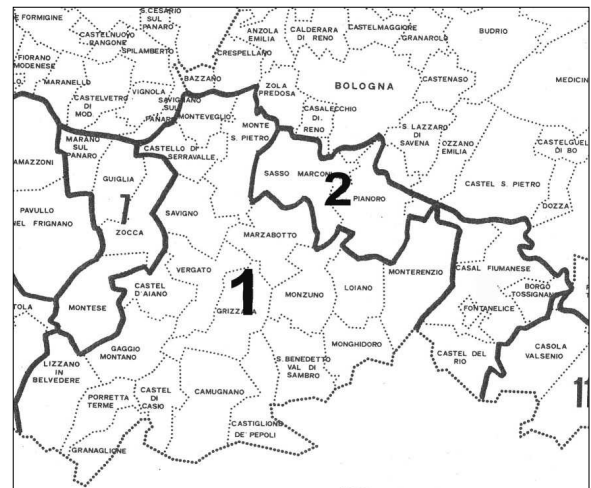


2. Il contesto territoriale

2.1. Il processo di riordino istituzionale e le Unioni di Comuni

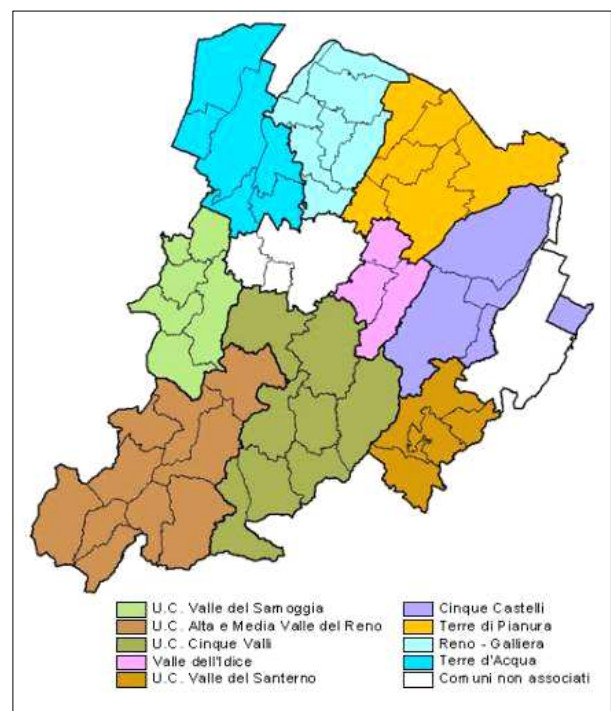
Partendo dalle ormai vetuste perimetrazioni delle prime Comunità montane, disposte con legge regionale Emilia-Romagna n. 30/1973, rispondenti, come allora l'intero territorio regionale, alla logica comprensoriale ed all'implicita teoria della 'dimensione conforme' (al governo dei processi, n.d.r.), il riordino istituzionale promosso dalla Regione Emilia-Romagna tra gli anni '90 e gli Anni 2000, incorpora progressivamente la nozione di "Unione dei Comuni", introdotta dalla legge 142/1990, portando a poco a poco le Comunità montane a mutare identità.

Affidato all'iniziativa ed all'autonomia comunale, il processo di formazione delle Unioni dei Comuni, così come risultano disegnate e operanti oggi, è frutto di un percorso nel quale si succedono varie fasi, apparentamenti diversi e prevedibili ripensamenti, corrispondenti ad altrettante geografie intermedie, come quella riportata nella seconda immagine, risalente al 2005 (che mostra fra l'altro come fosse ancora difficile separare Sasso da Pianoro, pur essendo i due Comuni pertinenti due valli diverse e dalle comunicazioni poco agevoli fra loro).



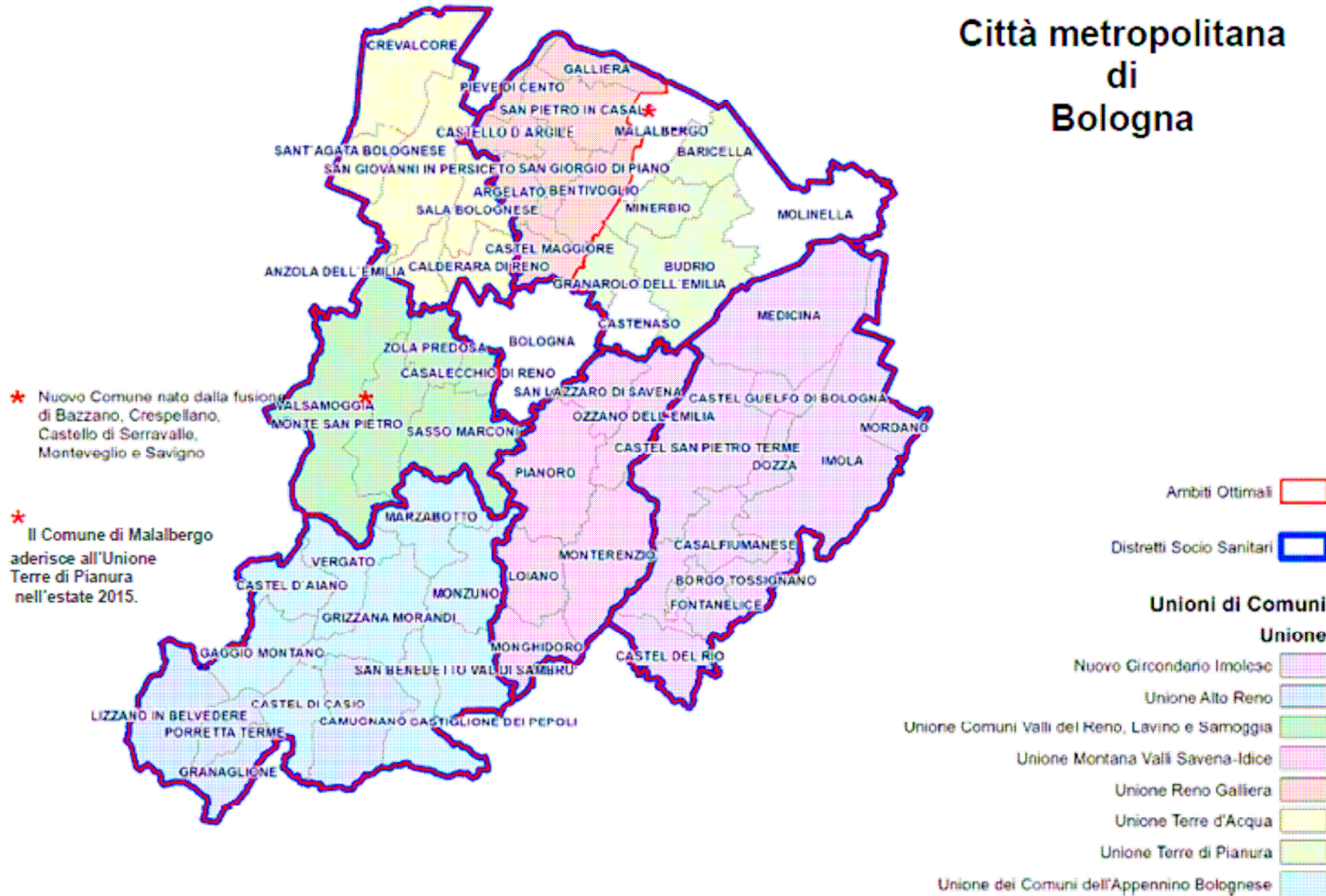
Il criterio 'vallivo', ovvero della tendenziale corrispondenza dell'ambito amministrativo all'ambito geografico corrispondente al bacino fluviale, col proprio fondovalle in genere infrastrutturato, è quello destinato a prevalere: al momento in cui i nuovi enti, non più Comunità montane ma Unioni, non dovranno soltanto far fronte a poche residuali funzioni sub-delegate – ma dovranno svolgere funzioni comunali associate, e procedere in modo altrettanto associato all'erogazione dei servizi sul territorio.

Favoriscono questo processo di semplificazione alcuni passaggi: la costituzione del Nuovo Circondario Imolese, insediatosi nel luglio 2004; la spontanea trasformazione in Unioni delle ex CM Valle del Samoggia e Cinque Valli bolognesi, che si conclude nel 2009, e, soprattutto, l'approvazione della **legge regionale 21/2012, che ha determinato un nuovo assetto nel riordino territoriale, dando un forte impulso al processo associativo fra i Comuni attraverso le Unioni, con il superamento definitivo delle Comunità montane e la trasformazione in Unioni di comuni montani**.



Forma Associativa	Comuni	Evoluzione
Unione Appennino Bolognese	Castel d'Aiano, Castel di Casio, Gaggio Montano, Grizzana Morandi, Marzabotto, Vergato, Monzuno, San Benedetto Val di Sambro, Castiglione dei Pepoli	Costituita il 22/10/2013, a seguito della estinzione della Comunità montana dell'Appennino Bolognese, disposta con decreto del Presidente della Giunta regionale n.76 del 14/05/2013, sostituito dal decreto n.211 del 30/10/2013.
Unione Alto Reno	Granaglione, Porretta Terme, Camugnano, Lizzano in Belvedere	Costituita il 31/12/2009, allargata il 7/12/2013 ai Comuni di Camugnano e Lizzano in Belvedere.
Unione dei Comuni Savena-Idice	Loiano, Monghidoro, Monterenzio, Pianoro, Ozzano dell'Emilia, S.Lazzaro di Savena	Costituita nel giugno 2009 a seguito della soppressione della Comunità montana Cinque Valli Bolognesi, disposta con Decreto del Presidente della Giunta regionale n. 41 del 2009, tra i 4 Comuni di Loiano, Monghidoro, Monterenzio e Pianoro. A decorrere dal 1 gennaio 2015 l'Unione è allargata ai Comuni di S.Lazzaro di Savena e Ozzano dell'Emilia.;
Unione Comuni Valli del Reno, Lavino e Samoggia	Casalecchio di Reno, Monte San Pietro, Sasso Marconi, Valsamoggia, Zola Predosa	Costituita il 23/12/2013, a seguito dell'allargamento dell'Unione Valle del Samoggia ai Comuni di Casalecchio di Reno, Sasso Marconi e Zola Predosa, con cambio di denominazione; <u>Il 1/01/2014 è nato il Comune di Valsamoggia, a seguito della fusione dei Comuni di Savigno, Castello di Serravalle, Monteveglio, Bazzano e Crespellano</u>; l'allargamento ai Comuni di Casalecchio di Reno, Sasso Marconi (, Zola Predosa e gli effetti delle modifiche statutarie sono decorsi dall'anno 2014, con l'insediamento degli organi dei Comuni membri a seguito della tornata elettorale comunale del 2014.
Nuovo Circondario Imolese	Borgo Tossignano, Casalfiumanese, Castel del Rio, Castel Guelfo, Dozza, Fontanelice, Imola, Medicina, Mordano	Istituito con legge regionale n. 6, del 24/3/2004 (<i>Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione Europea e relazioni internazionali, innovazione, semplificazione e rapporti con l'Università</i>) Insediato il 21 luglio 2004.

Città metropolitana di Bologna



Ultimo in ordine di tempo, va segnalato il **processo di fusione dei Comuni**, con la costituzione, 1 gennaio 2014, **del Comune di Valsamoggia**, a seguito della **fusione** dei Comuni di Savigno, Castello di Serravalle, Monteveglio, Bazzano e Crespellano – destinato ad aderire all'Unione di Reno, Lavino e Samoggia -, e con l'approvazione, intervenuta lo scorso 25 marzo da parte dell'Assemblea legislativa regionale, del **progetto di legge per la fusione dei Comuni di Porretta Terme e Granaglione** .

Le Unioni nello Statuto della Città Metropolitana

Alle **funzioni e al ruolo istituzionale di Comuni e Unioni** nel sistema metropolitano è dedicato il Titolo IV dello **Statuto** della Città metropolitana insediatasi il 1 gennaio 2015. In particolare, rispetto all'esercizio delle funzioni, lo Statuto stabilisce che Il Comune capoluogo e le Unioni comunali rappresentano il riferimento prioritario per l'articolazione territoriale delle politiche e delle azioni della Città metropolitana.

