

# PIANO TERRITORIALE REGIONALE DELL'EMILIA-ROMAGNA

Una regione attraente  
L'Emilia-Romagna nel mondo che cambia

1





**Gian Carlo Muzzarelli**

Assessore alla Programmazione e sviluppo territoriale,  
cooperazione col sistema delle autonomie, organizzazione

**On. Bruno Solaroli**

Capo di Gabinetto del Presidente della Giunta Regionale

**Enrico Cocchi**

Direttore Generale alla Programmazione Territoriale e Negoziata,  
Intese, Relazioni Europee e Relazioni Internazionali

**Paolo Mattiussi**

Responsabile del Servizio Programmazione Territoriale e  
Sviluppo della Montagna, responsabile del procedimento

\*

Il Piano Territoriale Regionale è stato elaborato dal Servizio Programmazione  
Territoriale e Sviluppo della Montagna con la collaborazione di  
ERVET S.p.A. e il supporto di tutti i Servizi della Regione.

La redazione finale del Piano è stata predisposta da:  
Caterina Brancaleoni, Enrico Cocchi, Luigi Costi, Craziella Guaragno,  
Paola Maccani, Stefano Marani, Paolo Mattiussi, Alessandro Selva

PIANO TERRITORIALE REGIONALE  
DELL'EMILIA-ROMAGNA  
Coordinamento editoriale:  
Regione Emilia-Romagna  
Agenzia Informazione e Ufficio Stampa della Giunta  
v.le Aldo Moro, 52 - 40127 Bologna  
Homina Pdc Comunicazione  
Via del Monte, 10 - 40126 Bologna

Finito di stampare nel maggio 2010  
presso Grafiche Damiani srl, Bologna  
su carta naturale riciclata al 100% Revive Pure White Offset

# PIANO TERRITORIALE REGIONALE DELL'EMILIA-ROMAGNA

Una regione attraente  
L'Emilia-Romagna nel mondo che cambia



# Indice

<b>1. Introduzione</b>	7
<b>2. La speranza di futuro</b>	11
<b>3. L'Emilia-Romagna in un mondo che cambia</b>	13
<b>4. Lavori e saperi: un patto con i cittadini per l'Emilia-Romagna di domani</b>	17
<b>5. Green economy e innovazione per l'economia e la società del futuro</b>	21
<b>6. Una società della conoscenza</b>	27
<b>7. Una società solidale e sicura, una comunità aperta</b>	31
<b>8. La regione-sistema</b>	37
<b>9. Democrazia e governance</b>	45



# 1.

## Introduzione

**D**al secondo dopoguerra ad oggi l'Emilia-Romagna ha raggiunto traguardi di sviluppo economico e di qualità della vita che la collocano tra le regioni più avanzate dell'Europa e del mondo.

I suoi marchi e prodotti agricoli e industriali, le sue Università, i suoi servizi sociali e sanitari, le sue eccellenze formative, la sua tradizione di autogoverno sono conosciuti in tutto il mondo e hanno fatto parlare tutto il mondo.

L'identità e la forza dell'Emilia-Romagna si sono formate storicamente grazie all'innesto, su più antiche virtù civiche e sulla tradizione risorgimentale, dei grandi filoni culturali e politici del cattolicesimo sociale e popolare, del pensiero liberale e repubblicano e del movimento operaio e socialista, la cui convergenza ha portato alla Resistenza, alla Costituzione e all'affermazione del valore della libertà e della dignità della persona.

In Emilia-Romagna ciò si è tradotto in un generale e condiviso riconoscimento del valore del lavoro, della dignità del lavoratore e della importanza del suo apporto autonomo e creativo alla vita dell'impresa.

La promozione della persona e il sostegno alle famiglie hanno trovato una importante risposta nella costruzione di una rete diffusa e moderna di servizi sociali e sanitari.

Contemporaneamente è cresciuto il riconoscimento del valore e del ruolo dell'impresa, come luogo non solo di produzione del reddito, ma di crescita della professionalità, di applicazione e sviluppo della cultura scientifica e tecnologica, di innovazione e apertura internazionale.

La cultura del lavoro e dell'impresa si è profondamente radicata nel tessuto sociale, dando vita ad un sistema forte e dinamico di piccole e medie imprese e di imprese cooperative, e gli imprenditori dell'Emilia-Romagna hanno saputo creare, sviluppare e rinnovare imprese che si sono affermate sui mercati internazionali e hanno saputo costantemente tenere il passo o porsi all'avanguardia dei cambiamenti.

Gli emiliano romagnoli hanno coniugato, nella loro prassi, ideali forti e universali con un approccio culturale pragmatico alla soluzione dei problemi, alla innovazione economica, sociale e istituzionale; e le istituzioni, le libere e democratiche organizzazioni politiche e sindacali e le numerose associazioni di volontariato assistenziale, culturale, sportivo e ricreativo hanno fatto crescere una pratica e una cultura della responsabilità sociale, della coesione e della democrazia economica.

**LE RAGIONI DI UN SUCCESSO**

**DIGNITÀ E LIBERTÀ DELLA PERSONA**

**IL VALORE DEL LAVORO**

**WELFARE**

**LA CULTURA D'IMPRESA**

**DEMOCRAZIA E PARTECIPAZIONE**

## RISULTATI CONCRETI

Il PIL dell'Emilia-Romagna supera del 24% la media europea mentre il contributo delle donne all'occupazione, del 4% più alto dell'obiettivo indicato dalla UE a Lisbona e del 16% rispetto alla media nazionale, rappresenta un vero e proprio simbolo dello spirito di iniziativa che caratterizza l'economia regionale e una prova dell'alto livello raggiunto dall'emancipazione femminile.

Il sistema produttivo dell'Emilia-Romagna è primo in Italia per export per addetto e si colloca stabilmente fra i primi quindici in Europa; l'industria meccanica si colloca nei primi cinque posti.

In rapporto alla popolazione, l'Emilia-Romagna si colloca al primo posto in Italia per nascita di nuove imprese e presenza di studenti; è prima nell'indice di libertà economica e, per contro, è ultima nella graduatoria delle distanze economico-sociali fra la provincia più forte e la provincia più debole e nella graduatoria della delocalizzazione delle imprese; i cittadini dell'Emilia-Romagna possono contare sulla migliore rete italiana di servizi alle persone e alle famiglie e su una offerta culturale tra le più articolate e diffuse sul territorio nazionale.

## CONTRADDIZIONI E NUOVE SFIDE

Tuttavia, di fronte alla comunità regionale si presentano le contraddizioni di un sistema economico-sociale segnato da un elevato consumo di risorse finite (suolo, energia da fonti esauribili), dalla bassa natalità e dall'invecchiamento della popolazione, dalla immigrazione straniera, dai cambiamenti culturali e di costume e dalla rivoluzione scientifica e tecnologica.

Il modello di sviluppo che ha caratterizzato l'Emilia-Romagna e altre regioni forti del Paese è giunto da tempo alla soglia di un ulteriore, necessario e possibile salto di qualità.

I fenomeni globali e locali si intrecciano come mai in precedenza, mettono in discussione equilibri e sicurezze e propongono nuove e inedite sfide, come dimostrano la crisi finanziaria e la recessione economica, la dimensione globale dei mercati e della competizione fra imprese e territori, il cambiamento climatico e le dinamiche demografiche e migratorie.

Non sempre i risultati di eccellenza della regione nel panorama nazionale si ripropongono allo stesso livello nella comparazione con l'Europa e in particolare con le regioni più forti e competitive del continente.

Critica è ancora la distanza per quanto riguarda la formazione continua; la spesa per ricerca e sviluppo, nonostante la positiva dinamica degli ultimi anni, resta sotto la media e distante dall'obiettivo di Lisbona; l'offerta di capitale umano competente è in linea con le medie europee, ma la quota dei laureati in materie tecnico-scientifiche, benché in crescita, resta inferiore. La produzione di energia da fonti rinnovabili è ancora molto distante dall'obiettivo europeo.

Restano in parte irrisolte le carenze infrastrutturali della regione, in particolare per quanto riguarda le grandi reti di collegamento e di snodo del sistema dei trasporti e tale situazione, oltre a costituire un pesante vincolo allo sviluppo e alla riqualificazione del territorio, danneggia l'intero sistema Paese, poiché l'Emilia-Romagna è cerniera fra nord e sud e Mediterraneo e Europa.

In altri termini, pesano sulla regione le inefficienze del sistema Italia e le mancate riforme dello Stato ed emergono in tutta la loro evidenza e urgenza la necessità di un impegno conclusivo e risolutivo dello Stato sulle grandi opere che interessano il territorio regionale e la necessità di una svolta nel rapporto Stato, Regioni e Autonomie locali.

Lo stesso sistema politico e della rappresentanza sociale, che lungo i decenni del secondo dopoguerra era stato un riferimento sicuro della società emiliano romagnola, è di fronte alla necessità di trovare un nuovo e stabile assetto.

Non solo i partiti politici, ma anche le grandi e fondamentali associazioni di rappresentanza degli interessi sono pressate dalla sfida del cambiamento. Anche per loro si pone il problema di non limitarsi alle

visioni e alle difese corporative, ma di concorrere autonomamente a riaffermare il valore degli interessi generali e di contribuire a fare società e ricreare identità collettive.

È più che mai aperto il tema di rinnovare i metodi di governo delle istituzioni nella direzione di un maggior coinvolgimento dei cittadini e delle imprese sia nella fase di progettazione che nella realizzazione di opere e di offerta di servizi.

Resta cruciale e si fa ancor più stringente l'obiettivo di accrescere l'efficienza, l'efficacia e la trasparenza della pubblica amministrazione.

La crisi della ideologia della deregulation chiama in causa nuove e non tradizionali politiche pubbliche, in grado di orientare il dinamismo e la libertà dell'iniziativa privata, del mercato e della concorrenza verso un nuovo modello di sviluppo.

In tal senso, la crescita del potere di regolazione e di controllo delle istituzioni può realisticamente fondarsi solo su una profonda condivisione di principi e di obiettivi, ovvero su un consenso diffuso di cittadini e "corpi sociali intermedi" intorno a un progetto di cambiamento.

Il piano territoriale ha questa ambizione: è un atto di indirizzo, aperto e flessibile; è un quadro di riferimento per le politiche della Regione, delle Autonomie locali e delle altre istituzioni, per i progetti della nostra comunità.

Vuole essere un punto di riferimento per le scelte dei cittadini, delle famiglie e delle imprese, un progetto costruito insieme per cambiare e crescere insieme.

**CAMBIARE INSIEME**



## 2.

### La speranza di futuro

L'uscita dalla crisi propone al mondo intero l'esigenza di assumere una nuova visione delle relazioni internazionali, una svolta negli indirizzi di politica economica delle istituzioni finanziarie mondiali e nella cooperazione fra i Paesi per la regolazione e il governo dei processi economici e sociali, una nuova concezione dello sviluppo e delle sue priorità, una coerente politica di pace.

Anche l'Italia e l'Europa devono dar prova di coraggio e lungimiranza e contribuire a riaccendere la speranza di un mondo migliore.

Perché l'Unione Europea possa raggiungere gli obiettivi di crescita economica, di occupazione e di qualità della vita fissati a Lisbona e Copenaghen occorre rafforzare le istituzioni europee e affermare un effettivo coordinamento delle politiche comunitarie.

Solo un forte impulso verso l'unità politica dell'Europa può evitare il pericolo di ripiegamenti nazionalistici e localistici, di risposte populiste al sentimento di paura e di insicurezza dei cittadini, di tentazioni neo-protezionistiche. È dunque essenziale puntare su una risposta europea alla crisi e fare della crisi una occasione per rafforzare le istituzioni comuni.

Non di meno è necessario avere un nuovo progetto per l'Italia. Occorrono adeguate misure anticicliche, ma soprattutto grandi riforme in grado di valorizzare il lavoro, aumentare i salari e la produttività, di ridare autorità ed efficienza allo Stato, di ridurre gli squilibri sociali e territoriali, di rilanciare la fiducia e la mobilitazione delle grandi risorse del Paese.

L'Emilia-Romagna vuole fare la sua parte, assumendo responsabilmente un punto di vista e un ruolo nazionali sui fronti decisivi della innovazione e trasformazione ecologica dell'economia, della coesione, della giustizia sociale e della promozione dell'uguaglianza, dell'equilibrio territoriale fra nord e sud del Paese.

L'Emilia-Romagna dovrà essere inoltre in prima fila nel processo di riforma e autoriforma delle istituzioni, che ha nel federalismo fiscale solidale e nel nuovo codice delle autonomie i passaggi cruciali per la valorizzazione dei territori entro la cornice di un Paese più unito e più forte sulla scena internazionale.

L'Emilia-Romagna non si concepisce dunque come un modello o una realtà a sé stante. Le istituzioni e i cittadini della regione sono consapevoli di quanto il loro futuro sia legato alle politiche nazionali ed europee,

ma sono altresì convinti di potervi contribuire e ritengono che ad un grande progetto per l'Italia serva una nuova stagione di valorizzazione del ruolo delle Regioni e delle Autonomie locali.

# 3.

## L'Emilia-Romagna in un mondo che cambia

La grande crisi finanziaria, economica e sociale che ha investito il mondo intero sta segnando uno straordinario mutamento della scena globale: siamo di fronte non soltanto ad una crisi ciclica – segnata da una immensa distruzione di risparmio e dal dramma della scomparsa di milioni di posti di lavoro – ma al tramonto di una intera cultura che ha dominato la scena mondiale negli ultimi due decenni.

Economia e finanza non sono però i soli punti di grave preoccupazione: emergono sempre più evidenti i sintomi di una crisi ambientale di vasta portata, della quale l'alterazione del clima è la manifestazione emblematica.

La lunga egemonia del “mercato senza regole” ha rallentato la presa di coscienza della crisi ambientale e ha fatto trascurare le politiche per la sostenibilità ambientale dello sviluppo, che esige di misurarsi con i rischi epocali legati alla disponibilità, all'esaurimento e alla distribuzione delle fonti energetiche fossili e delle materie prime, all'alterazione del clima del pianeta, alla produzione di derrate alimentari e alla disponibilità di acqua potabile per una popolazione mondiale in continuo aumento.

Vengono alla luce gli squilibri e le contraddizioni di una crescita senza regole e di una ideologia che ha dominato negli ultimi vent'anni le scelte della politica economica, la cultura, il senso comune, il modo di vivere delle persone. Finisce l'illusione che il mondo possa governarsi da solo.

Si è determinata una divaricazione fra la crescita di un mercato mondiale delle merci e dei capitali e l'assenza di istituzioni democratiche sovranazionali in grado di fare da appropriato contrappeso allo strapotere dell'economia e della finanza.

