

L'Emilia-Romagna e le strategie di sviluppo europeo. Competitività in sostenibilità

The Emilia-Romagna Region and the strategies of European development. Competitiveness in sustainability

Il contributo propone uno studio trasversale del territorio, riconoscendo che qualità di vita, competitività, sviluppo e ricerca sono condizioni strutturali che non vanno ascritte esclusivamente all'efficienza dell'economia, al grado di integrità di un ecosistema, al livello di coesione sociale.

This contribution proposes a cross-sectional study of the territory, recognizing that quality of life, competitiveness, research and development are structural conditions that should not be ascribed exclusively to the efficiency of the economy, to the degree of integrity of an ecosystem, to the level of social cohesion.

Parole chiave: sviluppo europeo; competitività; sostenibilità

Keywords: European development; competitiveness; sustainability

Silvia Gaddoni

Già professore di Geografia regionale e di Geografia urbana dell'Alma Mater Studiorum Università di Bologna, studia attualmente le dinamiche urbane e territoriali in una prospettiva di sviluppo sostenibile. E' fiduciario della Società Geografica Italiana per l'Emilia-Romagna, e membro della Società di Studi Geografici.

Filippo Pistocchi

Dottore di ricerca in Geografia presso l'Alma Mater Studiorum Università di Bologna, insegna Geografia politica ed economica. Si occupa dello studio della città contemporanea e di analisi dei sistemi territoriali africani.

1. COMPETITIVITÀ IN SOSTENIBILITÀ¹

L'interdipendenza planetaria dei fenomeni ambientali e delle relazioni sociali, politiche ed economiche ha modificato il modo di fare analisi e politica territoriale. La globalizzazione dipende ormai sempre più dalle risorse locali, che condizionano e modulano le risposte che un territorio elabora sia sulla base degli stimoli che si generano al proprio interno, sia degli stimoli provenienti dall'esterno alle differenti scale. Per questo motivo, è importante riproporre l'analisi quantitativa come supporto indispensabile all'analisi qualitativa: il territorio, inteso come una sequenza di agglomerazioni e di spazi vuoti e come il prodotto di manifestazioni culturali

e socio-economiche, ritorna ad essere concepito e analizzato come un luogo geografico complesso, che regola i propri equilibri sia attraverso le dinamiche di prossimità con i territori limitrofi, sia su sollecitazione dei *network* globali.

Il lavoro – di cui si presenta una sintesi – è frutto di un progetto di ricerca europeo che rientra nello *European Spatial Planning Observatory Network* (ESPON): esso ripensa le dimensioni di competitività e sostenibilità in un'ottica sistemica e territoriale innovativa. Nell'approccio concettuale di ESPON, infatti, la competitività non rappresenta più una misura a posteriori della *performance* regionale ma piuttosto è pensata come misura *ex*

ante della capacità di una regione di essere innovativa o, in altri termini, come misura delle potenzialità e delle vocazioni del territorio sulle quali scegliere le politiche, e sviluppare i programmi e i progetti più efficaci. Una regione è dunque capace di essere competitiva in sostenibilità quando: "1. Sostiene la concorrenza di mercato attraverso fattori propri ed endogeni, che distinguono un sistema territoriale dagli altri (mix di fattori sociali, ambientali, economici che influenzano la posizione regionale rispetto al contesto europeo e internazionale); 2. Possiede alcune risorse chiave legate alla vitalità imprenditoriale ma anche fattori innovativi che agiscono all'interno di un sistema sociale stabile;

3. Accetta la competizione di mercato nel rispetto delle regole (*governance*) che garantiscono la sostenibilità ambientale, sociale, culturale, economica; 4. Possiede capacità organizzative cooperative e sussidiarie tanto da poter ispirare sentimenti di fiducia nei confronti delle istituzioni; 5. Mostra capacità di produrre e mantenere nel territorio il massimo valore aggiunto (competitività economica), valorizzando le risorse anche attraverso la cooperazione locale (competitività sociale); valorizzare l'ambiente in quanto peculiarità del territorio, garantendo al contempo la tutela attiva e il rinnovamento delle risorse e del patrimonio naturale in senso lato (competitività ambientale); trovare una propria

collocazione rispetto agli altri territori e al mondo esterno nel rank della globalizzazione (competitività politica) (M. Prezioso, 2006). La metodologia seguita, già sperimentata per l'integrazione della strategia di Lisbona/Göteborg utilizza le possibilità applicative offerte dalla *Teoria Generale dei Sistemi STEMA (Sustainable Territorial Environmental Management Approach)*, che crea le basi per conoscere le opportunità di sviluppo competitivo dei singoli sistemi economico-territoriali e le possibili prospettive e vantaggi di pianificare in sostenibilità. Essa è stata applicata al territorio dell'Emilia-Romagna e in particolare ai singoli sistemi territoriali provinciali utilizzando una se-

rie numerosa di indicatori di misura, ben 116, ripartiti sui quattro temi (*determinanti* dello sviluppo) di Lisbona/Göteborg (Innovazione e Ricerca; Interazione Globale/Locale; Qualità; Risorse e Fondi) che hanno consentito attraverso un approccio realmente multidisciplinare di integrare competitività territoriale (Lisbona) e sostenibilità (Göteborg)². Livello di ricerca e sviluppo innovativo, rapporto fra dimensione locale e dimensione globale, qualità della vita, disponibilità di risorse e fondi sono dunque caratteri indicativi della capacità di un sistema territoriale di risultare competitivo in sostenibilità, e descrivono sia i risultati specifici dell'azione politica, sia le conquiste ottenute grazie al grado di coesio-

ne che si viene a produrre attraverso forme di collaborazione dal basso e di partenariato. Sostenibilità e sussidiarietà sono oggi un binomio indissolubile, utile per uno sviluppo territoriale coeso, equilibrato e competitivo. Si vengono così a recuperare gli assunti dello SSSE (*Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo*), e in particolare i concetti di metropolitaneità e di città-regione, che ruotano attorno all'obiettivo del policentrismo.

