



**REGIONALE  
DELL'EMILIA ROMAGNA**

**VERSO IL PIANO TERRITORIALE  
REGIONALE**

*Le proposte della CNA Emilia Romagna*

*Confronto con le Forze Politiche  
dell'Assemblea Legislativa Regionale*

Bologna, Sala Conferenze Torre CNA  
Lunedì 13 ottobre 2008 – ore 17,00

- **Premessa.**

Entro i prossimi mesi il Piano Territoriale Regionale dovrebbe iniziare l'iter di discussione in Assemblea Legislativa per giungere alla sua definitiva approvazione. Si stanno svolgendo le ultime Conferenze di Pianificazione Provinciale con le Istituzioni e le Forze Sociali dei vari territori e sono stati realizzati vari forum tematici con esperti volti ad approfondire aspetti particolari della proposta.

Nella dimensione regionale abbiamo già svolto sia come CNA che come Tavolo Regionale dell'Imprenditoria, incontri ed approfondimenti con i tecnici e con gli Amministratori, come è avvenuto con la nostra Assemblea dell'anno scorso cui partecipò il Presidente Errani. Abbiamo condiviso l'impianto generale con i suoi obiettivi di fondo ed avanzato alcune prime indicazioni e proposte. Ma ora, con questo documento la CNA raccoglie le valutazioni del suo sistema e presenta una "posizione regionale" con la quale affrontare la fase finale della discussione sul PTR.

Siamo di fronte al principale strumento di Programmazione Territoriale della Regione Emilia Romagna. Il nuovo Piano, andrà a sostituire il precedente in vigore dal 1990 e tratterà la rotta di quello che dovrà essere il "Sistema Emilia Romagna" del futuro, stabilendo precisi obiettivi di sviluppo e qualità che verranno tradotti in indirizzi e direttive alla pianificazione di settore, ai PTCP provinciali ed agli strumenti della programmazione negoziata.

La Regione ha voluto dare alla nuova proposta di PTR una caratteristica di sfida culturale e politica, piuttosto che di stampo normativo e regolamentare. La ricerca di un consenso reale su quella visione condivisa della nuova strategia di sviluppo dell'Emilia Romagna, è stata l'obiettivo di questo "lungo" iter preparatorio che dura, ormai, da circa quattro anni. Un tempo durante il quale, comunque, si sono iniziati ad introdurre i primi fondamentali elementi di questa nuova visione strategica: dai contenuti del Patto per la qualità dello sviluppo, alle nuove normative regionali sul lavoro e sulla formazione, sull'ambiente e sull'energia, dalle nuove politiche per la ricerca e l'innovazione, al nuovo Piano Socio-sanitario, alla Rete Telematica Lepida.

Gli stessi intendimenti volti a costruire la rete di Tecnopoli per la Ricerca e l'Innovazione e la rete di Poli Formativi Specializzati, vanno nella direzione indicata da uno dei principali obiettivi contenuti nello schema preliminare del PTR e cioè quella di "sviluppare le reti della conoscenza". Tutte le scelte che via via la Regione sta compiendo sono comunque improntate a questa nuova visione strategica che, ricordiamolo, trova nella strategia di Lisbona (*innovazione e conoscenza*) e di Goteborg (*crescita sostenibile*) i suoi capisaldi di riferimento.

Come CNA, e non solo a livello regionale, abbiamo condiviso e condividiamo pienamente questa strategia, propria anche dell'insieme della Comunità Europea che attraverso essa ne dirige i suoi atti "fondamentali" per lo sviluppo della nuova Europa. Quindi, di fronte ad un quadro strategico condiviso e già in divenire, il tema del confronto si sposta sul "come", questo quadro strategico condiviso, viene tradotto in scelte di governo.

Il cambiamento investe appieno il territorio regionale e i tradizionali problemi di assetto del territorio (*uso dei suoli, costruzione di reti di mobilità e di reti tecnologiche, tutela ambientale e paesistica, ecc.*) divengono sempre più difficilmente governabili, in quanto tendono a sfuggire all'autodeterminazione delle collettività locali e richiedono la costruzione di sistemi strutturati di relazione fra gli attori istituzionali per governare processi più complessi. Nessun

livello istituzionale è ormai in grado di governare solamente con le proprie forze le determinanti dello sviluppo e le condizioni di coesione sociale delle collettività locali.