In questo contesto, riconosce al Consiglio metropolitano la facoltà di delegare funzioni della Città metropolitana alle Unioni comunali ed al Comune capoluogo. .Le funzioni sono delegate agli altri Comuni solo ove, per ragioni di natura tecnica o economica, non sia possibile dare priorità alle Unioni (Art. 19).

Il progetto di legge regionale su Riforma del sistema di governo regionale e locale, attualmente in discussione e la cui approvazione da parte della Assemblea legislativa è prevista per prossime settimane, definisce il nuovo ruolo istituzionale dei soggetti del governo territoriale.

In particolare, si propone di valorizzare il ruolo istituzionale differenziato della Città metropolitana di Bologna, quale ente con finalità istituzionali generali volto alla cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano.

Il disegno di legge specifica che l'Unione costituisce, nello sviluppo delle politiche regionali, il perno dell'organizzazione dei servizi di prossimità al cittadino e svolge ruolo di presidio per il territorio di riferimento. In questa direzione va la scelta del legislatore di attribuire alle Unioni le funzioni in materia di vincolo idrogeologico e di forestazione, unitamente ad alcune funzioni a presidio dello sviluppo turistico dei territori .

Specifiche misure di incentivazione a favore delle Unioni, inoltre, possono essere previste nel Programma di riordino territoriale per l'adesione ad esse di Comuni ricompresi nello stesso ambito ottimale ma non ancora associati, in particolare per quelli montani, al fine di far coincidere l'Unione con il proprio ambito territoriale ottimale.

La legge prevede inoltre misure per favorire lo sviluppo delle fusioni di Comuni, attraverso azioni di semplificazione dei procedimenti e di incentivazione finanziaria, volte a stimolare processi di fusione in realtà territoriali demograficamente significative, e in prospettiva capaci di coinvolgere il maggior numero di Comuni. L'entrata in vigore della nuova disciplina è prevista per il 1 gennaio 2016.

2.2. Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale e la pianificazione strutturale comunale in forma associata

Il PTCP¹ ha promosso una nuova stagione di pianificazione urbanistica comunale, in attuazione della Legge urbanistica regionale, n. 20 del 2000, a suo tempo tra le iniziative legislative più innovative in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica.

Nonostante le precise indicazioni della legge, l'azione della Provincia ha dovuto però confrontarsi con un quadro istituzionale in evoluzione, oltre che con attitudini ed abitudini consolidate che hanno opposto qualche resistenza all'introduzione di nuovi metodi e nuovi stili di governo del territorio.

In questa direzione, il PTCP ha individuato una serie di politiche, differenziate per le due principali fasce territoriali, collinare e montana, a cui orientare le diverse azioni e interventi settoriali.

Per il territorio delle Unità di Paesaggio della *collina*:

- Valorizzazione delle le funzioni coerenti e compatibili con le specifiche condizioni di carattere geomorfologico, socio-economico e paesaggistico;
- Sviluppo diffuso delle attività economiche e di servizio connesse alla fruizione delle risorse ambientali;
- Valorizzazione delle aree fluviali e perfluviali anche in funzione della fruizione da parte dell'utenza urbana;
- Promozione della riqualificazione urbana attraverso la riconversione degli insediamenti produttivi dismessi; esclusione dell'ulteriore espansione urbana per la residenza nei sistemi urbani delle valli dotate di una debole infrastrutturazione per la mobilità di cui non è possibile o comunque non previsto il potenziamento; contenimento dell'ulteriore espansione urbana negli altri sistemi vallivi non serviti dal Servizio Ferroviario Metropolitano;
- Distribuzione nel tempo dell'attuazione delle aree edificabili attraverso una programmazione pluriennale concertata e verifica dell'idoneità delle previsioni urbanistiche pregresse in sede di revisione degli strumenti urbanistici.

Per il territorio delle Unità di Paesaggio della *montagna*:

- Consolidamento della gamma dei servizi di attrazione sovracomunale presso i capisaldi principali di Porretta Terme, Vergato e Castiglione dei Pepoli, e secondariamente Loiano;
- Qualificazione, in particolare, del polo produttivo dell'Alto Reno, del polo urbano di Porretta, inteso come sistema insediativo unitario del fondovalle da Silla a Ponte della Venturina, e del Polo funzionale Terme di Porretta, che considera nel suo insieme la valorizzazione delle attività termali, delle attività ricettive connesse e delle ulteriori funzioni correlate insediabili nell'area presso la ex-sottostazione elettrica;
- Sostegno alle diverse forme ed ai diversi segmenti dell'economia turistica, attraverso lo sviluppo diffuso delle attività economiche e di servizio connesse all'utenza turistica ed escursionistica e alla popolazione stagionale, nonché a flussi turistici organizzati di carattere culturale a valenza europea;
- Promozione e indirizzo prioritario agli interventi di riqualificazione urbana, al recupero e riuso del patrimonio edilizio storico, al riuso delle aree urbanizzate dismesse, alla riqualificazione dei campi base delle infrastrutture storiche, come contenitori del sapere;
- Sviluppo residenziale, in risposta alla domanda di residenza di qualità che proviene dalla

¹ Approvato con delibera del Consiglio Provinciale n. 19 del 30 marzo 2004..

conurbazione sottostante, oltre che attraverso il recupero del patrimonio edilizio esistente, anche attraverso eventuali e limitate integrazioni e espansioni dei centri abitati, coerenti, con la tutela idraulica e idrogeologica, le caratteristiche ambientali e paesaggistiche del territorio e con la dotazione dei servizi e delle infrastrutture;

- Per i centri abitati con più spiccata vocazione turistica montana le politiche urbane vanno rivolte a sostenere e qualificare l'offerta turistica, attraverso lo sviluppo della ricettività, delle attività culturali ricreative, ristorative e sportive; gli interventi per la qualificazione degli spazi urbani e l'arredo; il sostegno e la qualificazione dell'offerta commerciale e di servizi artigianali alla persona; l'organizzazione della promozione e della commercializzazione del prodotto turistico.

Per quanto riguarda le attività economiche industriali e artigianali, nel territorio montano e in quello collinare, in relazione alle particolari caratteristiche territoriali, il PTCP del 2004 non ha individuato ambiti specializzati per attività produttive di rilievo sovracomunale suscettibili di sviluppo, considerando inopportuno predisporre a priori, sia in fase di pianificazione provinciale che di pianificazione comunale strutturale, un'offerta insediativa concentrata per una domanda non ancora espressa e valutabile, e che tende a presentarsi non in forma concentrata ma diffusa.

Nel territorio collinare e montano viene favorito il consolidamento e la compatibilizzazione delle attività produttive in essere, nonché, nel territorio *montano*, anche lo sviluppo di nuovi progetti di impresa per attività produttive di piccola e media dimensione, individuando nell'Accordo di programma la procedura più idonea per rispondere con efficacia e tempestività agli specifici progetti imprenditoriali, a condizione che rispondano ai seguenti criteri:

- comportino impatto modesto sul sistema dei trasporti;
- non comportino particolari problematiche rispetto al reperimento delle materie prime e allo smaltimento dei reflui e dei rifiuti;
- comportino impatti modesti dal punto di vista della percezione del paesaggio, e in particolare non compromettano con insediamenti isolati contesti paesaggistici integri;
- siano preferibilmente riferite all'utilizzazione di risorse locali e/o di tecnologie leggere in settori innovativi.

La comprensione, prima, e la condivisione, poi, degli obiettivi comuni proposti dal PTCP ha avuto ragione delle iniziali difficoltà, e l'elaborazione dei Piani Strutturali Comunali (PSC) in forma associata fra i Comuni della stessa Unione ne sono una testimonianza significativa.

Su mandato della Conferenza Metropolitana dei Sindaci è stato costituito il **Comitato Interistituzionale per l'elaborazione dei PSC dell'area bolognese** con l'obiettivo di individuare gli assi strategici rispetto ai quali la Provincia, il Comune capoluogo e i restanti Comuni della Provincia, singoli o associati, potessero definire i contenuti di un Accordo finalizzato ad orientare i Comuni nell'elaborazione del proprio strumento urbanistico all'interno del quadro degli indirizzi formulati dal PTCP.

Sulla base di questi principi, i Comuni sono stati chiamati a predisporre congiuntamente e contemporaneamente uno Schema strutturale unitario (secondo le indicazioni della L. r. n. 20/2000), a condividere scenari sostenibili di sviluppo urbano e territoriale e ad assumere le scelte strategiche del PTCP (infrastrutture della mobilità, ambiti produttivi e insediamenti commerciali di rilievo sovracomunale, poli funzionali), declinandole e specificandole all'interno dei propri territori.

Gli obiettivi della pianificazione associata sono in particolare quelli di

- programmare con maggiore efficacia gli investimenti pubblici e privati,
- rispondere più facilmente alle necessità funzionali di reti e servizi pubblici,
- stipulare accordi perequativi per la distribuzione di oneri e vantaggi conseguenti ai nuovi insediamenti.

Gli **ambiti territoriali interessati dalla redazione dei Piani Strutturali in forma associata per il territorio collinare e montano**, passato negli anni scorsi attraverso la fase del riordino istituzionale, si presentano con caratteristiche non completamente omogenee in riferimento all'assetto attuale costituito da:

1. **Unione dei Comuni dell'Appennino bolognese** costituita dai Comuni di Castel d'Aiano, Castel di Casio, Castiglione dei Pepoli, Gaggio Montano, Grizzana Morandi, Marzabotto, Monzuno, San Benedetto val di Sambro e Vergato;
2. **Unione dell'Alto Reno** costituita dai Comuni di Camugnano, Granaglione, Lizzano in Belvedere e Porretta Terme;
3. **Nuovo Circondario Imolese**, limitatamente ai Comuni collinari e montani, costituita dai Comuni di Borgo Tossignano, Casalfiumanese, Castel del Rio e Fontanelice;
4. **Unione dei Comuni valli del Reno, del Lavino e del Samoggia**, limitatamente ai Comuni collinari e montani, costituita dai Comuni di Monte San Pietro, Sasso Marconi e Valsamoggia;
5. **Unione di Comuni Savena – Idice**, limitatamente ai Comuni collinari e montani, costituita dai Comuni di Loiano, Monghidoro, Monterenzio e Pianoro.

La prima esperienza di pianificazione in forma associata è partita nel 1999 proprio nel territorio montano, anticipando la stessa legge e cogliendo alcune indicazioni che però erano andate già definendosi in maniera risoluta: **i Comuni di Castel di Casio, Gaggio Montano e Porretta Terme hanno predisposto un unico schema direttore sovracomunale del territorio**, in base al quale ciascun comune ha poi redatto il proprio PSC.

Complessivamente, sui 24 Comuni del territorio, il quadro aggiornato del processo di pianificazione è il seguente:

- 15 Comuni hanno elaborato la redazione degli strumenti di pianificazione territoriale in forma associata;
- 4 Comuni hanno scelto di predisporre gli strumenti di pianificazione in forma autonoma (Sasso Marconi, Granaglione, Lizzano in Belvedere e San Benedetto val di Sambro);
- un Comune ha proceduto allo spaccettamento, la procedura introdotta dalla normativa regionale per consentire in tempi relativamente brevi di trasformare in PSC, POC e RUE i piani regolatori di più recente approvazione;
- 4 Comuni non hanno attivato alcuna procedura per la predisposizione degli strumenti di pianificazione ai sensi della L. r. n. 20/2000.

Hanno completato il processo di pianificazione attraverso l'approvazione del Piano Strutturale Comunale, del Regolamento Urbanistico ed Edilizio e del Piano Operativo Comunale (Fig. 1, 2 e 3) **7 Comuni**, di cui al seguente dettaglio:

- Castel di Casio e Gaggio Montano (Unione dei Comuni dell'Appennino bolognese);
- Granaglione e Porretta Terme (Unione dell'Alto Reno);
- Sasso Marconi e Valsamoggia, per il POC limitatamente a Monteveglio (Unione dei Comuni valli del Reno, del Lavino e del Samoggia);
- Monghidoro (Unione di Comuni Savena – Idice), attraverso la procedura consentita dall'art. 43 della L. r. n. 20/2000 definita in via semplificativa "spaccettamento".