L'ingiustizia sociale si è accumulata: si è ridotta la quota dei salari sul valore aggiunto, determinando un allargamento della forbice tra i redditi da lavoro dipendente e i redditi da capitale; è cresciuto l'indice di povertà tra le giovani generazioni e tra le famiglie con figli; è aumentata la povertà delle famiglie monoreddito. Queste diseguaglianze, intollerabili sul piano sociale, producono effetti negativi sull'economia e sullo sviluppo dei sistemi regionali: una società diseguale è una società in cui si restringe il mercato interno e si riducono i consumi, produce una minore mobilità sociale, una caduta della produttività del lavoro e una decadenza culturale.

Per troppi anni il pensiero economico dominante ha indotto a pensare che la riduzione della spesa sociale e la rinuncia a politiche fiscali di

**CRISI ECONOMICA  
CRISI DEL LIBERISMO**

**IL CLIMA**

**E LA SOSTENIBILITÀ**

**PIÙ WELFARE  
PIÙ SVILUPPO**

redistribuzione del reddito avrebbero portato ad una più alta capacità competitiva dell'economia europea.

Appare oggi pienamente evidente il contrario: un più elevato investimento sociale a favore della salute e dell'istruzione e un sistema di protezione più efficiente, in grado di non abbandonare le persone a se stesse nei momenti di difficoltà, di promuoverne il benessere e sostenere le famiglie, ricopre un ruolo fondamentale per la formazione e il miglioramento del capitale umano e, quindi, per rendere più solido lo sviluppo e più forte la competitività delle economie.

**IL VALORE DELL'INTERVENTO  
PUBBLICO**

La crisi richiede un deciso intervento pubblico (che non può limitarsi alla congiuntura e alla socializzazione delle perdite) per rilanciare l'economia e sostenere la domanda verso un cambiamento profondo del modello di sviluppo, ovvero verso una crescita stabile, sostenibile e di lungo periodo, fondata su un minor consumo di risorse ambientali e capace di produrre maggiore equità sociale.

In Italia tale svolta è resa più complicata dal fatto che, contemporaneamente, è necessario rompere le incrostazioni corporative che bloccano la mobilità sociale e correggere le forme dell'intervento pubblico nell'economia che ostacolano e distorcono la concorrenza oppure creano le condizioni per relazioni distorte fra la pubblica amministrazione, le imprese e i cittadini.

Infine, con il crollo dell'illusione finanziaria e del mercato senza regole finisce l'illusione che la ricchezza si possa costruire senza lavoro.

**TORNA L'ECONOMIA REALE**

Si torna all'economia reale, che si fonda anche sul tessuto concreto di relazioni sociali, di rapporti personali, di istituti di istruzione e salute, di circuiti di conoscenza che concretamente formano le città e i territori.

La qualità della vita, il patrimonio di competenze, i valori etici di una collettività, la sua organizzazione istituzionale non sono cose separate dall'economia, ma ne costituiscono il contesto fondativo.

Dunque, ritornare all'economia reale non è una cosa diversa dal ritorno ai territori che ne forniscono le risorse produttive, i contesti di socialità, le fonti primarie della creatività.

**RICADUTE DELLA  
GLOBALIZZAZIONE  
SUI TERRITORI**

È da questo punto di vista che risulta ancora più evidente la contraddizione che si sta creando tra un'economia sempre più organizzata sull'apertura agli scambi commerciali e ai processi di divisione del lavoro a scala mondiale, e le società locali delle regioni ricche ove una parte della società rivendica al contrario la chiusura dei propri confini territoriali, culturali e demografici, illudendosi di poter beneficiare della globalizzazione senza misurarsi coi cambiamenti che essa comporta.

Si tratta di una reazione alla globalizzazione senza regole che viene coltivata e esasperata anche sul piano politico, ma che bisogna capire e affrontare nelle sue ragioni strutturali di fondo.

Da una parte, la globalizzazione modifica l'organizzazione dell'economia e delle imprese: è cambiato il rapporto finanza-impresa, cambiano gli assetti proprietari e si modificano le catene di comando e le loro localizzazioni; non basta più generare autonomamente gli investimenti, che peraltro si rivolgono anche all'estero delocalizzando le parti più povere dei processi produttivi, occorre attrarre capitali; la gestione manageriale sostituisce progressivamente le formule tradizionali di direzione delle imprese, modificando anche le concezioni del loro rapporto con il territorio; cambiano la composizione sociale e la cultura della forza lavoro.

Il rapporto fra flussi (di beni, capitali, informazioni, lavoro...) e luoghi (ove i flussi si generano o si attraggono, si condensano e si intersecano) si riconfigura. Siamo in presenza di una ridislocazione dei poteri, dentro e fuori le imprese.

Dall'altra parte, le ricadute di una crescita squilibrata e indifferente agli effetti sociali e ambientali generano paure che colpiscono soprattutto i soggetti deboli delle società locali in ogni parte del mondo.

L'aspetto più problematico è il fenomeno migratorio, che nasce all'interno degli squilibri demografici e di benessere del pianeta, dalla domanda di forza lavoro delle economie avanzate e dall'aspirazione ad una vita migliore dei popoli più poveri.

L'Emilia-Romagna vive in pieno questa contraddizione e se vuole mantenere insieme la crescita della sua economia e la coesione sociale deve proporsi di indirizzare e governare gli effetti della crescita della popolazione e dei cambiamenti demografici.

In altri termini, siamo in presenza di fenomeni che mettono in discussione i fattori tradizionali della coesione sociale e della identità dei territori: il senso civico, la condivisione di valori, prassi relazionali consolidate, la fiducia nelle stesse istituzioni locali.

Come si mantiene la coesione sociale quando si diventa a pieno titolo territori nella globalizzazione? E, specularmente, come devono configurarsi le relazioni sociali e l'ordinamento dei territori per confermarsi nel lungo periodo protagonisti della globalizzazione?

Le istituzioni hanno di fronte due sfide intrecciate: mantenere e riposizionare i sistemi economici locali nel mondo e superare la contraddizione tra economie aperte e spinte disordinate verso nuovi protezionismi e società chiuse, neocorporative, rigide e divise.

È qui, in questo snodo cruciale, che si coglie il ruolo di una regione come l'Emilia-Romagna, abituata da lungo tempo a misurarsi, come comunità regionale, con cambiamenti a scale diverse e sempre con passione, coraggio e intelligenza.

D'altronde l'Emilia-Romagna è già pienamente immersa nei processi della globalizzazione e, così come ha iniziato a misurarsi con le sue ricadute critiche, ne sta cogliendo e deve proporsi di coglierne ancor di più le opportunità.

La rivoluzione tecnologica digitale, l'apertura dei mercati, l'aumento del commercio mondiale, la più libera circolazione di capitali, merci, servizi e persone, sono le basi da cui ripartire per imprimere una nuova direzione e qualità allo sviluppo.

La circolazione delle informazioni del villaggio globale è insieme un rischio di banalizzazione e omologazione culturale e una opportunità di arricchimento e diffusione della conoscenza; è un fattore di trasparenza, di partecipazione e democrazia. Non a caso, sempre più stridente appare il contrasto tra le spinte all'apertura dei mercati, delle comunicazioni e delle società e la permanenza di regimi illiberali e antidemocratici.

La libera circolazione delle merci porta con sé il rischio della standardizzazione dei prodotti e della emarginazione delle produzioni tipiche, ma offre nel contempo nuovi circuiti e mercati di promozione e crea nuovi canali di penetrazione per le produzioni di qualità, entro i quali una regione come l'Emilia-Romagna ha la possibilità di valorizzare la ricca varietà dei suoi prodotti; i mercati aperti ampliano le possibilità di accesso e di scelta dei consumatori, diffondono l'innovazione, sollecitano il sistema economico alla ricerca di continue innovazioni di prodotto e di processo, mettono in gioco la specializzazione e l'organizzazione dei territori.

La circolazione delle persone non ha solo l'aspetto delle migrazioni di massa e dei loro drammi sociali e umani, ma anche quello dei giovani che studiano in Europa e negli Stati Uniti, dei manager che si muovono da paese a paese, degli esponenti dell'arte e della cultura, dei tecnici altamente specializzati che seguono i lavori delle imprese nel mondo. Anche i flussi migratori di massa non coprono solo vuoti demografici e del mercato del lavoro: portano culture, esperienze, intelligenze ed anche intraprendenza, voglia di rischiare, di mettersi in gioco.

Gli immigrati rappresentano certamente una sfida politica e sociale difficile, ma allo stesso tempo sono un pungolo affinché le comunità locali non ripieghino su se stesse, nell'illusione di viaggiare nel futuro

## **IMMIGRAZIONE**

## **IDENTITÀ E COESIONE SOCIALE**

## **LE OPPORTUNITÀ DELLA GLOBALIZZAZIONE**

## **CIRCOLAZIONE DELLE INFORMAZIONI**

## **...DELLE MERCI...**

## **...DELLE PERSONE...**

riproponendo il passato o galleggiando sul capitale materiale e immateriale accumulato.

Da questo punto di vista si deve innanzitutto prendere atto che l'Emilia-Romagna è già una società multietnica e il problema che sta di fronte alla comunità regionale è dunque di far sì che questo stato di fatto si trasformi, da fattore di crisi della coesione sociale, in fattore di arricchimento della società, dell'economia e della cultura.

Ma in definitiva il cuore dei fenomeni legati alla globalizzazione risiede nell'economia di mercato e quindi nella attività e nei risultati delle imprese, che nel caso dell'Emilia-Romagna si sono storicamente caratterizzate per la propria capacità di stare sui mercati internazionali, di consolidare la presenza sui mercati maturi e di penetrare nei nuovi.

Anche nella fase di passaggio dalla lira all'euro le imprese emiliano romagnole hanno saputo reagire al nuovo vincolo di cambio con forte capacità innovativa e hanno realizzato risultati superiori alla media delle imprese nazionali.

In questo senso le imprese della regione sono state e sono un esempio di come si possano reggere i livelli di concorrenza proposti dalla globalizzazione e coglierne le opportunità.

L'esperienza maturata in questo periodo di intense ristrutturazioni è la base più solida per affrontare il tema del posizionamento del sistema produttivo regionale negli scenari del dopo crisi e di un nuovo modello di sviluppo.

Pur con la prudenza che occorre mantenere in presenza di una crisi strutturale e non meramente congiunturale, alcuni riferimenti paiono delinearsi:

1. sono necessarie nuove regole dei mercati finanziari, per tutelare il risparmio e orientare i capitali verso le imprese e gli investimenti produttivi;
2. l'internazionalizzazione è una scelta strategica e, all'interno del sistema regionale, composto in maggioranza da piccole e medie imprese, sono sempre più necessarie politiche di sostegno all'apertura internazionale e alla penetrazione nei mercati dei Paesi emergenti in un'ottica di co-sviluppo; ma è l'intero sistema regionale che deve consolidare e ulteriormente qualificare la sua internazionalizzazione: dal sistema formativo, a quello universitario, agli enti culturali e alle stesse pubbliche amministrazioni, che devono ulteriormente ampliare la loro capacità di dialogo, confronto e collaborazione con esperienze estere;
3. il successo della internazionalizzazione si misura dalla penetrazione nei mercati esteri, ma ha bisogno di sviluppare sia processi di investimento all'estero che di attrarre investimenti, competenze e culture dall'estero;
4. la competizione delle imprese emiliano romagnole si regge sulla ricerca, il trasferimento tecnologico, l'innovazione di prodotto e sul miglioramento delle performance della rete delle infrastrutture materiali e immateriali, della società e delle istituzioni di riferimento;
5. occorre puntare alla riconversione di imprese e alla nascita di nuove imprese (con particolare riguardo alla imprenditoria femminile e giovanile) nei settori emergenti (multimedia-ICT, nanotecnologie e biotecnologie, materiali e tecnologie per ambiente, salute e sicurezza, energia...);
6. il riferimento all'orizzonte dello sviluppo sostenibile e l'assunzione del principio di responsabilità sociale devono entrare a far parte delle strategie imprenditoriali, poiché non si presentano solo come vincoli e costi aggiuntivi, ma come opportunità di innovazione, per ridurre i costi energetici, impiegare nuovi materiali, progettare nuovi prodotti e conquistare nuovi mercati, guadagnare un vantaggio competitivo presso consumatori sempre più avvertiti ed esigenti.

# 4.

## Lavori e saperi: un patto con i cittadini per l'Emilia-Romagna di domani

**U**n progetto per il futuro dell'Emilia-Romagna richiede l'adesione convinta e la partecipazione attiva dei cittadini emiliano romagnoli.

Sono necessari il concorso e il protagonismo sociale e politico del mondo dei produttori, del lavoro dipendente e dei nuovi lavori, nelle loro nuove e varie articolazioni; del lavoro autonomo, delle professioni, della conoscenza e della cultura d'impresa.

Numerosi e corposi elementi oggettivi spingono il mondo del lavoro dipendente a ritrovare e rinnovare le ragioni di una rappresentanza sindacale unitaria e del proprio ruolo nella società e nella vita delle imprese: la perdita di reddito a vantaggio di profitti e rendite; la frantumazione dei diritti e la diffusione del precariato; lo scarto fra le maggiori responsabilità e i poteri reali nell'impresa; la sicurezza nei luoghi di lavoro.

Una società più giusta e solidale reclama una politica che abbia a riferimento la valorizzazione del lavoro, la dignità del lavoratore e il suo diritto di concorrere a determinare le condizioni e i fini dell'impiego del suo tempo, delle sue capacità e della sua intelligenza; e richiedono politiche attive per la piena e buona occupazione e la stabilità del lavoro.

L'economia del futuro richiederà sempre più lavoratori della "conoscenza", tanto per le imprese dei settori immersi nella concorrenza, quanto per i servizi pubblici e privati e per il lavoro di cura. Già da tempo anche nell'ambito del lavoro dipendente si sono moltiplicate le posizioni di lavoro con un più alto grado di professionalità e autonomia, nel quadro di un generale spostamento delle attività dalla manifattura industriale ai servizi globalmente intesi.

Di grande rilievo può essere il contributo dei lavoratori di una pubblica amministrazione sempre più efficiente, la cui motivazione e competenza sono indispensabili per la promozione dei diritti dei cittadini, l'efficienza del sistema, l'elaborazione e la gestione di efficaci politiche pubbliche.

Indispensabile è il contributo del lavoro autonomo della manifattura, del commercio, dei servizi e delle professioni, degli imprenditori agricoli, del mondo della cooperazione e del terzo settore, degli operatori culturali.

Lavoro autonomo e cooperazione sono tratti distintivi dell'economia regionale. Anche nei momenti alti dell'ondata della globalizzazione è cresciuta una generazione nuova di lavoratori autonomi e operatori: donne e uomini, spesso giovani, che hanno saputo misurarsi e inserirsi

### UN NUOVO PATTO COL MONDO DEI LAVORI

#### LAVORATORI DIPENDENTI

#### LAVORO AUTONOMO E COOPERAZIONE

nell'economia della conoscenza e dell'innovazione, nel nuovo terziario, nei nuovi mercati. Il loro apporto e il rilancio del ruolo della piccola e media impresa, della cooperazione e dei suoi valori saranno decisivi per rinnovare l'economia, qualificare i servizi e rinsaldare il tessuto sociale.

