

**Piano Territoriale Regionale
dell'Emilia-Romagna**

**PROGRAMMAZIONE STRATEGICA
RETI ISTITUZIONALI E PARTECIPAZIONE**



Indice

A) IL QUADRO DI RIFERIMENTO

1. *Principi europei della governance*
2. *Statuto Regionale*
3. *Cambiamenti istituzionali, grandi tendenze e linee evolutive*
4. *Consolidare un metodo, migliorare l'efficacia*
5. *Le linee di indirizzo regionale per innovare la partecipazione*

B) PROGRAMMAZIONE STRATEGICA, INTEGRAZIONE DELLE POLITICHE, GOVERNO TERRITORIALE

1. La Regione
 - *PTR e strumenti e criteri di valutazione e attuazione, obiettivi del piano*
 - *Il DPEF – Documento di programmazione economica e finanziaria*
 - *Il DUP – Documento Unico di Programmazione*
2. Le Province

C) PROGRAMMI PER LO SVILUPPO DEL CAPITALE TERRITORIALE

- *Il Piano territoriale Paesistico Regionale*
- *Le Linee guida per la Gestione integrata delle zone costiere*
- *Il Piano sociale e sanitario*
- *Il PRIT- Piano regionale integrato dei trasporti*
- *Il PER- Piano energetico regionale*
- *Il Piano d'azione ambientale*
- *Il PiTER - Piano telematico regionale*
- *Il PRRITT - Programma regionale per la ricerca industriale e il trasferimento tecnologico*
- *Il PSR - Programma regionale di sviluppo rurale*
- *"Priorità ed orientamenti per la partecipazione della Regione Emilia-Romagna" ai programmi comunitari di cooperazione territoriale europea 2007/2013*
- *Il Programma regionale per la Montagna*

A) IL QUADRO DI RIFERIMENTO: LO STATUTO REGIONALE ED I PRINCIPI DELLA GOVERNANCE

Premessa

Il ruolo e le funzioni delle Regioni in Italia sono in continua trasformazione, essendo il riflesso delle più importanti evoluzioni avvenute a livello europeo e nazionale sui temi delle competenze, delle reti istituzionali e dei livelli di presidio delle politiche. È perciò importante ripercorrere alcuni momenti fondamentali di questo percorso per comprendere le scelte effettuate dalla Regione Emilia-Romagna nel rapporto con gli Enti locali, le rappresentanze del mondo sociale, economico e sindacale.

Nei paragrafi seguenti sono focalizzate le evoluzioni dei rapporti istituzionali (la cosiddetta *governance* multilivello) alla scala Europea e nazionale e considerato il livello dell'attuale programmazione strategica della Regione rispetto all'attuazione dei principi di *governance*, partenariato, partecipazione e dimensione territoriale.

1. Principi europei della *governance*

L'Unione Europea si fonda su un complesso di valori comuni e di diritti fondamentali. La sussidiarietà, la proporzionalità, la prossimità, il partenariato, la partecipazione, la solidarietà e la lealtà reciproca sono i principi dell'azione comunitaria che definiscono un modello europeo di *governance* a protezione dell'autonomia regionale e locale e nel rispetto della diversità.

Nel 2001, il *Libro bianco* della Commissione Europea sulla *governance*¹ aveva individuato cinque principi base: apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia, coerenza e poneva le basi per la codificazione del concetto di *governance*.

L'elemento fondante l'azione comunitaria è, dunque, la "*governance* multilivello", ovvero l'azione coordinata e condivisa dell'Unione, degli Stati membri e degli enti regionali e locali, fondata sul partenariato e volta a definire e attuare le politiche dell'UE. La *governance* multilivello non si limita a tradurre obiettivi europei o nazionali in azioni coordinate con ricadute locali armoniche, ma è finalizzata all'integrazione degli obiettivi degli enti regionali e locali nelle strategie dell'Unione europea. Per questo, la sua attuazione poggia sul rispetto del principio di sussidiarietà, che consente di evitare che le decisioni si concentrino su di un solo livello di potere, perdendo la dimensione territoriale, e garantisce che le politiche vengano elaborate ed applicate al livello più appropriato.

Un altro aspetto essenziale per la credibilità della democrazia europea ai principi sopra esposti, è la partecipazione dei cittadini al processo di integrazione europea che, secondo il *Trattato di Lisbona* dovrà basarsi sempre di più sulle sue due dimensioni: la democrazia rappresentativa, che è il suo fondamento e la democrazia partecipativa, che la completa.

La rappresentanza istituzionale degli enti regionali e locali, garantita dal *Trattato di Maastricht*, si è consolidata nel corso delle successive riforme istituzionali ed è fondamentale per la tenuta del processo decisionale comunitario. In ragione di ciò occorre valorizzarla e rafforzarla, anche al fine di sostenere il nuovo ruolo degli enti regionali e locali nel sistema comunitario, in particolare nel quadro dei rapporti con il Comitato delle regioni ed il Consiglio dell'Unione europea.

L'attuale crisi economica mondiale accentua l'importanza di una buona "rete istituzionale" di livello europeo e la necessità di coinvolgere strettamente gli enti regionali e locali nella definizione e attuazione delle strategie comunitarie, tenuto conto del fatto che essi sono responsabili dell'attuazione di circa il 70% della normativa europea e della programmazione comunitaria².

Una nuova *governance* europea deve essere in grado di rispondere alle sfide della globalizzazione ed ai problemi generati dall'avanzare del processo di integrazione europea secondo un approccio territoriale, e non più settoriale, basato su strategie di crescita e sviluppo sostenibile. A conferma di questo processo, nel giugno scorso il Comitato delle Regioni ha presentato il suo *Libro bianco sulla governance multilivello*³, che mira a costruire l'Europa in partenariato, fissando due grandi obiettivi

¹ Il documento, identificato con COM(2001) 428 def/2, è reperibile in:

http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2001/com2001_0428it02.pdf

² La dichiarazione di Berlino, adottata il 25 marzo 2007 dai capi di Stato e di governo, riconosce la portata della *governance* multilivello, sancendo quanto espresso dal Comitato delle regioni nella dichiarazione di Roma solo pochi giorni prima

³ Parere d'iniziativa del Comitato delle Regioni n. 89/2009 - CONST-IV-020, approvato nella seduta plenaria del 17 e 18 giugno 2009, reperibile sul sito del Comitato delle Regioni www.cor.europa.eu

strategici: favorire la partecipazione al processo europeo e rafforzare l'efficacia dell'azione comunitaria.

Nel *Libro bianco*, il Comitato delle Regioni raccomanda la creazione di strumenti appropriati a sostegno della democrazia partecipativa, soprattutto nel quadro della Strategia di Lisbona, invitando a rafforzare la pratica del partenariato - sia in senso verticale ("enti regionali e locali - governo nazionale e Unione europea") sia in senso orizzontale ("enti regionali e locali - società civile).

2. Statuto della Regione

Lo Statuto regionale, approvato con legge n. 13 del 2005 e modificato nel 2009, con legge n. 12/2009, è l'atto con cui la Regione Emilia-Romagna, in attuazione dei principi di ordine costituzionale, di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 1), definisce i principi cui informare la propria attività di governo, legislativa e regolamentare, riservandosi anzitutto un ruolo di coordinamento nel sistema delle autonomie locali. Il primo e più importante obiettivo dell'azione amministrativa regionale è lo sviluppo della propria comunità, declinato secondo il principio di uguaglianza e di coesione, di valorizzazione delle identità, di rispetto dei diritti sociali, (art. 2). Sono principi dell'azione regionale le forme di associazionismo di democrazia partecipata dei cittadini (art. 7)⁴, e il concorso degli enti territoriali di livello subregionale (Province, Città metropolitana, Comuni, anche associati) alla definizione dell'attività legislativa, amministrativa e di programmazione regionale (art. 8).

L'articolo 10 mette al centro delle attività prioritarie della Regione lo sviluppo territoriale, che deve essere diffuso ed equilibrato, per garantire gli obiettivi di coesione sociale, economica e territoriale tramite la massima integrazione delle politiche attive dei vari livelli istituzionali e dei settori. Infine, con gli articoli 11 e seguenti, lo Statuto riconosce che la Regione s'inserisce a pieno titolo nell'ordinamento comunitario ed in qualità di soggetto attivo partecipa alla fase ascendente e discendente della formazione del diritto, nonché alla fase di attuazione delle politiche comunitarie, gestendo anche molte attività di rilievo internazionale di tipo partecipativo. Si tratta di principi che si realizzano attraverso i metodi definiti da alcuni articoli. L'articolo 24 fissa il principio chiave dell'integrazione tra i livelli di governo, assumendo come metodo di *governance* la collaborazione istituzionale ed il raccordo tra gli strumenti di programmazione⁵.

Per quanto riguarda il sistema dei rapporti interistituzionali tra la Regione e gli enti locali territoriali di livello sub regionale, l'Emilia-Romagna ha da sempre posto come prioritario il costante confronto con le istituzioni del proprio territorio, organizzando e istituzionalizzando nel tempo un sistema peculiare di rapporti tra autonomie locali, essenziale per una gestione dello sviluppo territoriale sostenibile, integrata ed efficace.