Il futuro è dunque legato alla capacità di fare sistema che le Istituzioni Locali e Regionali dimostreranno di avere, aprendosi a relazioni di ogni scala, mettendo in comune prospettive strategiche, condivisione di obiettivi e capacità operative. Globalizzazione e territorialità hanno un intimo legame, cui occorre fornire il collante adeguato per annullare o limitare al massimo i rischi di frantumazione sociale ed impoverimento economico, che l'apertura internazionale dei mercati porta inevitabilmente con sé.

In Emilia Romagna esiste la possibilità di valorizzare il patrimonio accumulato di capitale sociale, facendone un elemento di qualità distintiva nella competizione globale. Ma ciò richiede un impegno collettivo delle istituzioni e degli attori economici e sociali. In questo quadro, il pieno coinvolgimento delle Forze Sociali costituisce un fondamento ineludibile sul quale costruire la nuova regione. I "corpi intermedi della società", costituiscono una risorsa preziosa a cui attingere per accrescere il peso della società civile organizzata e fornire maggiore efficacia ai nuovi obiettivi. Occorre, quindi, che il PTR diventi l'occasione per aumentare decisamente il livello della sussidiarietà nel sistema di "governance della nuova regione".

### **1. Sussidiarietà e riduzione della spesa pubblica.**

Questo nodo di fondo rappresenta il primo e più strategico tema che riteniamo indispensabile affrontare, probabilmente pregiudiziale alla natura ed al livello stesso degli obiettivi che si raggiungeranno. Infatti, riteniamo indispensabile il coinvolgimento pieno delle forze della rappresentanza sociale ed economica nel nuovo e più complesso scenario che richiede maggiore velocità nell'assunzione delle decisioni, fuori però da un rituale concertativo che non rende queste forze protagoniste effettive delle scelte, lasciando l'onere delle decisioni alle sole Istituzioni, dove spesso la stessa volontà politica viene condizionata dal potere delle tecnostrutture pubbliche.

Consideriamo il PTR un esempio perfetto dove poter verificare questa volontà e la sua effettiva praticabilità, scendendo sul terreno del confronto su temi specifici, concreti, dove il "come" si affrontano le questioni diviene discriminante. In questo quadro, il tema della sussidiarietà (*ruolo del mercato e dei soggetti dell'intermediazione sociale*) affiancato a quello della riduzione della spesa pubblica, rappresenta il miglior modo per incalzare e costringere le Istituzioni ad un confronto vero sul cambiamento e su come trovare le risorse per affrontare le nuove necessità, fra le quali vi è anche la riduzione della pressione fiscale pur in un quadro di mantenimento dei livelli di qualità e coesione sociale del nostro territorio.

E'una sfida impegnativa per la CNA e le forze sociali nel loro complesso, poiché richiede, nel momento stesso che la affrontiamo e che chiediamo alle istituzioni di fare un passo indietro sul terreno della gestione, la messa in campo di proposte capaci di fornire soluzioni più efficaci e a costi inferiori. Una sfida che permetta al sistema delle piccole imprese di essere realmente protagoniste del cambiamento e non ostacolate da norme e modalità che ne indeboliscono le potenzialità, come è avvenuto nel sistema degli appalti pubblici. In Emilia Romagna, infatti, l'entrata in campo di Intercenter ha incentivato ulteriormente la logica del subappalto, diminuendo il potere contrattuale delle imprese locali e le loro occasioni di rafforzamento produttivo, aumentando, invece, i rischi di bassa qualità e sicurezza delle prestazioni.

Anche in Emilia Romagna, come nella maggior parte del Paese, ancora troppa gestione è nelle mani della Pubblica Amministrazione, con i conseguenti maggiori costi e le storture nelle relazioni di mercato che inevitabilmente vi sono associati. Le Istituzioni Locali e Regionali dovrebbero lasciare spazio maggiore all'intervento del mercato sui Servizi Pubblici Locali e delle Forze Sociali nei terreni più delicati che vanno affrontati con gli strumenti della sussidiarietà orizzontale (*servizi per il lavoro, per la formazione, di promozione economica e culturale, ecc.*).