La competizione globale può rappresentare un limite allo sviluppo armonioso e duraturo del territorio; per realizzarsi in modo proficuo, essa richiede che si sviluppino settori economici in zone strategicamente integrate e propone di attivare e coinvolgere sistemi policentrici simili nella dimensione locale, attraverso forme di decentramento o decentralizzazione dei poteri: ecco la competitività, che sostiene la concorrenza, recupera le risorse locali, consente forme di partenariato e sussidiarietà e mostra numerose capacità di produzione e auto-produzione del territorio.

Il lavoro propone dunque uno studio trasversale del territorio, riconoscendo che qualità di vita, competitività, sviluppo e ricerca sono condizioni strutturali che non vanno ascritte esclusivamente all'efficienza dell'economia, ma anche al grado di integrità di un ecosistema e al livello di coesione sociale.

Con un'analisi solo apparentemente statistico-econometrica, come quella di STeMA, è possibile descrivere un sistema urbano come

luogo di azioni e di relazioni e contemporaneamente come manifestazione completa del pensiero umano e prodotto del suo agire. Così, il lavoro, basato sugli elementi interpretativi caratteristici della geografia quantitativa, intende offrirsi come contributo essenziale per la geografia umanistica: i numeri e le loro elaborazioni sono infatti gli strumenti interpretativi delle complesse manifestazioni geografiche (le città dell'Emilia-Romagna) e delle loro sfaccettature che derivano dalle variegate costruzioni mentali, etiche e culturali che ne fanno gli uomini, e che rispecchiano anche gli scenari attuali della *new economy*, dove la creatività e la cultura sono fattori indispensabili per lo sviluppo.

2. L'EMILIA-ROMAGNA E LE POLITICHE REGIONALI

I caratteri dello sviluppo del sistema regionale e la filosofia di fondo che distingue le politiche territoriali ai diversi livelli di governo allineano l'Emilia-Romagna alle traiettorie e agli obiettivi individuati dalle strategie dell'Unione Europea, con particolare riferimento alle direttive di Lisbona e Göthenburg. Le analisi condotte dall'Ente Regionale di Valorizzazione Economica e Territoriale dell'Emilia-Romagna (ERVET) nel 2006 o quella del Centro Studi Sintesi pubblicata dal Sole 24Ore nell'agosto 2008, che considerano la regione nel più ampio contesto dell'Unione Europea, sottolineano come essa si collochi nel gruppo delle regioni più ricche e si presenti ancora

con un elevato livello di sviluppo e un buon livello di coesione interna, sicuramente frutto di un precoce allineamento alle politiche comunitarie e di una capacità autonoma e peculiare di sviluppo che ha radici lontane.

L'Emilia-Romagna, infatti, è spesso indicata a scala nazionale ed europea come uno dei laboratori più significativi nei processi di modernizzazione e di civilizzazione per la presenza, consolidata nel corso della storia, di un tessuto connettivo profondo di solidarietà e di impegno civile, di un sistema di valori e di norme condivise che hanno formato una cultura in grado di influenzare in modo incisivo la prassi, il comportamento collettivo e individuale.

Per questo il sistema regionale attuale è frutto non solo di una dinamica economica che si è mantenuta nel tempo sostanzialmente positiva, ma deriva anche dalla qualità delle relazioni tra gli attori sociali, i gruppi e le istituzioni e dall'impulso che questa trama di relazioni ha impresso allo sviluppo e all'innovazione.

In particolare, negli ultimi due decenni l'Emilia-Romagna ha vissuto diversi momenti fondamentali di definizione e ri-orientamento delle politiche e dei rapporti tra il governo regionale e i governi locali, ed è giunta a elaborare una serie di strumenti e programmi coerenti con uno sviluppo sostenibile del proprio territorio, a individuare strategie di co-evoluzione programmata tra sviluppo economico,

territoriale e risorse ambientali, superando la tradizionale separazione tra programmazione economica, pianificazione territoriale e interventi in campo ambientale.

Il *Piano Territoriale Regionale* (PTR) approvato nel 1990, dove il rapporto ambiente-sviluppo viene indicato come nodo strategico per un modello organizzativo improntato alla qualità e dove la matrice ambientale diventa riferimento strutturale per la pianificazione, e il *Piano Territoriale Paesistico Regionale* (PTPR), approvato in base alla L.431/1985 e attuato nel 1993, possono essere menzionati come le prime importanti tappe di questo percorso.

La proposta di Regione Globale, alla fine degli anni novanta (1997; 2001), sottolinea l'importanza del territorio indicato come fattore di sviluppo, e delinea un'organizzazione degli assetti territoriali dell'Emilia-Romagna funzionale alle tendenze di integrazione e competizione dell'economia globale. Si tratta di un approccio complessivo alla pianificazione del territorio che fa perno ancora una volta sulla matrice ambientale e sull'obiettivo strategico dello sviluppo sostenibile come base della competitività.

