazione delle priorità di intervento e alla pianificazione operativa.

In sintesi, si può affermare che i protocolli di Intesa Sindaci - Prefetti, nonché le nuove norme sulla composizione e il funzionamento dei Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica, abbiano due obiettivi prioritari: quello di valutare periodicamente, a livello istituzionale, lo stato della sicurezza nel territorio al fine di coordinare gli interventi di reciproca competenza; quello di procedere successivamente ad una pianificazione operativa, di norma coordinata dal Questore, a cui sono associati i servizi del Comune per il tramite del Comandante della polizia municipale. Necessitano quindi, entrambi, per essere efficaci, di un adeguato sistema di monitoraggio dei fenomeni di criminalità e illegalità diffusa.

Pur non essendo esaustivo, il nuovo sistema informatizzato di raccolta e archiviazione delle denunce per fini statistici reso operativo dal gennaio 1999 dal Dipartimento della pubblica sicurezza in accordo con l'ISTAT, può rappresentare, se opportunamente trattato nella dimensione territoriale, il nucleo centrale di un sistema informativo di supporto sia per il coordinamento istituzionale che per quello operativo.

B - Strumenti di supporto al miglioramento del coordinamento operativo.

Opportunamente il Governo nazionale ha individuato nel miglioramento degli standard di coordinamento delle sale operative delle Forze di polizia la misura che più rapidamente può migliorare l'efficienza e l'efficacia delle risposte alle domande di sicurezza e di soccorso che arrivano dai cittadini.

In concreto il DPEF indica la necessità di estendere a tutto il territorio nazionale i progetti per la interconnessione delle sale operative. Esiste dunque anche in questo caso una scelta nazionale che può essere arricchita e resa più efficace a livello territoriale.

Operativamente l'iniziativa da avviare in questo campo concerne il miglioramento del coordinamento tra le sale operative delle Forze di polizia e fra queste e le sale operative dei Corpi di polizia municipale, anche associando le Agenzie private di sicurezza al monitoraggio attivo del territorio.

C - Aggiornamento professionale congiunto.

La formazione e l'aggiornamento professionale, se utilizzati in maniera appropriata e qualificata, rappresentano da sempre uno degli strumenti fondamentali per affrontare le situazioni di cambiamento e per creare le premesse per nuove pratiche e relazioni operative, anche fuori dal proprio contesto istituzionale di riferimento.

La nuova attenzione posta ai problemi della criminalità diffusa e della sicurezza dei cittadini, soprattutto nelle città, e la volontà della Regione Emilia-Romagna di promuovere la progressiva realizzazione di un sistema integrato di sicurezza rappresentano sicuramente una grande istanza di cambiamento, concettuale ed

operativo, rispetto alla situazione precedente, sia per le Forze di polizia nazionali, sia per le Polizie locali, sia infine per quell'area di operatori sociali che sono più direttamente chiamati a compiti di disciplina sociale.

Un segnale in questa direzione è stata la realizzazione, in questi anni, per iniziativa delle Città e della Regione, d'intesa con il Settore formazione del Dipartimento della pubblica sicurezza e in collaborazione con le Scuole delle Forze di polizia presenti sul territorio, di prime esperienze di collaborazione formativa e di formazione congiunta fra operatori provenienti dalle diverse Amministrazioni. Più in generale occorre ricordare che la Regione ha avviato nel 1998 la costituzione della Scuola regionale di Polizia municipale, attualmente in fase di avvio operativo.

Anche in questo caso esistono dunque le condizioni per rafforzare la collaborazione finalizzata alla formazione e all'aggiornamento professionale degli operatori della sicurezza.

D - Progetti pilota.

Una delle priorità individuate dalla Giunta regionale per dare attuazione, per la parte relativa alla sicurezza, alla già ricordata Legge di riforma del sistema regionale e locale, è la promozione e realizzazione, tramite accordi bilaterali con le Amministrazioni locali della regione, e ricercando l'intesa con le Istituzioni dello stato responsabili della sicurezza e dell'ordine pubblico, di progetti pilota volti al miglioramento di rilevanti problemi di sicurezza o di conflitto o di disordine urbano diffuso.

Inoltre la Giunta regionale prevede che la stipula di tali intese, in considerazione della molteplicità dei soggetti coinvolti e del particolare carattere di intersectorialità degli interventi, rappresenti la condizione per dare priorità agli interventi regionali necessari per la realizzazione dei progetti pilota e per gestire in modo condiviso, fra la regione e le Amministrazioni locali contraenti, le risorse finanziarie necessarie.

Tali progetti, da una prima ricognizione, spaziano in diversi campi: dal risanamento urbanistico di aree puntuali fortemente attrattive di fenomeni criminali o comunque conflittuali, alla necessità di interventi mirati e coordinati volti a ridurre particolari categorie di reati diffusi; dalla valutazione predittiva dell'impatto in termini di sicurezza di grandi infrastrutture pubbliche di servizio, alla prevenzione del conflitto culturale e sociale che può opporre la comunità immigrata regolare alla cittadinanza autoctona.

In questo contesto, data la rilevanza che ha l'integrazione degli interventi fra amministrazioni diverse per il successo dei progetti, l'iniziativa da concretizzare nel quadro dell'Intesa Istituzionale di Programma consiste nella promozione e realizzazione, con il concorso finanziario della Regione, di progetti pilota volti al miglioramento di rilevanti problemi di sicurezza, o finalizzati alla valutazione dell'impatto in termini di sicurezza di grandi interventi infrastrutturali.