Da ERVET che drena milioni di euro dai fondi comunitari in una gestione tutta autoreferenziale (*a differenza di ciò che avviene in molti Paesi Europei dove queste società di intervento pubblico operano per organizzare e sostenere le istanze delle rappresentanze economiche e sociali*), alle innumerevoli società e gestioni pubbliche presenti ancora a livello delle Amministrazioni Provinciali e Comunali, alle aziende speciali di alcune Camere di Commercio che replicano offerte di servizi che potrebbero essere svolti dal mercato (IFOA, CISE, ecc.).

L'allarme espresso recentemente dal Vice Presidente Delbono sulle necessità della finanza pubblica regionale per poter far fronte ai nuovi bisogni di servizi sociali (*per l'infanzia e per la terza età*), lascia presagire che se non si inverte rapidamente la rotta per liberare risorse pubbliche oggi impegnate in servizi non più strategici e per di più spesso svolti con aziende pubbliche che ripropongono gli effetti deleteri dello "Stato Imprenditore" ai livelli locali, non sarà possibile sottrarsi a nuovi aumenti della pressione fiscale, al di là delle modalità con cui saranno effettuati.

Questo tema è parte integrante del più ampio processo di riduzione dei costi della Pubblica Amministrazione, derivanti dall'invadenza della politica, dalla ripetitività dei livelli istituzionali e dalla generale bassa efficienza della gestione pubblica, che occorre avviare con urgenza anche ai livelli locali. Non è più possibile, neppure in Emilia Romagna, rinviare questi problemi! Non è più possibile accontentarsi di essere mediamente "più efficienti" del restante panorama nazionale. Le sfide e le esigenze di questa regione, del suo sistema economico e del suo tessuto sociale, sono ben più alte ed impegnative e richiedono uno sforzo di livello quantomeno corrispondente.

Il gruppo dirigente imprenditoriale della CNA Emilia Romagna si è espresso chiaramente e duramente sui costi della burocrazia e della macchina amministrativa. Nell'ultimo sondaggio i nostri imprenditori dicono che siamo giunti ad un limite non più superabile e sostenibile. Un limite di costi e sprechi, di burocrazia e difficoltà, che impediscono al sistema produttivo, specialmente a quello di piccole dimensioni che affronta pienamente la concorrenza, di poter competere ad armi pari con gli altri Paesi. Esprimono la forte convinzione, che, se si vuole veramente affrontare i problemi nodali della società e dell'economia della conoscenza, occorre rimuovere questi ostacoli, altrimenti ogni provvedimento cadrà nel vuoto o produrrà solo nuovi costi. In particolare gli imprenditori della CNA:

- Evidenziano l'inadeguatezza del personale politico, del sistema decisionale ed istituzionale del nostro Paese, con una classe politica lontana dai bisogni del cittadino e delle imprese, che si è trasformata in un costo insostenibile per l'economia italiana.
- Riconoscono che i difetti della classe politica sono radicati anche nella società e che serve una nuova idea dello sviluppo e della responsabilità.
- Giudicano il sistema legislativo inadeguato alle esigenze di uno stato moderno: un sistema obsoleto, contraddittorio e confuso che produce tanta burocrazia.

- L'inadeguatezza complessiva della macchina pubblica viene percepita come uno dei fattori determinanti per la debolezza strutturale dell'economia italiana.
- Ritengono urgente ridurre il fardello del debito pubblico che sottrae risorse agli investimenti e produce politiche restrittive che provocano diminuzione dei redditi e dei consumi creando un perverso circuito vizioso. Oltre il 60% pensa che sia divenuto indispensabile dismettere il patrimonio immobiliare e gli enti e le aziende non strategiche, per favorire un rientro veloce dal deficit.
- Vedono un mercato ancora troppo bloccato da monopoli e privilegi corporativi. Gli imprenditori dicono che non c'è alternativa alle liberalizzazioni e che occorre intervenire anche sui SPL (trasporti, acqua, elettricità, gas), banche, assicurazioni e telecomunicazioni (es: *gli imprenditori giudicano Hera alla stregua di qualsiasi altra azienda monopolista*).
- Esprimono critiche contro l'apertura indiscriminata dei mercati europei alla concorrenza dei paesi a basso costo del lavoro. Richiedono più difesa del made in Italy e delle produzioni di qualità, assieme alla difesa dei fondamentali diritti alla sicurezza del lavoro e dei prodotti.