La ridefinizione dei rapporti tra la Regione e gli Enti Locali, sotto l'impulso del decentramento istituzionale (Legge Bassanini 57/1997) con l'assegnazione di importanti deleghe a comuni e province, continua tuttavia a fare riferimento a indirizzi regionali forti e

condivisi che si sono concretizzati nel nuovo *Piano Territoriale Regionale* (PTR) approvato dall'Assemblea legislativa regionale nel febbraio 2010 e che erano già ben espressi nel *Documento Unico di Programmazione* (DUP) del giugno 2008 e nei singoli *Programmi Operativi Regionali* (POR) 2007-2013³.

Essi possono essere definiti come una sorta di compendio dell'attività politica istituzionale e delle linee unitarie di intervento regionale tese a *sostenere lo sviluppo di un'economia sostenibile in grado di promuovere un'elevata qualità sociale in un contesto economico aperto all'integrazione europea e alla concorrenza internazionale, promuovendo il cambiamento verso una "nuova industria" competitiva soprattutto attraverso il fattore della conoscenza e dell'innovazione, e puntando sul territorio come fattore determinante dello sviluppo innovativo del sistema economico regionale.*

3. UN'ANALISI DEI SISTEMI URBANI E TERRITORIALI DELLA REGIONE

Il processo dell'urbanizzazione dell'Emilia-Romagna si caratterizza per la città diffusa di piccole e medie dimensioni.

Tale fenomeno è tipico del contesto italiano ed europeo e, poiché si inserisce in un quadro socio-economico dove lo scambio delle conoscenze e delle reciprocità sono gli strumenti più efficaci per la fabbrica della coesione, dell'innovazione e, quindi, della competitività

urbana, esso dà corpo a veri e propri sistemi urbani territoriali e regionali.

Si tratta di una struttura urbana policentrica, dove il centro da una parte continua comprensibilmente a mantenere funzioni e a offrire servizi di alta qualità – espellendo talvolta le attività banali – dall'altra irradia su un territorio più ampio il suo *effetto città* – delineando quindi forme di urbanizzazione e rifunzionalizzazione di aree prima disabitate o rurali.

La regione presenta una struttura socio-economica varia e sicuramente peculiare: l'industria agro-alimentare, quella turistica, quella meccanica e l'artigianato hanno storicamente trovato la loro *raison d'être* nella cosiddetta *Piccola e Media Impresa* (PMI), fondata su un sistema a conduzione familiare di piccole e medie dimensioni, con una forte componente femminile.

Le PMI definiscono un forte livello di aggregazione e coesione, poiché attivano le filiere – veri e propri sistemi economici (definiti il *quarto capitalismo*), che si configurano come imprese a rete e che a loro volta danno vita a un sistema territoriale altamente dinamico. Queste geocomunità si manifestano in due diverse forme urbane: la *città emiliana*, caratterizzata da un forte grado di coesione sociale e di partecipazione al sistema imprenditoriale e capitalistico – che ruota attorno ai distretti industriali; la *città adriatica*, nata dall'intreccio fra la cultura dei servizi (il turismo) e il sistema produttivo – una vera

e propria regione turistica, che presenta un certo grado di dinamismo grazie a un indotto economico attivo, poiché vengono coinvolte anche l'industria immobiliare, quella manifatturiera e la filiera agroalimentare.

Sicuramente il processo di globalizzazione ha richiesto un ripensamento della pianificazione e della politica territoriale, poiché ha posto nuove domande ed esigenze di qualità, efficienza, sostenibilità e identità, alle quali non si può rispondere senza una visione globale e complessa dell'azione geopolitica mirata al processo di competitività regionale.

Segue ora l'analisi delle caratteristiche territoriali delle province emiliano-romagnole, che mette in evidenza risorse, potenzialità e criticità dei sistemi urbani regionali, per proporre e suggerire alle Istituzioni eventuali interventi di *policy*.

È dunque necessario predisporre una strategia di interventi che sviluppino una grande varietà di «nodi di intelligenza», capaci di connettersi nelle reti globali, facendo evolvere la conoscenza tradizionalmente non formalizzata dei sistemi locali in vere e proprie reti regionali di innovazione (Regione Emilia-Romagna, 2005).

Lo sviluppo della regione è fortemente legato alla crescita del sistema industriale, trainante rispetto al resto dell'economia, rappresentato sia dall'agricoltura (comunque forte e connessa all'agroindustria), sia dai servizi (in particolare dal turismo).

L'analisi della dimensione economica delle province emiliano-romagnole conferma la distinzione relativa alle due tipologie di insediamento (città emiliana e città adriatica). I livelli performativi più alti sono quelli di Bologna, Modena e Parma, città centrali lungo la via Emilia caratterizzate da un elevato tasso di industrializzazione storica e da una recente terziarizzazione, processi che si sono nel tempo rafforzati (esso si manifesta, per esempio, in un esiguo tasso di disoccupazione relativa, e in un vivace fenomeno di pendolarismo).

Questi dati dimostrano l'efficacia del sistema reticolare basato sul policentrismo funzionale e dunque sulla specializzazione sistematica di centri e poli, che fanno diffusamente capo alle PMI. L'indagine ha confermato la relativa perifericità di Piacenza, Ferrara e Rimini.

Delle nove province, ben sette sorgono lungo la via Emilia. Solo Ferrara e Ravenna si trovano decentrate rispetto all'asse di sviluppo principale.

A loro volta, Piacenza e Rimini, le due province estreme della regione, hanno una storia simile a quella di ogni area limitanea (vi si ravvisano tratti talvolta poco marcatamente territoriali - Piacenza⁴), e possono assumere un ruolo marginale sia nelle scelte organizzative, sia nelle attività economiche regionali e interregionali. Rimini, pur nella sua perifericità spaziale, ha mantenuto una posizione

centrale nel sistema turistico, un settore dinamico e in forte espansione, che negli ultimi anni ha mostrato grande capacità di adattamento e trasformazione rispetto alla tradizionale offerta balneare.