Hanno approvato il Piano Strutturale Comunale e il Regolamento Urbanistico ed Edilizio 4 Comuni, di cui al seguente dettaglio:

- Monzuno (Unione dei Comuni dell'Appennino bolognese);
- Monte San Pietro (Unione dei Comuni valli del Reno, del Lavino e del Samoggia);
- Loiano e Pianoro (Unione di Comuni Savena – Idice).

Ha approvato il Piano Strutturale Comunale e adottato il Regolamento Urbanistico ed Edilizio il Comune di San Benedetto val di Sambro (Unione dei Comuni dell'Appennino bolognese);

Hanno adottato il Piano Strutturale Comunale e il Regolamento Urbanistico ed Edilizio 7 Comuni, di cui al seguente dettaglio:

- Castel d'Aiano, Marzabotto e Vergato (Unione dei Comuni dell'Appennino bolognese);
- Borgo Tossignano, Casalfiumanese, Castel del Rio e Fontanelice (Nuovo Circondario Imolese).

Ha concluso la Conferenza di Pianificazione il Comune di Lizzano in Belvedere (Unione dell'Alto Reno).

Non hanno sottoscritto l'accordo territoriale per l'elaborazione degli strumenti in forma associata e non hanno attivato alcuna procedura per la predisposizione degli strumenti di pianificazione ai sensi della L. r. n. 20/2000 4 Comuni, di cui al seguente dettaglio:

- Grizzana Morandi e Castiglione dei Pepoli (Unione dei Comuni dell'Appennino bolognese);
- Camugnano (Unione dell'Alto Reno);
- Monterenzio (Unione di Comuni Savena – Idice).

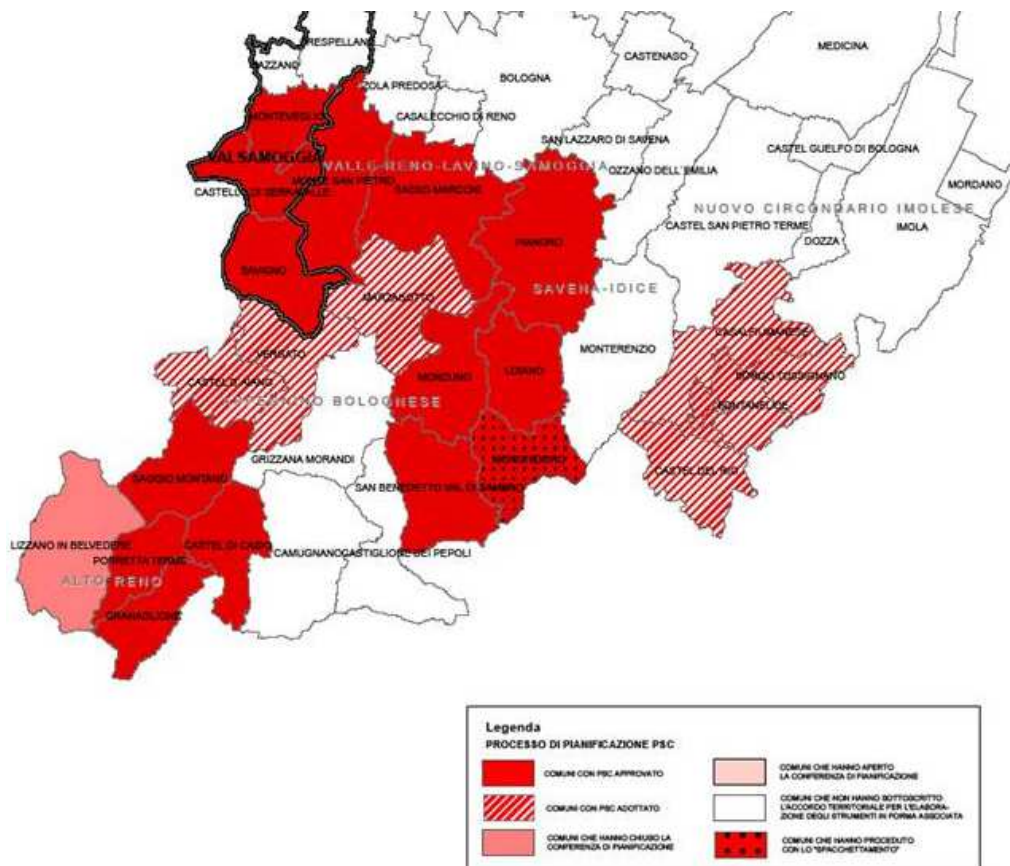


Fig. 1 - Processo di pianificazione dei PSC dell'Appennino Bolognese

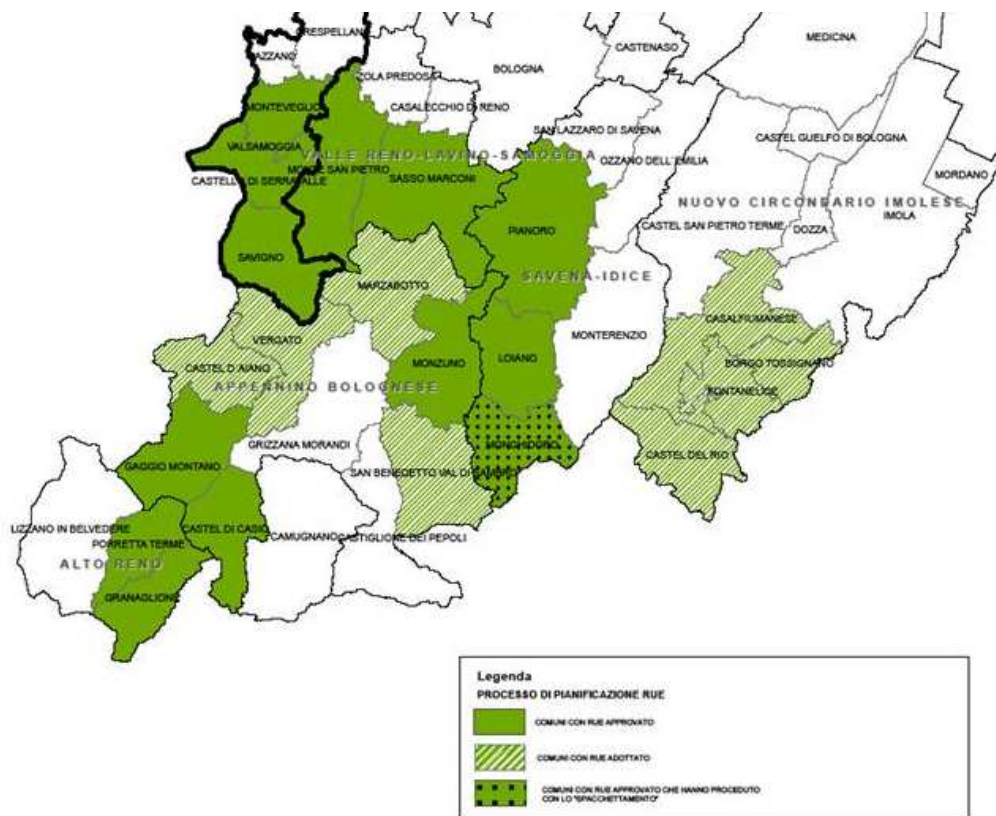
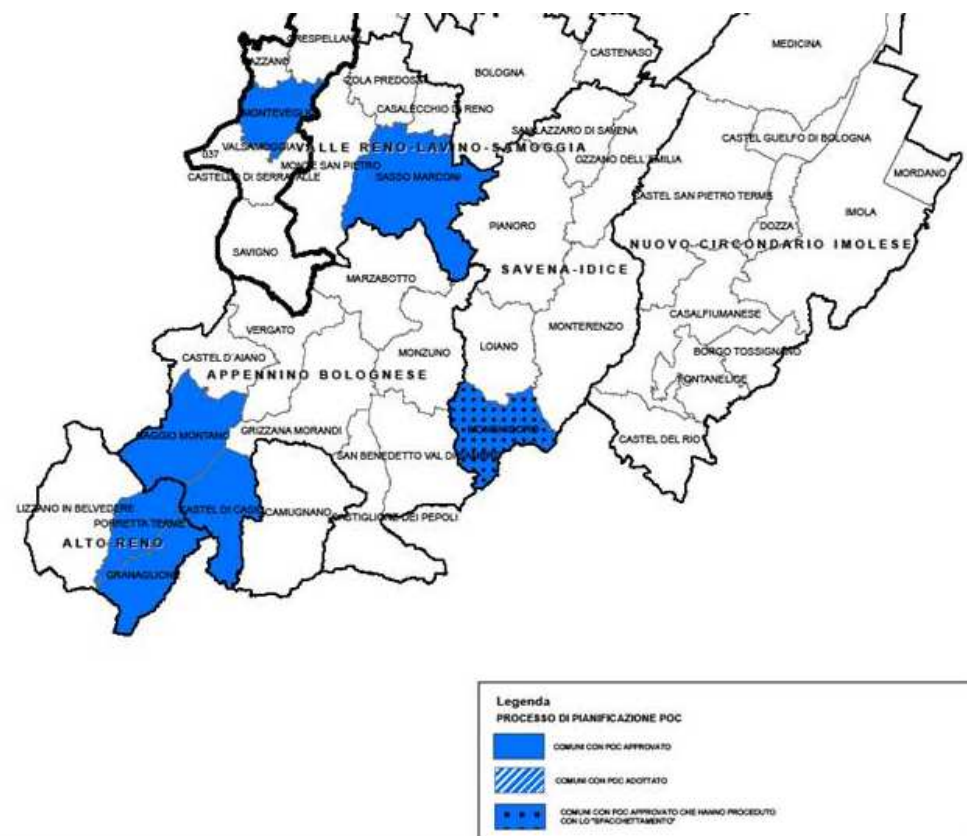


Fig. 2 - Processo di pianificazione dei RUE dell'Appennino Bolognese



2.3 Le condizioni reali del territorio.

Dissesto idrogeologico, difesa del suolo, viabilità Insediamenti, relitti urbani, esclusione sociale

Sotto il profilo **dell'assetto idrogeologico e della stabilità dei versanti** l'intera area collinare-montana afferente la Città metropolitana di Bologna (e lo stesso Comune capoluogo) **si trova in condizioni di estrema fragilità ed esposizione al rischio.**

A questo rischio è esposta in particolare **la rete stradale provinciale**, che interessa in questa area **700 km su 1.400 km complessivi**, con la sola eccezione della **SS 64 Porrettana** (che è, assieme alla SS 9 Emilia, una delle due sole strade rimaste **a gestione statale diretta**, e dunque di competenza dell'Anas). In un ambito con le caratteristiche geomorfologiche quali quelle della nostra zona collinare e montana, l'efficienza della rete stradale locale (provinciale, ma anche comunale) è una condizione non rinunciabile per l'accessibilità dei luoghi, e più in generale per il buon funzionamento delle attività sociali ed economiche.

Il successo di qualunque intervento di valorizzazione o promozione turistica, al pari della stessa qualità di vita della popolazione di un luogo, dipende totalmente dalla protezione del luogo stesso dal rischio idrogeologico e dalle condizioni della sua accessibilità: si tratta di due condizioni-base per lo sviluppo e per la sopravvivenza, fra di loro fortemente correlate, e tristemente accomunate dall'assenza di programmi dedicati e, soprattutto, dalla mancanza di risorse destinate.

Gli effetti sensibili dei **mutamenti climatici**, registrati nel nostro Paese nel corso dell'ultimo decennio, si sono tradotti nell'intensificazione e/o nella contrazione dei tempi di ritorno degli eventi meteorici, sempre più spesso destinati ad assumere, se non in senso assoluto, in senso relativo, **caratteri di eccezionalità** che vanno oltre la loro oggettiva portata, **nei confronti di una risorsa - il suolo - di volta in volta più fragile**, impregnato di acque meteoriche che spesso tra un evento e l'altro non riesce a smaltire, privo ormai delle antiche, indispensabili reti superficiali di sfogo e veicolazione delle acque, e dunque in misura sempre maggiore e diffusa passibile di dissesti e dilavamenti, privo di qualsiasi intervento di manutenzione e prevenzione, lasciato all'inerzia e all'assenteismo dei grandi e piccoli proprietari privati.