Con le ultime elezioni politiche si è determinata una ampia maggioranza che possiede i numeri per governare e decidere senza alibi. Il nuovo Governo si è appena insediato e ne valuteremo gli atti con attenzione, a partire dalle risposte che le piccole imprese si aspettano in termini di riduzione della pressione fiscale. Si esprime, comunque, di fronte alle prime linee generali della manovra economica, un apprezzamento per la forte spinta alla semplificazione nei campi della Pubblica Amministrazione, del mercato del lavoro e delle politiche fiscali.

È sicuramente vero che vi sono nodi strutturali che si risolvono solo a livello di Paese, ma l'Emilia Romagna non può cullarsi nella sua diversità positiva. Gli imprenditori di questa regione sanno quanto è preziosa la qualità e la coesione sociale, ma proprio per non rinunciarvi, chiedono con forza interventi ampi e decisi sulla riduzione drastica dei costi di funzionamento. Non saranno più disponibili ad ulteriori aumenti della pressione fiscale.

Con la legge regionale per il riordino istituzionale, appena approvata, che prevede – oltre ad una riduzione dei costi di circa 7 milioni di euro all'anno – la riduzione del numero delle Comunità montane, il superamento degli Ato e delle Agenzie per la mobilità, si è intervenuto su alcuni primi, ma ancora troppo limitati, elementi di riorganizzazione e semplificazione del sistema dei servizi pubblici regionali: ancora latitano, ad esempio, provvedimenti più significativi come l'Area Metropolitana di Bologna e come l'accelerazione delle privatizzazioni e liberalizzazioni delle gestioni non strategiche dei Servizi Pubblici Locali.

Inoltre, anche il segnale preoccupante del calo della produttività generale e del lavoro (*comparativamente agli indici delle regioni europee più avanzate con le quali competiamo*), che si cela dietro le buone performance del nostro apparato produttivo pur in anni estremamente difficili per la congiuntura internazionale e per il ritardo strutturale dei problemi del sistema Italia, indica che non possiamo fermarci solamente all'introduzione di alcuni aggiustamenti.

Occorre lanciare rapidamente una iniziativa straordinaria verso tutti i livelli delle articolazioni della Pubblica Amministrazione, volta a ridurre significativamente ed in tempi brevi i costi di funzionamento. Ciò si impone, anche, per meglio affrontare la probabile e ravvicinata prospettiva federalista del Paese. Una prospettiva che rischia di moltiplicare i centri di spesa burocratica, se l'integrazione funzionale fra i vari livelli istituzionali non è già in grado di

assorbire le nuove competenze decentrate/delegate, evitando il rischio di riprodurre un proporzionale aumento di tecnostruttura amministrativa.

E' necessario, quindi, mettere in campo una pluralità di azioni ed interventi che incidano profondamente sulla struttura organizzativa della P.A. In particolare:

- ◆ Incentivando significativamente tutti i processi di accorpamento delle funzioni e dei servizi della P.A. ai livelli istituzionali superiori, utilizzando gli strumenti della programmazione concertata e contrattata.
- ◆ Ricercando standard di efficienza sempre più elevati, determinati sulla base di continue misurazioni delle migliori pratiche (*benchmark prestazionali*) e riportando il principio della responsabilità e dell'efficacia ai vertici della scala valoriale dei dipendenti pubblici.
- ◆ Avviando processi di ristrutturazione profonda dei servizi pubblici locali, favorendo le forme di integrazione con il privato e riducendo le dimensioni delle aziende pubbliche di servizio locale, per promuovere una reale liberalizzazione e competizione cui possano partecipare anche le imprese del territorio.
- ◆ Promuovendo una ulteriore fase di esternalizzazione di servizi della P.A., rafforzando i sistemi di accreditamento e di controllo, nonché il coinvolgimento delle forze sociali.

A corollario ed a supporto di questi interventi occorre che tutte le istituzioni locali assumano l'impegno, esplicitato in un atto di indirizzo formale che potrebbe accompagnare l'approvazione dello stesso nuovo PTR, di ridurre entro il prossimo triennio, in maniera drastica la partecipazione in enti e società che abbiano come fine l'erogazione di servizi ai cittadini ed al mercato in generale.