La LR 6/2004 "Riforma del sistema amministrativo regionale e locale", evoluta nella legge regionale 10/2008, ha permesso l'attuazione dello Statuto regionale, la creazione rapporti istituzionali con gli Enti incentrati su collaborazione e condivisione programmatica, la realizzazione di organismi per la concertazione istituzionale e tavoli per il confronto. In questo modo si è garantito il passaggio da una concezione dei rapporti istituzionali di tipo rigidamente gerarchico tipica degli anni 70, ad un metodo di lavoro basato su co-pianificazione, condivisione, coinvolgimento e dialogo attualmente in vigore.

⁴ Gli strumenti di partecipazione democratica attualmente esistenti sono descritti agli articoli 14 e seguenti, mentre l'art. 23 disciplina l'organismo chiave per il coordinamento interistituzionale

⁵ Questo principio trova un riscontro anche nell'art. 25, che introduce il principio del coordinamento interregionale mediante intese per il perseguimento di obiettivi comuni, e nell'art. 26, che traspone nel sistema delle autonomie locali il principio di leale collaborazione

3. Cambiamenti istituzionali, grandi tendenze e linee evolutive

Per meglio comprendere le condizioni che hanno consentito alla Regione Emilia-Romagna di tracciare un percorso specifico in tema di programmazione strategica e modalità innovative di governo del territorio, occorre ripercorrere le tappe dell'evoluzione del contesto istituzionale italiano.

La struttura istituzionale nazionale, frutto di una gestazione durata secoli, si caratterizza inizialmente per modelli amministrativi di tipo borbonico e successivamente per l'elaborazione di una Carta Costituzionale di tipo regionalista. Una struttura che si è confrontata con modelli di debole integrazione verticale (Stato centrale ed enti territoriali).

In confronto ad altre esperienze di tipo strettamente regionalista, la stagione delle Regioni è partita in Italia solo in seguito ai DPR degli anni '70, che hanno consentito il passaggio dal centralismo statale al decentramento amministrativo in molte delle attuali materie presenti nel Titolo V della Costituzione.

Specularmente, a livello locale, si è registrata la debole integrazione orizzontale tra territori, e di conseguenza tra enti territoriali locali come i Comuni di medie-grandi dimensioni e le realtà circostanti, salvo alcune eccezioni che hanno riguardato fenomeni di integrazione funzionale quali grandi opere idrauliche, linee di trasporto locale, etc.

A partire dagli anni '70, il dettato costituzionale ha riletto il ruolo delle Regioni, indicando una struttura istituzionale dotata di una peculiarità unica rispetto ad ogni altra forma di governo presente in Europa.

Va ricordato, a questo proposito, il ruolo e la funzione sempre più importante della Conferenza Stato-Regioni che, operando nell'ambito della comunità nazionale, costituisce la sede privilegiata della negoziazione politica tra le Amministrazioni centrali e il sistema delle autonomie regionali.

Subiscono le medesime modifiche anche le grandi riforme dell'urbanistica, grazie all'elaborazione di un nuovo modo di concepire il governo del territorio e del suo sviluppo armonico. Partendo da un primo nucleo di principi e regole di derivazione statale - non adatte alla specifica realtà regionale -, si giunge alla definizione di piani e programmi che, a partire dagli anni '90, hanno la natura di "atti complessi": le scelte operate non dipendono più da un solo decisore pubblico, ma sono compiute con la condivisione e la partecipazione di molti soggetti, in un'ottica di coerenza ed integrazione delle politiche di sviluppo territoriale.

Parallelamente si assiste allo sviluppo di due fenomeni: da un lato la progressiva integrazione verticale tra istituzioni di tutti i livelli (comunitarie, nazionali, regionali) che, se ben esercitata, concorre ad alleviare le conseguenze dell'aumento di normazione; dall'altro lato, lo sviluppo dell'integrazione orizzontale sul territorio che, grazie alla collaborazione interistituzionale, genera nuovi moduli di *governance* e nuovi strumenti, (soprattutto negoziali), innovando la decisione pubblica attraverso il coinvolgimento del mondo produttivo e degli *stakeholders*.

Gli effetti di queste due tendenze per le amministrazioni regionali sono significativi. Il *processo decisionale*, ad esempio, diventa più settoriale, laborioso, lento. Le opzioni tra cui orientarsi sono due: o processi rapidi, ad attuazione immediata; oppure processi capaci di adattamento ed inclusivi, comprensivi di sub-processi che collazionano voci provenienti sia dal mondo istituzionale che dagli *stakeholders*.

In seguito, le amministrazioni hanno dovuto gestire tale processo andando verso un confronto sempre più stretto tra pubblico e privato rispetto a molte attività a ricaduta territoriale, elaborando nel tempo soluzioni come modelli di contrattualizzazione o di amministrazione negoziale nelle politiche di sviluppo economico, politiche di governo del territorio (convenzioni urbanistiche), nuove politiche infrastrutturali, le esternalizzazioni o *contracting out*, oppure l'affidamento a terzi di compiti amministrativi attraverso *outsourcing* o acquisto di prestazioni per il funzionamento delle istituzioni locali.

In particolare, per quanto riguarda la funzione di programmazione, si nota che in Emilia-Romagna essa ha seguito negli anni un percorso evolutivo peculiare. Possiamo così distinguere due momenti:

- una evoluzione passata attraverso la fase di pianificazione, sistemazione e riordino territoriale (anni Ottanta: Piano Paesistico, Piano Territoriale Regionale e successiva evoluzione nel Sistema Metropolitano Policentrico);

- una fase più recente in cui lo sviluppo del territorio è affidato allo strumento provinciale dei PTCP, alla programmazione regionale per settore, con accentuazioni più o meno strategiche da

programma a programma, e alla raccolta e gestione delle istanze di coesione territoriale grazie alla programmazione negoziata, a quella unitaria e ad altri specifici strumenti di *governance*.

4. Consolidare un metodo, migliorare l'efficacia

L'esperienza dei Programmi speciali d'area⁶, ed in generale del metodo della programmazione negoziata, è stata qualificante per la storia della programmazione regionale nello scorcio degli ultimi quindici anni.

Da questa esperienza la Regione ha appreso una nuova modalità di rapportarsi alle amministrazioni locali. Partendo dalla collaborazione attiva nella fase di elaborazione del piano strategico, se ne perfezionano gli effetti nella fase di attuazione delle scelte strategiche aggiornando e negoziando la programmazione in un'ottica di coesione territoriale e nel rispetto delle identità locali. Parallelamente, anche gli enti locali hanno appreso un nuovo modo di interagire nel sistema regionale, che prevede una contiguità e continuità di rapporti, il fondamentale dettaglio dell'intesa a suggello del percorso della pianificazione territoriale, la co-progettazione nei processi di attuazione, una collaborazione tendente a risolvere i problemi grazie all'uso di strumenti giuridici negoziali, come le intese, gli accordi di programma, gli accordi attuativi, gli accordi territoriali, ecc.

La Regione, attraverso i Programmi Speciali d'Area, ha affrontato un metodo di programmazione non riconducibile alla tradizionale esperienza della programmazione-quadro, né alla modalità dell'attuazione diretta. Si è trattato di un coordinamento strategico di più livelli istituzionali impegnati in un lavoro basato su obiettivi condivisi e di mezzi e risorse preventivamente concordati. La buona prova data dal metodo della programmazione negoziata, applicato alla realtà del sistema emiliano-romagnolo, è alla base della decisione della Regione di continuare ad utilizzare in modo diffuso tale metodologia.

5. Le linee di indirizzo regionale per innovare la partecipazione

Le ragioni e la necessità della partecipazione sono riconducibili al superamento della crisi della rappresentanza e dell'allontanamento dei cittadini dalla vita pubblica, alla possibilità di sviluppare l'azione pubblica in contesti altamente complessi, caratterizzati dalla difficoltà di definire problemi/soluzioni e di interagire con un sistema di attori diversificati in condizioni di trasparenza e democraticità. Il rafforzamento della coesione sociale nei territori e la creazione di città più inclusive grazie al dibattito e all'incontro tra tutte le categorie di cittadini, si afferma un nuovo diritto di cittadinanza e un nuovo significato di responsabilità individuale.

L'Emilia-Romagna, che ha fatto della partecipazione e della coesione sociale i suoi punti di forza, è consapevole della necessità di una nuova partecipazione, riconducibile ad un contesto in cui, le città e i territori sono coinvolti in scenari complessi di cambiamento. In virtù di questa consapevolezza, la Regione punta a definire nuovi meccanismi che consentano di correlare la domanda-bisogno al sistema di rappresentanza e di decisione pubblica. Pertanto, allo scopo di mantenere e sviluppare la coesione sociale e dare prospettive stabili e condivise alle istituzioni ed ai cittadini, anche in attuazione dei principi e degli strumenti partecipativi previsti dalla Statuto, la Regione lavora al coinvolgimento di più soggetti nell'elaborazione della riforma degli strumenti della partecipazione.