La prima delle quattro determinanti che descrive la competitività (*Innovazione e Ricerca*) presenta un livello di sviluppo non distante da quello delle principali regioni europee, con le città di Bologna e Modena che presentano gradi di eccellenza rappresentati da alcuni indicatori: ciò rispecchia il buon andamento degli investimenti, soprattutto nell'ambito della viabilità e delle opere pubbliche, con grandi interventi già realizzati che garantiscono l'accessibilità ai territori costieri e alle aree di produzione economica. Quanto alla cosiddetta *Società Virtuale*, il livello mediamente positivo dell'opportunità digitale mette in luce l'importanza che il privato e le imprese hanno nel processo di informatizzazione e di tecnologizzazione del territorio regionale, quindi nel conseguente miglioramento di Innovazione e Ricerca: è chiaramente meglio predisposto alla competitività un territorio con una presenza qualitativamente forte di istituzioni e soprattutto imprese che sperimentano e promuovono politiche di informatizzazione.

Quanto al livello di *Vulnerabilità all'Innovazione*, individuato in base anche alla qualità e al tasso di *Alfabetizzazione*, Rimini, Piacenza e Ferrara risultano ancora meno competitive

rispetto agli altri sistemi territoriali. Ciò non significa però che siano territori incapaci di evolvere e adattarsi al cambiamento.

In particolare, Rimini è la provincia con la minore quota di Popolazione Laureata: questo dato caratterizza l'intera regione rispetto al contesto europeo, nonostante il potenziale alto rappresentato dal numero e dalla qualità della *Strutture Educative* e dalla *Popolazione in Formazione Permanente*.

Il fatto che a Rimini il numero dei laureati sia ancora basso può essere spiegato dalla sua struttura socio-economica, prevalentemente legata all'industria turistica e fondata sulla conduzione familiare, che soprattutto fino a pochi anni fa ha richiesto un livello di istruzione non particolarmente elevato, compensato comunque dall'ospitalità e dall'inventiva dei locali (da questi aspetti è sortita la cosiddetta fabbrica dell'accoglienza turistica romagnola).

Quanto alla determinante *Interazione Globale/Locale*, la Regione nel suo insieme non è ancora ampiamente competitiva, sebbene raggiunga livelli di eccellenza nelle politiche per l'ambiente, a dimostrazione che le amministrazioni locali e le imprese riescono ad attuare in modo soddisfacente le direttive europee. Non è positivo ancora invece l'*Indice di Autosufficienza Energetica*.

Forte è la voce che descrive l'*Integrazione Commerciale* dei beni e dei servizi, grazie anche al fatto che *Produzione Manifatturiera*

e *Case di Produzione* costituiscono il punto di forza di tutto il sistema economico regionale. Quanto alle *Istituzioni Creditizie*, il dato ha forte connotazione territoriale: emergono ancora una volta Bologna e Modena, mentre rimane bassa l'intensità degli *Investimenti Diretti Esteri*.

La provincia di Forlì-Cesena è invece la migliore per *Popolazione Attiva*, che definisce di conseguenza un ottimo grado performativo dell'*Interazione Sociale*. Molto alto è il numero degli studenti regionali che studiano in una sede degli Atenei emiliano-romagnoli: questo conferma da una parte la qualità e la varietà dell'offerta formativa proposta dalle Università, dall'altra il tentativo che esse hanno compiuto di legarsi al territorio urbano, rurale e funzionale in cui hanno attivato i diversi corsi di laurea.

Mentre alcuni settori come l'artigianato, la rete delle PMI, l'Università, le politiche per l'ambiente e la presenza di compagnie finanziarie costituiscono un buon fattore di territorializzazione, l'Emilia-Romagna è ancora un sistema geografico carente nell'ambito della *Localizzazione Strategica* e dell'*Innovazione Economica e Finanziaria*.

In riferimento alla *Qualità* (economica, sociale, sanitaria, ambientale), essa è elevata in quasi tutta la regione, soprattutto in riferimento al *PIL pro-capite* e al *Tasso di Occupazione*, sebbene negli ultimi mesi quest'ultimo dato abbia subito un ridimensionamento

a seguito della crisi economica globale. Così, se la Regione nel 2005 aveva già superato il 67% degli occupati, valore indicato come traguardo nella Strategia di Lisbona per quell'anno e sebbene si stesse avviando a superare quello del 70% fissato per il 2010, al 2012 il dato era ancora fermo al 67,9%. Confortante è però il valore relativo all'occupazione femminile, è salito nel 2012 al 61,9% superando il traguardo di Lisbona (60%).

La regione presenta più o meno omogeneamente un elevato livello di dotazione infrastrutturale, destinata soprattutto al turismo e particolarmente buona nelle province adriatiche e romagnole. Alto è anche il valore riferito agli *Investimenti Culturali*, mentre più deboli rispetto alla media europea sono gli *Investimenti per l'Accessibilità digitale e fisica*. Meno performante è invece la componente dell'*Attitudine alla Coesione* e al *Rischio di Esclusione Sociale*.

Sul primo influisce negativamente il livello dell'*Istruzione di Base*, mentre sul secondo il *Rischio di Esclusione dei Giovani*.