In questo caso, lo *slogan* dell' "arresto del consumo di suolo", altrove sensato, mostra invece la corda: **prima di ogni altra cosa, il suolo dev'essere preservato nella sua 'esistenza':** lo *slogan*, o l'imperativo, in questo caso, dev'essere senz'altro **la "conservazione" del suolo stesso.**

La **centralizzazione progressiva delle competenze e delle facoltà d'intervento attivo** in materia di assetto idrogeologico e difesa del suolo, ovvero della possibilità d'impiegare risorse, **rende il livello locale impotente**, e limita fortemente anche quello regionale, che si trova a dipendere dalle risorse statali e dai relativi ordini di priorità d'intervento.

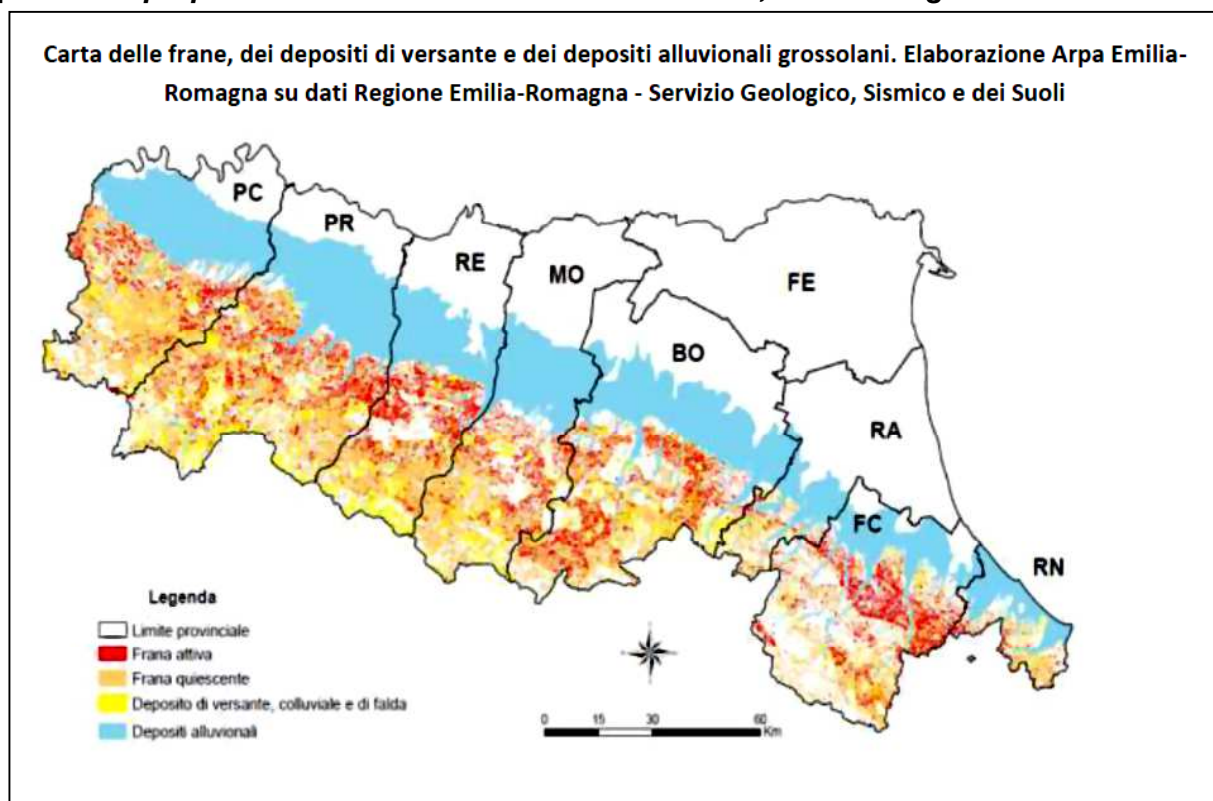
Ma soprattutto, **chi, sia pure al "centro", può intervenire, lo fa ormai esclusivamente in una logica ex-post**, di contenimento del danno al momento in cui la catastrofe è già avvenuta. **Non esiste in Italia nessuna logica - tantomeno 'politica' - di prevenzione.**

Per contro, **la Città metropolitana di Bologna ha ereditato dalla Provincia uno strumento di pianificazione territoriale - il PTCP - particolarmente avanzato e in questo campo meno soggetto ad obsolescenza**, che, sulla base di un'approfondita analisi di ogni parte del territorio, parcellizzato in **Unità Idromorfologiche Elementari**, agendo in una logica di prevenzione, detta anche

ai privati precise prescrizioni in ordine alla manutenzione idraulica dei versanti.

Non si tratta di prescrizioni dirette ai soli nuovi interventi – né necessariamente pertinenti l'edificato o l'edificabile: sono piuttosto indicazioni di **buone pratiche** da mettere in atto *ordinariamente*.

L'assenza però, ad oggi, di ogni tipo di **sanzione o penalizzazione fiscale** per chi disattende le norme di piano orientate a tali buone pratiche – accanto all'irrisorietà delle sanzioni disposte fin dai lontani anni Venti del '900 dalla normativa sul vincolo idrogeologico² (ovvero, in una parola, **la sostanziale impunità dei proprietari dei fondi incurati e in abbandono, a fronte degli elevati**



costi sociali ed umani dei sempre più ricorrenti eventi catastrofici) mostrano come la reale **deterrenza** di un corpo normativo che pure sul territorio insiste, e pure prescrive comportamenti, tenda desolatamente ad essere pari a zero³.

Ad oltre mezzo secolo dal concludersi del grande ciclo migratorio, che portò, tra gli anni '30 e i '50 del '900, allo spopolamento dell'Appennino – a quel tempo, ancora fortemente interessato dall'attività agricola su piccola e piccolissima scala fondiaria, e già in qualche modo 'drogato' dalla presenza di cospicui cantieri infrastrutturali (dalla *Direttissima* all'Autostrada del Sole)⁴ –, in presenza dei mutamenti climatici richiamati, il diffuso abbandono delle ex aree agricole assieme al dilatarsi delle aree boschive incurate e di cattiva qualità, rendono **il problema della fragilità della montagna e della collina**

² Cfr. R.D. 30 dicembre 1923 n. 3267 Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschie di terreni montani ed R.D. 16 maggio 1926 n. 1126 Regolamento per l'applicazione del R.D. 30 dicembre 1923 n. 3267; Legge regionale Emilia-Romagna 21 aprile 1999 n. 3 Riforma del sistema regionale e locale.

³ Dipartimento per lo Sviluppo e per la Coesione Territoriale (Responsabile il Ministro Fabrizio Barca), *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari*, documento approvato dal Consiglio dei Ministri il 17 dicembre 2012; di particolare interesse là dove accenna ad "**azioni di natura generale, esterne al perimetro dei fondi comunitari**", dunque rimandate all'iniziativa normativa nazionale, indicate come concorrenti al perseguimento degli obiettivi indicati: "**a) Strumenti fiscali o di altra natura che scoraggino gli utilizzi del suolo con maggiore rischio idrogeologico, b) Copertura assicurativa obbligatoria contro le calamità naturali.** L'introduzione di tale strumento, .. fornirebbe attraverso segnali di prezzo orientamenti chiari per la localizzazione degli edifici e per i criteri di costruzione. (..) **d) Promozione con strumenti fiscali differenziati** della manutenzione straordinaria, del restauro, dell'adeguamento anti-sismico, dell'efficientamento energetico degli edifici mediante l'applicazione di criteri di bio-architettura", pag. 35.

⁴ F. Anderlini, M.A. Galligani, *Montagne senza incanto*, Clueb, Bologna 1989.

bolognese, prima ancora che del dissesto, una questione di primaria importanza – la cui soluzione è la preconditione a qualsiasi ulteriore ipotesi di sviluppo.

Allo stato delle cose, ***l'unica possibilità che ha la Città metropolitana d'intervenire in questo campo è legata ai fenomeni di dissesto che intervengano (meglio: che siano intervenuti) direttamente sulla rete viaria provinciale-metropolitana***, in quanto infrastruttura di sua proprietà.

Qui, di nuovo, la disponibilità di risorse si scontra con la già richiamata politica dei c.d. "tagli", che si accanisce contro le Province dal 2012 e rincara la dose contro le neonate Città metropolitane con la legge di stabilità 2015. Risultato: ***disponibilità per investimenti eguale a zero; tutti gli interventi necessari gravano sulle disponibilità per interventi di manutenzione, anche straordinaria.***

Le risorse per la manutenzione della rete stradale⁵, dovrebbero essere pari a circa 10 ML di €/anno (impiegate secondo una specifica turnazione di volta in volta su diversi segmenti dei 1.400 km della rete provinciale), mentre sono state in media negli ultimi anni circa 6 ML €/anno: sulle zone collinare e montana, nel quinquennio 2009-2014, per la manutenzione e messa in sicurezza delle strade provinciali – per un totale di 139 interventi – sono stati spesi complessivamente 19.316.331 €, ovvero circa 4 ML €/anno.

Già nel bilancio 2014 della Provincia di Bologna, tuttavia, le risorse a disposizione precipitano a 2,8 ML €.

Quando, nel ***febbraio 2015***, una nevicata particolarmente intensa e 'pesante' manda in tilt per due-tre giorni il complesso delle reti che connettono l'Appennino bolognese al resto del mondo – dalla luce, al telefono fisso, alla rete dei cellulari, ecc. – e naturalmente anche la rete stradale, è a questi fondi che si farà riferimento, per totali 1,4 ML € circa (la metà del totale).

Sempre ***sul ripristino dei circa 40 movimenti franosi innescati dal rapido 'disgelo' che fa seguito alla nevicata, e sulla riapertura di cinque strade provinciali***, saranno impiegate anche ***risorse regionali, impropriamente ma inevitabilmente provenienti dai fondi per la protezione civile⁶ (gli unici a presentare la disponibilità) per circa mezzo milione di Euro.***

Per una delle strade provinciali, ***la SP 62***, che fra l'altro conduce anche alla Rocchetta Mattei, si rende necessario presentare una ***domanda di finanziamento per 800.000 € alla Regione Emilia-Romagna, che a sua volta dovrebbe 'girare' la domanda al Ministero dell'Ambiente.***

Tutto sta ora attendere, e verificare se alle recenti dichiarazioni pubbliche del Ministro dell'Ambiente – rese proprio a Castel d'Aiano – seguirà realmente ***la messa a disposizione di 600 ML € sul piano nazionale per contrastare le frane, di cui 30 dovrebbero arrivare in Emilia-Romagna.***

E' evidente come gli stessi interventi di rimessa in pristino seguano, dal centro alla periferia, ***un processo decisionale contorto, e grandemente aleatorio***, ovvero incapace di fornire certezze sul futuro e procedure affidabili nel presente.

Qualche speranza dell'inizio di un cambio di passo, tuttavia, potrebbe aprirsi, nell'ambito dei più recenti

⁵ Comprendenti i "tappeti di usura", ovvero il rifacimento del manto stradale, la segnaletica, lo sfalcio dei versanti, la messa in sicurezza dei manufatti (ponti, ecc.) – e, in caso di emergenze, concorrenti agli interventi di ripristino idrogeologico indispensabili alla riapertura ed alla messa in sicurezza dei tratti stradali oggetto di eventi franosi o di smottamenti.