Le linee di indirizzo relative ai processi di partecipazione nella Regione Emilia-Romagna⁷, pongono le basi per lo sviluppo di tale politica, affinché ad un sistema amministrativo regionale e

⁶ Sull'onda della territorializzazione delle politiche avviata nella prima metà degli anni '90, la Regione ha promosso interventi di sviluppo alla scala territoriale avvalendosi degli strumenti della programmazione negoziata a partire dalla LR 30/96 "Programmi Speciali d'Area".

Questa legge e le sue applicazioni sono state una importantissima palestra per testare la capacità di coinvolgimento delle forze economiche e sociali nel definire gli obiettivi di sviluppo del proprio territorio, per avviare un processo di governance territoriale con gli Enti locali e per sperimentare politiche territoriali più vicine alle esigenze e alle peculiarità dei diversi territori regionali. In quest'ottica, i Programmi d'area attivati (18 a partire dal 1998) hanno consentito di definire progettualità specifiche e di convogliare risorse pubbliche e valorizzare il contributo locale (anche dei privati) in coerenza con obiettivi di sviluppo dati.

locale coeso si possa aggiungere la garanzia per i cittadini, gli operatori economici, le parti sociali e le espressioni della società civile di un livello elevato di coinvolgimento, la facilità di accesso e di confronto con le pubbliche amministrazioni e la tempestività, l'efficacia e la trasparenza dell'azione amministrativa stessa.

I principi di riferimento nello sviluppo dei processi partecipativi sono finalizzati a:

- garantire alla *governance* maggiore efficacia grazie alla valorizzazione della collaborazione interistituzionale ma anche della proattività dei cittadini e del mondo produttivo e sociale;
- aggiornare il rapporto tra PA e cittadini, come indicato nel *Libro Bianco* della UE, facendo leva su elementi quali l'informazione, la consultazione, la progettazione partecipata, l'autonomia progettuale o *empowerment*;
- ripensare gli strumenti partecipativi, come strumenti per costruire un nuovo modello di decisore pubblico, teso al costante confronto con i cittadini;
- considerare anche le istanze presentate da forme organizzate appartenenti al mondo dell'associazionismo;
- assicurare la pluralità dei modelli e la flessibilità nella loro adozione, per un'azione amministrativa adeguata alla scala territoriale locale;

A questo fine, le pratiche di partecipazione permettono di:

- consolidare e migliorare gli strumenti partecipativi fino ad oggi sperimentati, apportando maggiore chiarezza e risolutezza;
- includere all'interno dei processi partecipativi le fasce sociali più deboli e meno rappresentate, favorendo i modelli organizzativi già esistenti sul territorio per contrastare la crisi di legittimazione che vivono le istituzioni;
- riqualificare gli apparati amministrativi della Regione e degli Enti locali in una logica di "nuova amministrazione pubblica", sviluppando nuove competenze attraverso la formazione, l'inserimento di figure professionali in possesso di specifiche competenze di tipo comunicativo-relazionale;
- mettere in luce il ruolo della Regione Emilia-Romagna come sede di condivisione delle esperienze e come luogo privilegiato di promozione delle forme partecipative;
- privilegiare la comunicazione pubblica alla mera comunicazione istituzionale, in quanto strumento di informazione a servizio della cittadinanza e a supporto della partecipazione.

A supporto della propria funzione di raccomandazione tecnica, la Regione intende strutturare un "Osservatorio regionale sulla partecipazione" che permetta sia di conoscere e monitorare il contesto sociale, sia di cogliere le nuove sensibilità e le domande di partecipazione.

⁷ Documento del Gabinetto di Presidenza del 14 gennaio 2009

B) PROGRAMMAZIONE STRATEGICA, INTEGRAZIONE DELLE POLITICHE, GOVERNO TERRITORIALE

1. La Regione

Il PTR è il cardine della programmazione strategica, dell'integrazione delle politiche e della *governance* territoriale.

Nasce in questo contesto con la finalità di dare una visione futura, facendovi convergere gli sforzi di programmazione e pianificazione per gli anni a venire.

Per tale ragione, è prevalente la visione di un PTR non immediatamente normativo, che favorisce l'innovazione della "*governance*", la cui cornice, dettata dall'art. 23 della legge 20/2000⁸, specifica che esso è lo strumento di programmazione con il quale la Regione definisce gli obiettivi atti ad assicurare lo sviluppo e la coesione sociale, accrescere la competitività del sistema territoriale regionale, garantire la riproducibilità, la qualificazione e la valorizzazione delle risorse sociali ed ambientali.

Nella fase di redazione del piano, si è tenuto conto di questa vocazione, dal momento che "apre" ad una tappa ulteriore del rapporto tra Regione Emilia-Romagna, istituzioni territoriali e società civile, facendo crescere cioè la componente di collaborazione istituzionale di condivisione delle scelte e degli obiettivi di fondo che governeranno l'azione politica del prossimo decennio.

L'attuazione del Piano Territoriale si ispira perciò ai seguenti criteri-obiettivo:

- integrazione delle politiche, che devono tendere ad obiettivi comuni e, nella specie, alla coesione ed alla competitività territoriale del sistema Regione;
- collaborazione leale fra i diversi livelli istituzionali coinvolti nella programmazione e nell'attuazione delle politiche pubbliche;
- concertazione con le forze sociali e le loro rappresentanze e partecipazione dei cittadini.

Partendo da questi criteri "ispiratori", la programmazione regionale assume il carattere di una programmazione strategica a valenza territoriale. Analizzando i programmi regionali di natura strategica⁹, si possono identificare nell'ultimo quinquennio (2005/2010) ben 38 programmi strategici, distribuiti su più settori di competenza.

Questi 38 programmi si riferiscono alle tre macro categorie di riferimento della Politica Regionale Unitaria: coesione sociale, coesione territoriale, sviluppo economico e sostenibilità.

Le modalità attuative dei programmi strategici possono essere varie. In prevalenza, si tratta di modalità:

- dirette, quando siamo in presenza di provvedimenti legislativi o indirizzi e linee guida della regione;
- miste, quando prevedono il ricorso sia a forme negoziali che concorsuali (ad esempio i programmi FESR e FSE);
- concorsuali
- negoziali, quando il confronto è con il Governo (Intesa o Accordo, in particolare nel settore dei trasporti)
- negoziali, quando c'è il coinvolgimento degli EELL (prevalentemente Province e Comuni, ma anche Comunità Montane, Enti Parco, ASL, Università ecc.).

⁸ Le successive integrazioni apportate dalla l. 6/2009, nelle quali si specifica che "il quadro conoscitivo del PTR è riferimento necessario per la costruzione degli scenari di sviluppo sostenibile del territorio" (art. 12 che modifica art. 4 LR 20/2000, lettera a).)

⁹ In linea con la metodologia già utilizzata in occasione della prima ricognizione sulla "Programmazione regionale" (effettuata nel 2005), si è condotta una prima analisi dei provvedimenti regionali per il periodo 2005-2010 avvalendosi della banca dati "Atlante della programmazione regionale".

I provvedimenti sono stati raggruppati in due categorie: strategici e programmatici/attuativi, identificando per i primi i programmi e/o le leggi che traducono le finalità che la Regione intende perseguire attraverso le proprie politiche. Si intendono perciò provvedimenti di ampio respiro, di durata medio-lunga con un chiaro intento programmatico.

I secondi sono provvedimenti che articolano in maniera più puntuale le finalità generali, hanno un orizzonte temporale di breve/medio termine e rappresentano prevalentemente strumenti attuativi.

Tutti i programmi strategici considerati prevedono una prima fase consultiva o negoziale per la condivisione delle finalità e dei principi attuativi con le rappresentanze degli Enti locali, delle organizzazioni economiche e sociali, di soggetti specifici deputati all'attuazione. Questa fase si articola in linea generale con il confronto in seno ai diversi Tavoli istituzionali, Consulte, Comitati già istituiti e con la funzione di aggregare i rappresentanti degli interessi pubblici di quello specifico settore.

Per l'attuazione di questi programmi, nella maggioranza dei casi la regione ha optato a favore del ricorso alla programmazione negoziata come meccanismo di partecipazione istituzionale per la definizione degli obiettivi specifici, della individuazione degli interventi e dell'assegnazione dei fondi pubblici.

Tra i diversi provvedimenti suddetti, occorre poi distinguere quelli in cui il confronto negoziale è finalizzato prevalentemente a verificare la migliore declinazione di criteri e parametri di assegnazione dei fondi alla scala locale e quelli in cui è la trattativa negoziale vera e propria a incidere sulla definizione degli obiettivi operativi, degli interventi e delle risorse da destinare al territorio. La Regione ha attivato negli anni recenti due livelli di negoziazione delle politiche strategiche:

- nei rapporti con il Governo attraverso l'Intesa Istituzionale di Programma ai sensi della L. 662/96;
- nella *governance* territoriale, che mostra un risvolto istituzionale (Comitati degli EELL) e un'attuazione operativa attraverso la programmazione strategica.

