

1. PRINCIPI PER LA LOCALIZZAZIONE DI UN'AREA ECOLOGICAMENTE ATTREZZATA





1.1 COME SCEGLIERE LA LOCALIZZAZIONE DI UN'AREA TECNOLOGICAMENTE ED ECOLOGICAMENTE ATTREZZATA

Da tempo le politiche di sviluppo hanno identificato nelle opportunità localizzative un fattore determinante per favorire il consolidamento e la crescita dei sistemi produttivi locali.

Strumenti europei, nazionali e regionali pongono attenzione alla progettualità che in maniera integrata riqualifica aree produttive esistenti, migliorando i livelli prestazionali dal punto di vista logistico, ambientale e tecnologico e guidando lo sviluppo verso la realizzazione di "aree produttive di seconda generazione" che nel progetto EcolAND sono state definite TEEA (Technologically and Environmentally Equipped Areas).

Le nuove politiche di programmazione del territorio danno importanza ad una nuova visione dell'espansione industriale: non è più sufficiente attrezzare aree industriali secondo le caratteristiche consuete: strutture viarie, parcheggi, layout dei lotti, standard di servizio, ecc.

Tutto ciò non è più in grado di far sì che i comportamenti localizzativi delle aziende assicurino la sostenibilità ambientale ed una competitività territoriale che oggi si gioca sempre più sulle dotazioni ed i vantaggi nuovi, di tipo materiale (accessibilità, qualità insediativa ed ambientale, organizzazione dell'insediamento), ed immateriale (accesso all'informazione ed alla conoscenza, capitale umano professionale, efficienza amministrativa, capacità gestionale e negoziale), nella prospettiva di raggiungere obiettivi di sviluppo di impresa certi e proiettati nel lungo periodo.

1.2 METODI PER LA LOCALIZZAZIONE DI AREE ECOLOGICAMENTE ATTREZZATE

Per individuare la localizzazione di una nuova TEEA o per decidere quale, tra le infrastrutture a scopo produttivo esistenti, riconvertire in TEEA, si deve partire dall'analisi delle informazioni relative al territorio. Le due domande a cui possiamo essere chiamati a rispondere sono:

- dato un territorio di riferimento, individuare la migliore localizzazione possibile dal punto di vista geomorfologico, infrastrutturale, di salvaguardia ambientale e socio-economico, per la nuova area industriale. Quindi dato un territorio cercare all'interno di esso la migliore localizzazione per l'infrastruttura.
- Data un'ipotesi localizzativa per una nuova TEEA o ipotizzata la trasformazione in TEEA di un'area industriale esistente, verificarne la coerenza e la fattibilità rispetto all'assetto geomorfologico, infrastrutturale, ambientale e socio-economico dell'area vasta su cui questa andrà ad impattare. Quindi partendo da una ipotesi di localizzazione, verificare che sia la migliore per la realizzazione dell'infrastruttura.

La risposta ad entrambi i quesiti, trattandosi di quesiti complessi che devono tener conto di molteplici dati da considerare contemporaneamente e da comparare, si presta ad una analisi interdisciplinare supportata da moderni strumenti informatici, come ad esempio i Sistemi Informativi Geografici.

Le componenti da vagliare per valutare la localizzazione sono quindi sia di natura socio-economica, che territoriale, che ambientale e sono riferite ad un'area vasta, superiore al comparto produttivo e all'area limitrofa. Questa è la vera nuova sfida per la localizzazione e progettazione: l'area ecologicamente e tecnologicamente attrezzata si inserisce in un contesto territoriale ed ambientale in modo da ridurne al minimo gli impatti negativi e da valorizzarne i punti di forza e le opportunità. La loro valenza è quindi misurabile ad una scala sovra-comunale, in quanto impatta su un territorio più ampio rispetto alla loro localizzazione puntuale.



1.3 LE DIMENSIONI E I CONTENUTI DEL TERRITORIO DA STUDIARE

Il territorio di riferimento da analizzare è l'“area vasta” ossia l'area sovracomunale sulla quale la TEEA produce effetti ed impatti (impatto ambientale, aumento dei volumi di traffico, aumento della richiesta di residenza, creazione di un indotto, creazione di relazioni tra la TEEA e le aree produttive “tradizionali” esistenti, ecc.).