⁶ Legge regionale n.1/2005, *Norme in materia di Protezione civile e volontariato. Istituzione dell'Agenzia regionale di protezione civile*, Art. 10 *Interventi indifferibili ed urgenti.*

atti di programmazione, con l'approvazione del **Documento Strategico Regionale dell' Emilia-Romagna per la programmazione dei fondi strutturali e di investimento europei SIE 2014-2020. Strategia, approccio territoriale, priorità e strumenti d'attuazione**⁷, col quale la Regione Emilia-Romagna, nel quadro dell'integrazione tra diversi fondi strutturali europei, "in una fase preliminare di programmazione del **Fondo Sviluppo e Coesione**" opera la scelta strategica di concentrare gli investimenti sugli obiettivi tematici:

5 - Clima e rischi ambientali,

6 - Tutela dell'ambiente e valorizzazione delle risorse culturali e ambientali

7 - Mobilità sostenibile,

ed in particolare sulle seguenti priorità di investimento:

- **interventi strutturali di mitigazione del rischio idraulico, idrogeologico e sismico;**
- interventi per la riduzione del tasso di erosione del suolo e delle coste;
- investimenti per la tutela e valorizzazione delle risorse ambientali e culturali;
- infrastrutture e reti di trasporto (rinnovo del materiale rotabile e per il TPL, infrastrutture per la mobilità urbana sostenibile)" (c. n.)

Accanto a quella del suolo, considerando il complesso degli insediamenti e dei cittadini che in essi risiedono, esistono tuttavia **altre fragilità**, meno vistose ma non per questo meno preoccupanti.

Prescindendo dalle indicazioni a carattere ambientale, in generale, il Piano Territoriale di Coordinamento del 2004 sconta ora – come è in misura diversa destino di tutti i piani – **una quota notevole di astrazione rispetto al reale**, accentuata, nel caso specifico, dall'essere intercorso un decennio abbondante tra l'approvazione del Piano e il presente.

Oggi, con il manifestarsi degli esiti dei processi paralleli che, nello stesso periodo, e soprattutto nell'ultimo quinquennio di crisi, hanno realmente interessato il territorio, spesso destituendo di senso le *buone* intenzioni politiche di allora, in più di un caso il confronto con lo scenario disegnato dal Piano non può non rilevare alcune significative differenze.

Il ristagno del mercato immobiliare e le condizioni di sovrafferta in cui si trova - fenomeni legati alla recente introduzione della tassazione comunale sugli immobili, particolarmente penalizzante le c.d. "seconde case" – ha comportato **il raffreddamento della pressione insediativa** sulle aree.

Protagoniste indiscusse, dai secoli andati agli anni '60 del '900, del diffuso turismo familiare promanante dal capoluogo e dall'asse urbanizzato delle via Emilia, e più di recente, almeno fino alla media montagna, **recapito di processi di suburbanizzazione dal capoluogo o dalla sua prima cintura**, le **seconde case** divengono ora origine di processi che spesso, dati i costi del pendolarismo e quelli più in generale implicati dall'insediamento sparso, **cambiano verso**, diventando **ritorni**.

La chiusura diffusa di piccole e piccolissime aziende che ha interessato negli ultimi anni soprattutto il sistema industriale della **valle del Reno**, la chiusura, lungo la stessa direttrice, d'interi e importanti filiere produttive (**le tre cartiere di Borgonuovo, Lama di Reno e Marzabotto**), e la contestuale dismissione e, si direbbe, **calcificazione, degli enormi contenitori che le ospitavano**, recanti anche caratteri d'interesse architettonico non marginale, e tuttavia, per ora, **reliqui inaccessibili e sconosciuti**, hanno inciso sensibilmente, oltre che sulle condizioni economico-produttive e occupazionali dell'area, anche **sul paesaggio che la connotava nelle sue diverse, piccole,**

⁷ Approvato con deliberazione assembleare del Consiglio regionale n. 167 del 15 luglio 2014.

centralità urbane.

Queste **centralità** sono, oggi, teatro anche di **situazioni di esclusione sociale, marginalità, e a volte devianza**, comunemente ritenute appannaggio della grande città o della metropoli conurbata, della quale, però, non si condivide alcun **vantaggio: disoccupazione giovanile, sfilacciamento delle reti di coesione sociale, assenza di offerte aggregative o ricreative rivolte a giovani e adolescenti** – un popolazione di giovani gravitante, quando può, sui centri commerciali dotati di multisala e fast food dell'immediato fondovalle, o su altri *non luoghi* della fascia pedemontana⁸.

Da un lato, considerando tutto questo, **si direbbe necessario se non urgente un aggiornamento della 'fotografia' del territorio urbanizzato montano ancora presente nel PTCP**. Aggiornamento che, se esteso agli aspetti normativi e operativi, potrebbe legarsi ad ipotesi progettuali di riuso/ristrutturazione/riconversione, a loro volta connessi o collegabili ad iniziative di tipo turistico.

Dall'altro, **si deve accettare che il riconoscimento di caratteri metropolitani implica in certo modo automaticamente, in situazioni di crisi, anche la condivisione, da parte della compagine sociale, dei medesimi effetti di disgregazione, esclusione e anomia causati dall'impoverimento**, in questo caso aggravati dal restringersi della gamma delle opportunità e dei sistemi di *welfare* - e che dunque è **necessario anche avviare politiche d'inclusione sociale mirate ed efficaci**.

⁸ Cfr., per esempio, Vergato, *quasi mille senza impiego: Il Comune lancia i buoni lavoro*, in "La Repubblica – Bologna", 22 ottobre 2014.

2.4. La ferrovia Porrettana, la Direttissima, il Servizio Ferroviario Metropolitan Gli interventi sulla rete e sulle Stazioni La crisi e le dinamiche dell'utenza

Gli interventi recenti sulle tratte ferroviarie che interessano l'ambito montano – ferrovie Porrettana e Direttissima –, assicurandone i collegamenti con il cuore dell'area metropolitana, discendono dall'**Accordo per il completo sviluppo ed attuazione del Servizio Ferroviario Metropolitan Bolognese (SFM)**, sottoscritto dai Ministeri delle Infrastrutture e dei Trasporti, dalla Regione Emilia-Romagna, da Provincia e Comune di Bologna, e da Gruppo FS s.p.a. il 19 giugno 2007, che dovrebbe portare a compimento il progetto di **"nuovo assetto dei trasporti pubblici nell'area metropolitana bolognese"** prospettato all'origine dall'**Intesa** sottoscritta il **29 luglio 1994**, anche su mandato dell'allora neo-costituita Conferenza metropolitana dei Sindaci dell'area bolognese ⁹.

Considerando i vent'anni che ci separano ormai dall'*invenzione* del SFM, sul complesso delle tratte degli otto bracci costituenti la rete interessata dal Servizio, **sono stati investiti, al netto del materiale rotabile¹⁰, 337 MI di Euro**, parte dei quali ha finanziato interventi afferenti le due linee che collegano l'Appennino, richiamati nella tabella seguente:

Linea / Località	Descrizione degli interventi
<i>Direttissima</i> San Benedetto Val di Sambro	Realizzazione del nuovo parcheggio
<i>Direttissima</i> Pianoro	Riqualificazione del fabbricato viaggiatori e realizzazione del nuovo parcheggio
<i>Direttissima</i> Rastignano	Nuova fermata ferroviaria (stazione) nel Comune di Pianoro
<i>Porrettana</i> Sasso Marconi	Riqualificazione del fabbricato viaggiatori e realizzazione del nuovo parcheggio
<i>Porrettana</i> Bologna Borgo Panigale	Riqualificazione del fabbricato viaggiatori e realizzazione del nuovo parcheggio
<i>Porrettana</i> Bologna Casteldebole	Nuova fermata ferroviaria (stazione)
<i>Direttissima</i> Bologna Mazzini	Nuova fermata ferroviaria (stazione ponte)
<i>Porrettana</i> Casalecchio Garibaldi	Nuova fermata ferroviaria nel Comune di Casalecchio di Reno
<i>Direttissima</i> Vado Monzuno	Riqualificazione del fabbricato viaggiatori e realizzazione del nuovo parcheggio
<i>Porrettana-</i>	

⁹ L'**Accordo** del 2007 succede all'**Accordo** sottoscritto il **17 luglio 1997, attuativo e integrativo dell'Intesa per la definizione di un nuovo assetto dei trasporti pubblici nell'area metropolitana bolognese**, del **29 luglio 1994**, cfr. Provincia di Bologna, Gruppo tecnico di supporto al Comitato per il Nodo ferroviario di Bologna, Servizio Ferroviario Metropolitan, *Il progetto e il suo stato di attuazione*, Rapporto 2011.

¹⁰ Infrastrutture, stazioni, opere complementari.

Pian di Venola	Nuova fermata ferroviaria nel Comune di Marzabotto
<i>Direttissima</i> Musiano-Pian di Macina	Nuova fermata ferroviaria (stazione) nel Comune di Pianoro
<i>Direttissima</i> Grizzana Morandi	Realizzazione del nuovo parcheggio
<i>Porrettana-</i> Riola	Riqualificazione del fabbricato viaggiatori e realizzazione del nuovo parcheggio, adeguamento degli impianti di stazione con realizzazione del sottopassaggio e innalzamento dei marciapiedi
<i>Porrettana-</i> Vergato	Riqualificazione del fabbricato viaggiatori e realizzazione del nuovo parcheggio, adeguamento degli impianti di stazione con realizzazione del sottopassaggio e innalzamento dei marciapiedi
<i>Porrettana-</i> Silla	Realizzazione del nuovo parcheggio
<i>Direttissima</i>	Interventi infrastrutturali e tecnologici alla ferrovia Bologna-Prato: interventi volti al potenziamento delle capacità della linea e alla velocizzazione degli orari ferroviari
<i>Porrettana-</i> Bologna	Adeguamento del piazzale Ovest della stazione centrale di Bologna: interventi volti al potenziamento delle capacità della linea e alla velocizzazione degli orari ferroviari

Tra gli **interventi programmati** vanno inoltre annoverati i seguenti:

1. **Pontecchio Marconi**: spostamento della fermata ferroviaria in area più vicina alle residenze e alla zona industriale (da discutere con gli enti locali)
2. **Carbona**: spostamento della fermata ferroviaria in area più vicina alle residenze (da discutere con gli enti locali)
3. **Porretta**: innalzamento dei marciapiedi di stazione
4. **Silla**: innalzamento dei marciapiedi di stazione
5. **Borgonuovo**: innalzamento dei marciapiedi di stazione
6. **Nodo Casalecchio di Reno**: Realizzazione del doppio binario nella tratta interrata a Casalecchio: intervento previsto nell'ambito del progetto del Nodo Ferro-stradale della Nuova Porrettana
7. **Casalecchio di Reno / Sasso Marconi** Realizzazione del doppio binario nella tratta tra Casalecchio di Reno e Sasso Marconi: eventuale intervento, in parte previsto nell'Accordo del 2007 (all. D3), volto ad aumentare la capacità della linea e a rendere l'orario più stabile e regolare

Secondo l'indagine svolta dalla Provincia di Bologna nel 2011¹¹, la ferrovia Porrettana è, rispetto a tutte le altre linee considerate dal SFM, quella storicamente interessata dalla quota maggiore di "utenti abituali" – mentre la Direttissima risulta la meno utilizzata.

¹¹ Provincia di Bologna, Servizio Studi per la Programmazione, *Scambi ferroviari. Il treno, l'utenza, l'identità*, Rapporto 2011.

Le regioni attengono in primo luogo la relazione ferrovia-territorio: la precocità della realizzazione della Porrettana rispetto alla progressiva urbanizzazione delle aree vallive, che si polarizza attorno alle stazioni della ferrovia, ha reso quest'ultima un servizio fruibile alla scala del centro abitato e persino della frazione, la cui collocazione è centrale o semicentrale rispetto all'urbanizzato – mentre la Direttissima, programmaticamente, pur inanellando le proprie stazioni 'minori', rettifica in nome della velocità la connessione tra i diversi centri, collocandosi rispetto ad essi in posizioni eccentriche e non immediatamente accessibili.