La programmazione strategica della Regione tiene conto della necessità di innovare i meccanismi istituzionali e di governo interni all'amministrazione regionale ed esterni ad essa, in particolare per quanto riguarda la filiera istituzionale con gli Enti locali e territoriali. A questo proposito, sono esemplificativi tre strumenti di programmazione: il PTR, il DPEF (quest'ultimo strumento non previsto dal quadro giuridico e che consente di fare convergere la programmazione "politica di mandato" con le decisioni finanziarie e di bilancio dell'ente) e il DUP (Documento Unico di Programmazione).

In questi casi, è stato fatto uno sforzo corposo di disegno di nuove modalità di confronto e collaborazione tra i diversi settori regionali, affinché fossero valorizzate le opportunità di integrazione delle politiche messe in atto su base più settoriale¹⁰.

Analogamente, nella fase di formazione del PTR, le Cabine di Regia regionali, deputate alla redazione del Piano, hanno mostrato una particolare integrazione strategica sia fra loro che nei confronti dei territori.

Grazie, all'organizzazione di incontri propedeutici tra la Giunta e le rappresentanze territoriali degli EELL, delle parti economico sociali, dell'Università e del mondo della ricerca, si sono succeduti importanti momenti di confronto, che sono stati occasione per una approfondita esplorazione delle peculiarità e delle emergenze territoriali. A seguito di questi momenti di approfondimento è stato possibile presentare pubblicamente – in occasione dei Forum territoriali - le linee strategiche del PTR ed acquisire le istanze avanzate pubblicamente da ciascun sistema territoriale, rendendo il PTR la sintesi di un lungo lavoro condiviso.

Un metodo di lavoro partecipato e condiviso che è emerso anche nelle parole degli amministratori locali, degli esperti, dei docenti universitari, dei rappresentanti durante la presentazione del PTR in ciascuna provincia.

I processi descritti trovano attuazione nei programmi strategici della Regione e i principi ispiratori sono ricompresi nella più recente normativa regionale riferita al riordino istituzionale e al governo solidale del territorio (cfr. LR 10/2008 e LR 6/2009).

¹⁰ Nel caso del DPEF è il Capo di gabinetto della Presidenza di Giunta che ha il compito di assicurare la massima integrazione tra i diversi contributi di carattere strategico, laddove le direzioni generali sono chiamate a fornire i contributi tecnici e puntuali su progetti, iniziative e d interventi che supportano il conseguimento degli obiettivi di legislatura.

In particolare la legge 6/09, (rivisitando la LR 20/2000 e 19/1998) afferma la centralità di ruolo degli agglomerati urbani e delle polarità funzionali, promuovendo processi di rigenerazione urbana considerata a tutto tondo, cioè rigenerazione di carattere urbanistico, ma anche sociale e territoriale. In questo contesto si promuovono e supportano le forme associative di programmazione tra comuni, con l'intento di indirizzare le scelte di programmazione territoriale strategica alla scala più adeguata.

Anche la Politica Regionale Unitaria, attraverso il DUP, ha definito una modalità operativa innovativa, che sicuramente parte e prende spunto dalle esperienze pregresse (quali i Programmi Speciali d'Area) ma che si consoliderà nell'arco del proprio periodo di attuazione (2007-2015) con la stipula delle Intese tra Regione e EELL per definire le priorità di sviluppo strategico dei diversi territori alla scala provinciale.

Data la "vocazione" ancora più trasversale che ne è propria, PTR e DPEF hanno richiesto la messa a punto del richiamato processo interno all'Amministrazione regionale per assicurare una profonda integrazione tra settori per consentire la realizzazione delle priorità strategiche trasversali programmate e poste in essere.

Anche in prospettiva futura si ravvisa la necessità di irrobustire, mettere a sistema e consolidare un processo interno che, partendo dall'insieme di pratiche non ancora completamente codificate dal punto di vista giuridico, potranno dare una maggiore integrazione della programmazione più tipicamente settoriale (a partire ad esempio dalle cabine di regia, ai comitati di direzione, ai gruppi di lavoro interassessorili), in linea con le esperienze ad oggi maturate per la redazione dei documenti strategici (PTR, DPEF, DUP).

La tabella seguente incrocia i principali programmi strategici regionali, la loro correlazione con le politiche di coesione territoriale e le modalità attuative più attente e vicine alla dimensione territoriale. Per alcuni programmi sono state elaborate delle schede descrittive di approfondimento per mettere in evidenza i meccanismi alla base della programmazione regionale che già oggi favoriscono e stimolano processi di integrazione verticale e orizzontale.

Piani e Programmi regionali a carattere strategico

Nella tabella seguente sono riportati i Piani e Programmi regionali a carattere strategico messi in campo dalla Regione negli ultimi anni. All'interno di questi sono stati evidenziati quelli di carattere territoriale. Con la colonna "Forme del capitale territoriale" si fa riferimento alla suddivisione riportata nel capitolo 3, si è cercato quindi di individuare su quale forma di capitale territoriale i seguenti i Piani regionali sono andati ad incidere.

Settore	Titolo	Forme del capitale territoriale
AGRICOLTURA	Programma regionale di sviluppo rurale 2007 - 2013 "Sostenibilità ambientale, qualità sociale e distintività del territorio rurale dell'Emilia-Romagna. Valori per tutta la società, fattori competitivi per una agricoltura organizzata ed innovativa	Capitale ecologico\paesaggistico
AGRICOLTURA	Programma poliennale dei servizi di sviluppo al sistema agro-alimentare 2008/2013	Capitale ecologico\paesaggistico
AMBIENTE E DIFESA DEL SUOLO E DELLA COSTA	Programma per il sistema regionale delle Aree protette e dei siti della Rete natura 2000	Capitale ecologico\paesaggistico
AMBIENTE E DIFESA DEL SUOLO E DELLA COSTA	Piano di Azione Ambientale per un futuro sostenibile della Regione Emilia-Romagna 2008-2010	Capitale ecologico\paesaggistico
AMBIENTE E DIFESA DEL SUOLO E DELLA COSTA	Linee di indirizzo per l'espletamento delle funzioni degli Enti Locali in materia di inquinamento atmosferico	Capitale ecologico\paesaggistico
AMBIENTE E DIFESA DEL SUOLO E DELLA COSTA	Approvazione del piano forestale regionale	Capitale ecologico\paesaggistico
AMBIENTE E DIFESA DEL SUOLO E DELLA COSTA	Linee guida per la gestione integrata delle zone costiere (GIZC)	Capitale ecologico\paesaggistico
ATTIVITA' PRODUTTIVE, COMMERCIO, TURISMO	Programma Operativo Regionale FESR dell'Emilia-Romagna 2007 - 2013	Capitale cognitivo

ATTIVITA' PRODUTTIVE, COMMERCIO, TURISMO	Piano energetico regionale	Capitale ecologico\paesaggistico
ATTIVITA' PRODUTTIVE, COMMERCIO, TURISMO	Programma triennale delle attività produttive 2003 - 2005	Capitale cognitivo
ATTIVITA' PRODUTTIVE, COMMERCIO, TURISMO	Programma Regionale per la Ricerca Industriale, l'Innovazione e il Trasferimento Tecnologico	Capitale cognitivo
ATTIVITA' PRODUTTIVE, COMMERCIO, TURISMO	DOCUP SFOP (strumento finanziario di orientamento alla pesca) 2000/2006	Capitale ecologico\paesaggistico
ATTIVITA' PRODUTTIVE, COMMERCIO, TURISMO	Piano ittico regionale (P.I.R.) 2006-2010	Capitale ecologico\paesaggistico
ATTIVITA' PRODUTTIVE, COMMERCIO, TURISMO	Docup obiettivo 2 2000 - 2006	Capitale insediativo/infrastrutturale; Capitale ecologico\paesaggistico
ORGANIZZAZIONE,PERS.,SI ST.INF.E TELEMAT.	Linee guida per la predisposizione del Piano telematico dell'Emilia-Romagna - Piter (2007 - 2009)	Capitale cognitivo
CULTURA, FORMAZIONE E LAVORO	Programma regionale in materia di spettacolo, ai sensi della L.R. n. 13 del 5 luglio 1999. Obiettivi, azioni prioritarie e procedure per il triennio 2009-2011.	Capitale cognitivo
CULTURA, FORMAZIONE E LAVORO	Indirizzi triennali 2009-2011 per gli interventi di qualificazione e miglioramento delle scuole dell'infanzia (L.R. 8 agosto 2001, n. 26 - L.R. 30 giugno 2003, n. 12).	Capitale insediativo/infrastrutturale
CULTURA, FORMAZIONE E LAVORO	Approvazione indirizzi regionali programmazione territoriale, offerta formativa ed educativa e organizzazione rete scolastica ex L. R. 12/03 AA.SS. 2009/10, 2010/11, 2011/12	Capitale cognitivo
CULTURA, FORMAZIONE E LAVORO	Piano triennale 2008-2010 dell'offerta di formazione alta, specialistica e superiore in Emilia-Romagna	Capitale cognitivo