## IMPRENDITORI E MANAGER

La proposta di costruire una nuova visione comune ha naturalmente bisogno della nuova cultura imprenditoriale e professionale, che si misura con la internazionalizzazione e con le "reti lunghe" delle relazioni: imprenditori grandi e medi della manifattura e della finanza, manager privati, pubblici e cooperativi portatori non solo di capitali, ma di un patrimonio unico di conoscenze e relazioni.

L'economia e la società regionali hanno bisogno di imprese dinamiche, di creatività imprenditoriale e di capacità manageriali.

Imprenditori e manager, da un lato, devono poter trovare nel sistema regionale le condizioni favorevoli – le reti materiali e immateriali – per vincere la competizione sui mercati; dall'altro lato è necessario che anch'essi assumano l'orizzonte dello sviluppo sostenibile e concorrano, avvalendosi delle loro competenze e relazioni, a rinforzare il capitale territoriale.

È proprio l'esperienza emiliano romagnola a confermare quanto siano decisivi ai fini della nascita e dello sviluppo delle imprese i fattori immateriali del capitale territoriale ed in particolare una cultura diffusa che riconosce il valore dei lavori e dell'impresa.

## UNA VISIONE D'INSIEME

Il patto che proponiamo agli attori economici non si limita quindi alla crescita dell'economia. Chiede a tutti di assumere una visione d'insieme dei problemi e delle loro interdipendenze e di cogliere fino in fondo la portata epocale dei cambiamenti in corso, di soppesarne i rischi e coglierne le opportunità.

Società, ambiente ed economia sono inseparabili, di modo che la crisi dell'uno porta prima o poi alla crisi inesorabile anche degli altri.

La dimensione globale e la dimensione locale sono facce della stessa medaglia e la crisi del capitale territoriale nel medio e lungo periodo mina alle fondamenta le ambizioni di proiezione internazionale delle imprese e delle piattaforme produttive locali.

## OLTRE IL PIL

Sempre di più è necessario leggere la forza dei territori non solo alla luce del PIL, ma con metodi che consentano di interpretare le dinamiche delle libertà e dello sviluppo umano integrale, le condizioni della riproduzione dei beni sociali e ambientali, la qualità della vita di una comunità.

Numerosi sono gli studi che si muovono in tale direzione (ultimo in ordine di tempo il rapporto Sarkozy, Stiglitz, Sen, Fitoussi) e sempre più ampio è il consenso nella comunità scientifica e in ambito politico-istituzionale sulla opportunità di integrare il PIL con altri indici di valutazione. La Commissione Europea, nella comunicazione al Consiglio e al Parlamento del 20 agosto 2009, riconosce che il PIL non misura la sostenibilità ambientale e la coesione sociale e propone all'UE e agli Stati membri una serie di azioni per giungere alla definizione condivisa dei nuovi indicatori.

In coerenza con tali indirizzi culturali e politici, il Piano Territoriale Regionale ricorre al concetto di capitale territoriale, che risulta dall'interazione dei capitali cognitivo, sociale, insediativo-infrastrutturale, ecosistemico-paesaggistico.

Tale concetto e le sue articolazioni non offrono immediatamente un indice sintetico di valutazione e comparazione dello sviluppo, inteso nella sua più ampia e nuova accezione, ma pongono l'accento sui fattori che, a livello di territorio, lo supportano e meglio lo esprimono.

## IL PRIMATO DELLA CONOSCENZA

Parametri cruciali per valutare la potenzialità di futuro del nostro sistema e per puntare ad una società più giusta e più libera sono il sapere e la sua diffusione.

Costruire una società della conoscenza è la sfida più ambiziosa che sta di fronte alla comunità regionale: più sapere a disposizione delle persone e della loro libertà; più sapere incorporato nelle merci e nei servizi,

nell'azione delle istituzioni, nell'organizzazione dei sistemi, nella trasformazione del territorio.

Da qui discende l'assoluta necessità di coinvolgere gli intellettuali e i talenti delle professioni e delle imprese, gli intellettuali e i talenti delle università e della scuola; i ricercatori e gli studiosi che, nell'ambito delle materie scientifiche, sociali e umanistiche ma anche dell'arte e della cultura, devono dare un contributo decisivo di conoscenza, innovazione, interpretazione dei cambiamenti e invenzione del futuro.

Il futuro dell'Emilia-Romagna reclama infine la partecipazione e il protagonismo dei cittadini e in particolare delle nuove generazioni e delle donne.

I giovani devono assumere crescenti responsabilità nella ricerca, nel lavoro, nella conduzione delle imprese, nella politica.

Perché ciò accada devono poter contare su un più forte sistema scolastico e universitario, di qualità internazionale, su esperienze di studio e di lavoro all'estero e di alternanza scuola-lavoro, sulla eliminazione di incrostazioni e barriere corporative che bloccano accessi professionali e carriere, sul superamento della precarietà del lavoro, su una informazione e offerta culturale che solleciti le capacità critiche, su politiche di sostegno alle giovani coppie e all'intraprendenza giovanile in ogni campo, sulla diffusa disponibilità di opportunità per esprimere i propri talenti nello studio, nello sport, nella cultura e nell'arte.

Al protagonismo delle nuove generazioni sono altresì legati il rilancio di un nuovo senso civico e di identità della comunità regionale, il successo della integrazione delle nuove generazioni di immigrati, l'apertura verso il mondo, il rinnovamento delle istituzioni.

In questi anni un rilevante numero di giovani si è fatto autonomamente strada nelle imprese e nelle professioni, nella *e-economy*, nello studio e nella ricerca: essi sono un patrimonio che la società regionale deve riconoscere e valorizzare sempre di più.

Un'altra parte delle nuove generazioni ha vissuto invece l'esperienza dell'abbandono precoce degli studi, del lavoro precario e mal pagato, di progetti di vita poveri di orizzonti di senso e di gratificazioni: nei loro confronti occorre svolgere un'azione ampia di recupero e di promozione.

La partecipazione delle donne al mercato del lavoro e alla vita sociale e politica ha segnato profondamente lo sviluppo dell'Emilia-Romagna, imprimendogli un visibile e riconosciuto marchio di qualità. Le lotte e le culture delle donne hanno inciso sulla organizzazione del lavoro e sulle conquiste dei lavoratori, sulla nascita e l'organizzazione del welfare, sul processo di emancipazione dei costumi e sulla crescita e diffusione delle libertà individuali, sulla laicità della politica. La promozione dell'attiva presenza delle donne e la prospettiva di una società che porti l'impronta della loro cultura e dei loro bisogni sono perciò due obiettivi essenziali di un rinnovato patto sociale.

C'è in particolare bisogno di allargare la presenza delle donne nella politica e nelle istituzioni e di rimuovere gli ostacoli alle carriere femminili in ogni ambito.

Più in generale si tratta di confermare e dispiegare pienamente l'assunzione del punto di vista di genere nelle politiche regionali.

## IL PROTAGONISMO DEI GIOVANI

## LA PARTECIPAZIONE DELLE DONNE



# 5.

## Green economy e innovazione per l'economia e la società del futuro

Emilia-Romagna può ragionevolmente e autorevolmente candidarsi ad essere il vero laboratorio italiano della *green economy* e più in generale della manifattura, delle costruzioni, dei servizi e dell'agricoltura del futuro.

La *green economy* non è soltanto una nuova suggestione del pensiero economico: è ampiamente giustificata e sollecitata dallo stato dell'ambiente ed oggi dalle stesse caratteristiche strutturali della crisi economica.

Essa può diventare la leva per rilanciare una nuova fase di accumulazione e può certamente diventare il motore delle economie regionali e locali.

Il cuore è ovviamente costituito dal risparmio energetico e dalla graduale sostituzione delle fonti energetiche fossili con le energie rinnovabili (e in questo quadro non rientra la politica nucleare del Governo), ma più in generale la *green economy* chiede di incorporare la logica del limite, della responsabilità sociale, dell'uso razionale delle risorse, dell'implementazione della ricerca e della conoscenza al servizio dell'uomo nelle strategie di crescita, profitto e sviluppo.

In altre parole essa indica il cammino verso una società in cui non solo la produzione, ma il consumo e gli stili di vita siano coerenti con il principio della sostenibilità ambientale.

L'economia regionale registra già ora la presenza di iniziative di avanguardia: la Regione ha messo in campo una nuova politica per lo sviluppo energetico sostenibile, assumendo gli obiettivi del Protocollo di Kyoto e le direttive europee, per realizzare da qui al 2020 un profilo nuovo del sistema energetico ambientale regionale. Ed è del tutto ragionevole credere che il sistema regionale possa, così come ha fatto in passato su altri versanti, offrire un contributo originale e creativo, fatto di idee ed esperienze concrete.

La struttura dell'economia emiliano romagnola si presta agevolmente a cogliere i principi della innovazione diffusa e continua e dell'uso intelligente delle risorse.

Si apre un nuovo orizzonte di opportunità per le imprese dell'energia, dell'impiantistica, dell'edilizia, delle manutenzioni, del recupero, ma si propone una nuova frontiera anche per l'innovazione dei prodotti e dei processi maturi (auto, elettrodomestici...).

Particolarmente importante per l'assetto e la qualità del territorio è

### REGIONE LABORATORIO DELLA GREEN ECONOMY

### KYOTO

### NUOVE OPPORTUNITÀ PER LE IMPRESE

l'innovazione della filiera dell'abitare, verso un ulteriore e deciso passo avanti nella qualità, sicurezza e disponibilità degli alloggi, cui la Regione sta dando impulso con le recenti revisioni legislative.

È necessario insistere sulla qualità dell'abitare e sulla sempre maggiore implementazione delle tecnologie e delle tecniche all'avanguardia nell'edilizia sostenibile, con un coinvolgimento del sistema legato alle costruzioni, in modo che ogni soggetto, direttamente o indirettamente legato alla filiera sia componente attiva per il raggiungimento di questo obiettivo: non solo i costruttori quindi, ma anche le attività legate ai materiali e alla ricerca su energia e sostenibilità, i professionisti cui deve essere rivolta una azione di formazione continua, le micro e piccole imprese, che devono essere accompagnate nella crescita organizzativa e tecnologica.

Allo stato attuale il filone della bioedilizia e del risparmio energetico è quello che permette di inserire nel processo di produzione di valore gli elementi innovativi che sono necessari a far procedere la filiera verso posizioni di eccellenza, anche a livello internazionale.

Si delinea una ulteriore finalità strategica per le imprese multiservizi, cui sono per lo più affidati la gestione del ciclo dell'acqua, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti e la distribuzione dell'energia. Esse hanno di fronte la responsabilità non solo di garantire una gestione efficiente e corretta dei servizi e un costante ammodernamento degli impianti e delle reti, ma di concorrere alla educazione dei cittadini alla tutela della risorsa idrica e alla realizzazione di un ulteriore passo in avanti della raccolta e dello smaltimento differenziato dei rifiuti. Nell'ambito delle nuove politiche energetiche, le aziende del settore devono giocare un ruolo di avanguardia e di traino del sistema, sia in direzione del risparmio energetico che della produzione di energia da fonti rinnovabili e pulite.

La *green economy* sollecita un impegno straordinario di ricerca scientifica e innovazione tecnologica, con particolare riferimento alla biologia, alle biotecnologie, ai farmaci e ai prodotti biomedicali; ai nuovi materiali e al loro impiego; alle fonti di energia, al risparmio energetico, alla tutela delle risorse ambientali e della qualità dell'ecosistema, alle risorse alimentari.

## LA MANIFATTURA DI DOMANI

Una scelta di tale portata e il raggiungimento di tali obiettivi richiedono ovviamente una azione coerente delle politiche pubbliche e un impegno straordinario da parte della Regione e delle Autonomie locali per sostenere, attraverso l'utilizzo degli incentivi nazionali, comunitari e propri, le imprese disposte a cogliere la sfida. Entro questo orizzonte si può delineare il futuro dell'industria, che deve approdare al profilo della nuova manifattura ("*manufuture*") di cui già parlano i più accorti esperti ed osservatori europei, assumendo senza esitazioni la sfida dell'economia della conoscenza e dell'innovazione, dentro un nuovo modello di sviluppo europeo più integrato e nello stesso tempo più centrato sulla autonomia, la varietà e la forza dei territori (quale quello a suo tempo individuato nel Libro bianco Delors e nel programma di Lisbona).

Su un totale di circa 420 mila unità locali, in Emilia-Romagna ce ne sono 59 mila della manifattura, che occupano 530 mila addetti.

Non v'è dubbio che l'industria manifatturiera sta cambiando e cambierà ancora volto, ma essa è un architrave dell'economia regionale e una scelta strategica per il futuro della economia del territorio.

Le politiche regionali per la competitività, articolate nel POR FESR (Programma Operativo Regionale del Fondo Europeo Sviluppo Regionale 2007-2013), nelle politiche per la internazionalizzazione e nel Programma Triennale per le Attività Produttive, si muovono già nell'ottica proposta dal PTR.

## RICERCA E INNOVAZIONE

Esse puntano a sostenere le imprese nei processi di sviluppo della ricerca industriale e di miglioramento della competitività, nei percorsi di innovazione (investimenti, organizzazione, responsabilità sociale, reti

fra imprese), nei percorsi di internazionalizzazione, attraverso una rete di servizi: la rete della ricerca industriale, la rete degli sportelli unici, la rete dei consorzi fidi, la rete degli sportelli per l'internazionalizzazione.

In una articolata e differenziata politica industriale, emergono alcuni obiettivi che hanno una valenza trasversale per tutto il sistema:

1. la capitalizzazione delle imprese, la positiva gestione dei passaggi generazionali e la crescita della cultura manageriale;
2. la diffusione e utilizzazione spinta della ICT, supportata dalla rete a banda larga;
3. il trasferimento tecnologico dai centri di ricerca e dalle università;
4. la collaborazione fra imprese per la ricerca e l'internazionalizzazione;
5. il sostegno ai processi di internazionalizzazione, con particolare riguardo alla penetrazione commerciale e agli investimenti nei mercati delle economie emergenti;
6. l'attrazione di investimenti esteri, che sono attualmente insufficienti e al di sotto del potenziale di attrattività della regione.

Specialmente in relazione agli ultimi punti, si pone il problema di elaborare a livello regionale, con il concorso delle rappresentanze sociali e delle migliori competenze, un brand della Regione Emilia-Romagna, che faccia percepire immediatamente i vantaggi competitivi e la qualità sociale e ambientale del territorio e che sia una immagine trainante della regione nella sua proiezione internazionale.