## **2. Le nuove sfide dello sviluppo territoriale.**

Diventare protagonisti del policentrismo europeo, creare un sistema regionale di funzioni di eccellenza con all'interno il ruolo delle funzioni metropolitane della città di Bologna, sono i capisaldi della strategia contenuta nel nuovo PTR. Andare oltre il policentrismo per realizzare un sistema regionale a rete dove le eccellenze dei singoli territori – tutti importanti, ma non uguali – diventano il punto di riferimento, è la sfida contenuta nel nuovo PTR.

Ciascun territorio, a partire dalle sue città maggiori, viene chiamato a partecipare a questa sfida valorizzando le sue competenze distintive, all'interno di un quadro di cooperazione e specializzazione che consenta di superare i limiti di una modesta dimensione demografica, caratteristica che si vuole preservare, poiché giudicata sintonica con uno sviluppo territoriale di qualità.

Le Conferenze di Pianificazione Provinciale, infatti, oltre a ricercare la "visione condivisa" sulla strategia generale proposta per il nuovo PTR, avevano il compito di identificare le eccellenze e le vocazioni dei vari territori – da Piacenza a Rimini - spendibili nelle reti globali in funzione di un'ulteriore qualificazione e sviluppo dell'intero sistema regionale.

Nella sostanza, ogni realtà territoriale, ogni sistema locale, con le sue forze economiche, sociali e culturali, deve compiere uno sforzo di adeguamento ai nuovi parametri della competizione globale, nella consapevolezza che solo da una forte relazione a livello regionale potrà trarre le energie necessarie per sostenere e governare i mutamenti in corso. Tutto questo,

assumendo una visione moderna ed europea del federalismo, che non si chiude nel localismo, ma si apre alle sfide ed usa le reti ed i sistemi di relazione a scala regionale o anche andando al di là degli stessi confini amministrativi regionali.

Alla scala regionale lo sforzo politico ed amministrativo maggiore dovrà essere orientato a promuovere ed esaltare in termini economici e culturali, le peculiari identità delle diverse comunità provinciali senza accrescere sterili conflittualità, ma secondo una logica d'investimenti – strutturali ed infrastrutturali – che riconosca prioritariamente il sostegno alla progettualità locale connessa alla realizzazione di reti a scala regionale, piuttosto che secondo le tradizionali gerarchie urbane.

### **3. Le funzioni metropolitane della città di Bologna.**

Il nuovo PTR, partendo dalla premessa che la formazione di punti di eccellenza (*dotati di strutture di ricerca e formazione, di interscambio commerciale, di nodi di mobilità di elevato livello gerarchico, di grandi servizi sociali e di pubblica utilità, ecc.*) in grado di svolgere un ruolo non subordinato all'interno dei grandi sistemi globali è un requisito necessario per garantire una identità definita all'intero sistema regionale, individua nell'area metropolitana di Bologna, il luogo dove già oggi vi è una maggiore concentrazione di “funzioni riconosciute all'interno delle gerarchie urbane europee”.

Fare di Bologna una capitale funzionale del policentrismo europeo è, dunque, un interesse primario dell'intero sistema regionale per garantire una maggiore visibilità nella competizione fra territori europei. La piena affermazione di questo ruolo, richiede alla stessa area metropolitana di Bologna scelte capaci di elevare non solo il proprio potenziale specifico, ma quello dell'intera rete di città che compongono il sistema regionale, valorizzandone le connessioni primarie che permettano di moltiplicare l'emergere di funzioni di eccellenza spendibili nella competizione globale.

Su questo aspetto, ritenuto vitale e strategico nel nuovo PTR, si sono aperte contrapposizioni che producono una discussione ed un confronto ancora insufficiente. Riteniamo necessario elevare questo livello, ma occorre che le stesse Istituzioni di Bologna accelerino la realizzazione dell'area metropolitana e si pongano fuori da visioni di stampo localistico, assumendo pienamente la scala regionale ed europea come metro di riferimento delle loro scelte di governo, se si vuole che il ruolo del capoluogo di regione venga effettivamente e pienamente riconosciuto utile per l'intero sistema regionale e, perciò, condiviso anche dagli altri territori e dalle altre città che formano la rete regionale.