CULTURA, FORMAZIONE E LAVORO	Accordo tra Regione e Province dell'Emilia-Romagna per il coordinamento della programmazione 2007/2009 per il sistema formativo e per il Lavoro	Capitale cognitivo
CULTURA, FORMAZIONE E LAVORO	Legge Regionale 26/01, art. 7 - approvazione indirizzi triennali per il diritto allo studio per gli anni 2007/08, 2008/09, 2009/10	Capitale cognitivo
CULTURA, FORMAZIONE E LAVORO	Linee di programmazione e indirizzi per il sistema formativo e per il lavoro 2007 - 2010	Capitale cognitivo
CULTURA, FORMAZIONE E LAVORO	Programma degli interventi per la promozione di attività culturali. Triennio 2007-2009	Capitale cognitivo
CULTURA, FORMAZIONE E LAVORO	Indirizzi e criteri per la formulazione del programma 2007 - 2009 di edilizia scolastica	Capitale insediativo/infrastrutturale
CULTURA, FORMAZIONE E LAVORO	Presenza d'atto dell'approvazione del POR 2007-2013 - Fondo sociale europeo Obiettivo 2 competitività e occupazione	Capitale cognitivo
CULTURA, FORMAZIONE E LAVORO	Programma regionale per il diritto allo studio universitario	Capitale cognitivo
PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE E NEGOZIATA, INTESE	Piano triennale delle attività di rilievo internazionale della Regione Emilia-Romagna 2009-2011	Capitale sociale
PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE E NEGOZIATA, INTESE	Approvazione del documento di indirizzo programmatico per il triennio 2009-2011 ai sensi della legge regionale n. 12/2002 per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo e in transizione	Capitale sociale
PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE E NEGOZIATA, INTESE	Intesa istituzionale di programma (comprende tutti gli APQ in materia di Beni Culturali, Giovani, Ricerca Scientifica, Sviluppo Locale, Riqualficazione Urbana, Società dell'Informazione, Infrastrutture Viarie, Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche)	Capitale sociale; Capitale insediativo/infrastrutturale

PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE E NEGOZIATA, INTESE	Politica regionale unitaria approvazione Documento Unico di Programmazione ai sensi della delibera CIPE 166/07	Capitale insediativo/infrastrutturale; Capitale ecologico/paesaggistico; Capitale sociale;
PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE E NEGOZIATA, INTESE	PAR FAS	Capitale insediativo/infrastrutturale; Capitale ecologico/paesaggistico
PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE E NEGOZIATA, INTESE	Programma regionale per la montagna	Capitale insediativo/infrastrutturale; Capitale ecologico/paesaggistico
PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE E NEGOZIATA, INTESE	LEGGE REGIONALE 30 giugno 2008, n. 10 MISURE PER IL RIORDINO TERRITORIALE, L'AUTORIFORMA DELL'AMMINISTRAZIONE E LA RAZIONALIZZAZIONE DELLE FUNZIONI	Capitale insediativo/infrastrutturale
PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE E NEGOZIATA, INTESE	LEGGE REGIONALE 6 luglio 2009, n. 6 GOVERNO E RIQUALIFICAZIONE SOLIDALE DEL TERRITORIO	Capitale insediativo/infrastrutturale
PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE E NEGOZIATA, INTESE	Patto interistituzionale tra Governo, Regioni e Province autonome, Province, Comuni e Comunità montane per il perseguimento di obiettivi comuni, ai fini del contenimento del costo delle Istituzioni	Capitale insediativo/infrastrutturale
PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE E NEGOZIATA, INTESE	Programmi comunitari di cooperazione territoriale europea 2007/2013 "Priorità ed orientamenti per la partecipazione della Regione Emilia-Romagna"	Capitale sociale
PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE E NEGOZIATA, INTESE	Programma regionale pluriennale 2006-2007 per la promozione della qualità architettonica e paesaggistica	Capitale ecologico/paesaggistico
PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE E NEGOZIATA, INTESE	Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR)	Capitale ecologico/paesaggistico

RETI INFRASTRUTTURALI, LOGISTICA E SISTEMI MOBIL.	Atti di indirizzo triennale 2007 - 2009 in materia di programmazione e amministrazione del trasporto pubblico regionale	Capitale insediativo/infrastrutturale
RETI INFRASTRUTTURALI, LOGISTICA E SISTEMI MOBIL.	PRIT - Piano Regionale Integrato dei Trasporti	Capitale insediativo/infrastrutturale
SANITA' E POLITICHE SOCIALI	Piano sociale e sanitario 2008 - 2010	Capitale sociale
SANITA' E POLITICHE SOCIALI	Programma triennale 2009-2011 per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri	Capitale sociale
SANITA' E POLITICHE SOCIALI	PAR Piano di azione regionale per la popolazione anziana	Capitale sociale
SANITA' E POLITICHE SOCIALI	Approvazione del Programma 2006 - 2008 per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri	Capitale sociale

Il DPEF - Documento di politica economico finanziaria

Il DPEF è un documento che la Regione Emilia-Romagna ha volontariamente scelto di adottare all'inizio della passata legislatura, con lo scopo di dotare l'amministrazione di uno strumento conoscitivo e relazionale nei confronti dell'intera società regionale utile ad esplicitare gli obiettivi e le strategie che traducono in politiche – anno dopo anno - il programma del Presidente, collegandole alla loro dimensione economica e finanziaria

Il DPEF opera una sintesi degli obiettivi dell'Ente, promuovendo una visione trasversale ed integrata delle politiche, nell'ambito delle quali viene evidenziato il contributo dei singoli settori regionali e la coerenza con le scelte finanziarie. L'orizzonte del documento è quello della legislatura, anche se l'aggiornamento è annuale per tenere conto delle modificazioni del contesto, che possono incidere sull'attuazione delle politiche e sugli obiettivi, e delle nuove azioni che la Regione pone in essere.

Le aree strategiche individuate dal DPEF sono le seguenti:

- rafforzamento del welfare regionale, per rispondere ai crescenti e sempre più complessi bisogni della popolazione, interessata da rilevanti trasformazioni demografiche e sociali quali invecchiamento, immigrazione, insicurezza ecc);
- investimento sull'innovazione come chiave per mantenere e rafforzare la competitività del sistema regionale, e sul capitale umano attraverso il potenziamento dell'istruzione e della formazione;
- proiezione internazionale dell'intero sistema economico, produttivo e istituzionale;
- ricerca della sostenibilità complessiva a livello di sistema, intesa come sostenibilità ambientale, economica, sociale e qualità territoriale;
- assunzione della dimensione territoriale come risorsa strategica per lo sviluppo.

Il DUP - Documento Unico di Programmazione

Il DUP descrive la strategia unitaria per la politica regionale decisa dalla Regione in coerenza con quanto indicato dal Quadro strategico nazionale ed esplicita la coerenza del quadro degli strumenti di programmazione regionale, primi tra tutti i Programmi Operativi che costituiscono la componente di strategia regionale unitaria attuata attraverso il cofinanziamento delle risorse dei Fondi Strutturali. Il DUP infatti, è comprensivo di tutte le risorse finanziarie e gli interventi diretti allo sviluppo territoriale nel quadro del ciclo 2007-2013 della politica di coesione europea. Ad esso contribuiscono i programmi operativi cofinanziati dai fondi strutturati europei FESR and FSE, le risorse nazionali e regionali aggiuntive della politica regionale unitaria (Fondo Aree Sottoutilizzate - FAS), altre risorse del bilancio ordinario della Regione.

Il DUP fornisce un quadro unitario e certo delle risorse disponibili per investimenti, e la struttura degli obiettivi strategici favorisce una lettura e una declinazione degli interventi in chiave non solo settoriale ma anche territoriale. Incoerenza con la strategia così definita il DUP si sostanzia su due livelli di intervento:

1. il livello degli obiettivi regionali di sistema, a favore dei quali sono state concentrate risorse e specifiche misure operative a regia regionale (ad esempio gli interventi per il rafforzamento del sistema ferroviario regionale e le sue interconnessioni con le reti di alta velocità)
2. il livello territoriale di identificazione di strategie e obiettivi di sviluppo che trova nella valorizzazione dei potenziali e nel rafforzamento delle reti di città i punti cardine lungo i quali è stata avviata la procedura negoziale alla scala provinciale.

L'attuazione del DUP fa perno sulla sottoscrizione tra Regione, Province, ed EELL di Intese alla scala provinciale che identificano le strategie territoriali, le azioni prioritarie ed i beneficiari degli interventi, partendo proprio dalla condivisione dell'impianto strategico, coinvolgendo anche le parti economiche e sociali.

La prima fase di formulazione delle Intese è quella che ha modificato radicalmente l'approccio regionale, in quanto per la definizione delle Intese si parte in primis con la condivisione di strategia e obiettivi per poi identificare gli interventi che rispondono a criteri condivisi e solo al termine definire le allocazioni della finanza pubblica.