L'assunzione della prospettiva della *green economy* mette in risalto la valenza strategica dell'agricoltura, del turismo e della montagna.

L'industria turistica regionale – della riviera adriatica, dell'Appennino, dei parchi, delle città d'arte e dei tanti percorsi naturalistici, artistici ed enogastronomici locali – è per sua natura legata indissolubilmente, da un lato, alla qualità dell'ambiente e, dall'altro, alla qualità dei servizi ed è chiamata a innovare lungo tutta la filiera del prodotto turistico, anche per intercettare nuovi flussi, come quelli di matrice commerciale che vengono dall'est e dai Paesi emergenti come la Cina e l'India.

Il sistema turistico romagnolo, forte di una riconosciuta e peculiare capacità ospitale, deve essere pronto a declinare le nuove sensibilità del turista in prodotti e servizi di qualità, eccellenza ed unicità, ma non può prescindere dalla piena valorizzazione e qualificazione del patrimonio culturale e ambientale presente in larga parte del territorio romagnolo vocato all'economia turistica (mare, aree protette, percorsi naturalistici, beni storico-artistici, eventi culturali).

*Green economy* e sviluppo sostenibile sono il substrato su cui innestare gli interventi indispensabili per garantire, anche per il futuro, un concreto vantaggio competitivo al turismo romagnolo e procedere alla riqualificazione del tessuto urbano e delle strutture ricettive attraverso il recupero e il riuso del patrimonio edilizio esistente; la preservazione e la qualificazione delle aree libere; il rafforzamento delle infrastrutture destinate alla mobilità e alla logistica, in modo tale da offrire una accoglienza e una ospitalità che trasmettano ai turisti la storia, la cultura, l'anima dei cittadini romagnoli.

La costa settentrionale da Ravenna al delta del Po, con l'area ferrarese e il Parco (ampiamente ricompresi nel patrimonio UNESCO) confermano e vedono esaltato in questa prospettiva un ruolo centrale nelle reti culturali, paesaggistiche e naturalistiche del sistema regionale e rappresentano un valore aggiunto della proiezione internazionale della regione: infatti l'area del delta del Po e le città d'arte di Ferrara, Ravenna e Venezia costituiscono un sistema territoriale di valore mondiale.

Una nuova concezione dello sviluppo rivaluta pienamente il significato e il valore dell'apporto che i cittadini della collina e della montagna offrono allo sviluppo della comunità regionale e la conseguente importanza da assegnare alla residenza nei territori montani e allo sviluppo delle loro attività economiche.

## BRAND EMILIA ROMAGNA

## IL SISTEMA TURISMO

## UN NUOVO SVILUPPO PER LA MONTAGNA

La *green economy* rafforza un orientamento strategico diretto a rendere la montagna accogliente per i residenti e per i turisti, a garantire l'accessibilità ai servizi indispensabili per la sicurezza sociale e la qualità della vita, all'inserimento nelle reti di relazione della regione, alla riqualificazione del patrimonio edilizio, residenziale, alberghiero e impiantistico, al sostegno delle opportunità di reddito.

Collina e montagna sono inoltre il primo serbatoio della biodiversità, le aree nelle quali sono più intensi il processo di rinaturalizzazione degli spazi e la ricostituzione di biomasse vegetali che catturano la CO<sub>2</sub>. Per un verso tali fenomeni sono legati all'arretramento degli spazi coltivati e allo spopolamento, ma per un altro verso rappresentano la crescita di un patrimonio della comunità regionale.

Da tutto ciò discende dunque la considerazione che collina e montagna meritano nell'ambito del sistema e delle politiche territoriali. È necessario, da un lato, promuovere i diritti dei residenti e valorizzare il loro contributo allo sviluppo della comunità regionale e, dall'altro lato, tutelare e valorizzare un patrimonio che appartiene a tutta la collettività. Di qui l'esigenza di adottare azioni contro l'abbandono della montagna e la necessità di un impegno assiduo volto a proteggere il territorio dal rischio idrogeologico e i boschi dal rischio di incendi e a valorizzare le eccellenze che esistono e possono svilupparsi lungo le filiere dell'energia, dell'ambiente, della cura del paesaggio e del turismo durante l'intero arco dell'anno.

## IL FUTURO DELL'AGRICOLTURA

Sempre più evidente è il fatto che l'evoluzione del settore agricolo è legata alla immissione di conoscenze e nuove tecnologie che consentano alle imprese, da una parte, di ridurre i costi, accrescere il reddito ed il valore distintivo delle produzioni regionali e seguire i cambiamenti delle abitudini alimentari, influenzando anche sugli orientamenti dei consumatori; dall'altra parte di migliorare ulteriormente le condizioni di lungo periodo della produzione: fertilità dei suoli, riduzione dei consumi di chimica, acqua ed energia, regolazione delle acque e sicurezza idraulica del territorio, conservazione dell'agrobiodiversità, benessere animale, equilibrio dell'ecosistema.

Questa immissione di conoscenze e l'evoluzione del settore agricolo hanno il loro presupposto in un ulteriore sviluppo delle aggregazioni economiche, produttive e commerciali delle aziende agricole, nella crescita dell'agricoltura organizzata e nella ristrutturazione delle filiere agro-alimentari affinché le imprese agricole possano gestire direttamente funzioni ad alto valore aggiunto quali quelle della trasformazione, della logistica e della commercializzazione o rapportarsi in modo paritario ed organizzato con i diversi partner delle filiere. Accorciare le filiere e redistribuire il valore agli imprenditori e produttori agricoli è una opzione strategica: nell'immediato per sostenere il settore, nel medio-lungo periodo per consentire all'agricoltura di innovare e contribuire, anche dal territorio regionale, a reggere la sfida alimentare del pianeta.

La scelta di sostenere l'azienda agricola multifunzionale, mentre risponde alla primaria esigenza di sostenere il reddito degli imprenditori agricoli, guarda anche alla funzione di interesse generale che essa svolge, nella direzione della salubrità degli alimenti, della produzione e commercializzazione dei prodotti tipici e della tutela della biodiversità, della ricostruzione e del collegamento di reti naturalistiche, della produzione autonoma per autoconsumo di energia da biomasse e dal sole.

L'agricoltura dell'Emilia-Romagna deve raggiungere ulteriori traguardi di sostenibilità ambientale, di sicurezza alimentare e di valorizzazione della tradizione della biodiversità e del territorio nella convinzione che questi caratteri costituiscano non solo fattori di successo in un mercato globale segnato dalla standardizzazione ed omologazione delle produzioni, ma una risposta strategica alla crisi di un sistema produttivo agricolo mondiale che ha saturato le sue capacità espansive minate dai processi di desertificazione dei suoli, di esaurimento delle fonti energe-

tiche fossili, di depauperamento della biodiversità agricola, di rarefazione della disponibilità di acqua.

Parallelamente il PTR e le politiche provinciali e locali di sviluppo insediativo nel loro insieme si propongono di salvaguardare il territorio rurale e agricolo, di difendere il territorio dal rischio idrogeologico e di garantire l'efficiente funzionamento dei sistemi idraulici per assicurare agli imprenditori agricoli le basi sistemiche della loro attività, così come le politiche regionali si propongono di sostenere le imprese, le innovazioni e la commercializzazione dei prodotti.



# 6.

## Una società della conoscenza

Investire sulla scuola di ogni ordine e grado, sull'università e la ricerca, sulla formazione per tutto l'arco della vita è il primo e decisivo passo per la costruzione di una società della conoscenza.

Puntare ad una società della conoscenza equivale ad offrire ai propri cittadini una base solida e aggiornata di istruzione scientifica ed umanistica e insegnare alle persone ad apprendere continuamente e criticamente, per potersi muovere autonomamente lungo le frontiere dell'innovazione e della flessibilità; in altri termini, per essere cittadini più liberi e più responsabili del proprio destino.

Le politiche dell'istruzione e della formazione devono garantire ad ogni persona, per tutto l'arco della vita e in condizioni di pari opportunità, l'accesso a tutti i gradi di istruzione e il sostegno al conseguimento del successo scolastico e formativo per la crescita individuale e l'inserimento nel mondo del lavoro.

La scuola è il principale investimento per il futuro di una società.

Essa deve poter contare su risorse certe ed adeguate per l'edilizia scolastica, le nuove tecnologie e strumentazioni didattiche, la valorizzazione e l'aggiornamento del personale docente, il tempo pieno, il sostegno all'handicap e alla integrazione degli stranieri. Fondamentale è la diffusione di servizi educativi per l'infanzia, accessibili e rispondenti in maniera organizzativamente flessibile alle necessità delle famiglie, secondo criteri di qualità, al fine di offrire ad un numero crescente di bambini le migliori opportunità educative, di sviluppo e di relazione, favorendo nel contempo le possibilità di accesso al lavoro dei genitori ed in particolare delle donne.

Il sistema dell'istruzione emiliano romagnolo, dalla scuola dell'infanzia alla scuola secondaria superiore deve innalzare il livello di istruzione generale della popolazione oltre l'assolvimento dell'obbligo formativo, assicurare continuità didattica lungo il percorso scolastico, realizzare una adeguata integrazione fra istruzione e formazione e specializzazione professionale.

Il governo del sistema della scuola e formazione professionale deve fare perno sulla valorizzazione dell'autonomia scolastica, sulla partecipazione sociale e sulla collaborazione istituzionale.

La rete di istituzioni, scuole, famiglie e soggetti sociali ha la responsabilità di rendere effettivo il diritto di raggiungere i più alti gradi di istruzione, di garantire pari opportunità a tutti e di sostenere e premia-

**CONOSCENZA E DIRITTI**

**SCUOLA È FUTURO**

re i capaci e meritevoli, di prevenire l'abbandono scolastico e aiutare le persone in condizioni di svantaggio personale, economico e sociale.

Particolare importanza assumono gli interventi e i servizi per il diritto allo studio universitario e l'alta formazione.

In Emilia-Romagna sono insediati quattro Atenei: Bologna, Modena-Reggio, Parma e Ferrara. L'Ateneo bolognese ha in Romagna (Forlì, Cesena, Rimini e Ravenna) il più importante decentramento italiano di sedi didattiche e a Piacenza si trovano le sedi distaccate del Politecnico e dell'Università Cattolica di Milano. Tutti i territori provinciali sono coperti e gli Atenei regionali (Bologna in testa su scala nazionale) hanno una grande forza attrattiva di studenti da fuori regione.

Questa potente presenza universitaria è un formidabile motore culturale, una impareggiabile dotazione di risorse intellettuali (docenti, ricercatori e studenti) da valorizzare per lo sviluppo della regione e la principale piattaforma di creazione di innovazioni e di accesso alle innovazioni scientifiche mondiali.

## PRODURRE CULTURA

Se la scuola, l'università e l'apprendimento continuo costituiscono fattori fondamentali per la libertà dei cittadini e per la realizzazione di processi innovativi, la produzione e la diffusione della cultura rappresentano il terreno sul quale tale libertà può e deve potersi esprimere, contrastando le forme di omologazione e l'impoverimento culturale che caratterizzano la nostra società. Investire in cultura significa investire sulla crescita individuale delle persone, garantire la memoria e l'identità delle popolazioni, investire sulla coesione sociale, sui talenti e la creatività dei giovani e significa, inoltre, cogliere le potenzialità della cultura come fattore strategico sul piano socio-economico per l'attrattività e la competitività dei territori e per un aumento della ricchezza diffusa.

In campo culturale l'Emilia-Romagna vanta una grande ricchezza di iniziative e di attività e un patrimonio di beni culturali, musei, biblioteche, edifici storici, collezioni d'arte, teatri, di grande valore e prestigio, insieme alla presenza di centri di eccellenza nel settore dello spettacolo dal vivo e del cinema. Nel panorama nazionale la regione occupa una posizione preminente per la ricchezza e l'articolazione dell'offerta e un'affluenza di pubblico fra le più alte d'Italia e si contraddistingue non solo per l'impegno e l'attenzione all'innovazione delle istituzioni pubbliche e private, ma anche per le capacità progettuali, imprenditoriali e distributive che i diversi attori del sistema hanno saputo esprimere.

Il centralismo che connota le politiche culturali del nostro Paese, la mancanza di norme coerenti con il nuovo dettato costituzionale nel settore dello spettacolo, il taglio dei finanziamenti nazionali e, prima ancora, l'incertezza dei finanziamenti determinano le condizioni di precarietà per le imprese e conseguentemente per la programmazione dell'offerta culturale. Stabilità e certezze finanziarie divengono pertanto condizioni imprescindibili per consolidare e qualificare il patrimonio esistente in una logica di sistema, per differenziare l'offerta culturale e accrescerne la fruizione, guardando soprattutto ai giovani e alle fasce più deboli della popolazione, produrre innovazione, valorizzando le eccellenze presenti nei diversi territori.

La società della conoscenza è decisiva per l'economia del futuro.

I fattori materiali della produzione costituiscono una porzione nettamente decrescente della creazione del valore economico e sono l'anello della catena del valore più esposto ai processi di delocalizzazione.

La componente di valore che cresce a ritmi molto sostenuti è la cosiddetta componente immateriale: ricerca e innovazione, design, organizzazione logistica delle catene di fornitura, personalizzazione dei prodotti e dei servizi, fino alla creazione di un nuovo universo di scambi di informazione e conoscenze, che divengono nuovi prodotti intermedi e finali, nuovi beni e nuove filiere interamente fondate sull'immateriale.

Già oggi in molti distretti industriali e nelle aree urbane più dinamiche, le operazioni di fabbrica sono state in parte sostituite da attività

terziarie di controllo e certificazione dei processi, di prototipazione e di marketing. Pur rimanendo un'area a forte vocazione manifatturiera, l'economia dell'Emilia-Romagna sta dunque già evolvendo verso nuove attività, nelle quali sarà sempre più elevato il livello di servizi e conoscenze incorporati nei prodotti.

L'orizzonte strategico entro cui collocare il futuro del sistema regionale è la formazione di una grande varietà di nodi di intelligenza attiva, capaci di connettersi alle reti globali, e una maggiore tessitura delle relazioni interne alla regione che abbia l'obiettivo di far evolvere la conoscenza non formalizzata dei sistemi locali in vere e proprie reti regionali dell'innovazione.

Per queste ragioni si punta alla evoluzione dei distretti e delle filiere produttive regionali verso distretti tecnologici, nei quali vi sia una dimensione più forte ed organizzata delle reti produttive, all'insegna della qualità diffusa; e un traino più forte ancora della innovazione consentita dall'incontro tra ricerca, conoscenza scientifica e capacità industriale.

La Regione punta alla nascita di poli regionali di innovazione – un sistema a rete in grado di attivare collaborazioni con programmi e iniziative di ricerca a livello europeo e mondiale – come strada maestra per un salto tecnologico necessario a sviluppare ulteriori eccellenze in una serie di campi di valore strategico: nelle scienze della vita, nei nuovi materiali, nell'ambiente e nell'energia.