Va precisato, a nostro avviso, che questi indicatori non descrivono una deficienza strutturale (cosa che renderebbe difficile ogni tipologia di intervento), ma una risposta dell'economia regionale alle necessità della popolazione, che spesso non doveva troppo specializzarsi per trovare un impiego: il mercato del lavoro regionale ha sempre richiesto molta forza lavoro, includendo una buona

Tab. 1 – Le scelte politiche consigliabili per la competitività territoriale di Innovation and Research

<i>Innovation</i>	Support to trans-regional cooperative projects
<i>R&D</i>	Infrastructures
<i>Human Capital</i>	Supply of education
	Human capital internationalization
<i>Age</i>	Re-involvement of ageing people
	Social integration
	Poverty reduction
	Cultural integration
<i>Transport/Network</i>	Development of telecommunication networks

componente femminile, spesso per mansioni stagionali poco qualificate. Si dovrebbe quindi intervenire non tanto sul sistema socio-educativo (gli indicatori dimostrano che la Regione ha uno standard alto nella qualità dell'istruzione), bensì su quello economico, in modo cioè che l'istruzione trovi una giusta applicabilità in un sistema economico in crescita.

Altri indicatori riferiti al *Benessere* e alle *Pari Opportunità* sono invece molto positivi e la loro *performance* conferma che il settore sociale regionale riesce ad adattarsi alle esigenze di un mercato del lavoro in fase di transizione, e di contrastare il rischio della povertà anche grazie ad un sistema cultura-

le in grado di evolvere senza perdere la propria identità⁵. L'Emilia-Romagna trova nella coesione uno degli elementi di forza del suo modello di sviluppo, dimostrando di saper coniugare crescita economica e inclusione sociale, in un sistema in cui il livello della povertà è ancora molto basso.

Del resto, anche la percezione dei cittadini della *Qualità del Governo locale* è ancora molto alta rispetto al contesto nazionale, e il dato viene confermato dall'altissima (e storica) *Partecipazione alle Elezioni*. A chiudere il quadro positivo di questa determinante è il livello della *Qualità Ambientale*, fortemente collegato al grado di applicazione delle politiche di cui si è già parlato, nonché ad una altrettanto

buona capacità di *Gestione dei Rifiuti*. Anche l'ultima determinante, *Usa di Risorse e Fondi*, descrive una situazione di partenza molto buona, rispetto sia all'andamento delle altre regioni europee, sia a quello delle altre province italiane, con la sola eccezione di Piacenza e in taluni casi di Ravenna (in riferimento agli investimenti per il *Capitale Umano* e ad una non sempre positiva *Spesa dei Fondi*). Sicuramente, Piacenza ha sofferto di più esigue risorse economiche relative ai fondi Interreg III e ciò spiega gli scarsi investimenti pubblici rivolti a migliorare l'accessibilità e a garantire sostegno economico alle frange più deboli della società. Il quadro generale della regione descrive un

sistema territoriale diffusamente stabile e ben articolato al suo interno, che presenta però ancora alcune difficoltà nel processo di globalizzazione: esso verrebbe completato dalla capacità di utilizzare i *Fondi Strutturali* e di impiegare risorse economiche per la cooperazione interregionale europea.

4. POLITICHE E PROPOSTE PER L'ATTUAZIONE DELLA STRATEGIA DI LISBONA E GÖTHENBURG

La fase di territorializzazione dei dati appena descritti, che in termini geografici corrisponde alla loro contestualizzazione e interpretazione rispetto alle condizioni di partenza, alle criticità strutturali e alle potenzialità sociali, politiche e culturali, costituisce un importante strumento di analisi per riconoscere la capacità del territorio emiliano-romagnolo di adeguarsi e conformarsi alle esigenze imposte sia dall'integrazione europea sia dalla globalizzazione economica. Così, i dati assoluti, letti e analizzati in un contesto sistemico più ampio, assumono un peso e un significato diverso: Piacenza emerge come sistema territoriale attualmente marginale; diversamente Bologna si conferma come la provincia migliore, anche nelle risposte agli stimoli delle politiche che riceve.

Il buon livello di partenza delle nove province rispetto alla determinante *Innovazione e Ricerca* viene confermato dal processo di territorializzazione dei dati. Complessivamente, le

maggiori scelte di governance attuabili sono quelle riferite all'*Innovazione*, alla *Ricerca e sviluppo* (R&D), al *Capitale umano*, alla *Struttura per età* e alla *Rete di trasporti* (Tab. 1). Per fare qualche esempio, in riferimento alla diffusione dell'E-government nelle Istituzioni, per le province di Rimini, Ferrara e Ravenna (con un trend peggiore rispetto alle altre), sono necessarie sia politiche per l'Integrazione sociale, sia politiche per la Riduzione del livello di povertà: in contesti in cui la struttura economica non è del tutto stabile e dove le trame sociali possono presentare smagliature, appaiono indispensabili interventi mirati non esclusivamente alle dotazioni virtuali, ma a rafforzare il senso di identità e coesione. Un investimento anche minimo nelle politiche che sostengono il capitale umano riesce a influire su indicatori quali le *Strutture per la Formazione* (a Piacenza in particolare). Importanti miglioramenti si possono ravvisare anche nelle componenti riferite alle strutture per la ricerca e lo sviluppo (politiche di supporto a progetti cooperativi trans-regionali), nonché al livello di sviluppo delle ICT: investire nel capitale umano e nelle infrastrutture è uno dei primi passi che un'Amministrazione deve compiere di fronte alla necessità di uno sviluppo competitivo non solo su scala locale, ma anche su scala europea.

In riferimento alla determinante *Globale/Locale*, la situazione emiliano-romagnola non è

omogenea: accanto a Bologna, già in grado di coordinare azioni politiche e di sviluppo che attuano una soprattutto Piacenza sono ancora carenti. Anche in questo caso, si possono indicare politiche a sostegno del processo di sviluppo locale (Tab. 2).