Le Intese diventano perciò il luogo nel quale, nel medio lungo periodo, i territori possono fare convergere i diversi strumenti e programmi di sviluppo, in maniera dinamica ed evolutiva.

L'Intesa inoltre è punto di raccordo con le altre politiche interne ed esterne al DUP (Fondi FESR oppure FEASR) ed in alcuni casi, sulla base delle specifiche richieste delle Province, richiama anche i grandi interventi infrastrutturali a regia regionale che sicuramente avranno un impatto straordinario sulla modifica della fisionomia del territorio (si pensi ad esempio all'autostrada regionale "Cispadana").

2. Le Province

Un aspetto essenziale che riguarda l'attuazione del PTR è rappresentato dalla necessità di coordinare e integrare il sistema di pianificazione di settore e la pianificazione generale delle province e dei comuni che definiscono l'assetto e le regole per lo sviluppo urbano e territoriale.

Da questo punto di vista, insieme al PTR, assumono un ruolo centrale gli strumenti generali della pianificazione provinciale e comunale: i Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (PTCP) e Piani Urbanistici Comunali (PSC-RUE) che portando a sintesi e sistematizzando l'insieme degli obiettivi e regole di assetto e trasformazione del territorio, sono il riferimento anche per il coordinamento e l'integrazione dei diversi Piani settoriali che operano ai diversi livelli amministrativi.

Il PTR (insieme al PTPR), PTCP e i PSC non sono modificazione di scala della stessa attività di pianificazione che genererebbe duplicazioni e difficoltà di interpretazione normativa, ma sono concepiti come strumenti complementari, riferiti alle competenze specifiche di ciascuno dei soggetti istituzionali e devono potersi integrare per il raggiungimento degli stessi obiettivi.

La semplificazione del sistema di pianificazione va di pari passo con il principio di concertazione e cooperazione, che devono essere il criterio cardine che regola il dialogo interistituzionale nei procedimenti di formazione degli strumenti di pianificazione e, quindi, nella valutazione congiunta dei diversi interessi pubblici che convergono nelle scelte di assetto del territorio. Un primo approccio in questa direzione è che, nell'attuazione degli obiettivi del PTR, gli strumenti di pianificazione, esibendo appropriati quadri conoscitivi.

Il Piano territoriale di coordinamento provinciale è lo strumento di pianificazione che articola le linee di azione della programmazione regionale.

In questo senso le Province si sono cimentate a partire dagli anni '90 nella predisposizione dei propri piani territoriali che hanno tradotto gli indirizzi contenuti nel PTR approvato nel 1990 e dato attuazione al PTPR, che trova ora la sua rappresentazione cartografica all'interno di questi strumenti.

Nel loro complesso i PTCP sono quindi l'imprescindibile base dalla quale partire per il processo di attuazione degli obiettivi del PTR e delle successive iniziative di semplificazione e aggiornamento.

Con il PTR non si tratta quindi di avviare una revisione generale dei PTCP vigenti, che sono anzi assunti dal PTR come parte attuativa, ma di governare insieme e reindirizzare l'attività di pianificazione continua che non si riduce al solo momento di revisione generale dei piani, ma si esprime piuttosto nella loro gestione.

A questo scopo il ruolo della Regione e delle Province è quello di assicurare il coordinamento tra PTCP per una declinazione degli obiettivi del PTR più sistematica nelle normative e più integrata negli assetti territoriali.

I PTCP sono strumenti che, attraverso la predisposizione di poche e chiare regole, supportano gli Enti locali per governare alla scala dell'area vasta l'uso delle risorse naturali e le condizioni ed i limiti per lo sviluppo del territorio.

Così concepiti i PTCP costituiscono un efficace quadro di riferimento per lo sviluppo della pianificazione comunale verso forme associative e di coordinamento coerenti con le città effettive ed i sistemi complessi di area vasta.

Anche nella dimensione comunale l'articolazione della strumentazione urbanistica in PSC-RUE e POC deve essere concepita come un'occasione per la semplificazione. Ciò richiede però una reale cooperazione fra Comuni per la predisposizione di PSC e RUE appropriati alla dimensione della città effettiva, riducendone così fortemente il numero per poi lasciare ad ogni singolo Comune l'attuazione della parte ricadente nel proprio territorio attraverso il POC.

In questo processo di ammodernamento del sistema di pianificazione, la Regione svolge un ruolo di supporto ed indirizzo per le Province ed i Comuni, partecipa inoltre attivamente ai procedimenti di rinnovo e modificazione degli strumenti di pianificazione e alla sottoscrizione di accordi territoriali per lo sviluppo di un efficace sistema di governo del territorio multilivello

C) I PROGRAMMI PER LO SVILUPPO DEL CAPITALE TERRITORIALE

Il Piano Territoriale Paesistico Regionale

Obiettivo del Piano Territoriale Paesistico Regionale è quello di tutelare l'identità culturale e l'integrità fisica delle zone e degli elementi paesaggistici in quanto rappresentazioni del patrimonio collettivo: fisico, storico, culturale, naturalistico ed ambientale del territorio regionale.

Il Piano prevede esplicitamente che gli strumenti di pianificazione provinciale e comunale provvedano, ciascuno per il proprio livello territoriale, a specificare, approfondire e attuarne i contenuti e le disposizioni, nonché alla loro applicazione alle specifiche situazioni locali. Tale modalità ha il suo punto di forza nell'assimilazione ragionata, di contenuti ed obiettivi, da parte degli enti locali per tramite dei loro strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica. Un'attuazione che quindi non è un mero recepimento di contenuti sovraordinati, ma è concepita al tempo stesso come un approfondimento ed uno sviluppo del Piano regionale. Province e Comuni hanno infatti la facoltà di precisare, modificare ed articolare motivatamente zone e norme al fine di adattare alle effettive caratteristiche ed alle esigenze di tutela e valorizzazione locali, estendendone l'applicazione anche a tipologie e ambiti non considerati dal Piano Regionale.

Con l'elaborazione dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (PTCP) si è andati nella direzione dell'integrazione degli strumenti di pianificazione a diversa scala. Essendo i PTCP dei piani d'area vasta, questi hanno costituito momento di sintesi degli obiettivi e dei contenuti degli strumenti di programmazione e pianificazione sovraordinati e di settore e hanno recepito le indicazioni del Piano Paesistico facendole proprie e le cartografie "paesistiche" dei PTCP approvati hanno sostituito integralmente quelle regionali.

Il risultato che è scaturito da tale processo (coordinato a livello regionale) può considerarsi positivo per l'arricchimento in conoscenza ed esperienze, per l'integrazione della visione paesistica con le politiche di sviluppo economico e territoriale, per il raccordo dei diversi strumenti di pianificazione, per l'affinamento e l'aggiustamento delle azioni di tutela o valorizzazione, ma soprattutto per l'interiorizzazione che ne è seguita, da parte delle Amministrazioni provinciali, di finalità e contenuti paesistici che oggi considerano propri.

Linee guida per la gestione integrata delle zone costiere (GIZC)

Le Linee guida per la Gestione Integrata delle zone costiere hanno l'obiettivo di spostare gli interventi incidenti sulle aree costiere su politiche capaci di prevedere, collegare, ed affrontare in modo coordinato le tematiche relative a questa parte del territorio.

Nel programma l'integrazione è letta sotto diversi aspetti. Innanzitutto si afferma che le zone costiere non sono un ambito a se stante ma un sistema complesso interrelato con altri sistemi e sul quale agiscono diverse politiche e strumenti settoriali. La Regione ha così scelto di affrontare le problematiche costiere correlando variabili a carattere biologico, ecologico, fisico, economico e sociale. Risulta, inoltre, rilevata la frammentazione dell'approccio da un punto di vista territoriale, data dalla presenza dei diversi strumenti territoriali che incidono sul sistema costiero non in maniera unitaria, ma frazionandolo tra le diverse Province e comuni rivieraschi.

Tutto il processo, che ha portato all'approvazione delle Linee guida, ha visto la costituzione di due organi per il suo governo: il Comitato istituzionale di riferimento per l'indirizzo strategico dell'attività di gestione integrata della costa (composto da Regione, Comuni rivieraschi e Province competenti per territorio) e il Comitato intersettoriale di progetto, composto dai Direttori Generali dei settori regionali interessati, con il compito di indirizzo e verifica delle fasi di attività secondo un Piano operativo di dettaglio definito dal Comitato stesso. Attraverso questi due organi si è garantita la massima partecipazione di tutti i settori e di tutte le istituzioni interessate.

L'approccio integrato di tale programma si ritrova anche nella fase di attuazione che avviene in parte attraverso azioni dirette della Regione, ma anche attraverso gli strumenti di pianificazione di livello provinciale e comunale che dovranno recepire gli indirizzi che scaturiscono dalle Linee guida regionali.

Il PRIT - Piano Regionale Integrato dei Trasporti

Il PRIT è lo strumento attraverso cui la Regione persegue gli obiettivi di un razionale e funzionale utilizzo del proprio territorio, assicurandone accessibilità e fruibilità.