Per rispondere ai quesiti sulla localizzazione si dovranno quindi analizzare approfonditamente le caratteristiche dell'area vasta considerando tutte le informazioni possibili relative a territorio, infrastrutture, economia e geografia economica, ambiente ed in particolare:

- dati socio-economici:
 - demografia: popolazione, grado di istruzione, disponibilità di forza lavoro qualificata, settori produttivi, indice di specializzazione, tasso di nati-mortalità imprenditoriale, indice di dinamismo economico, propensione all'esportazione, indice di specializzazione dell'export, ed altri indicatori di natura socio-economica.
 - Dati economico-finanziari sulle imprese presenti, sui relativi settori di attività, sugli occupati, altri indicatori economico-finanziari, per arrivare fino all'eventuale georeferenziazione delle imprese esistenti.
 - Sistemi di servizi alle imprese (di natura finanziaria, logistica, consulenza ambientale, consulenza legale, ecc.).
 - Università, centri di ricerca, centri di formazione professionale.

Oggi con le moderne tecniche informatiche tutti questi dati (che possono essere recuperati nella banca dati dell'Archivio Unico Regionale delle Imprese – Infocamere 2000 - o dall'ottavo Censimento Industria & Servizi - ISTAT 2001) possono essere geo-referenziati non solo alla scala comunale, ma addirittura a quella della sezione censuaria, ottenendo una visualizzazione diretta dei dati su una rappresentazione del territorio di riferimento e consentendo quindi un confronto degli stessi con altri parametri per natura più rappresentabili su cartografia.

- Dati urbanistici:

- Stumenti urbanistici vigenti, loro previsioni relative all'uso del suolo ed all'assetto e sviluppo del territorio.
- Infrastrutture esistenti e di progetto: centri urbani, rete autostradale, stradale, ferroviaria ed idroviaria, aeroporti, porti, caselli autostradali, interporti, centri intermodali, reti di trasporto pubblico e relative stazioni/fermate, reti e sistemi di trasporto merci, Infrastrutture per il commercio, ecc.
- Aree produttive esistenti (industriali, artigianali, commerciali e terziarie), loro caratteristiche infrastrutturali specifiche (reti tecnologiche presenti al loro interno), loro grado di utilizzo e disponibilità di spazi.
- Aree protette: elementi di rilevanza storico culturale, parchi naturali ed altre aree protette (inclusi gli “Habitat” dir.92/43/EEC).
- Dati geomorfologici:
 - Litologia e geologia, morfologia, idrologia ed idrogeologia, rischi geologico, idrogeologico ed idraulico.
 - Elementi di biodiversità floro-faunistica, componenti specifiche del paesaggio.
- Dati ambientali:
 - fattori di pressione ambientale: produzione di rifiuti solidi, emissioni liquide e gassose; inquinamento e degrado dei suoli; rumore, impianti sottoposti a direttiva IPPC (dir.96/61/EEC), siti industriali contaminati, volumi di traffico; grado di frammentazione antropica dei sistemi naturali.
 - Reti tecnologico-ambientali: reti di adduzione, smaltimento e depurazione acque; infrastrutture per la raccolta e lo smaltimento delle acque meteoriche nelle aree urbanizzate; siti di smaltimento, recupero, valorizzazione dei rifiuti solidi, reti energetiche; reti di telecomunicazione.

Un altro effetto fondamentale che può avere il censimento e la registrazione di queste informazioni è quello di dare alla programmazione urbanistica l'idea dell'ef-



fettivo assetto del territorio ed in particolare dell'effettivo stato di urbanizzazione: cioè di essere uno strumento utilizzabile per evitare l'effetto di "dispersione", ossia di eccessiva frammentazione, delle aree industriali. Può altresì contribuire ad una razionalizzazione ed ottimizzazione delle urbanizzazioni a scopo produttivo già previste dagli strumenti urbanistici e/o già attuate divenendo un valido supporto per il governo del territorio. Riassumendo, questa prima fase di studio della "localizzazione" è finalizzata a raccogliere dati quantitativi e qualitativi inerenti i diversi ambiti interessati dalla verifica di fattibilità della TEEA (stadio di pre-progettazione), quali le dinamiche economiche, i sistemi ambientali coinvolti, la pianificazione dei sistemi insediativi, lo sviluppo delle reti tematiche, la gestione energetica ecc.; ciò per rispondere al criterio di una corretta localizzazione dell'area e fornire al contempo le prime indicazioni sulle modalità della sua progettazione.

Nel realizzare l'inquadramento economico sarà quindi rilevante analizzare la concentrazione dei settori produttivi di rilievo nell'area vasta, cogliere la domanda di servizi avanzati delle aziende del territorio, stimare la tipologia della domanda di nuove aree produttive artigianali o industriali, comprendere i processi di espansione delle imprese e la loro disponibilità a localizzarsi in un'area dotata di servizi all'avanguardia.