Per fare un esempio, l'indicatore degli *Investimenti Diretti Esteri* potrebbe migliorare con il ricorso a politiche per l'occupazione, nonché per il consolidamento di *Reti e Trasporti*. Inoltre, interventi politici mirati e fra loro integrati possono influire anche sul livello di interscambio commerciale, soprattutto per Rimini, Ferrara e Piacenza: da una parte questo racconta sicuramente di una situazione di partenza non del tutto positiva, dall'altro, però, conferma la solidità e la dinamicità del sistema territoriale regionale, in grado di rispondere agli stimoli delle politiche di sviluppo. Le politiche a sostegno dello sviluppo delle telecomunicazioni, incrociate a interventi nel settore dell'Occupazione, riescono a migliorare le condizioni descritte dagli indicatori relativi alle *Istituzioni Creditizie* e alle *Compagnie Assicuratrici*, sostenendo soprattutto il percorso di rafforzamento del territorio piacentino.

Politiche volte a garantire la mobilità del lavoro, congiunte a quelle di sostegno per la Creazione di imprese e a quelle per la Salute pubblica, possono sia aumentare considerevolmente la quota della Popolazione Attiva, sia garantire la cosiddetta Interazione

Tab. 2 – Le scelte politiche consigliabili per la competitività territoriale di Global/Local Interaction.

<i>Employment</i>	Homogenisation of enterprise costs
	Support to enterprise creation
	Support to employer mobility
	Support equal opportunities
<i>Transport/Network</i>	Development of telecommunication networks
	Development of energy networks
	Increase of physical accessibility
<i>Natural Resources</i>	Use of renewable resources
<i>Climate</i>	Energy policies
<i>Public Health</i>	Social programme financing
	Support welfare

sociale. Inoltre, politiche di sostegno alla Mobilità del lavoro e alla Creazione di imprese, incrociate con interventi nel settore delle Telecomunicazioni e dell'Accessibilità fisica, diventano importanti fattori di crescita per il settore turistico, in particolare per il Turismo in entrata. Così, province come Forlì-Cesena, Ravenna e Ferrara, da sempre vincolate alla stagionalità del turismo balneare e a un livello medio-basso del grado di istruzione della popolazione, possono aumentare la propria ricettività, al pari di Bologna e Parma, città-traino per il settore. Il quadro complessivo regionale riferito alla Interazione sociale si viene così a perfezionare, puntando alla qualità del lavoro e favo-

rendo l'accessibilità virtuale, garantita anche dalla presenza delle Università e delle loro sedi decentrate. Sulla base di queste considerazioni riferite alla determinante *Globale/Locale*, l'Emilia-Romagna si caratterizza per una buona capacità di rendersi competitiva, riuscendo a rispondere con esito positivo agli stimoli e alle politiche territoriali.

La situazione della *Qualità della Regione* e delle sue province, lo si è detto, presenta indicatori con dati sicuramente confortanti. Alcuni interventi politici potranno così solamente omogeneizzare la situazione di alcune province, sollevando Piacenza da una fase di arretratezza e potenziando tutti gli altri sistemi territoriali. I principali interventi che

si possono progettare riguardano lo Sviluppo Economico, l'Innovazione e il Capitale Umano (Tab. 3).

La *Sanità* in Emilia-Romagna, pur con una situazione di partenza abbastanza positiva, non sembra ancora competitiva su scala europea. È quindi consigliabile il ricorso a politiche a sostegno del programma pubblico di finanziamento e della componente sicurezza, per il rafforzamento del sistema sanitario. È invece molto positiva la performance regionale in riferimento alla componente ricreativa (con il solo dato negativo di Piacenza) grazie soprattutto alla buona qualità della Ricettività e delle significative Opportunità Culturali. Per rafforzare questo e altri aspetti

Tab. 3 – Le scelte politiche consigliabili per la competitività territoriale di Quality.

<i>Innovation</i>	Technological/innovative dissemination of the enterprises and institutions
<i>R&D</i>	Development of recycling technology of waste
<i>Human Capital</i>	Supply of education
	Human capital internationalization
<i>Age</i>	Social integration
<i>Economic Development</i>	Support local productive identity
	Promotion of a global enterprise culture
	New business/service instruments
	Inflation control
	Internationalization of goods and services
<i>Transport/Network</i>	Development of Telecommunication networks
<i>Natural Resources</i>	Use of renewable resources
	Active protection of natural resources
<i>Public Health</i>	Social programme financing
	Safety

si rendono necessari il potenziamento e l'ottimizzazione dell'Accessibilità fisica. Se l'attenzione alla raccolta dei Rifiuti è positiva, va posta maggiore attenzione sull'andamento performativo della componente del Rischio naturale, ricorrendo a politiche per favorire l'Uso di risorse rinnovabili, la Protezione delle risorse naturali e la Riduzione dello spreco. Gli indicatori sino a qua analizzati e territorializzati raccontano di un andamento ad ogni modo positivo. Ciò definisce e spiega l'elevato grado di Coesione sociale, cui si possono affiancare gli indicatori riferiti alle Pari opportunità e al Benessere, che, congiuntamente a politiche di integrazione, possono ammortizzare un lievemente diffuso Rischio

di esclusione giovanile. Il territorio regionale appare dinamico e capace di adattarsi alle esigenze della globalizzazione da una parte e della continuità culturale dall'altra, probabilmente perché la sua struttura socio-economica rappresenta essa stessa un'importante risorsa di sviluppo e competitività. E questa *performance* viene rafforzata dall'andamento dell'ultima determinante indicata dall'Unione Europea come cardine dello sviluppo locale, *Risorse e Fondi*, per la quale si possono solamente indicare alcune *policies* che ottimizzino le dinamiche territoriali (Tab. 4).