I principali obiettivi del PRIT sono: massimizzare l'efficacia del trasporto locale e la sua integrazione con il trasporto ferroviario; massimizzare la capacità del sistema ferroviario di assorbire tutto il traffico possibile delle persone e delle merci; creare un sistema infrastrutturale fortemente interconnesso, strutturato come rete di corridoi plurimodali-intermodali strada, ferrovia, vie navigabili; creare un sistema di infrastrutture stradali altamente gerarchizzato ed organizzare il disegno della rete stradale in modo da aumentarne l'efficienza; operare per una mobilità sostenibile e assicurare a cittadini ed imprese la migliore accessibilità del territorio regionale, promuovendo un sistema integrato di mobilità in cui il trasporto collettivo assolve un ruolo fondamentale.

Il PRIT ha una duplice modalità di attuazione. In alcuni casi costituisce **indirizzo**, in altri vera e propria **direttiva** per i piani territoriali di coordinamento provinciali. Gli strumenti della pianificazione provinciale provvedono quindi a specificare, approfondire e attuare i contenuti e le disposizioni del PRIT, inoltre ogni strumento di pianificazione e di programmazione subregionale può essere approvato soltanto se conforme alle disposizioni del PRIT. L'arco temporale coperto dal Piano è pluriennale e va dal 1998, anno di approvazione, al 2010.

Per rispondere alle reali esigenze di tutto il territorio regionale e coordinare la definizione del futuro assetto del sistema dei trasporti regionale, in sede di predisposizione del Piano, è stata attivata un'intensa fase di concertazione che ha coinvolto i vari livelli istituzionali, le organizzazioni sindacali ed economiche e le diverse realtà sociali e culturali della regione. Inoltre, tutti i progetti riportati nel PRIT, in primis il progetto "piattaforma-regione", richiedono come presupposto per la loro realizzazione un accompagnamento delle politiche dei trasporti con politiche per il territorio che vadano nella stessa direzione e quindi capaci di guidare la localizzazione delle attività umane, residenziali, produttive, di servizio e di scambio, laddove è più conveniente per una efficiente ed efficace gestione delle infrastrutture di trasporto.

Il Piano Sociale e Sanitario 2008-2010

Il principale obiettivo del Piano è di perseguire un approccio integrato alle questioni sociali e sanitarie e di realizzare un sistema che garantisce gli stessi servizi a tutti i cittadini e al contempo sia capace di individuare e soddisfare i bisogni dei singoli e delle comunità. Il Piano intende favorire l'omogeneità, sull'intero territorio regionale, dell'assetto istituzionale integrato del sistema di welfare con una logica di collaborazione e integrazione tra il ruolo della Regione nel governo del Servizio sanitario e il ruolo degli Enti locali nel governo dei servizi sociali. Il Piano Sociale e Sanitario ha durata biennale, dal 2008 al 2010 e si avvale per la sua attuazione delle Aziende ed Enti del Servizio Sanitario Regionale (nell'attuazione)

L'integrazione è il valore principale espresso in questo documento che porta a compimento un sistema integrato di servizi sociali, socio-sanitari e sanitari, sviluppando l'integrazione a livello della programmazione e della valutazione, dell'organizzazione e dell'erogazione dei servizi. Infine è richiesta una forte integrazione anche di tutte le politiche regionali, non solo quelle sociali e sanitarie ma anche quelle ambientali, urbanistiche, abitative, formative, occupazionali e culturali. Altri due valori espressi dal piano sono quelli di responsabilità e partecipazione della società civile. Queste sono viste come due variabili strettamente connesse fra loro e si evince già nel concetto di responsabilità espresso nel Piano, intesa come *presenza autorevole del pubblico nel territorio che si afferma attraverso la capacità di svolgere compiti di regia e di garanzia prestando attenzione alla costituzione di prospettive strategiche condivise con le formazioni della società civile*. Tale definizione indica che è necessario un forte ruolo del pubblico, ma anche che questo da solo non è in grado di soddisfare i bisogni del territorio. Nell'erogazione delle prestazioni e dei servizi il sistema regionale è caratterizzato attualmente da una ampia presenza di soggetti privati. In questo caso, il concetto di responsabilità è inteso come partecipazione delle formazioni sociali, a fianco delle stesse istituzioni, all'esercizio della funzione sociale nei diversi momenti della programmazione, progettazione ed erogazione dei servizi del sistema locale, in un quadro chiaro e condiviso di regole definite e controllate dall'ente pubblico.

Il Piano di Azione Ambientale per un futuro sostenibile della Regione Emilia-Romagna 2008-2010

Nonostante l'orizzonte di breve periodo 2008-2010, l'obiettivo che si pone il Piano è quello di collocare la Regione e il suo futuro in un orizzonte di sviluppo sostenibile grazie al mantenimento della qualità ambientale, sociale ed economica e il rafforzamento dell'identità e della coesione sociale. La modalità di attuazione scelta per il Piano è stata, come per altri strumenti quali il DUP, la sottoscrizione di Intese Istituzionali tra Regione e Province. Ciò significa che si è scelto di andare nella direzione della concertazione e programmazione negoziata.

Il Piano di Azione Ambientale è uno strumento di programmazione unitaria che affronta le dimensioni di ambiente, economia e società in modo integrato e multisettoriale. La necessità di definire e fare agire strategie di co-evoluzione programmata tra sviluppo economico, territoriale e risorse ambientali richiede una nuova politica ambientale che attivi il massimo coinvolgimento e la responsabilità degli attori economici e sociali, l'internalizzazione delle problematiche ambientali e dei costi ambientali in quelli della produzione e dello sviluppo. Inoltre si individuano i campi di integrazione fra le diverse dimensioni della sostenibilità (ambientale, economica, sociale, istituzionale. È dunque di fondamentale importanza pervenire ad una integrazione di tutti i settori inerenti lo sviluppo sostenibile (industria, energia, trasporti, agricoltura, salute, turismo, ecc.).

Sono state altresì privilegiate azioni e linee d'intervento le quali abbiano coniugato una visione sistemica dell'analisi e delle conseguenti soluzioni multistrumentali della problematica ambientale (integrazione strumentale).

Infine, con questo Piano la Regione prevede di favorire la massima integrazione fra le risorse disponibili per le finalità del Piano di Azione Ambientale e quelle attivabili attraverso altri strumenti di programmazione regionale o statale già avviati o in corso di definizione, quali: il Piano Triennale per le Attività Produttive, il Documento Unico di Programmazione, il Piano Regionale di Sviluppo Rurale e intende promuovere la co-programmazione e co-responsabilizzazione dell'intero sistema territoriale regionale verso obiettivi condivisi, a partire dalle macro-categorie di progetti attivabili, in particolare per i progetti territoriali, i progetti regionali, i progetti integrati FAS (Fondo Aree Sottoutilizzate).

Il Piano energetico regionale

Il Piano stabilisce gli indirizzi programmatici della politica energetica regionale finalizzati allo sviluppo sostenibile del sistema energetico regionale, anche attraverso il coordinamento degli strumenti pubblici regionali e locali di intervento e di incentivazione a favore della ricerca applicata, della qualificazione e diffusione di servizi di pubblica utilità, dello sviluppo di processi produttivi e prodotti ad alta efficienza energetica e ridotto impatto ambientale, di informazione ed orientamento degli utenti finali.

Sulla base dei Piani triennali di intervento, il Piano energetico regionale è attuato attraverso i programmi annuali della Giunta, articolati in programmi di iniziativa diretta della Regione e piani-programma degli Enti locali. I programmi annuali contengono le misure (finanziamenti accordati, requisiti minimi, interventi ammissibili,...) atte a dare piena attuazione alle diverse linee di intervento. Affinché sia possibile raggiungere gli obiettivi del Piano energetico regionale appare necessario che, sia a livello regionale che a livello locale, si mirerà a rafforzare gli elementi di integrazione degli obiettivi di efficienza energetica nelle politiche e negli strumenti pubblici di intervento aventi incidenza sulla voce energia, con particolare riferimento ai fondi strutturali, alle politiche per la casa, l'industria, l'agricoltura, i trasporti, l'edilizia scolastica, turistica, socio sanitaria ecc. vincolando l'accesso alle misure di incentivo da esse messe in atto al conseguimento di determinati standard, verificando che il rapporto costi/benefici sia a tutto vantaggio di quelle azioni che a fronte di ridotti incentivi promuovano un maggior risparmio/efficienza energetico.

Proprio per questo, per la sua attuazione ed in particolare per alcune sue linee di intervento, il PER richiede una forte integrazione con altri Piani e programmi regionali i quali con le loro misure specifiche costituiscono parte fondamentale dell'attuazione del Piano. Ne sono un esempio il PRRITT, il quale testimonia il forte interesse del sistema regionale delle imprese, delle Università e dei centri di ricerca verso i temi dell'innovazione in particolare nell'intreccio "uso efficiente dell'energia/tutela dell'ambiente/innovazione, dal POR FESR con le sue misure specifiche dedicate al tema dell'energia e dal PSR per quanto riguarda le fonti rinnovabili (biomasse e biocarburanti).