È necessario agevolare una sempre maggiore capacità di dialogo e trasferimento del sapere verso il mondo dell'impresa, per innovare settori portanti quali la meccanica, l'agroalimentare, il tessile; per farne crescere altri come la nautica, il biomedicale, le arti e la cultura, aprendo nel contempo nuovi e ulteriori spazi al mercato e alla creatività degli imprenditori; per sviluppare il terziario avanzato dei servizi, che rappresenta la chiave di volta per entrare a fondo nei nuovi meccanismi dell'economia fondata sulla conoscenza; per produrre ed esportare nuovo sapere.

Fa parte di queste logiche la riorganizzazione del segmento alto della formazione tecnico-professionale attraverso la costituzione dei Poli Tecnici e degli Istituti Tecnici Superiori.

La questione decisiva resta tuttavia l'aumento della spesa in ricerca e sviluppo rispetto al PIL, che riguarda sia le istituzioni che le imprese.

Considerato il divario con le regioni più competitive, occorre darsi l'obiettivo di aumentare gli impegni di investimento nell'ordine del 5-10% l'anno.

La società della conoscenza ha infine il volto di una società che educa, ovvero di una società che si pone in ogni suo ambito e sotto ogni punto di vista il problema di formare cittadini al tempo stesso tanto indipendenti quanto responsabili verso gli altri e verso gli interessi generali.

In primo luogo ciò chiama in causa la politica, l'esempio morale che essa offre, la coerenza fra le parole e i fatti, gli ideali e i programmi che propone. In secondo luogo interroga ogni cittadino e gli chiede di assolvere il proprio dovere nelle comunità di appartenenza. In terzo luogo impegna i corpi intermedi a non chiudersi in visioni corporative, perdendo di vista l'interesse generale e lo scopo di uno sviluppo integrale della persona. In quarto luogo propone una riflessione al sistema della comunicazione (anche locale) e al compito educativo che anch'essa dovrebbe assolvere nei confronti dell'opinione pubblica.

## **POLI PER L'INNOVAZIONE**

## **UNA SOCIETÀ EDUCANTE**



# 7.

## Una società solidale e sicura, una comunità aperta

La società emiliano romagnola è una società aperta, dove si perseguono gli ideali universali di uguaglianza e di libertà del cittadino e di pari dignità di ogni persona; una società fondata sul pluralismo delle idee, delle convinzioni religiose e degli stili di vita, consapevole di far parte dell'economia mondo e del villaggio globale delle comunicazioni.

La società aperta riconosce il valore della mobilità sociale e del successo individuale basati sul lavoro, sulla cultura e sul merito e, nel contempo, il valore e dovere morale e politico della giustizia sociale, della tutela dei più deboli, della promozione di pari opportunità.

Essa deve essere una società per tutte le età e tutte le condizioni, che riconosca i diversi bisogni e le diverse capacità dei propri membri, tenendo conto delle esigenze di bambini, giovani, anziani, disabili e portatori di handicap, superando ogni discriminazione fondata sull'età, la sessualità, le condizioni materiali e psicologiche.

In particolare, la cultura della società aperta assume la condizione femminile, la libertà della donna e il valore della differenza di genere come metri di misura della civiltà e dello sviluppo umano integrale e come obiettivi delle politiche e delle riforme istituzionali, economiche e sociali.

Una società aperta, che attribuisce il primato alla persona e alla sua individualità, non può durare se non è anche una società solidale, ovvero una società della giustizia fiscale, dell'equa distribuzione del reddito, dei servizi sociali universali, della piena e buona occupazione ed infine, ma non da ultimo, una società nella quale si sviluppano legami interpersonali e informali di reciprocità e cooperazione e trovano spazio le varie forme di comunità entro le quali gli uomini e le donne vivono quotidianamente e si identificano.

Da qui la proposta di concepire una originale visione di "società aperta" di "comunità aperte" e il proposito di fare società, di ricreare comunità, di rinnovare identità.

I mutamenti epocali delle forme di convivenza lanciano infatti una sfida inedita alla comunità regionale.

L'identità delle persone è sempre meno legata ai luoghi e alla tradizione. Ben più di ieri l'identità non è solo una eredità, ma una ricerca e una costruzione. Mobilità, telecomunicazioni e cultura rompono legami tradizionali e ne propongono di nuovi, più o meno stabili, più o meno effimeri; offrono maggiori spazi di libertà e nello stesso tempo generano

**IL VALORE DELLA MOBILITÀ  
SOCIALE**

**IL PRIMATO DELLA PERSONA  
E LA SOLIDARIETÀ**

**SOCIETÀ APERTA E COMUNITÀ  
APERTE**

nuove forme di condizionamento e di solitudine.

La rete delle telecomunicazioni contribuisce a rendere più "liquida" la società e allo stesso tempo crea nuovi circuiti di relazione, di formazione delle opinioni, di legami identitari, per quanto flessibili e variabili: in tal senso la rete può essere un mezzo potente di costruzione di un più avanzato equilibrio fra cultura globale e locale, fra identità e universalità, fra persona, corpi intermedi e società.

In questo ambito la politica ha un triplice compito: attrezzare il territorio per la circolazione dell'informazione e allargare l'offerta di servizi pubblici in rete, sollecitare i gestori a fornire ovunque i servizi a costi accessibili e combattere con la formazione diffusa il *digital divide* culturale, evitando che un nuovo fattore di esclusione si aggiunga e si cumuli agli altri (povertà, livello di istruzione, precariato), generando fratture sociali e umane irrecuperabili.

Conservare i caratteri positivi della identità emiliano romagnola vuol dire dunque ricollocarli nel nuovo contesto e proporre alle comunità locali e regionale di conseguire nuovi primati.

L'identità dell'Emilia-Romagna ha profonde radici nel passato, ma si declina al futuro.

## IDENTITÀ AL FUTURO

Da un lato è fuori di dubbio che il riconoscimento del valore del lavoro e dell'impresa, l'approccio culturale pragmatico, la capacità di combinare competizione e cooperazione restano fattori decisivi di caratterizzazione e di forza. Così come è fondamentale, entro la globalizzazione, preservare e promuovere le differenze: il paesaggio, le storiche identità urbane e architettoniche, le produzioni tipiche, i marchi industriali, i distretti.

## LE OPPORTUNITÀ DELL'ICT

Dall'altro lato occorre porsi nuovi e ambiziosi traguardi perché l'Emilia-Romagna sia e si senta all'avanguardia in Italia e in Europa. Ciò vale innanzitutto per la ricerca e l'economia, lo studio e il lavoro: in questa direzione muovono l'ambizione di costruire una società della conoscenza, l'orientamento verso la *green economy*, l'applicazione delle opportunità dell'ICT (*information and communication technology*) cui la società emiliano romagnola deve e può guardare con fiducia in forza della sua cultura e propensione alla innovazione e alla concretezza.

A tutto ciò occorre aggiungere la consapevolezza che una nuova identità della comunità regionale potrà nascere dentro la rete delle nuove relazioni globali e locali, dall'incontro di culture, dallo scambio di esperienze, dal riconoscimento del valore e del bisogno della solidarietà e della fraternità.

A partire dalle comunità locali occorre rilanciare senso civico, cultura del rispetto e del riconoscimento, nuovi e intelligenti stili di vita e costruire nuove prassi di convivenza, capaci di rispettare le differenze e infondere serenità e fiducia.

## L'INIZIATIVA DEGLI ANZIANI

In tale ambito emerge il ruolo attivo che svolgono e possono ancor più sviluppare gli anziani, sia all'interno delle famiglie che come intraprendenti attori delle attività di volontariato, collaboratori delle istituzioni nel difficile compito di promozione di comportamenti sociali virtuosi, animatori di luoghi di socializzazione e cultura nelle città.

La società regionale e le comunità locali possono contare su uno straordinario patrimonio di volontariato sociale, sportivo e culturale. Questo patrimonio rappresenta un fattore essenziale per la tutela della coesione sociale e nel contempo il volontariato è una straordinaria esperienza formativa e di arricchimento umano della persona.

## VOLONTARIATO E TERZO SETTORE

Il volontariato deve essere sostenuto con politiche di aggiornamento e formazione; deve trovare punti di appoggio e sostegno nella comunità e nelle istituzioni e deve essere meglio integrato nella rete dei servizi e delle politiche culturali, ricreative e sportive; deve essere aiutato a trovare maggiore spirito di collaborazione anche al proprio interno.

La crescita del terzo settore è la prova della possibilità di dare vita e continuità a forme di organizzazione di impresa e di rapporti con il

mercato non condizionate dalla logica del massimo profitto e sostenute dalla cultura della solidarietà, della reciprocità e mutualità.

Tuttavia, la cellula fondamentale della formazione, dell'identità e dello sviluppo della persona, dello sviluppo e del rinnovo di relazioni solidali e comunitarie e della coesione sociale è la famiglia.

Essenziale è la sua funzione educativa nei confronti dell'infanzia, degli adolescenti e dei giovani e, a tal fine, assume un valore strategico una rete territoriale di sostegno ai bisogni e allo svolgimento delle funzioni genitoriali.

La famiglia offre il primo livello di risposta alle problematiche socio-assistenziali delle persone in condizioni di non-autosufficienza e malattia.

Occorre pertanto una politica integrale (casa, fisco, assistenza...) di sostegno delle famiglie, che sia rivolta ad aiutare i nuclei familiari in difficoltà a causa della crisi o di una iniqua distribuzione dei redditi e delle opportunità; a sostenere le famiglie numerose; a incoraggiare le giovani coppie verso l'assunzione delle responsabilità familiari; a supportare attivamente l'impegno delle famiglie con membri disabili e non autosufficienti; ad accompagnare le adozioni familiari dei minori.

A tal fine è necessario "prendersi cura di chi cura" e inserire in modo organico le famiglie – nel rispetto delle loro volontà ed autonomie – nella rete dei servizi sociali e sanitari, nonché mettere a punto politiche di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, con particolare riguardo alla riappropriazione di tempo da parte delle donne.

Lo sviluppo dei servizi socio educativi per l'infanzia, dei servizi per anziani, per persone non autosufficienti e disabili, dei centri per le famiglie, aiuta la qualità della vita del nucleo familiare e di tutti i suoi componenti, pur in presenza di gravose responsabilità di educazione e di cura, promuove il miglioramento dell'esercizio della funzione genitoriale, favorisce una migliore conciliazione fra libertà e responsabilità, fra interessi individuali e generosa collaborazione domestica, fra partecipazione alla vita familiare e partecipazione al lavoro e alla vita pubblica.

Il sostegno alle responsabilità familiari è parte integrante delle politiche per la salute e l'ingresso della famiglia nel processo assistenziale è una risorsa per il sistema delle cure primarie, per garantire alle persone una adeguata assistenza e un idoneo reinserimento nella vita sociale.

In altri termini, la valorizzazione del ruolo della famiglia e la coesione sociale hanno bisogno della diffusione e promozione del benessere e del supporto di fondamentali servizi alla persona, universali e qualificati.

La rete integrata dei servizi sociali e sanitari è l'architrova delle politiche per la salute e il benessere della popolazione regionale, grazie alla quale ogni persona ha la possibilità di accedere ai servizi, di essere correttamente informata e presa in carico in caso di bisogno, di poter contare su un piano assistenziale appropriato.

La rete della salute emiliano romagnola tiene insieme medicina di base, servizi di emergenza urgenza, diagnosi e cura diffusi su tutto il territorio per garantire l'accessibilità ai servizi, con punte di eccellenza nazionali e internazionali di diagnostica e cura; affianca agli interventi e alle strutture di recupero e cura le politiche di prevenzione; integra le strutture ospedaliere con i servizi territoriali, i servizi pubblici e il privato accreditato.

L'integrazione fra politiche sociali e sanitarie ha ricevuto nuovo impulso con i profili di comunità, i piani di zona per la salute e il benessere sociale, il piano per la non autosufficienza, la costituzione delle Aziende di Servizio alla Persona. Si è aperta una nuova fase di qualificazione dell'offerta, di relazioni con il territorio, di integrazione dei servizi sociali e sanitari, di attenzione alla persona, di interazione con le famiglie, il volontariato e le comunità locali.

Lo sviluppo e la qualificazione della rete e la integrazione e qualificazione di tutti i soggetti entro una logica di "welfare di comunità" è la

## **RIPARTIRE DALLA FAMIGLIA**

## **CONCILIARE VITA E LAVORO**

## **SERVIZI PER L'INFANZIA E CENTRI PER LE FAMIGLIE**

## **LA RETE DELLA SALUTE**

## **UN NUOVO WELFARE DI COMUNITÀ**

**NUOVE SFIDE PER IL  
SISTEMA SOCIO-SANITARIO:  
INVECCHIAMENTO DELLA  
POPOLAZIONE E PATOLOGIE  
CRONICHE**

condizione per reggere le tensioni della crisi e del cambiamento, che derivano principalmente dalle difficoltà della finanza pubblica, dall'invecchiamento della popolazione, dall'aumento della popolazione residente e dall'incremento di patologie croniche (obesità, diabete, ipertensione, ecc.).

Fronteggiare tali dinamiche significa, nei confronti dei cittadini, insistere sull'educazione sanitaria e far maturare la consapevolezza del valore e della convenienza di passare dalla cultura della cura alla cultura della salute, concepita non come uno stato, ma come un processo che coinvolge gli stili di vita e l'ambiente naturale e sociale. Significa cioè considerare appieno le relazioni fra ambiente di vita e salute e l'incidenza delle politiche generali (ambiente, trasporti, urbanistica, istruzione) sulla salute dei cittadini, come previsto dal Piano sociale e sanitario regionale, che propone l'integrazione delle politiche come strumento sempre più indispensabile per la condivisione degli obiettivi e delle strategie di salute sul territorio.

**CAMBIARE GLI STILI DI VITA**

A tale proposito diventa emblematico il modo di affrontare l'invecchiamento della popolazione. Dal lato dei servizi tale fenomeno richiede una spinta forte alla domiciliarità, all'impiego delle tecnologie della informazione e telecomunicazione e alla loro integrazione, ma in tutta evidenza esso propone innanzitutto una rinnovata attenzione alla progettazione dei "luoghi" di vita, di cura, di relazione.

Affrontare le dinamiche demografiche, patologiche e finanziarie sul versante dell'offerta significa invece perseguire a fondo l'obiettivo dell'appropriatezza degli esami e degli interventi, superare un sistema di offerta basato esclusivamente sulle prestazioni specialistiche, verso un sistema di offerta basato sull'accompagnamento e sulla costante presa in cura della persona, dispiegare appieno i vantaggi della organizzazione a rete, sfruttare le opportunità dell'ICT, controllare la dinamica dei costi, sviluppare la ricerca scientifica e tecnologica.