Per fare un esempio, la componente delle Risorse economiche può migliorare se inter-

vengono politiche per l'Integrazione culturale e per ridurre il Digital divide, per garantire altresì la diffusione tecnologica e l'innovazione presso istituzioni e imprese. Parziali miglioramenti si possono ottenere anche per altri indicatori. L'intera regione e le province di Ferrara, Bologna, Parma e Piacenza appaiono ben predisposte a migliorare la propria accessibilità: fra le politiche consigliabili, quella forse più utile si riferisce al supporto alle Best Available Techniques. Inoltre, con politiche rivolte al reintegro della Popolazione anziana, all'Istruzione e all'Internazionalizzazione del capitale umano, città come Ravenna, Parma e Piacenza migliorano in termini di Spesa per il capitale umano.

<i>Innovation</i>	Bridging digital divide
	Technological/innovative dissemination of the enterprises and institutions
<i>R&D</i>	Support to BAT
<i>Human Capital</i>	Supply of education
	Human capital internationalization
<i>Age</i>	Re-involvement of ageing people
	Poverty reduction
	Cultural integration
<i>Economic Development</i>	New business/economic instruments
<i>Transport/Network</i>	Development of Telecommunication networks
	Development of Energy networks
	Increase of physical accessibility
<i>Natural Resources</i>	Use of renewable resources
<i>Climate</i>	Energy policies
	Flexible mechanisms
<i>Public Health</i>	Support welfare

Tab. 4 – Le scelte politiche consigliabili per la competitività territoriale di Resources and Funds.

Il quadro complessivo della regione appare sostanzialmente buono e mette in luce che, laddove sono presenti parziali fattori di criticità, i sistemi locali presi in esame sono ben predisposti al cambiamento: ciò sta dunque a dimostrare la dinamicità con cui il territorio emiliano-romagnolo si inserisce nelle reti italiane ed europee.

5. UNA VALUTAZIONE DI SINTESI

Lo studio sui quattro indicatori sintetici e compositi di ESPON condotto secondo la metodologia STeMA restituisce un quadro sostanzialmente positivo dell'Emilia-Romagna e delle sue province, passibile tuttavia di ulteriore miglioramento attraverso scelte

politiche mirate ai differenti sistemi urbani e territoriali.

Rispetto a Innovazione e Ricerca le scelte di *governance* attuabili sono riferite agli investimenti sul capitale umano, sull'innovazione, sulla rete della ricerca e del trasferimento tecnologico. Il potenziamento delle infrastrutture per la ricerca avviata a suo tempo dal Programma Regionale per la Ricerca Industriale, l'Innovazione e il Trasferimento Tecnologico (Regione Emilia-Romagna, 2003) e la realizzazione della Rete Alta Tecnologia dell'Emilia-Romagna, avviata nel 2004⁶, sono altrettante premesse per uno sviluppo competitivo a scala locale ed europea. Le maggiori criticità si rilevano

nella provincia di Piacenza, dove si avverte la necessità di un intervento integrato relativo a tutte le voci considerate, e in misura inferiore in quelle di Rimini e Ferrara, dove l'intervento andrebbe rivolto a migliorare la *Società Virtuale* ovvero l'uso delle nuove tecnologie. Rimini poi denuncia carenze relative al capitale umano, cui dovrebbe ovviare la formazione, favorita dalla presenza di uno dei poli romagnoli dell'Ateneo.

Una considerazione analoga può essere fatta circa all'*Uso di Risorse e Fondi*. Le risorse del territorio e il loro uso per lo sviluppo economico competitivo descrivono una situazione che richiede non tanto azioni incisive quanto interventi di consolidamento delle

scelte politiche e programmatiche operate, privilegiando il sostegno al *Capitale Umano* e alle *Reti di Trasporto* soprattutto a Ravenna, Ferrara e Parma.

Quanto a *Interazione Globale/Locale* si può notare un andamento meno dinamico sia su scala regionale sia su scala provinciale. Le politiche che possono migliorare le performance territoriali si riferiscono all'Occupazione, al sostegno alla creazione di Imprese e alla *Mobilità del Lavoro*, e ancora una volta alle politiche di *Accessibilità* e cioè dei trasporti e delle infrastrutture. Tutto ciò può trarre vantaggio dalla concomitanza di adeguate politiche energetiche con il ricorso a Risorse Rinnovabili, dalla sostenibilità dei

processi produttivi e da un utilizzo sostenibile delle risorse, estendendo anche gli strumenti volontari per la gestione dell'ambiente di certificazione di processo e di prodotto⁷. In questo senso Bologna esprime la *performance* migliore, seguita dalla Regione nel suo complesso, da Parma e dalla restanti province mentre Piacenza risulta ancora lontana dall'obiettivo di uno sviluppo sostenibile e competitivo.

Il livello di *Qualità*, in termini di qualità della vita, qualità dell'ambiente, qualità di governo e qualità di coesione sociale, risulta in generale molto alto sia per l'intera regione sia per le singole province. Ulteriori miglioramenti possono scaturire dalla promozione del *Ca-*

pitale Umano e di uno sviluppo economico mirato al rafforzamento dell'identità economico-produttiva locale e dalla promozione di una cultura internazionale di impresa. Qui possono entrare variamente in gioco politiche specifiche rivolte alla *Salute Pubblica*, alle *Risorse Naturali*, a nuove tecnologie di *Riciclaggio dei Rifiuti* e all'*Integrazione Sociale*, sempre legate all'efficienza della *Rete Infrastrutturale del territorio*. Tutto ciò ha trovato conferma nell'analisi SWOT condotta nel 2007 dalla stessa Regione.