Il Programma Regionale di Sviluppo Rurale 2007-2013

L'obiettivo del Programma Regionale di Sviluppo Rurale è quello di accrescere la competitività delle imprese attraverso l'integrazione di filiera, aumentare la riconoscibilità delle produzioni, sostenere l'internazionalizzazione, salvaguardando le risorse ambientali e valorizzando la multifunzionalità dell'impresa agricola.

L'attuazione dei diversi Assi avviene tramite bandi ed è in gran parte demandata agli enti territoriali (Province e Comunità Montane). Il periodo di riferimento del Piano è quello legato alla programmazione dei Fondi comunitari e copre un arco di 7 anni, dal 2007 al 2013.

Per affrontare le criticità rilevate in campo agroalimentare in Emilia Romagna occorre una visione interdisciplinare e soprattutto è richiesta una politica per l'agricoltura e il territorio rurale complessiva, non settoriale. Compito del PSR è proprio quello di indirizzare e integrare le risorse e gli strumenti disponibili per garantire una maggiore competitività del sistema agricolo e la necessaria coesione sociale. Allo scopo di finanziare interventi coordinati in grado di originare effetti positivi e sinergici in tutti i campi di azione del Programma, sono stati costruiti diversi meccanismi di integrazione tra le misure, basati sulla programmazione integrata e territoriale. Il PSR, in particolare, assumerà alcune priorità tematiche trasversali rispetto agli Assi in cui è articolato e ha individuato tre strumenti della programmazione integrata territoriale: i progetti collettivi di filiera (per migliorare l'aggregazione verticale e orizzontale delle imprese agricole), gli accordi agroambientali (per ottimizzare l'utilizzo delle risorse attraverso la concentrazione degli interventi nelle aree a maggiore sensibilità ambientale), il patto per lo sviluppo locale integrato (per il miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni delle aree a maggiore ruralità). Inoltre, data la centralità e soprattutto la trasversalità della questione ambientale (all'interno della quale il PSR si colloca a pieno), è fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi il coinvolgimento degli enti locali e delle forze economiche e sociali.

Il Programma Regionale per la Ricerca Industriale l'Innovazione e il Trasferimento Tecnologico

Obiettivo del PRRITT è quello di consolidare una rete regionale dell'innovazione costituita da tutti quei soggetti (Imprese, Università, centri di ricerca,...) che nei rispettivi ambiti operano per lo sviluppo, lo scambio e la messa in opera delle nuove conoscenze. In particolare il PRRITT cerca di dare organicità alle azioni da mettere in campo per raggiungere le finalità espresse dall'art.1 della l.r. 7/2002 "Promozione del sistema regionale delle attività di ricerca industriale, innovazione e trasferimento tecnologico". L'obiettivo di fondo del Programma è quello di contribuire al consolidamento di una comunità regionale della conoscenza e dell'innovazione, costituita dai soggetti che nei rispettivi ambiti operano per l'innovazione e interagiscono per scambiare e sviluppare nuove conoscenze.

Il programma è strutturato in quattro misure e relative azioni e si attua attraverso appositi bandi. La strategia per il consolidamento a livello regionale di una economia fondata sull'innovazione e sulla conoscenza passa attraverso azioni integrate che, nell'ambito del programma si sostanziano: nello stimolo agli investimenti in ricerca e sviluppo da parte delle imprese e ad una più intensa relazione tra esse, il sistema universitario e della ricerca, i fornitori di servizi tecnologici; nel sostegno allo sviluppo di nuovi laboratori industriali da parte delle imprese; nella promozione di nuove imprese o nuove attività professionali ad alto contenuto tecnologico generate da spin off dalle attività di ricerca; nel sostegno a programmi di trasferimento di conoscenze e competenze tecnologiche alle imprese; nello sviluppo di una rete di laboratori di ricerca industriale e trasferimento tecnologico e di centri per l'innovazione; nel potenziamento dei servizi a sostegno dello sviluppo delle attività di ricerca e trasferimento tecnologico e della rete regionale dei soggetti della ricerca e dell'innovazione.

Il Piano telematico regionale 2007/2009

L'obiettivo del Piano telematico regionale è promuovere una dimensione più vasta della società dell'informazione, affiancando agli aspetti tecnologici quelli di stampo culturale e formativo; costruire una community network degli enti locali, e assicurare pari opportunità in tutto il territorio regionale, con una articolata attività di contrasto al *digital divide*. Il Piano ha durata triennale (2007-2009), sebbene la sua attuazione sia vincolata a programmi operativi annuali che definiscono le specifiche azioni di intervento e i budget necessari alla loro realizzazione.

L'integrazione all'interno del PiTER la ritroviamo sia nella sua programmazione e *governance* che nei suoi contenuti. In particolare il processo di costruzione del Piano telematico è avvenuto attraverso il coinvolgimento attivo degli Enti locali facendo in modo così di integrare appunto le esigenze specifiche dei territori con il progetto di scala regionale. Sta proprio nella natura dell'oggetto del piano, la rete telematica, la necessità di adottare un approccio di sistema, anche al fine di rendere il più capillare possibile la rete a banda larga della regione. Lo scopo è quello di creare un sistema di servizi, di standard, di interscambio che farà lavorare insieme tutti gli enti locali offrendo loro gli stessi strumenti e sapendo cogliere le eccellenze.

Affinché si possano intraprendere iniziative comuni in tema di ICT, *e-government* e in generale di società dell'informazione a supporto di tutti i settori dell'amministrazione regionale, diventa necessario individuare un'integrazione degli indirizzi del Piano con le specifiche politiche settoriali. Lo scopo è quello di far sì che si possa costruire un'integrazione tra le politiche regionali in cui l'ICT sia il fattore di unione interna e fattore di uniformità e dialogo rispetto a tutti gli altri enti regionali.

È con questa visione di fondo che, anche nelle singole schede descrittive delle iniziative incluse nel Piano telematico, sono indicate anche le azioni correlate.

Programmi comunitari di cooperazione territoriale europea 2007/2013 "Priorità ed orientamenti per la partecipazione della Regione Emilia-Romagna"

Il programma si pone l'obiettivo di informare in maniera esaustiva sulle diverse possibilità di partecipazione ai programmi comunitari e di individuare priorità tematiche e modalità organizzative per permettere alla Regione un corretto posizionamento nell'ambito della politica europea per la cooperazione territoriale.

Il documento costituisce, da un lato un contributo alla concertazione interistituzionale con l'Amministrazione centrale e le altre Amministrazioni regionali, dall'altro un riferimento per il dialogo con i soggetti coinvolti in progetti di cooperazione del livello regionale e locale.

Il periodo di riferimento del programma è quello relativo alla programmazione dei fondi comunitari e va dal 2007 al 2013.

Con questo documento la Regione stabilisce gli obiettivi prioritari su cui far convergere le risorse e quindi le proposte progettuali dell'amministrazione regionale e degli Enti territoriali.

Le modalità operative attraverso le quali si cercherà di perseguire gli obiettivi indicati sono volte allo sviluppo di un approccio integrato e di lungo periodo e attraverso l'interscambio sia a livello orizzontale che verticale, la ricerca di collegamenti operativi sia nel perseguimento degli obiettivi che nell'attuazione degli interventi, continuità con le progettualità del periodo di programmazione precedente, coinvolgimento dei privati nelle iniziative, costruzione e sostegno di partenariati strategici.

Programma Regionale per la Montagna

Il Programma definisce le problematiche da affrontare nelle zone montane e le linee di indirizzo per la programmazione settoriale regionale e per la definizione dei contenuti degli accordi-quadro. Oltre a questo, il Piano descrive i criteri generali per il riparto annuale delle risorse del fondo regionale per la montagna, indicando le priorità di finanziamento per le Comunità montane che realizzino processi di fusione tra i relativi Comuni, le modalità di erogazione, le ipotesi e le modalità dell'eventuale revoca dei finanziamenti.

La legge regionale n. 2 del 2004 stabilisce, all'art. 1 comma 2, gli obiettivi generali di sviluppo per il territorio montano. Il Programma, poi, stabilisce gli obiettivi prioritari da perseguire attraverso l'attuazione dei programmi contenuti nelle Intese istituzionali.

Le Intese istituzionali, attraverso le quali si declina il Programma, sono stipulate fra la Regione, le Province, le Comunità Montane e i Comuni territorialmente interessati e vengono poi attuate attraverso gli Accordi Quadro.

Il processo di attuazione, ma anche quello di costruzione del Programma regionale per la montagna, prevedono una forte integrazione e condivisione degli obiettivi fra tutti gli attori istituzionali coinvolti.

IN CARTA LIBERA PER GLI USI
CONSENTITI DALLA LEGGE
Si attesta che il presente atto,
composto da n. 30 facciate,
è copia conforme all'originale.
Bologna, 09/11/2009

Il Responsabile del Servizio Programmazione Territoriale e Sviluppo della Montagna
Dott. Paolo Mattiussi