Il sostegno alla ricerca e alla innovazione è entrato a far parte dei compiti istituzionali delle aziende sanitarie pubbliche e da qui deve venire una ulteriore spinta verso un salto di qualità nella collaborazione fra sistema sanitario dell'Emilia-Romagna, imprese e università, ai fini della ricerca biotecnologica e della innovazione e sperimentazione dei prodotti farmaceutici e biomedicali.

**PROMUOVERE LA RICERCA  
BIOMEDICA**

Questo significa, da una parte, valorizzare le capacità già presenti nel servizio sanitario regionale (l'Emilia-Romagna è prima in Italia per numero medio di sperimentazioni per centro e con la Lombardia ha il più alto numero assoluto di sperimentazioni realizzate); dall'altra parte implica un contesto in grado di valorizzare le buone idee dei ricercatori e tradurle in progetti attraverso il consolidamento delle relazioni fra i centri di ricerca e le strutture sanitarie e assistenziali.

Tuttavia, se pure è fondamentale sostenere le famiglie e il volontariato e proseguire e innovare la politica dei servizi sociali e sanitari, sarebbe illusorio credere che l'espansione del welfare locale sia sufficiente a risolvere i fenomeni di crisi di identità e di coesione della comunità regionale.

**IMMIGRAZIONE E INTEGRAZIONE**

Un cambio di passo e la messa in opera di azioni articolate e complesse è urgente per quanto riguarda l'immigrazione e l'integrazione della popolazione straniera.

La politica dell'integrazione degli immigrati non è una politica buonista. Nei confronti delle organizzazioni criminali che gestiscono e sfruttano l'immigrazione clandestina e dei delinquenti che si mescolano alle persone oneste occorre applicare il rigore delle leggi e garantire una giustizia celere e severa. L'immigrazione clandestina in quanto tale va contrastata e fatta emergere, ma nei confronti delle persone che ne sono vittime è necessario combinare il giusto rigore con il rispetto della dignità della persona e dei fondamentali diritti umani.

In verità, non l'integrazione, ma la politica della paura aggrava la si-

tuazione e alimenta l'insicurezza. Discutibili inasprimenti di pene, esibizioni muscolari, grandi e piccole discriminazioni non sono in grado di fermare l'immigrazione e tantomeno di riportare indietro gli stranieri che in Italia vivono e lavorano onestamente. La proposta di scorciatoie genera solo illusioni e delusioni e dunque finisce per esasperare i rapporti, dividere, smarrire, isolare.

Una rigorosa politica dell'immigrazione deve innanzitutto regolare i flussi, sulla base di stime realistiche e non propagandistiche, con il concorso delle Regioni e delle Autonomie locali, tenendo conto delle effettive esigenze manifestate dalle famiglie e dalle imprese e delle possibilità del territorio di assicurare una accoglienza dignitosa e stabile.

In secondo luogo, occorre offrire agli immigrati opportunità di apprendimento della lingua italiana, della Costituzione, delle principali leggi della Repubblica, dei regolamenti comunali che ordinano la civile convivenza e, a tale scopo, è opportuno prevedere lo sviluppo dei centri servizi per immigrati e dell'attività dei centri territoriali per l'educazione degli adulti.

Al fine di favorire i processi d'integrazione, e dunque positive condizioni di sicurezza sociale, una particolare attenzione va rivolta alle giovani generazioni, affinché sia garantito ai bambini di origine straniera – anche se in condizione di irregolarità – una equa possibilità di accesso ai servizi educativi per l'infanzia e alla scuola, nonché al sistema dei servizi sociali e sanitari

In terzo luogo è necessario evitare la formazione di ghetti urbani, l'isolamento delle famiglie straniere ed è altresì necessario coinvolgere gli immigrati e le loro associazioni nelle politiche di contrasto della criminalità e di costruzione di nuove, aperte relazioni comunitarie.

Infine, una politica efficace di integrazione richiede che vengano facilitati i ricongiungimenti familiari; che si semplifichino e snelliscano le pratiche per i permessi e le carte di soggiorno, affidandole, con risorse adeguate, ai Comuni; che si discuta dei percorsi e dei tempi di acquisizione della cittadinanza italiana e delle forme di partecipazione alla vita politica delle comunità di residenza, concedendo intanto il diritto di voto amministrativo agli immigrati regolari.

Politica dell'integrazione non significa allora abbandono del patto sociale e dei tratti identitari che hanno fatto forte la regione. Significa allargare quel patto, fatto di legalità, regole e responsabilità, di principi umani, di serietà nel lavoro e nello studio e di virtù civili, ad altri protagonisti; significa arricchirlo con altre culture; significa includere tutti coloro che sentono di dover investire il proprio capitale umano a favore della terra che li ha accolti.

Come è noto però, una delle principali minacce alla coesione sociale viene dalla crescente percezione di insicurezza che attraversa anche la nostra comunità. Essa ha varie cause, riguarda l'incolumità personale e la protezione dei beni, ma anche le tutele sociali e i progetti di vita, e provoca sfiducia negli altri, nel futuro e nelle istituzioni. Ciò che richiede pertanto di declinare nuovamente la politica delle sicurezze.

Mafie e crimine organizzato sono grandi problemi nazionali. Contrastare la loro penetrazione nell'economia e nella società regionali – respingendo sia la presenza sul territorio di ramificazioni mafiose che la penetrazione di capitali sporchi nel circuito economico locale – è il primo obiettivo che il sistema politico e le forze sociali devono perseguire per la sicurezza dei cittadini e la difesa della legalità economica e il miglior contributo che possono dare per liberare il Paese.

In secondo luogo è necessario reprimere e far radicalmente arretrare la criminalità diffusa e tutto ciò richiede un deciso passo avanti dello Stato.

Sono necessari: una assidua e altamente qualificata attività di *intelligence*, organici dei corpi dello stato (Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di Finanza) adeguati alla nuova realtà sociale e ai nuovi rischi e presen-

## **POLITICA DEL RIGORE CONTRO LA POLITICA DELLA PAURA**

### **DOVERI...**

### **...E DIRITTI**

## **UN PATTO SOCIALE PIÙ AMPIO E INCLUSIVO**

### **NO ALLE MAFIE, NO AL CRIMINE**

ti sul territorio, una giustizia rapida, la certezza della pena. Un passo avanti dello Stato è necessario anche per chiedere la collaborazione dei cittadini. Non v'è dubbio infatti che i cittadini debbano essere coinvolti, ma la collaborazione dei cittadini non può significare arretramento delle istituzioni, delega dei compiti indivisibili e primari dello Stato, privatizzazione delle politiche della sicurezza.

## SICUREZZA DEL LAVORO

Un nuovo livello di sicurezze deve essere raggiunto a favore dei lavoratori nelle imprese e nel mercato del lavoro: vuol dire garanzia di incolumità e di salute sul posto di lavoro, politiche attive per il pieno impiego, superamento del dualismo del mercato del lavoro, garanzia di un sostegno universale al reddito per chi è disoccupato e non trova nuova collocazione.

Un cambio di passo nelle politiche reali della sicurezza va compiuto riguardo alla tutela del territorio e alla sicurezza degli edifici pubblici e privati, contro le ricorrenti tentazioni di ridare briglia sciolta alla speculazione urbanistica e edilizia.

## QUALITÀ DEI LUOGHI QUALITÀ DEL VIVERE

Qualità urbana ed edilizia sono, tra l'altro, elementi non secondari della percezione di sicurezza dei cittadini ed anche da questo punto di vista si può facilmente cogliere l'importanza di recuperare le aree di degrado, di disporre di spazi pubblici attraenti e facilmente accessibili, di avere quartieri ordinati e riccamente dotati di servizi e di verde, di abbellire e curare l'arredo urbano.

Coesione sociale, identità e percezione di sicurezza dipendono in misura considerevole dalla qualità dei luoghi e, nell'ambito dei luoghi, dalla qualità dell'abitare e del vivere quotidiano, per cui alle politiche abitative compete la responsabilità di orientare il mercato verso la qualità ambientale degli edifici, la riqualificazione urbanistica ed edilizia dell'esistente, una qualità superiore di progettazione degli alloggi, dei quartieri e delle città.

Elemento indissolubilmente legato alla qualità urbana ed edilizia come alla qualità della vita e alla tenuta stessa del nuovo patto sociale è il diritto alla casa, "centro degli affetti" e primo luogo di comunità.

## DIRITTO ALLA CASA

In un contesto certamente non facile, segnato dalla crisi, da nuove e vecchie povertà, dalla presenza di una "zona grigia" sulla quale i canoni di locazione a prezzi di mercato incidono pesantemente sul reddito delle famiglie, come dalla necessità di limitare al minimo il consumo di suolo in quanto "bene finito", emerge la necessità di differenziare l'offerta sulla base di una domanda sempre più complessa e articolata.

L'aumento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica è necessario per rispondere alla domanda delle fasce sociali più deboli, puntando a raggiungere le percentuali dei Paesi più avanzati d'Europa.

L'accesso alla proprietà dell'abitazione resta un obiettivo centrale delle politiche regionali. L'alloggio in proprietà è il primo bene patrimoniale delle famiglie, la base su cui si costruiscono progetti, una condizione importante di partenza per assumersi la responsabilità di costituire una nuova famiglia.

Ma in un contesto sociale in cui cresce il numero di famiglie troppo "ricche" per accedere all'edilizia sociale e troppo "povere" per l'acquisto o la locazione ai prezzi di mercato si rendono necessarie nuove politiche e intese fra pubblico e privato per mettere a disposizione alloggi a canone calmierato (come previsto dalla L.R. 6/2009).

Più in generale, ai fini della coesione sociale e dell'identità e apertura delle comunità, occorre progettare le zone residenziali nell'ottica di favorire l'integrazione sociale e la socialità.

# 8.

## La regione-sistema

Il policentrismo è stato ed è certamente un valore per il territorio regionale, ma se il policentrismo non si eleva a sistema e prevale una concezione di autosufficienza dei luoghi, esso mostra l'affanno di fare i conti con flussi di intensità, complessità e ampiezza senza precedenti.

Già il precedente piano territoriale aveva indicato l'obiettivo del sistema metropolitano policentrico. È la valorizzazione stessa del policentrismo che impone di passare alla dimensione e alla costruzione del sistema e di concepire la regione come una grande e solida piattaforma territoriale, produttrice di beni, servizi, cultura e civiltà e proiettata con tutte le sue ricche diversità verso il mondo e aperta agli stimoli e alle opportunità che il mondo può offrire.

L'idea guida del piano è che la qualità delle relazioni della regione con il mondo dipenda dalla qualità delle relazioni al suo interno e la qualità delle relazioni al suo interno dipenda dalla qualità delle sue relazioni con il mondo.

Mettere al centro il tema delle relazioni è il modo per concepire correttamente il senso di una nuova fase del policentrismo emiliano romagnolo: tutti possono trarre vantaggio dalla pluralità e dalla ricchezza delle relazioni, nessuno può illudersi di essere più forte da solo.

Le relazioni vogliono dire collegamento tra flussi e luoghi. Quanti più flussi (di capitali, di intelligenze e di informazioni) arrivano e si intercettano, tanto più ci sono scelte e opportunità. Quanto più i luoghi sono creativi, tanto più i flussi sono vari e ricchi.

I flussi devono essere sorretti da una architettura delle reti: collegamenti, che devono essere scorrevoli e aperti; nodi, ovvero luoghi che riempiono di contenuti le relazioni, generano e attraggono i flussi. Le reti sono orizzontali e pertanto la gerarchia dei luoghi non si misura dall'alto al basso e i centri principali non ordinano gli altri, ma fanno funzionare gli scambi.

Ciascun centro può accedere ai vantaggi della rete e porta in dote la propria originalità e funzione: lo spazio per la creatività e il dinamismo delle autonomie locali resta sempre aperto, i loro successi e le loro innovazioni, messi in rete, fanno avanzare l'intero sistema.

Regione-sistema non significa nuovo centralismo e pianificazione dall'alto: significa invece regolare insieme i flussi e progettare insieme i luoghi.

### DA POLICENTRISMO A SISTEMA

### LA QUALITÀ DELLE RELAZIONI

### FLUSSI E LUOGHI

### UN SISTEMA IN RETE

## LA PROIEZIONE ESTERNA DEL SISTEMA

La regione-sistema accresce la sua capacità di muoversi autonomamente sulla scena internazionale e di sviluppare una propria, credibile, proiezione politica all'esterno, prima di tutto nello spazio interregionale padano-alpino.

Il sistema regionale ha saputo supportare la propria partecipazione a molte delle politiche dell'Unione Europea tramite una fitta rete di rapporti con varie realtà locali sia nel nucleo originario della Comunità Europea che nei nuovi Stati membri.

La regione Emilia-Romagna si trova nel punto di intersezione di tre grandi aree di relazione e di integrazione economica e sociale: il Mediterraneo, i Balcani, il nucleo centrale dell'Europa. Il che le consegna un ruolo naturale di cerniera e l'opportunità di concorrere allo sviluppo e alla regolazione dei flussi che scorrono fra le diverse realtà geopolitiche, tenendo conto delle opportunità e delle diverse occasioni di crescita e cooperazione.

Analogamente il nostro territorio, da più di un decennio, sta sviluppando rapporti di solidarietà e cooperazione con il mondo mediterraneo e dell'est Europa, ma anche con il cono sud dell'America Latina, grazie alla presenza in loco delle nostre comunità, e dell'Africa sub sahariana, in questo caso anche per la presenza in regione di comunità immigrate.

L'esperienza di altre regioni europee ci conferma però che un salto di qualità in direzione di una regione-sistema ha bisogno di consolidare e sviluppare le sue reti fondamentali e i loro nodi, che nel caso dell'Emilia Romagna vedono una evidente correlazione tra consolidamento di uno snodo centrale, rappresentato dalla Città Metropolitana di Bologna, e il consolidamento di tutti gli altri nodi, non meno importanti e necessari.

Già ora Bologna si colloca fra le sei città italiane con il più alto grado di sviluppo di funzioni metropolitane; è la città italiana di medie dimensioni con la più forte proiezione internazionale; è considerata dall'Osservatorio Europeo delle Trasformazioni Territoriali fra le potenziali aree metropolitane motori di sviluppo e dunque al rango di una "capitale regionale europea".

Nel disegno del piano territoriale Bologna è la Città Metropolitana capoluogo di una forte regione metropolitana e deve avere l'ambizione di affermarsi ed essere riconosciuta come una delle principali capitali territoriali d'Europa.

Il salto da compiere non riguarda pertanto o solamente le strutture materiali o la distribuzione di funzioni. È prima di tutto un salto culturale, che compete innanzitutto a Bologna, ma coinvolge l'intera comunità regionale, poiché si devono connettere tali funzioni con gli altri centri fondamentali della regione.