Il sostanziale allineamento delle politiche territoriali dell'Emilia-Romagna agli obiettivi di Lisbona/Göthenburg trova forte sostegno, oltre che dai documenti programmatici e dai

programmi operativi regionali, dalla partecipazione della Regione, unica in Italia, al Lisbon Region Network, una rete di regioni europee, simili per profilo socio-economico e unite dalla medesima ambizione di raggiungere risultati importanti per lo sviluppo implementando la strategia di Lisbona.

È possibile affermare, come nota conclusiva, che sussiste una sostanziale coerenza tra le scelte politiche e le priorità consigliate dalla territorializzazione dei dati da una parte, e le scelte programmatiche e operative elaborate dalla Regione per il periodo in corso 2007/2013 di programmazione dei Fondi Strutturali europei dall'altra, che vedono in capo alla lista: ricerca, capitale umano, competitività del sistema produttivo, sostenibilità energetica e infrastrutture, che dovranno essere necessariamente declinate, così come l'analisi ha dimostrato, sui differenti caratteri e sulle criticità dei sistemi urbani e territoriali della regione.

NOTE

[1] Pur nell'impostazione comune della ricerca (paragrafo 1), Silvia Gaddoni ha curato la stesura dei paragrafi 2 e 5, Filippo Pistocchi quella dei paragrafi 3 e 4.

[2] Per una disamina esaustiva del metodo STeMA (Sustainable Territorial Environmental Management Approach) e dei passaggi fondamentali della ricerca si rinvia ai saggi di M.Prezioso, *La dimensione territoriale della strategia Lisbona-Göteborg: l'approccio concettuale e metodologico*, Bollettino della Società Geografica Italiana, n.1, 2006, pp.9-34; di M.Prezioso, R.Gemmiti, I.Carbonaro contenuti in Geotema, n.31-32, 2009, e in particolare al volume a cura di M.Prezioso, *Competitiveness in sustainability: the territorial dimension of Lisbon/Göthenburg processes in Italian regions and provinces*, Pàtron Editore, Bologna 2011. Per una trattazione più ampia e completa della sua applicazione all'Emilia-Romagna si rinvia ai contributi di S.Gaddoni e F.Pistocchi, *L'Emilia-Romagna e l'Europa*.

Dinamiche, progetti e proposte per uno sviluppo urbano e territoriale competitivo, in Geotema, *Competitività in sostenibilità: la dimensione territoriale nell'attuazione dei processi di Lisbona/Göteborg nelle regioni e nelle province italiane*, n. 31-32, 2007, 2009, pp.60-72; *Emilia-Romagna and Europe. Dynamics, projects and proposals for a competitive urban and territorial development* in Maria Prezioso (edited by) *Competitiveness in sustainability: the territorial dimension in the implementation of Lisbon/Göthenburg processes in Italian regions and provinces*, Pàtron Editore, Bologna 2011, pp.137-168, di cui il presente saggio risulta rielaborazione sintetica.

[3] Per L'Emilia-Romagna i principali Programmi Operativi hanno riguardato la Cooperazione Territoriale Europea 2007-2013, il Programma Operativo Regionale Competitività e Occupazione FESR, il Programma Operativo Regionale Competitività e Occupazione FSE, Programma Operativo Regionale di Sviluppo Rurale e il Fondo per le Aree

Sottoutilizzate (FAS).

[4] Piacenza ha da sempre gravitato sul lombardo-veneto. Basti solo pensare che l'unica istituzione universitaria della provincia è una succursale della Cattolica di Milano.

[5] Per esempio, è storicamente riconosciuta l'importanza delle Casse Rurali ed Artigiane, che, tra la fine dell'800 e i primi anni del '900 contribuirono a rafforzare il dialogo fra città e campagna, quindi fra cultura contadina ed emergente imprenditoria locale. Ricevettero ampio consenso popolare: l'agricoltura romagnola, condotta per lo più col sistema della colonia e del bracciantato, era molto povera e per questo motivo non dava garanzie di sopravvivenza alle numerose famiglie che vi lavoravano. Le Casse Rurali svolsero quindi un ruolo di promozione sociale e culturale, contribuendo alla diffusione di forme di aggregazione.

[6] La Rete Alta Tecnologia dell'Emilia-Romagna, il cui obiettivo consiste nella ricerca industriale e sviluppo tecnologico per fornire soluzioni

concrete ai fabbisogni delle imprese, è incardinata su sei piattaforme tematiche (agroalimentari, costruzioni, energia e ambiente, meccanica e materiali, ICT e design, scienze della vita), per aggregare le competenze, e localizzata in dieci tecnopoli distribuiti sul territorio regionale. La gestione della rete e il coordinamento dei programmi di lavoro sono affidati ad ASTER, consorzio tra università, centri di ricerca, associazioni imprenditoriali e amministrazioni regionali.

[7] Per quanto riguarda le certificazioni EMAS la Regione si colloca al primo posto in Italia, soprattutto nel settore agroalimentare. Tra le province si distinguono, con il maggior numero di certificazioni Parma e Bologna. L'Emilia-Romagna si colloca poi al terzo posto per la diffusione di certificazioni ambientali ISO 14001. In capo alla lista sempre la provincia di Bologna, seguita da Modena, Reggio e Parma. Sono in crescita anche le certificazioni di prodotto con i marchi ECOLABEL e DAP/EDP.