DIRETTRICE	Utenza totale bacino SFM				
	Novembre 2010	Novembre 2011	Novembre 2012	Novembre 2013	Novembre 2014
Bologna-Porretta	19.190	19.562	21.076	20.016	19.020
Bologna-Prato	4.095	4.428	4.218	4.060	4.036
Bologna-Vignola	6.452	5.940	6.955	8.430	7.928
Bologna-Portomaggiore	8.959	7.956	8.332	10.657	9.898
Bologna-Verona	11.711	10.630	11.383	10.863	17.732
Bologna-Ferrara	11.285	15.188	15.501	13.942	11.957
Bologna-Imola	8.328	8.271	8.495	8.616	6.601
Bologna-Modena	7.459	6.354	6.077	5.492	7.300
TOTALE SFM	77.479	78.329	82.037	82.076	84.472

Fonte: Regione Emilia-Romagna su dati Trenitalia e Tper; dati ancora in fase di convalida.

E' il caso di sottolineare, rispetto all'andamento dell'utenza sulle diverse tratte nell'ultimo quinquennio, come si assista, complessivamente, ad un aumento generalizzato, che presenta però qualche eccezione.

Con ogni cautela, e considerando come fattori anche occasionali di disservizio possano influenzare questo dato, l'aumento potrebbe essere attribuito da un lato al procedere dei descritti interventi di potenziamento della rete (soprattutto, l'apertura di nuove stazioni e fermate), dall'altro, dato il periodo considerato, alla maggiore preferenza, da parte dell'utenza abituale o pendolare, rivolta al treno rispetto all'auto, che affronta nel periodo aumenti proibitivi del prezzo alla pompa dei carburanti.

Le eccezioni si rilevano quando - al momento in cui, trainato dalla discesa anomala del prezzo del petrolio, anche il prezzo della benzina diminuisce - la decrescita dell'utenza, anziché mutare di segno, tende a proseguire – a testimonianza o di una maggiore comparabilità economica tra viaggio in treno e viaggio in auto – o, in questo caso più probabilmente, di una flessione del numero complessivo dei soggetti pendolari, dovuta alla contrazione occupazionale.

2.5. Il Piano di Sviluppo Rurale 2007-2013 e le altre misure

I principali canali pubblici di finanziamento, e di sostegno agli investimenti pubblici e privati, sono rappresentati, per la montagna degli Anni 2000, **dai Fondi strutturali e di investimento europei (SIE)**, la cui erogazione e distribuzione è legata a diversi atti di programmazione negoziata tra la Commissione Europea e lo Stato membro - o, in taluni casi, le Regioni -, destinatario dei contributi: il **FEASR**, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, il **FESR**, Fondo europeo di sviluppo regionale, il **FSE**, Fondo sociale europeo, il **Fondo di coesione**, il **FEAMP**, o Fondo per gli affari marittimi e la pesca.

I Fondi finanziano in modo integrato, sulla base di specifici "**Accordi di partenariato**", i **Programmi operativi nazionali e/o regionali** (PON o POR), generali o di settore (Piano di Sviluppo Rurale, PSR).

Tra il 2009 e il 2014, con riferimento particolare alla zona della Montagna bolognese e imolese, è indubbio che, benchè afferente ancora la politica comunitaria pre-crisi¹², il finanziamento delle misure del **Piano di Sviluppo Rurale 2007-2013** - la cui gestione è stata competenza diretta della Provincia di Bologna - abbia rappresentato un contributo tutt'altro che marginale alla relativa tenuta del sistema sociale ed economico montano, ed al contenimento del declino (demografico, sociale, economico-occupazionale, ambientale), che, in assenza di queste misure, avrebbe potuto essere assai più rovinoso, consegnandoci al presente una situazione particolarmente disastrosa, e meno o per nulla suscettiva di inversioni di tendenza.

Secondo un primo consuntivo di massima, **il PSR 2007-2013 ha riversato infatti sulle zone collinare e montana dell'allora Provincia di Bologna finanziamenti per oltre 45 Milioni di Euro**¹³.

Di questi, **7,7 ML €** in conto capitale sono stati destinati **all'ammodernamento delle aziende agricole (113 domande finanziate); 2 ML € al ricambio generazionale; 180.000 € per il miglioramento degli allevamenti; 13 ML € ai pagamenti agroambientali** (circa 2,24 ML/anno; rispetto al totale di domande finanziate a livello provinciale quelle ricadenti nel territorio montano si attestano sul 60% con il 54% delle risorse); **6,45 ML € all'indennità compensativa per il contrasto all'abbandono delle superfici agricole (1.129.000 €/anno circa); 2 ML € circa per l'agevolazione all'acquisto di carburante.**

Inoltre, in tema di sostegno all'economia rurale, sono stati definiti ed approvati **due Patti per lo sviluppo locale integrato**, attraverso il metodo della programmazione negoziata tra enti pubblici, per complessivi **5,1 ML €** riferiti a 41 progetti per l'acquedottistica, il recupero di borghi e villaggi rurali, la realizzazione di impianti a biomasse legnose per il riscaldamento di edifici pubblici.

Sul fronte dei privati, **i due bandi aperti rivolti agli agriturismi**, valorizzazione dei percorsi enogastronomici del nostro territorio, alla manutenzione della viabilità rurale, al sostegno della produzione di energia da fonti rinnovabili, ed alla formazione degli operatori economici, sono stati finanziati per **4,5 ML €**.

¹² Cfr. Oltre, § *La nuova politica europea*.

¹³ Cfr. Il consuntivo di Mandato della Provincia di Bologna 2009-2014:
<http://www.cittametropolitana.bo.it/mandato/Engine/RAServePG.php>

Anche il **GAL - Gruppo di Azione Locale -Appennino Bolognese**, utilizzando i fondi dedicati del **PSR Asse 4 Leader**¹⁴, ha dato sostegno a imprese agricole e ad enti pubblici della montagna, destinando **2,4 ML € a 65 progetti di investimento riferiti alla competitività del settore agricolo e forestale e circa 3,8 ML € per 116 progetti per la valorizzazione turistica, la diversificazione verso attività non agricole o per la qualità della vita nelle aree montane.**

Va ricordato che la Provincia di Bologna ha garantito :

- Il supporto tecnico alle decisioni del GAL per la gestione coordinata delle attività amministrative con il PRIP. mediante la presenza di un tecnico provinciale nel Comitato esecutivo, avente il compito di definire il quadro per le decisioni demandate al CdA, nonché attraverso vari pareri che la Provincia ha espresso sui bandi e sulla loro interpretazione con particolare riferimento al tema della demarcazione tra le misure di competenza provinciale e quelle proprie del Gal al fine di evitare sovrapposizioni e duplicazioni degli interventi tutti riconducibili al PSR.
- La gestione tecnico amministrativa di tutte le domande di pagamento finanziate dagli interventi messi in atto dallo stesso GAL.
- Il supporto alla realizzazione di progetti per la valorizzazione dei prodotti agricoli e dei vini tipici del territorio e allo sviluppo di una filiera della selvaggina per valorizzare il patrimonio faunistico dell'Appennino.

In particolare, soprattutto, **la Provincia di Bologna prima e la Città metropolitana poi hanno contribuito a definire gli obiettivi strategici di programmazione del GAL**, armonizzandoli nell'ambito del quadro generale della programmazione provinciale/metropolitana, in funzione del concorso ai diversi canali di finanziamento europei.

Il FEASR contro il digital divide

Sempre **a valere sul FEASR**, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale - creando un precedente significativo -, **vengono finanziati nell'Appennino bolognese anche una serie di interventi di contrasto al digital divide**, che riguardano in particolare **la realizzazione di cinque nuove tratte in fibra ottica**, nelle aree di Lagaro (Castiglione dei Pepoli), Bombiana, Pietracolora e Rocca Pitigliana (Gaggio Montano), Collina, Marzolaro e Pian di Setta (Grizzana Morandi), Madonna dei Fornelli (San Benedetto Val di Sambro), **per complessivi 2 ML € circa**¹⁵.

Il **digital divide**, inteso come divario esistente tra chi ha accesso effettivo alle tecnologie dell'informazione e comunicazione (in particolare, a internet) e chi invece, per ragioni infrastrutturali o comunque tecniche, ne è escluso in modo parziale o totale, è senza dubbio uno dei fattori maggiormente penalizzanti per l'Appennino metropolitano, così come per la generalità delle zone montane. Oggi, di pari passo con la diffusione delle medesime tecnologie nei diversi ambiti dell'istruzione, della pubblica amministrazione, dei diversi settori dell'economia e del mercato, il **digital divide** tende a configurare, in misura crescente, una condizione di vera e propria **diseguaglianza**, in termini costituzionali, fra cittadini che si trovano di fatto a godere in misura differenziata del complesso

¹⁴ LEADER = *Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*.

¹⁵ Cfr. il sito No Digital Divide della Città metropolitana di Bologna, <http://www.cittametropolitana.bo.it/ndd/Engine/RAServePG.php>, quello di Lepida spa, <http://www.lepida.it/reti/digital-divide> e quello di Infratel Italia, <http://www.infratelitalia.it/>

dei diritti connessi alla cittadinanza.

Concretamente, ciò si traduce in fenomeni, non solo potenziali, di esclusione e marginalizzazione: rispetto ai flussi d'informazione, a segmenti dell'offerta formativa, ad ambiti di mercato, al complesso di opportunità di crescita, lavoro, sviluppo: una disegualianza che alimenta se stessa.

Per far fronte a situazioni di questo tipo, la Regione Emilia-Romagna, con l'approvazione della legge per lo **Sviluppo regionale della società dell'informazione**¹⁶, si è dotata dal 2004 degli strumenti operativi opportuni a curare direttamente, anche grazie all'accesso ai canali di finanziamento europei, come il FEASR e, più di recente, il FESR¹⁷, l'infrastrutturazione del territorio regionale¹⁸, che altrimenti sarebbe rimasto in balia dei soli operatori privati del settore, coinvolgendo anche questi ultimi, tramite appositi bandi, a cooperare alla copertura da rete, a **larghezza di banda** adeguata ai contenuti da veicolare, sempre più 'ingombranti, anche di quelle **zone dette in modo eloquente "a fallimento di mercato"**.

Queste zone - spesso di alta quota ma non solo, anche fondovalle di bacini e sotto-bacini secondari e periferici rispetto alle direttrici principali - interessate da un'urbanizzazione minima, fatta di micro-nuclei o di case sparse, cui corrispondono i bassi numeri dell'utenza, sono quanto le mappe riferite alla "copertura media"¹⁹ non permettono d'identificare – ma sono allo stesso tempo distribuite in maniera erratica un po' dovunque al di sopra della fascia propriamente collinare.

Ed è a queste zone che, in prospettiva, si dovrà estendere, secondo le modalità tecniche del caso (collegamento fisico alla rete o wireless), in modo tendenzialmente egualitario, la copertura.

Tra i progetti in corso relativi ad aree "a fallimento di mercato", va annoverato il **Progetto Dorsale Sud Radio**, grazie al quale il confine meridionale della Città metropolitana verso la Regione Toscana sarà dotato di tralicci porta-antenne per il trasporto di diversi servizi, tra cui principalmente la banda larga, che potranno anche ospitare, come 'affittuari', altri soggetti erogatori di servizi, pubblici e privati.

Un passo significativo in direzione dell'infrastrutturazione c.d. "immateriale" del territorio, che proprio per le sue caratteristiche di confine si pone allo stesso tempo al servizio dell'Emilia-Romagna e della Regione Toscana

¹⁶ Regione Emilia-Romagna, Legge regionale 24 maggio 2004 n. 11, *Sviluppo regionale della società dell'informazione*.

¹⁷ Cfr. oltre, Il POR-FESR 2014-2020.

¹⁸ In particolare con la costituzione della società per azioni *in house* Lepida spa.

¹⁹ Circa l'affidabilità dei dati relativi alla copertura, come quelli restituiti dal sito di Lepida spa, si deve considerare che la fonte degli stessi è Telecom Italia – ovvero lo stesso soggetto che gestisce la rete delle centraline destinate a ospitare fisicamente le connessioni: i dati in questione non sono certificati da alcun soggetto 'terzo'.

2.6. Principali finanziamenti europei, e di Stato, Regione e Provincia intervenuti sulle zone montane

La fase precedente la crisi, e le successive politiche di austerità, vede all'opera sulle aree montane della regione (distinte come "aree ex obiettivo 2", ovvero aree "ex *deprese*"²⁰), accanto ai fondi europei, un complesso di finanziamenti statali, regionali e provinciali, disposti, questi ultimi, da legislazioni regionali di settore.