La costituzione della Città Metropolitana dipende innanzitutto dalla capacità del capoluogo regionale e del suo territorio di porsi all'avanguardia della cultura dell'innovazione, di concepirsi come snodo fondamentale dei flussi di un sistema articolato, uno snodo che riceve e distribuisce valore aggiunto all'intero sistema.

È necessario portare a compimento gli interventi infrastrutturali, già chiaramente individuati per il nodo di Bologna, senza i quali la città ed una parte importante della regione rischiano una crescente congestione e una perdita di efficienza nelle performance della mobilità; discutere e definire i confini e l'ordinamento della Città Metropolitana, che è all'ordine del giorno e deve portare in tempi ragionevoli all'emanazione del decreto attuativo; pensare Bologna come riferimento alto della società regionale della conoscenza, facendo leva sulla straordinaria concentrazione di competenze culturali e professionali pubbliche e private e sulla sua storica e internazionale Università, che è il polo accademico più attrattivo del Paese e che nelle recenti valutazioni internazionali si colloca per qualità al primo posto in Italia.

Il racconto dei territori che abbiamo raccolto durante la predisposi-

## CITTÀ METROPOLITANA E RUOLO DI BOLOGNA

zione del piano ci conferma che le città della regione sono consapevoli della necessità di un salto di qualità in direzione di un sistema regionale pluralistico e coeso.

A ovest, Piacenza non si percepisce più come l'estrema periferia della regione ma come un territorio di cerniera fra l'Emilia, il Piemonte e la Lombardia, in relazione attiva con Milano; da queste aree può attrarre funzioni primarie sia per qualificare le proprie potenzialità di nodo logistico intermodale per le merci del nord Italia e per i collegamenti nord-sud e est-ovest, sia per accrescere le eccellenze nel campo della meccanica, soprattutto legate alla mecatronica e all'emergere della produzione aeronautica militare e civile, che per consolidare la vocazione energetica. Piacenza può svolgere, nel contesto regionale e interregionale, un ruolo strategico nella relazione con il sistema metropolitano milanese e centro-padano, a partire dalla sua centralità rispetto ad alcuni fondamentali corridoi infrastrutturali. Questa potenzialità trova già un significativo momento di riconoscimento e valorizzazione negli atti della Regione Emilia-Romagna e negli Accordi sottoscritti dalla Regione con il Governo e con la Regione Lombardia e il Governo in vista di EXPO 2015.

L'area metropolitana dell'Emilia centrale costituita dalle città e province di Parma, Reggio, Modena e Bologna è il cuore manifatturiero della regione. È formata da peculiari distretti che si affiancano e spesso si integrano: la meccanica applicata, all'avanguardia a livello europeo e mondiale, un'industria meccanica costantemente protesa alla innovazione dei prodotti e dei processi e trainata da marchi di fama internazionale (Ferrari, Maserati, Lamborghini, Ducati, Dallara...); la ceramica leader mondiale di settore, l'elettronica, la farmaceutica e il biomedicale, il tessile e la moda, l'edilizia. La filiera agroalimentare vanta in tutte le province (estendendosi anche a Piacenza) produzioni tipiche di alto pregio, conosciute nel mondo per la elevata qualità. In questo contesto la filiera agro-alimentare di Parma, dove ha sede l'Autorità europea per la sicurezza agroalimentare, rappresenta una eccellenza funzionale allo sviluppo e qualificazione dell'intera economia regionale. L'Emilia centrale offre nel suo insieme il panorama di un sistema produttivo diversificato e allo stesso tempo compatto, radicato nel territorio e attestato nei mercati internazionali.

Ferrara ha maturato una forte identità e funzione di città d'arte e cultura, si propone come un nodo di connessione con istituzioni culturali globali e offre le eccellenze di un Ateneo attrattivo e di un centro di ricerche petrolchimiche tra i più importanti al mondo, ha saputo costruirsi una autonoma e diretta proiezione europea e globale. La città e il territorio ferrarese puntano inoltre ad essere nodo del corridoio adriatico e della intermodalità gomma-ferro-idrovia, concorrendo in tal modo al rafforzamento del sistema regionale del trasporto merci e della mobilità delle persone.

La "città adriatica" raccoglie nella zona sud del riminese il distretto turistico più originale e dinamico del mondo, che è stato e vuol rimanere un avamposto delle tendenze globali. Esso si connette a nord con la fascia ravennate e ferrarese dove l'integrazione tra affaccio marittimo, area deltizia, e città d'arte ha generato alcuni degli elementi più significativi del patrimonio artistico-ambientale della regione. Diversificazione dell'offerta, cultura e innovazione, legame con il territorio e valorizzazione dell'ambiente, inserimento nelle reti della mobilità e della comunicazione sono i fattori che ne determineranno ancora il successo.

Il porto di Ravenna si conferma leader italiano degli scambi con il Mediterraneo orientale e il Mar Nero e dentro la piattaforma produttiva regionale presenta fondate possibilità di sviluppo: all'interno, verso il sistema produttivo regionale e padano, all'esterno, verso l'intera area mediterranea e in primis medio orientale.

L'area romagnola, caratterizzata da un insieme di città medie ed

## **VOCAZIONI E SCELTE DEI TERRITORI**

### **PIACENZA**

### **L'EMILIA CENTRALE: PARMA, REGGIO EMILIA, MODENA**

### **FERRARA**

### **LA "CITTÀ ADRIATICA"**

### **LA ROMAGNA**

equilibrate, Forlì, Cesena, Ravenna, Lugo, Faenza, unitamente all'area di Imola, che ne costituisce la cerniera con l'area metropolitana di Bologna, associa ad un sistema agricolo di elevata qualità importanti e diversificate attività industriali, anche se non caratterizzate da forme specificatamente distrettuali. Le capacità di questa area di legarsi con le funzioni metropolitane di Bologna, a partire dal decentramento dell'Università di Bologna, hanno significato una maggiore riconoscibilità e una crescita del suo posizionamento competitivo.

Nell'insieme siamo dunque di fronte ad una economia territoriale di piccole, medie e grandi imprese che ha raccolto la sfida della globalizzazione, della terziarizzazione dell'economia, della necessità della ricerca e di un più avanzato rapporto con le Università, a partire naturalmente dagli Atenei di Bologna, Parma, Modena-Reggio e Ferrara e dalle sedi decentrate a Piacenza del Politecnico e dell'Università Cattolica di Milano.

La realizzazione delle opere programmate per completare sia il sistema plurimodale delle grandi infrastrutture che la rete di base e locale fornisce le basi strutturali per il passaggio reale e compiuto alla regione-sistema.

La rete plurimodale inserisce l'Emilia Romagna nei grandi corridoi europei di circolazione delle merci e delle persone e nella rete mondiale delle telecomunicazioni e le consente di collegare le proprie diversità per renderle maggiormente complementari e metterle in valore. Essa avvia a soluzione le annose strozzature trasportistiche che limitavano il ruolo di cerniera dell'Emilia-Romagna fra il centro sud del Paese, il nord e l'Europa e in particolare getta le premesse per una piena valorizzazione e un ulteriore potenziamento degli assi ferroviari Milano-Roma (con l'alta capacità ferroviaria, la nuova stazione di Bologna e la fermata medio-padana di Reggio Emilia), Bologna-Brennero, Tirreno-Parma-Brennero e del sistema ferroviario regionale.

Gli assi della pedemontana e della cispadana disegnano e integrano due sistemi complessi di area vasta, complementari all'asse della via Emilia. L'asse cispadano, in particolare, prefigura uno scenario che lega, lungo la direttrice est-ovest, Ravenna, Ferrara, Parma e Piacenza e, verso nord, avvicina Ferrara all'asse del Brennero, lasciando prevedere una diversa gravitazione reciproca fra le aree della pianura modenese e reggiana e i territori e le città di Mantova, Verona, Rovigo e Padova; avvicina la bassa reggiana e modenese a Bologna, a Ferrara e alla Romagna; incrocia a Parma il corridoio plurimodale Tirreno-Brennero, di cui il territorio parmense con il collegamento al porto di La Spezia e alla Toscana è componente fondamentale, e concorre così a rafforzare l'Emilia-Romagna come piattaforma logistica fra i due mari e il nord Italia e il nord Europa.

L'attenzione alle reti strategiche non deve far perdere di vista la necessità di un salto qualitativo nella organizzazione delle reti della mobilità urbana e locale e della loro efficiente connessione con le grandi infrastrutture. In particolare si tratta di procedere verso un sistema regionale integrato della mobilità delle persone, al cui centro sta uno spostamento della domanda verso il trasporto pubblico locale e la ferrovia. In secondo luogo è necessario che le Province e i Comuni possano disporre delle risorse indispensabili per la manutenzione della rete viaria, la realizzazione delle opere di riordino e qualificazione delle infrastrutture locali, il miglioramento della sicurezza della circolazione.

La rete a banda larga diffonde a tutto il territorio l'accessibilità alle informazioni e alle opportunità della ICT a favore di tutte le famiglie e di tutte le imprese.

La rete regionale Lepida assicura l'inserimento del sistema regionale nelle reti globali della competitività; nelle aree scarsamente abitate e geograficamente periferiche consente di superare il *digital divide* e di aumentare l'accessibilità ai servizi per la popolazione, garantendo il riconoscimento effettivo dei diritti dei cittadini e favorendo il presidio

## RETE PLURIMODALE DELLA MOBILITÀ

## PEDEMONTANA E CISPADANA

## BANDA LARGA

del territorio.

La diffusione e un utilizzo avanzato delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione creano vantaggi competitivi ai cittadini e cittadine ed alle imprese regionali accrescendo sensibilmente la possibilità di accesso ai servizi avanzati e le opportunità di investimento (*e-business, e-commerce, e-government, e-banking, e-learning, net-learning, e-health*).

La diffusione di competenze radicate in tema di ICT, servizi on line e gestione delle informazioni è fondamentale per la creazione di una cittadinanza digitale e per tenere la nostra economia al passo con quella delle altre regioni europee di punta. In questo senso non si tratta più solo di alfabetizzazione, ma di competenza a fare delle ICT strumento di creazione e produzione.

La rete a banda larga è infine il supporto di una profonda innovazione nella organizzazione della pubblica amministrazione e del suo rapporto con i cittadini e le imprese. Amministrazioni regionali in rete significa: uniformità di procedure e standard, salto di qualità nella circolazione delle informazioni e nella comunicazione, riduzione dei tempi e aumento della produttività, nuovo approccio alla progettazione e allo sviluppo dei servizi.

Dal punto di vista del governo delle trasformazioni del territorio la costruzione della regione-sistema comporta, tuttavia, la presa d'atto di un crescente conflitto fra flussi, in modo preminente flussi di persone generati da nuovi modelli di vita e lavoro e dalla immigrazione, e luoghi.

Accanto a centri urbani tuttora depositari di identità storiche e culturali e funzioni forti si è sviluppato un modello insediativo residenziale e produttivo che presenta significative lacune, non dal punto di vista degli standard urbanistici, ma sotto il profilo estetico, identitario e relazionale, un modello insediativo dilatato nello spazio in modo discontinuo, a bassa densità, raramente attestato in prossimità delle reti di trasporto e segnato dalla frammentazione sia dei tessuti urbani che degli ambienti naturali e paesaggistici e che, infine, produce negative e costose esternalità ambientali e sociali.

La città diffusa dell'Emilia-Romagna, pur non presentando i caratteri estremi della "città infinita" dell'area milanese e lombarda, fa perdere anch'essa identità ai luoghi e rischia di produrre o accentuare al suo interno i fenomeni di isolamento sociale e spaziale. Il continuum urbano senza confini e riferimenti, che non siano le attività di tipo commerciale, lascia semplicemente scorrere le persone fra luoghi indistinti, senza aggiungere socialità e cultura.

La sfida dell'aumento della popolazione regionale, dovuta all'immigrazione legata ai vuoti del mercato del lavoro e alla ripresa della natalità, che le previsioni statistiche collocano intorno ai 420 mila abitanti in più nei prossimi dieci anni, si presenta dunque ardua e complessa.

La società e le istituzioni regionali non possono subirla, ma devono proporsi di governare i flussi e l'organizzazione dei luoghi, avere cioè l'ambizione di trasformare l'impatto della popolazione nell'occasione per ripensare e riordinare l'assetto del territorio, l'organizzazione delle città e il funzionamento delle reti, per ridisegnare i luoghi del produrre e dell'abitare.

È in quest'ultima direzione che si muovono gli indirizzi del piano, che possiamo riassumere sotto cinque punti:

1. ripartire dalla città: contenere il consumo dei suoli, riqualificare le città, i centri storici e i quartieri, combattendo il degrado edilizio, urbanistico e sociale; ricostituire i tessuti consumati e strappati, creando nuove relazioni, rivalutando la quantità e la qualità degli spazi pubblici: non solo standard, ma più progetto, più cultura, più arte e bellezza. Pensare la città di domani vuol dire avere anche il coraggio di demolire e ricostruire, di rigenerare pezzi di città e di offrire nuovi spazi collettivi di vita sociale e di verde, nuovi riferimenti di identità,

## RIORDINARE LA CITTÀ DIFFUSA

## ...CON POPOLAZIONE IN AUMENTO

## 5 OBIETTIVI DEL PIANO

condizioni vere, strutturali e percepibili si sicurezza. E vuol dire dare priorità alle reti della mobilità sostenibile: corsie preferenziali per i mezzi pubblici, trasporti urbani collettivi in sede propria, piste ciclabili.

2. attribuire alle reti (in particolare alle reti infrastrutturali e alle reti ecosistemiche) la funzione ordinatrice del sistema; partire cioè dalla accessibilità dei luoghi e dei servizi e dalle potenzialità offerte prima di tutto dallo sviluppo della rete della mobilità delle persone e delle merci per distribuire i pesi urbanistici, le imprese, la popolazione; e insieme considerare l'esigenza di connettere e qualificare le reti ecosistemiche e ridisegnare i paesaggio;
3. ridare forma alle città e al territorio, intervenendo sui confini e sulle zone indistinte, trascurate, abbandonate, e ricucendo i tessuti urbani, città e campagna, centri e periferie, pensando che non conta solo come si occupa lo spazio, ma come lo si vive o lo si dovrebbe vivere;
4. far decollare un grande progetto di riqualificazione del paesaggio, che abbia a riferimento non solo il mare e l'Appennino, ma anche il territorio industrializzato e le campagne della regione;
5. prevedere lo sviluppo degli insediamenti produttivi nella rete delle aree ecologicamente attrezzate, energeticamente virtuose, non disperse nel territorio e coerentemente integrate con il sistema della mobilità.

#### CONCETTI CHIAVE

Il piano territoriale contiene alcuni concetti chiave di lettura del territorio e delle sue risorse: le città effettive, i sistemi complessi di area vasta, il capitale territoriale.