L'analisi dello stato della pianificazione territoriale dovrà consentire di cogliere quali altre aree sono state destinate ad uso produttivo dai comuni dell'area vasta, quali sono le aspettative di crescita localizzativa, quali le indicazioni programmatiche per la viabilità ed il trasporto delle merci nell'area.

Infine l'inquadramento urbanistico e ambientale ha una doppia finalità: definire dei parametri urbanistici ed ambientali da approfondire e da tenere in considerazione nella progettazione delle aree di seconda generazione e avere una base di riferimento di esperienze in qualche misura assimilabili alle aree ecologicamente attrezzate (esempi di "simbiosi industriale",

parchi tecnologici, parchi scientifici ecc.).

In particolare, per questo ultimo aspetto, si dovrà procedere a mappare le esperienze di rilievo assimilabili al progetto da sviluppare considerando le infrastrutture realizzate, i servizi innovativi erogati, i vantaggi diretti ed indiretti per le imprese e per il territorio derivanti da tali servizi, verificare la capacità di assorbimento degli impatti collegati all'area produttiva sull'area vasta nella quale è inserita, rispetto alla "capacità di carico" del sistema territoriale-ambientale nel suo complesso¹.

¹ Nel caso della Regione Emilia-Romagna, tali informazioni saranno di supporto alla realizzazione della Valutazione di Sostenibilità Ambientale e Territoriale, prevista dalla Legge Regionale 20/2000 sulla tutela e l'uso del territorio.

1.4 L'USO DEI GIS PER LA LOCALIZZAZIONE DI UNA TEEA

Per facilitare l'analisi sinottica di tutte le informazioni di cui sopra gli strumenti principe da utilizzare sono i Sistemi Informativi Geografici (GIS) in cui questi dati possono essere letti sia direttamente su una mappa del territorio, sia come dato alfanumerico associato. È possibile inoltre creare schemi, diagrammi e mappe tematiche per facilitare l'interpretazione dei dati raccolti e per consentirne una visualizzazione ed una lettura contemporanea. Questo avviene sia per le classiche informazioni territoriali rappresentate in formato grafico vettoriale: caratteristiche geografiche e geo-morfologiche, confini amministrativi, infrastrutture presenti e di progetto, vincoli di tutela ambientale, perimetrazione dei parchi naturali, stradari, centri urbani, aree industriali, servizi presenti sul territorio, presenza di poli funzionali, ecc.; ma avviene anche per dati socio-economici come tutti i dati relativi alla popolazione, quelli relativi alle aziende insediate, alle filiere produttive ed ai distretti, alle colture agricole presenti, e tutti i dati che in generale normalmente sono censiti dalle amministrazioni pubbliche e dalle camere di commercio. Anche questo secondo tipo di dati, in formato alfanumerico, grafico o testuale, può essere associato al territorio di riferimento.

Ovviamente, l'unica caratteristica comune a tutte le informazioni raccolte in un GIS è l'applicazione di un criterio spaziale alle modalità di ricerca ed archiviazione, ossia che siano individuabili le coordinate a cui riferire il dato in un sistema di riferimento terrestre:

- nel caso di informazioni relative al territorio è necessario semplicemente avere le coordinate di alcuni punti di riferimento relativi al dato geografico da inserire nel GIS (strada, fiume, ferrovia, centro urbano, ambito produttivo, ecc.).
- Nel caso di dati numerici, quali quelli di natura socio-economica si dovrà georeferenziare le varie porzioni del territorio da analizzare (ad esempio le sezioni censuarie) con i loro confini, si dovrà poi attribuire a queste un codice di riferimento (ad esempio il codice ISTAT nel caso delle sezioni censuarie italiane) e associare poi nel GIS i vari dati al codice di riferimento scelto.

Altro vantaggio è che con i sistemi informativi territoriali è immediato fare comparazioni e valutazioni incrociate dei dati citati in precedenza, georeferenziati sulla stessa cartografia digitalizzata. Così come immediato può risultare stabilire le dinamiche di variazione nel tempo e nello spazio, consentendo di individuare con facilità e rapidità punti di forza e debolezza del territorio. Se applichiamo tutto ciò alla ricerca della migliore localizzazione di una TEEA o alla verifica di una scelta localizzativa effettuata secondo altri criteri per una TEEA, si possono ottenere risposte che riducono al minimo i margini di errore permettendo un maggior grado di consapevolezza sui risultati delle decisioni e sui conseguenti impatti positivi e negativi per il territorio di riferimento.