La convergenza dei finanziamenti ha permesso, alla Regione Emilia-Romagna e, seguendo il metodo della programmazione negoziata, alle Province e all'intero sistema delle autonomie, di elaborare percorsi coerenti di programmazione degli interventi - inseriti in un quadro unitario a livello regionale (la stagione dei **DUP, Documenti Unici di Programmazione**).

Nell'ambito delle politiche di austerità richiamate, tra il 2011 e il 2013, le risorse statali e parte di quelle regionali verranno però a mancare, o saranno dirottate o ancora ridimensionate, rimandando tale ricerca di coerenza programmatica, in misura crescente, all'integrazione nell'utilizzo dei finanziamenti europei convergenti nei POR, o Programmi Operativi Regionali, e, in parallelo, nel PSR.

Emblematica è la vicenda del **Fondo nazionale FAS**, o Fondo per le aree sottoutilizzate ²¹ che ha assunto in seguito la denominazione di **Fondo per lo Sviluppo e la Coesione**²² ed è in questo periodo lo strumento di finanziamento del Governo italiano per le aree sottoutilizzate del paese, raccogliendo (o dovendo raccogliere) risorse nazionali aggiuntive, da sommarsi a quelle ordinarie e a quelle comunitarie e nazionali di cofinanziamento.

La Legge Finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007, n.244) ha ottimisticamente previsto l'utilizzo del il fondo per le annualità dal 2010 al 2015²³, ma il periodo si presenta assai cupo, e tale da generare, una volta avviate le c.d. "politiche di austerità", vistose operazioni dirottamento.

Le risorse che all'inizio della XVI legislatura risultavano stanziare per gli interventi del FAS nell'ambito del nuovo ciclo di programmazione 2007-2013 (oltre 64 miliardi di euro sino all'anno 2015, cui si affiancavano originariamente, per l'attuazione della politica di coesione, 28,7 miliardi di fondi comunitari e 31,6 miliardi di cofinanziamento nazionale) sono state utilizzate anche per finalità più specifiche, vale a dire *sia a copertura delle diverse manovre di finanza pubblica, sia a copertura di oneri recati da numerosi provvedimenti legislativi intervenuti, alcuni dei quali, tuttavia, non strettamente correlati agli interventi nelle aree sottoutilizzate*. ...In un successivo momento con decreti ministeriali di variazione la Ragioneria generale dello Stato (RGS) trasferisce le disponibilità del FAS ai pertinenti capitoli delle Amministrazioni competenti per la gestione in base alle deliberazioni del CIPE di assegnazione delle risorse del Fondo.²⁴

Per quanto riguarda invece le capacità di finanziamento proprie delle **Province**, è bene ricordare che, a partire dal 2012 (con la cosiddetta *spending review*, avviata con la legge 135/2012), esse sono state e sono tuttora, e in misura crescente, tendenzialmente azzerate, mettendo la Città metropolitana di

²⁰ Obiettivo 2: "favorire la riconversione economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali (mutamenti socio-economici nei settori dell'industria e dei servizi, zone rurali in declino, zone urbane in difficoltà, zone dipendenti dalla pesca in situazione di crisi)", cfr. Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee del 4.9.2000 n. L223/1 e nelle successive modifiche riportate nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee del 11.5.2001 n. L129/39.

²¹ Istituito dall'[articolo 61 della legge n. 289/2002](#) e finanziato dal 2003,

²² FSC, [D.Lgs. 31 maggio 2011, n. 88](#).

²³ Camera dei Deputati, Il Fondo per lo sviluppo e la coesione, cfr.

<http://leg16.camera.it/522?tema=133&ll+Fondo+per+lo+sviluppo+e+la+coesione>

²⁴ *Ibidem*. Il Fondo FAS dovrebbe essere stato rifinanziato nell'ambito della legge di stabilità 2015.

Bologna, subentrata alla Provincia dal 1 gennaio 2015, in condizioni di grande difficoltà – di recente soltanto in parte attenuata dalle disposizioni del DL n. 78 del 19 giugno 2015²⁵.



Architettura delle politiche regionali per la montagna in Emilia-Romagna 2009-2010.

Pur non potendo spendere, o potendo spendere sempre meno, la Provincia di Bologna non ha tuttavia cessato di partecipare al processo di programmazione.

A valere sul **DUP 2007-2013**, nel dicembre 2013 la **Conferenza per l'Intesa per l'integrazione delle politiche territoriali della Provincia di Bologna** ha approvato le priorità relative agli investimenti previsti in forma di cofinanziamento, delineando un quadro complessivo di finanziamenti per i Comuni della montagna bolognese che prevede, a fronte di un contributo relativo ai Fondi per lo sviluppo e la coesione di 1.040.272 euro, l'impegno da parte dei Comuni del territorio di contribuire con fondi propri pari a 2.235.808 euro, per un investimento complessivo sul territorio montano provinciale di 3.276.080 €.

Inoltre, a valere sul **Fondo Regionale per la Montagna**, istituito con legge regionale n. 2/2004 e all'epoca ancora capiente, in base agli accordi definiti con gli enti locali interessati (programmazione negoziata), **la Provincia ha approvato nel 2010 quattro Accordi Quadro elaborati dalle forme associative montane:**

1. per l'**Unione Valle del Samoggia** il progetto di "Difesa attiva del territorio e miglioramento viabilità" finalizzato a migliorare la viabilità mediante interventi di ripristino e di manutenzioni straordinarie, e mitigazione degli effetti derivanti dalle frane (Costo complessivo: 2.480.045 €);
2. per l'**Unione Valli Savena-Idice** i progetti "Infrastrutturazione della rete telematica e delle

²⁵ Recante Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali.

- relative applicazioni per la riduzione del Digital-divide” (Costo Complessivo: 649.922,42 di euro) e “Difesa del suolo e viabilità”(Costo complessivo 1.705.765 €);
3. per la **Comunità Montana Appennino bolognese**: “Implementazione ed aggiornamento delle dotazioni informatiche di base e le competenze degli addetti per le scuole del territorio” e “Difesa attiva del territorio attraverso realizzazione di interventi di sistemazione idrogeologica e idraulico-forestale” (Costo complessivo 4.415.576 €);
 4. per il **Nuovo Circondario Imolese** i progetti: Borgo Tossignano (“Completamento dei lavori della nuova biblioteca e realizzazione di percorsi sicuri per l’accesso ciclopedonale”), Fontanelice (“Il Santerno: Percorrendo il territorio – 1° stralcio”), Casalfiumanese: (“Riqualficazione dell’area “Campeggiatori” sita in via Croara”), Castel del Rio (“Realizzazione di un’area campeggio e di un’area di sosta in località Ponte Alidosi”) (Costo totale 748.030 €).

Un complesso di finanziamenti, tuttavia, destinati quasi immediatamente – il Fondo Regionale per la Montagna sarà finanziato nel 2010 per l’ultima volta - ad essere ridotti e/o reindirizzati su emergenze di tipo ambientale, anche a seguito della contrazione dei finanziamenti nazionali e dei numerosi 'dirottamenti' operati sugli stessi, che hanno immediate ricadute sul piano regionale e locale²⁶.

Solo oggi, nel 2015, si parla di un rifinanziamento del Fondo Regionale per la Montagna, orientato prevalentemente ad interventi di contenimento/ripristino delle situazioni compromesse dal dissesto idrogeologico, che dovrebbe essere annunciato in occasione di una *Conferenza regionale sulla Montagna*, prevista a fine estate o all’inizio dell’autunno.

Lo svolgimento di una **Conferenza regionale sulla montagna** - da salutare senz’altro con soddisfazione - è anche **un appuntamento in vista del quale si è voluta questa occasione di approfondimento, per contribuire in modo positivo, per quanto riguarda il nostro territorio, a creare le condizioni per l’elaborazione di una risposta programmatica compiuta, positiva e concreta.**

Miglior fortuna hanno avuto, tornando al passato recente, i **quattro progetti** individuati nell’ambito del **Programma di Valorizzazione e Promozione dei Territori (PVPT 2009)²⁷**, approvati dalla **Provincia di Bologna nel marzo 2009** con richiesta di finanziamento a valere sul **POR-FESR 2007-2013²⁸**, **Programma Operativo Regionale finanziato dal FESR, Fondo per lo sviluppo regionale, Obiettivo: Competitività regionale e occupazione²⁹**, e **concentrati su**

“quattro aree con peculiari risorse di pregio su cui si intende intervenire, i beni ad elevato interesse culturale e ambientale da valorizzare, le modalità di promozione e le attività /servizi da qualificare per

²⁶ Cfr. Il consuntivo di Mandato della Provincia di Bologna 2009-2014:

<http://www.cittametropolitana.bo.it/mandato/Engine/RAServePG.php>

²⁷ Provincia di Bologna, POR-FESR Asse IV, Programma di Valorizzazione e Promozione dei Territori (PVPT), marzo 2009, Cfr. Deliberazione della Giunta regionale dell’Emilia-Romagna n. 1656/2007, che definisce fra l’altro le *Linee Guida sulla stesura dei PVPT (Programmi di Valorizzazione e Promozione dei Territori)*, da redigere a cura delle Province assicurando il coinvolgimento degli attori locali, e da approvare tramite convenzione tra Provincia e Regione.

²⁸ **POR-FESR 2007-2013: struttura degli Assi prioritari: 1. Ricerca industriale e trasferimento tecnologico Asse 2. Sviluppo innovativo delle imprese Asse 3. Qualificazione energetico-ambientale e sviluppo sostenibile Asse 4.**

Valorizzazione e qualificazione del patrimonio culturale ed ambientale **Asse 5.** Assistenza tecnica

²⁹ POR-FESR 2007-2013, Asse IV: Tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio ambientale e culturale Attività IV.2.1 Sostegno alla qualificazione delle attività di servizi a supporto della fruibilità del patrimonio culturale e ambientale - Bando per imprese dei settori commercio, turismo e servizi. Cfr. : <http://www.regione.emilia-romagna.it/fesr/porfesr/opportunita/bandi/qualificazione-patrimonio-culturale/presentazione-domanda/i-programmi-di-valorizzazione-provinciale-territoriale-pvpt>

garantire una maggiore fruibilità delle risorse in un'ottica di **turismo sostenibile**³⁰:

1. **Area dell'Alto Reno - Terre Alte della Montagna bolognese: Palazzo dello sport e della cultura Enzo Biagi Struttura polivalente realizzata a Lizzano in Belvedere:** il progetto ha previsto un investimento totale di 1.177.000 euro di cui 900.000 finanziati dal Por Fesr;
2. **Imola, cuore della Terra dei Motori: Spazio museale Circuito di Imola** Uno spazio espositivo progettato come una piattaforma informativa attraverso la quale esplorare le eccellenze di Imola e del suo territorio: il progetto ha previsto un investimento totale di 1,5 milioni di euro, di cui 900.000 finanziati dal Por Fesr;
3. **Archeologia a Monte Bibele: Valorizzazione e accessibilità del parco archeologico:** il progetto prevede un investimento totale di 1.300.000 euro di cui 900.000 finanziati dal Por Fesr;
4. **Valle del Samoggia: Villa Edvige-Garagnani e Parco Campagna Riqualificazione spazi e locali a fini espositivi e convegnistici** e recupero della rete dei percorsi storici del parco Campagna: il progetto prevede un investimento complessivo di 1.188.000 di cui 900.000 finanziati dal Por Fesr³¹.

Sulla rete commerciale minuta, inoltre, nell'ambito della **Legge regionale n. 41/1997**³², , nel periodo 2009-2013 vengono finanziati dalla Provincia di Bologna nelle aree montane, con risorse regionali destinate ad investimenti e azioni promozionali, complessivamente 10 progetti d comunali: Castello di Serravalle (70.203 euro), Monteveglio (149.897 euro), Castiglione dei Pepoli (15.155 euro), Monghidoro (87.086 euro), Pianoro (187.866 euro), Sasso Marconi (711.913,16 euro), Borgo Tossignano (210.540 euro), per un totale di 1.330.670 € (corrispondenti a circa il 36% del plafond provinciale complessivo).In certa misura complementari, sono i progetti sviluppati su iniziativa dei Comitati degli operatori privati a Sasso Marconi (100.000 euro) e Borgo Tossignano (60.760 euro).nell'ambito del **Progetto Strategico Triennale per il commercio**.