Essi hanno lo scopo, da un lato, di offrire una categoria sintetica di riferimento per gli obiettivi di integrazione delle politiche settoriali e l'azione degli attori sociali e istituzionali, dall'altro lato di tradurre gli obiettivi politici generali in politiche territoriali organiche e propedeutiche ad un nuovo e più efficace approccio di *governance*, volto all'accrescimento del capitale territoriale.

#### CITTÀ EFFETTIVE

Il concetto di città effettiva rende conto di una dinamica dei processi che da tempo travalica i confini amministrativi dei centri urbani ed indica ai Comuni di ogni ordine la necessità-opportunità di una pianificazione urbanistica aderente alle dimensioni reali delle conurbazioni e della mobilità e più coerente con l'obiettivo di un uso razionale delle risorse finite, a partire dal territorio medesimo.

#### SISTEMI COMPLESSI DI AREA VASTA

I sistemi complessi di area vasta chiamano in causa primariamente il ruolo delle Province e la loro cooperazione. Descrivono situazioni di più grandi dimensioni, caratterizzate da differenti condizioni territoriali e rapporti di interazione tra spazi urbanizzati e spazi a maggiore grado di naturalità, e rappresentano la scala di pianificazione delle relazioni fra le città effettive e dell'integrazione tra queste ultime e la rete ecosistemica.

È nell'ambito dell'area vasta che si possono ricomporre le tensioni e governare le interrelazioni delle trasformazioni su vasta scala del territorio. Si tratta di spazi non ancora adeguatamente presidiati da politiche di *governance* e che richiedono una svolta nei modelli di cooperazione fra i Comuni, le loro forme associative, le Province e la Regione.

#### IL CAPITALE TERRITORIALE

Il capitale territoriale si articola in capitale cognitivo, capitale sociale, capitale insediativo-infrastrutturale e capitale ecosistemico-paesaggistico.

Il ricorso al concetto di capitale territoriale pone l'accento sulla necessità di un rafforzato approccio intersettoriale: richiama opportunamente il valore strategico di una lettura integrata delle diverse componenti del potenziale di sviluppo di ciascun territorio, e mette in luce l'esigenza di una lettura dinamica della loro evoluzione, le potenzialità di accumulazione e i rischi di consumo e di spreco, la necessità di investimento, manutenzione e innovazione.

L'uso del concetto di capitale territoriale è coerente con l'assunzione

di un rinnovato metodo di valutazione dello sviluppo e della sua qualità. La crescita del capitale territoriale infatti esprime lo stato di benessere reale della popolazione, il livello della competitività del sistema e la sostenibilità di un modello di sviluppo in misura certamente più completa del solo indice di variazione del prodotto interno lordo.



# 9.

## Democrazia e governance

L'innovazione delle politiche porta necessariamente con sé anche l'innovazione nella *governance*.

La *governance* dell'Emilia-Romagna si ispira ai principi del Libro Bianco dell'Unione Europea: sussidiarietà, proporzionalità di strumenti e obiettivi, apertura e partecipazione, responsabilità istituzionale e individuale, efficacia e coerenza.

L'attuazione del piano richiede, inoltre, che si adottino anche i criteri-obiettivo di: integrazione delle politiche, che devono tendere ad obiettivi comuni e, nella specie, alla coesione ed alla competitività territoriale della regione-sistema; collaborazione leale fra i diversi livelli istituzionali coinvolti nella programmazione e nell'attuazione delle politiche pubbliche; concertazione con le forze sociali e le loro rappresentanze.

La stessa impostazione e costruzione del piano si è ispirata a tali principi e pertanto si è adottato un metodo di grande apertura e volto al coinvolgimento di una pluralità di attori e delle comunità locali attraverso forme di partecipazione meno codificate e burocratiche, recepite successivamente dalla riforma della legge regionale 20/2000.

Il contributo dei Comuni e delle Province è stato cruciale e non v'è dubbio che per il governo del territorio la cooperazione istituzionale muove innanzitutto dallo stretto rapporto che deve sussistere fra gli obiettivi del PTR e la pianificazione provinciale.

La pianificazione di area vasta acquisisce il suo pieno valore e la sua massima efficacia in un processo di *governance* che riconosce alla Regione il compito di fissare gli obiettivi dello sviluppo sostenibile, della coesione sociale e della competitività del sistema e alle Province la definizione normata e cartografata degli usi e trasformazioni del territorio compatibili e coerenti con la rigenerazione e qualificazione del capitale territoriale, nonché il coordinamento e l'integrazione delle regole dei piani settoriali per offrire apparati normativi e riferimenti chiari e semplici ai Comuni, alle imprese e ai cittadini.

I principi di apertura e partecipazione, di responsabilità e di efficacia portano in primo piano il tema della democrazia, ovvero della efficienza ed efficacia dell'azione delle istituzioni, del consenso dei cittadini e della loro partecipazione consapevole alla definizione delle scelte fondamentali di governo e alla loro realizzazione.

La divaricazione fra l'ancoraggio spaziale del potere politico ai luoghi (lo Stato-nazione, la Regione, la Provincia, il Comune) e il "fluire" degli

**PROGRAMMAZIONE,  
COLLABORAZIONE,  
CONCERTAZIONE,  
PARTECIPAZIONE**

**DEMOCRAZIA E PROCESSI GLOBALI**

altri poteri oltre tutti i confini geografici e amministrativi, verso dimensioni globali ed extraterritoriali fa sentire i suoi effetti anche sui territori, mettendo sotto tensione la relazione positiva che fino ad ora si era instaurata fra esperienze di autogoverno e identità locale.

Tre sono i fenomeni che incidono di più.

Il primo è ovviamente la ricaduta locale di processi globali, fra cui primeggiano quelli relativi all'ambiente e alla finanza, che sfuggono ai poteri locali.

Il secondo è la crescente coesistenza nei luoghi di attori appartenenti a reti globali diverse, coesistenza che non si traduce automaticamente in vera convivenza.

Il terzo è la mobilità legata allo studio, al lavoro, allo sport e al tempo libero, che è andata via via crescendo e che, mentre fa intessere relazioni pluridirezionali, allenta quelle del luogo di provenienza. Soprattutto nei comuni di medie e piccole dimensioni ciò significa che la vita reale di un numero crescente di persone si svolge ormai ampiamente al di là e al di sopra dei confini amministrativi.

Anche di qui nasce l'esigenza di riforme istituzionali che, partendo dal basso e con il sostegno della Regione, siano in grado nello stesso tempo di ridare forza e autorevolezza agli Enti locali e di aderire meglio alla configurazione delle città effettive, di rappresentare con più forza gli interessi dei cittadini in tutte le direzioni.

Dal punto di vista dei territori la questione della forza e della qualità della democrazia può essere affrontata almeno sotto tre profili: l'autorevolezza e l'efficacia dell'azione delle istituzioni; la partecipazione reale dei cittadini alle scelte di governo; il rapporto dei cittadini e delle imprese con la pubblica amministrazione.

Il recupero di autorevolezza e di efficacia dei poteri locali dipende in larga misura dalle scelte del nuovo codice delle autonomie e dal riordino territoriale, secondo gli indirizzi già assunti dalla Regione Emilia-Romagna. Nel primo caso è indispensabile che le disposizioni in materia di organi e funzioni degli Enti locali rispondano effettivamente ai principi di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione e partecipazione dei cittadini. Nel secondo si conferma che la libera costituzione di nuovi enti di governo, con strutture e bilanci più forti e confini amministrativi più coerenti con l'evoluzione della società, è una risposta sia alla domanda di efficienza della pubblica amministrazione che di solidità e efficacia dell'azione di governo.

## NUOVA PARTECIPAZIONE

Varie e numerose sono le forme di partecipazione alla vita pubblica in Emilia-Romagna: esperienze preziose che vanno coltivate e valorizzate. Esse però patiscono l'influenza di nuovi poteri (si pensi soltanto alle telecomunicazioni), sono indebolite dalla frantumazione e parcellizzazione degli interessi e dalla crisi delle forme di rappresentanza e dei partiti. Ciò le rende non sempre sufficienti a garantire un soddisfacente livello di partecipazione e confronto intorno alle scelte politiche che cercano di governare le trasformazioni e disegnare nuovi scenari.

Si pone così il problema di come far partecipi concretamente i cittadini dell'Emilia-Romagna della elaborazione delle scelte di fondo dello sviluppo, di come regolare i conflitti che sorgono intorno ai più diversi temi e di come far sì che i cittadini che si organizzano al di fuori delle tradizionali forme della politica possano trovare canali di dialogo fecondo con le istituzioni e misurarsi con il punto di vista dell'interesse generale.

A tale riguardo non v'è dubbio che il problema tocca innanzitutto i partiti e le altre forme della rappresentanza, ma è altrettanto doveroso che le istituzioni ripensino i percorsi e i tempi attraverso i quali si arriva alle decisioni.

Una risposta va cercata impiegando le opportunità della rete telematica emiliano romagnola per migliorare radicalmente la quantità e la qualità delle informazioni a disposizione del cittadino, instaurare la prassi del dialogo in rete tra governanti e governati, svolgere forme

tempestive di consultazione.

Il recupero di un rapporto di fiducia fra il cittadino e la pubblica amministrazione esige innanzitutto che si dia applicazione ai principi di semplificazione delle pratiche e delle procedure e di trasparenza, per consentire una partecipazione informata e il controllo sia della motivazione politica degli atti che della imparzialità della gestione.

Un contributo decisivo alla semplificazione, alla trasparenza e alla riduzione dei costi deve infine venire dall'*e-government* e dallo sviluppo della *Community Network* regionale, estesa a tutta la pubblica amministrazione.

Semplicità e trasparenza richiedono inoltre norme chiare e univoche, certe e stabili. In tal senso si rende necessario riflettere sugli eccessi di produzione legislativa e regolamentare e sull'attuazione dell'art. 54 dello Statuto Regionale sui testi unici.

Una produzione normativa continua, variabile ed eccessivamente dettagliata rappresenta un costo non sempre giustificabile per i cittadini e le imprese e rischia a volte di avere una efficacia inversamente proporzionale alla sua complessità.

Un intervento più incisivo dei poteri pubblici nella regolazione dei mercati e per la tutela e la valorizzazione di beni sociali e collettivi primari richiede una svolta, innanzitutto culturale, verso la produzione di regole chiare, stabili e cogenti e procedure snelle e trasparenti.

I cittadini e le imprese devono poter agire in un quadro di certezze normative e seguendo procedure con tempi che siano compatibili con il dinamismo dell'economia e della società; dall'altro lato si deve raggiungere una maggiore efficacia dell'azione di indirizzo e controllo dei poteri pubblici.

Pertanto un primo obiettivo della strategia del piano è di costruire, con un percorso ampiamente partecipato, il Testo Unico delle leggi di governo del territorio.

Altro tema cruciale del rapporto fra pubblica amministrazione ed imprese sono i tempi di pagamento, che per quanto riguarda la Regione Emilia-Romagna sono pesantemente condizionati dal carattere prevalentemente derivato della finanza regionale e dai ritardi dei trasferimenti di cassa dello Stato.

Il federalismo fiscale è pertanto un passaggio indispensabile per correggere strutturalmente tali storture e per rinnovare il patto fondante che lega i cittadini e gli amministratori pubblici.

Il federalismo fiscale è innanzitutto il primo passo per fare chiarezza sulle responsabilità del prelievo e della spesa. Deve essere il punto di snodo per rinsaldare la fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni e della politica.

Costruire un nuovo patto di lealtà fiscale vuol dire garantire assoluta trasparenza del prelievo e della sua destinazione; vuol dire giustizia e progressività del prelievo; vuol dire recupero dell'evasione e riduzione della pressione fiscale per i contribuenti onesti; vuol dire privilegiare il lavoro e l'impresa, tenendo conto della differenza fra società di capitali e lavoro autonomo; vuol dire semplificazione degli adempimenti burocratici.

La politica fiscale incide naturalmente sulla distribuzione e sull'impiego delle risorse economiche e finanziarie e ha dunque ricadute decisive sulla giustizia e la coesione sociale e sugli investimenti e l'accumulazione.

Da un lato è necessario garantire ai cittadini e alle famiglie un livello soddisfacente di reddito disponibile ed una sua equa distribuzione e alle imprese risparmio a disposizione per gli investimenti e condizioni favorevoli per la loro valorizzazione.

Dall'altro lato si tratta di indirizzare una quantità adeguata di finanziamenti pubblici e privati allo sviluppo e alla qualificazione dei beni collettivi e alla realizzazione di fini di interesse generale.

## SEMPLIFICAZIONE E TRASPARENZA

## E-GOVERNMENT

## FEDERALISMO FISCALE

Dal punto di vista del territorio emerge in particolare il problema di assicurare agli Enti locali le risorse adeguate per la manutenzione e gli investimenti volti alla riqualificazione urbana, alla ricucitura delle reti eco-sistemiche, allo sviluppo dell'edilizia residenziale pubblica, del welfare locale e delle politiche per l'istruzione e la cultura.

Si tratta evidentemente di una operazione ardua e complessa, che deve fare i conti con la situazione del deficit e del debito pubblico.

Nell'immediato le misure di tamponamento della crisi e di sostegno alla ripresa comportano un inevitabile aggravamento dello stato della finanza pubblica.

Diventa perciò decisivo che tale impegno congiunturale sia immediatamente rivolto a sostenere i lavoratori e le famiglie, a favorire l'innovazione, gli investimenti e l'aumento della produttività e che sia al tempo stesso accompagnato da riforme che nel medio periodo garantiscano il riequilibrio strutturale del bilancio pubblico e offrano spazi reali di manovra, vuoi per investimenti infrastrutturali e sociali, vuoi per riduzioni della pressione fiscale.

La sfida che l'Emilia-Romagna intende raccogliere e rilanciare in materia di federalismo fiscale non è dunque una egoistica esigenza locale. Nasce dalla convinzione di poter contribuire anche in questo campo decisivo a sbloccare il sistema paese e a ridisegnare il rapporto fra pubblica amministrazione, cittadini e imprese. Nasce dalla convinzione, fondata sulla esperienza, di contribuire a migliorare nettamente sia la politica delle entrate che la qualità della spesa pubblica.

In conclusione: la realizzazione degli obiettivi del piano richiede il concorso di tutti gli attori pubblici e privati entro una logica comune di *governance*, richiede una intelligente combinazione di fattori materiali e immateriali e la condivisione dei principi fondamentali che sostengono una società aperta, giusta e solidale.

Si tratta di creare le migliori condizioni perché cittadini, famiglie e imprese possano operare giorno per giorno per promuovere i loro interessi e perseguire le loro legittime aspirazioni, ma con la consapevolezza che ciò è possibile a condizione che l'intero sistema economico e sociale sia bene ordinato ed equilibrato; che le trasformazioni siano governate verso l'obiettivo dello sviluppo umano integrale; che fra cittadini, forze sociali ed istituzioni si stabilisca un nuovo e forte patto per il futuro dell'Emilia-Romagna.