1.5 DALL'AREA VASTA AGLI ACCORDI TERRITORIALI: LA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE A SCALA SOVRACOMUNALE

Per quanto attiene la Regione Emilia Romagna, attraverso la LR 20/2000 sono stati introdotti concetti fondamentali e innovativi nell'assetto degli strumenti e della gerarchia della pianificazione del territorio.

Più in dettaglio, la normativa regionale identifica, per quanto riguarda le aree ecologicamente attrezzate, due strumenti principali per assicurare la dimensione sovracomunale ed il governo di questi processi a "scala ampia". Si tratta degli accordi territoriali e del meccanismo della perequazione.

Entrambi gli strumenti, fra loro complementari, possono validamente dare risposta ad una esigenza che si innesca nelle amministrazioni locali quando sono promotrici di (o vengono coinvolte in) un progetto di realizzazione di un sito industriale sovracomunale ecologicamente attrezzato: compensare le esternalità che queste infrastrutture comportano ed equilibrare fra le diverse istituzioni, partner del progetto, eventuali vantaggi e svantaggi derivanti da precise scelte di crescita urbanistica sostenibile.

Quanto segue contiene delle prime indicazioni sul ruolo regolatore e di equilibrio che questi due strumenti possono svolgere nella realizzazione di aree ecologicamente attrezzate.

1.5.1 ACCORDI TERRITORIALI

Gli accordi territoriali mirano al raggiungimento di un duplice obiettivo: da un lato "dare voce" ad un raggruppamento di comuni afferenti ad un'area vasta, definita più che su criteri strettamente amministrativi, su criteri di omogeneità territoriale, economica e socio-demografica. Dall'altro, essi rappresentano una forma di "governance" innovativa, che parte "dal basso" e che tende a promuovere una specifica forma di concertazione fra comuni e Amministrazione Provinciale. Inoltre, la legge regionale 20/2000 attribuisce alle Province il ruolo di promotore di accordi territoriali qualora questi siano diretti a definire gli interventi di livello sovracomunale mediante i quali dare attuazione al P.T.C.P.

Gli accordi territoriali consentono anche, ad un gruppo di comuni appartenenti all'area vasta, di definire in maniera condivisa obiettivi strategici riferiti alle scelte insediative delle attività produttive che si intende attuare per quella data area.

Infine, ad una lettura dell'atto di indirizzo e coordinamento della Regione Emilia Romagna – ad oggi ancora in bozza - gli accordi territoriali potranno essere la sede all'interno della quale i comuni e le province interessate definiscono:

1. lo studio di fattibilità inerente le tipologie di attività che potranno insediarsi nell'area ecologicamente attrezzata e inerente le soluzioni di massima ipotizzate per dotare l'area di infrastrutture tali da raggiungere requisiti ambientali di qualità;
2. le linee di indirizzo, alla base dell'accordo stesso, oggetto del lavoro del "Comitato di Indirizzo" che controlla l'attuazione della politica ambientale dell'area ecologicamente attrezzata da parte del soggetto gestore (aspetto che verrà più diffusamente trattato nel prossimo capitolo);
3. i criteri per la scelta del soggetto gestore;
4. l'istituzione del Comitato di Indirizzo.

Nel medesimo documento regionale, si declinano con maggiore precisione le disposizioni previste per gli accordi territoriali indicate nell'art.15 della LR 20/2000.

Gli accordi, devono prevedere l'identificazione del Comune capofila che avrà la responsabilità della pianificazione "operativa" dell'area ecologicamente attrezzata e del coordinamento con gli altri enti territoriali che partecipano al Comitato di Indirizzo. Inoltre l'accordo territoriale, dovrà prevedere le modalità di redistribuzione delle risorse fra le amministrazioni locali coinvolte nel piano sovracomunale, secondo criteri di perequazione territoriale.

E' indubbio che uno dei cardini per la creazione di una nuova area ecologicamente attrezzata sia la definizione di un accordo territoriale, nel quale siano previsti anche i termini che garantiscono un effetto di compensazione fra costi e benefici di una scelta di programmazione territoriale. Costi e benefici che dovranno essere valutati, in modo proporzionale, agli effetti prodotti dal nuovo ambito produttivo sulle singole realtà municipali coinvolte nel piano sovracomunale, e dalle risorse messe in campo dalle stesse amministrazioni locali.

Anche in questo caso lo studio dei fenomeni che possono caratterizzare un disequilibrio territoriale e quin-

di un effetto di spiazzamento per un territorio dato, ha prodotto una vasta bibliografia alla quale si rimanda per ulteriori approfondimenti.

In altre parole, gli accordi territoriali consentono, ai sottoscrittori, di definire obiettivi e porre in atto misure finalizzate a compensare ed equilibrare esternalità negative, di carattere territoriale, ambientale e fiscale.