³⁰ Provincia di Bologna, POR-FESR Asse IV, Programma di Valorizzazione e Promozione dei Territori (PVPT), marzo 2009

³¹ *Ibidem.*

³² *Interventi nel settore del commercio per la valorizzazione e la qualificazione delle imprese minori della rete distributiva*, L.r. E-R n. 41/1997, art. 10 bis.

2. 7. La nuova politica europea

Il momento attuale, il 2015, riveste un particolare interesse e rilievo in quanto si colloca, temporalmente, all'avvio di una nuova stagione sia di finanziamento dei Fondi SIE sia, e soprattutto, di impostazione, articolazione e finalizzazione delle stesse politiche europee di cofinanziamento degli Stati membri, attraverso il ricorso agli stessi fondi strutturali e di investimento.

Questa nuova stagione delle politiche europee ha le sue radici nella c.d. **Strategia di Lisbona 2020**, messa a punto nel 2010 con il documento "**Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva**"³³, che, anziché corrispondere al mero aggiornamento dell'omonima **Strategia** messa a punto dieci anni prima, rappresenta invece a tutti gli effetti **la presa d'atto della situazione di recessione conclamata** in cui, a causa del concatenarsi degli effetti della crisi finanziaria innescata negli Stati Uniti tra il 2007 e il 2008, **vengono a trovarsi nel 2009 gran parte dei paesi occidentali, e tra questi molti paesi dell'Unione.**

L'ambizione della **Strategia** è, per l'appunto, quella di stendere a livello continentale una serie di linee d'intervento tali da mettere in grado i singoli Paesi membri di avviare azioni di contrasto efficace alla situazione recessiva, capaci di contenere gli effetti, anche sociali, che già a quella data la crisi riversa sulla UE, e, potenzialmente, d'innescare locali inversioni di tendenza.

Il "rafforzamento dell'economia", si ritiene, potrà essere conseguito attraverso il perseguimento di tre priorità generali, a carattere trasversale ed intersettoriale, destinate alla promozione di una **crescita intelligente, sostenibile e inclusiva**, ovvero:

- una crescita intelligente: sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione;
- una crescita sostenibile: promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e competitiva;
- una crescita inclusiva: promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale".

La Commissione propone per il 2020 **cinque obiettivi misurabili dell'UE**, che guideranno il processo e verranno tradotti in obiettivi nazionali. Tali obiettivi, che riguardano l'occupazione, la ricerca e l'innovazione, il cambiamento climatico e l'energia, l'istruzione e la lotta contro la povertà, rappresentano la direzione da seguire e ci consentiranno di valutare la nostra riuscita"³⁴.

Più nel dettaglio, i cinque obiettivi proposti dalla Commissione sono:

- il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro;
- il 3% del PIL dell'UE deve essere investito in R&S;
- i traguardi "20/20/20" in materia di clima/energia devono essere raggiunti (compreso un incremento del 30% della riduzione delle emissioni se le condizioni lo permettono);
- il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani deve essere laureato;
- 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio di povertà.

³³ Comunicazione adottata dalla Commissione Europea nel marzo 2010 e adottata dal Consiglio Europeo il 17 luglio 2010, in sintesi, COM 2020 o Europa 2020.

³⁴ *Ibidem*, presentazione del Presidente José Manuel Barroso.

Il percorso di riforma delle politiche comunitarie, tuttavia, non permetterà che i primi esiti sui programmi di utilizzo dei fondi europei si manifestino prima dell'anno 2013, quando il **Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio**, del 17 dicembre 2013³⁵ (ma in corso di elaborazione dal 2011) interviene modificando e razionalizzando il ricorso ai fondi SIE, e, in particolare, promuovendone una decisa **integrazione**:

Gli Stati membri e le regioni si trovano sempre più spesso ad affrontare sfide relative all'impatto della globalizzazione, a preoccupazioni in merito all'ambiente e all'energia, all'invecchiamento della popolazione e ai cambiamenti demografici, alla domanda di trasformazione tecnologica e innovazione e alla disuguaglianza sociale. ***In ragione della natura complessa e correlata di tali sfide, le soluzioni sostenute dai fondi SIE dovrebbero essere di carattere integrato, multisettoriale e multidimensionale.*** In tale contesto, e al fine di migliorare l'efficienza e l'efficacia delle politiche, ***dovrebbe essere possibile combinare i fondi SIE in modo da creare pacchetti integrati personalizzati in funzione delle esigenze territoriali specifiche***³⁶ (c. n.).

Redatto un **Quadro Strategico Comune (QSC)** - nuovo strumento di programmazione, nelle intenzioni capace di garantire omogeneità e comparabilità ai contributi dei vari Paesi, in armonia con il QSC approvato dalla Commissione nell'ambito dello stesso Regolamento 1303/2013 - lo Stato membro e la Commissione europea condividono, in forma negoziata, uno o più **Accordi di partenariato**³⁷

Al fine di massimizzare il contributo dei fondi SIE e di delineare principi guida strategici per facilitare il processo di programmazione a livello di Stati membri e di regioni, è opportuno istituire un quadro strategico comune (il "QSC"). Il QSC dovrebbe agevolare il coordinamento settoriale e territoriale dell'intervento dell'Unione nell'ambito dei fondi SIE e con altre politiche e altri strumenti pertinenti dell'Unione, in linea con le finalità e gli obiettivi della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, tenendo conto delle principali sfide territoriali di diversi tipi di territori.³⁸

Il Regolamento 1303/2013, al Titolo II ed in seguito nel Quadro di Sviluppo Comune, indica anche gli **obiettivi tematici (OT)** cui deve tendere la strategia dell'Unione, e che devono orientare l'impiego dei fondi ad ogni livello, e precisamente:

- 1) rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;**
- 2) migliorare l'accesso alle TIC, nonché l'impiego e la qualità delle medesime;**
- 3) promuovere la competitività delle PMI, del settore agricolo (per il FEASR) e del settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP);**
- 4) sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori;**
- 5) promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi;**
- 6) preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse;**
- 7) promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali**

³⁵ Recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca.

³⁶ *Ibidem*, punto 18.

³⁷ "Documento preparato da uno Stato membro con il coinvolgimento dei partner in linea con l'approccio della governance a più livelli, che definisce la strategia e le priorità di tale Stato membro nonché le modalità di impiego efficace ed efficiente dei fondi SIE al fine di perseguire la strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e approvato dalla Commissione in seguito a valutazione e dialogo con lo Stato membro interessato", *ibidem*, parte I..

³⁸ *Ibidem*

infrastrutture di rete;

8) promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori;

9) promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione;

10) investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente;

11) rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente.

Nell'ambito di questi tematismi-obiettivo, il QSC comunitario insiste sulla "**concentrazione tematica**" nel ricorso concorrente ai diversi fondi, anche in funzione dell'efficacia della spesa, indicando, per i singoli Accordi di Partenariato, la necessità di procedere, nell'analisi come nella programmazione, con un "**approccio integrato allo sviluppo territoriale**", garantendo una selezione delle priorità e degli interventi orientata da quelle che vengono definite "**sfide territoriali**", sfruttando cioè al massimo le possibilità di coordinamento e integrazione tra fonti diverse di finanziamento³⁹.

La possibilità di un uso integrato dei diversi fondi europei - che tuttavia continuano, secondo specifici regolamenti, a svolgere la propria "missione" settoriale secondo i rispettivi percorsi di programmazione (come il FEASR, che continuerà a finanziare il Piano di Sviluppo Rurale, o PSR) - segnala un nuovo approccio, intersettoriale in quanto marcatamente legato alla **complessità dei diversi ambiti territoriali portatori delle diverse "sfide"**: gli Stati membri sono invitati a "**combinare**" i diversi fondi

in pacchetti integrati a livello locale, regionale o nazionale, pensati specificamente per affrontare sfide territoriali specifiche⁴⁰

Atteso che "le principali sfide della società cui si trova oggi a far fronte l'Unione", ovvero "globalizzazione, cambiamenti demografici, degrado ambientale, migrazione, cambiamenti climatici, uso dell'energia, conseguenze economiche e sociali della crisi", sono destinate ad avere impatti diversificati sulle diverse parti del territorio dell'Unione e dei singoli Stati membri - secondo le peculiari 'geografie' che dovranno emergere da ciascuna proposta di Accordo -, il QSC, a livello comunitario, individua comunque tre macro-ambiti tematici e territoriali, circa i quali esplicita una specifica "raccomandazione" rivolta alla programmazione nazionale:

Al fine di tener conto dell'obiettivo della **coesione territoriale**, gli Stati membri e le regioni garantiscono, in particolare, che l'approccio globale di promozione di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nelle aree interessate:

a) rifletta il ruolo delle città, delle zone urbane e rurali e delle zone di pesca e costiere, nonché **delle zone che presentano vantaggi geografici o demografici specifici;**

b) **tenga conto delle sfide specifiche delle regioni ultraperiferiche, delle regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e delle regioni insulari, transfrontaliere e di montagna;**

c) si occupi dei collegamenti tra zone urbane e rurali, in termini di accesso a servizi e infrastrutture di elevata qualità e a prezzi abbordabili, e dei problemi delle regioni con una forte concentrazione di comunità socialmente emarginate **(c. n.)**⁴¹.

Nel corso dell'*iter* di approvazione del Regolamento 1303/2013, viene presentato dall'allora **Ministro**

³⁹Ibidem, Allegato 1, Quadro Strategico Comune, c.n..

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Ibidem.

per la Coesione Territoriale Fabrizio Barca⁴² il documento **Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari** (di cui parleremo più diffusamente in seguito), approvato dal Consiglio dei Ministri il 17 dicembre 2012, e presentato al pubblico il 27 dello stesso mese - propedeutico a una prima bozza di Accordo - sul quale si apre la discussione e, nel corso del 2013, in pendenza dell'approvazione del Regolamento 1303, viene avviato il confronto partenariale interno.

Le prime disponibilità concretamente praticabili, nell'ambito delle 'nuove' politiche comunitarie, sono dunque ancorate a programmi che partono tra il 2014 e il 2015 - ovvero dopo il periodo più critico (2009-2012), in cui alle ricadute della crisi finanziaria va ad aggiungersi la crisi dei debiti sovrani, soprattutto dei paesi membri della fascia mediterranea, con la **conseguente adozione generalizzata, in accordo con gli orientamenti della Commissione europea, di politiche di austerità e di contrazione della spesa pubblica a livello delle singole nazioni coinvolte**, che spesso - anche in Italia - hanno comportato la tendenziale scomparsa dello Stato nazionale, e in parte anche delle Regioni, dal novero dei soggetti finanziatori la programmazione e gli investimenti nei diversi settori. Alla carenza o latitanza della programmazione e della politica di investimenti nazionale deve aggiungersi, per tutto il periodo di gestazione e messa a punto delle nuove politiche europee, la crescente difficoltà, per gli operatori economici, e soprattutto per le imprese di piccola e piccolissima dimensione, ad accedere al credito, ciò che ha comportato **un aggravamento non trascurabile (talora esiziale) delle possibilità reali di tenuta del tessuto economico-produttivo, soprattutto nelle sue parti più fragili ed esposte.**

⁴² D'intesa con i Ministri del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali; il Ministro è responsabile, tra il novembre 2011 e l'aprile 2013, del Dipartimento per lo Sviluppo e per la Coesione Territoriale, che assume per il periodo la definizione di Ministero; in seguito, dall'ottobre 2013, sarà sostituito dall'Agenzia per la coesione territoriale sottoposta alla vigilanza del Presidente del Consiglio di Ministri o di un Ministro da questo delegato, cfr. legge 25/2013 di conversione del DL 101 dell'agosto 2013.