1.5.2 PEREQUAZIONE

Sulla base di quanto sopra esposto, la fase di progettazione di nuove aree ecologicamente attrezzate sovracomunali non può prescindere dalla valutazione di un meccanismo di governance del territorio denominato perequazione.

Il concetto di perequazione viene abitualmente applicato in due ambiti molto specifici: quello urbanistico e quello economico.

Nel linguaggio urbanistico si intende generalmente per perequazione quel principio la cui applicazione tende ad ottenere due effetti concomitanti e speculari: la giustizia distributiva nei confronti dei proprietari dei suoli chiamati ad usi urbani e la formazione, senza espropri e spese, di un patrimonio pubblico di aree a servizio della collettività.

Per quanto riguarda il profilo economico, nell'accezione generale, si esplica nell'operazione di riequilibrare le disparità che possono emergere nelle diverse basi imponibili di un determinato sistema socio-economico al fine di redistribuire le risorse ottenute per garantire i servizi essenziali minimi a tutti i cittadini ².

¹ Documento "Proposte sul federalismo fiscale in attuazione del titolo V della costituzione" - Regione Emilia Romagna, UPI, Anci,UNCEN, legautonomie, CALER.



Partendo dal connubio di questi due concetti, per perequazione territoriale si intende la determinazione di strumenti finanziari e gestionali finalizzati all'equa ripartizione dei benefici e dei costi derivanti dalle scelte di pianificazioni urbanistiche sovracomunali, concordate dalle municipalità coinvolte nella pianificazione stessa.

Pertanto, la creazione di aree produttive sovracomunali ed ecologicamente attrezzate richiede inevitabilmente anche una riflessione sul rispettivo meccanismo di perequazione da attuare, agendo sui possibili squilibri economici e territoriali che si manifestino tra il Comune che ospita il nuovo (o convertito) sito ed i Comuni circostanti.

In sintesi la perequazione territoriale fa ricorso anche a strumenti di tipo "economico" attraverso i quali si compensano i maggiori costi – o maggiori vantaggi – derivanti da scelte di pianificazione territoriale che fanno convergere l'espansione industriale in un comune definito.

Gli elementi da tenere in considerazione sono molteplici ma in questa sede ne indichiamo tre che maggiormente caratterizzano l'aspetto perequativo dell'accordo territoriale:

1. ripartire in modo possibilmente equo i costi di investimento;
2. redistribuire e compensare le eventuali entrate del Comune che, a fronte dell'area sovracomunale ecologicamente attrezzata, otterrà presumibilmente un incremento degli introiti derivanti dalle voci di fiscalità locale quali oneri di urbanizzazione e ICI;
3. considerare l'insediamento produttivo come parte di una più ampia strategia di progettazione del sistema sovracomunale del territorio. In quest'ottica si possono prevedere forme di compensazione mediante la realizzazione di infrastrutture a servizio dei comuni presso i quali non insiste "fisicamente" l'area ecologicamente attrezzata.

L'applicazione della perequazione territoriale non è in linea di principio limitata alle sole aree tecnologicamente ed ecologicamente attrezzate ma può riguardare scelte di pianificazione di scala sovracomunale quali aree di riconversione industriale, ripristini ambientali, localizzazione di infrastrutture pubbliche con funzione strategica ecc..

Le esperienze ad oggi maturate in Emilia Romagna sono ancora poche e costituiscono dei veri e propri test pilota.

Le aree territoriali che hanno già affrontato questo aspetto hanno costituito un "Fondo di compensazione" che introita da un lato i vantaggi di fiscalità locale del Comune che ospita l'area ecologicamente attrezzata e dall'altro finanzia interventi infrastrutturali di miglioramento al sito industriale ma anche a favore dei comuni limitrofi dell'area vasta (i quali possono risentire delle sopra citate esternalità negative quali: mobilità, erogazione di servizi a fronte di teoriche minori entrate fiscali ecc.).

Attraverso il Fondo è quindi possibile finanziare:

- le infrastrutture necessarie alla conversione del sito industriale in area ecologicamente attrezzata,
- la realizzazione di opere il cui interesse è condiviso dai comuni sottoscrittori dell'accordo territoriale,
- opere localizzate nei singoli comuni purché a carattere compensativo.

Appare chiaro come la perequazione territoriale si manifesti come un importante strumento per la definizione di modelli di governance fra i diversi livelli istituzionali, che hanno il ruolo di mitigare e superare gli effetti negativi della concorrenza fra i territori, considerando molteplici fattori economici e territoriali.