### **4. Verso il territorio della conoscenza.**

La proposta di nuovo Piano si fonda sull'affermazione del “valore territoriale” come base verso la quale indirizzare una più adeguata azione di governo, sia che si tratti della qualità delle relazioni urbane, sia che riguardi la qualità degli ambienti naturali. Contrastare la dispersione urbana, contenere e ridurre i processi espansivi (*l'Emilia Romagna negli ultimi 25 anni ha raddoppiato il territorio urbanizzato a fronte di una popolazione rimasta sostanzialmente stabile*), procedere verso più equilibrati rapporti fra città e campagna, fra processi insediativi di qualsiasi natura e spazi aperti, siano essi di pianura o collinari, costieri o di montagna, sono le parole d'ordine che informeranno le politiche territoriali d'ora in poi.

Politiche che punteranno ad orientare la crescente patrimonializzazione (*il valore territoriale*) del territorio in senso sociale, facendo emergere il valore anche privato di beni collettivi quali l'ambiente, il suolo, l'eredità naturale e culturale, i segni della storia che diventano sempre più fattori di una nuova economia e di nuovi modelli di vita (*l'attrattività territoriale*).

Ma c'è un altro territorio che si affianca a quello fisico e diviene sempre più importante nell'economia moderna, poiché unisce ed interseca, in maniera interdipendente, reti di tipo locale/globale, che coinvolgono anche le piccole imprese. Queste nuove dinamiche di crescente complessità, figlie della cosiddetta "economia della conoscenza", stanno spostando sempre più la componente di valore dai fattori materiali della produzione verso quelli immateriali: 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 informazioni e conoscenze che divengono nuovi prodotti e servizi, nuovi beni e nuove filiere interamente fondate sull'immateriale, dove il senso e il significato che assumono per il consumatore vale molto di più del costo materiale che necessita per produrli.

La base economica e sociale del territorio viene resa, dunque, più complessa, ma questo è l'orizzonte con cui deve misurarsi il futuro dell'Emilia Romagna. In sede OCSE si è lanciata l'idea della "learning region" (*la regione che apprende*) ed in sede di Unione Europea è stata emanata una direttiva tesa a "realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente". Per la costruzione della regione che apprende le principali fonti di creazione, circolazione e utilizzo della conoscenza sono due: 1) le risorse umane, che incorporano livelli di istruzione e competenze; 2) la ricerca scientifica e tecnologica delle imprese private e delle istituzioni pubbliche.

Su questa prospettiva, se raffrontiamo l'Emilia Romagna con la media dell'Unione Europea a 15 (*quella dei Paesi più avanzati con le cui aree regionali competiamo*), gli indicatori mostrano segnali preoccupanti. Benché la nostra regione abbia il più alto tasso di istruzione postsecondaria in Italia, a livello europeo questo tasso arriva solo al 60% della media; la spesa per ricerca e sviluppo, sia del settore pubblico che di quello privato, arriva al 50% della media europea: dati dai quali derivano molti dei nodi di bassa competitività del Paese.

Lo stesso investimento nella infrastrutturazione telematica del territorio (*rete Lepida*) realizzato in questi anni con notevoli risorse finanziarie, rischia di non produrre effetti significativi se la rete non viene riempita di contenuti e non cresce di molto la capacità di utilizzo da parte delle persone e delle imprese. I temi dell'istruzione e della formazione, della ricerca e dell'innovazione, se da una parte scontano i limiti generali del sistema Paese, dall'altra richiedono comunque la messa in campo di risposte efficaci anche a livello delle regioni.

Le scelte fatte in questi anni dall'Emilia Romagna vanno nella giusta direzione, ma emerge sempre un divario fra gli intenti programmatori e gli effettivi risultati. Troppo spesso le novità ed i cambiamenti introdotti dalle politiche e dalle conseguenti normative di attuazione si scontrano con un sistema magmatico pubblico e parapubblico che tutto inghiotte, cambiando solo la nomenclatura, i titoli, ma non i contenuti ed i metodi. La stessa discussione attorno ai "poli formativi specializzati" ed ai "tecnopoli della ricerca e dell'innovazione", rischia di impantanarsi in questo sistema e di produrre solamente nuove sovrastrutture che assorbiranno le risorse finanziarie, senza produrre i cambiamenti auspicati e necessari.

Vi è ormai una casistica cospicua anche in Emilia Romagna a cui fare riferimento: dal Poster (*Polo Scientifico e Tecnologico*), alla rete dei BIC (*Business Innovation Center*), alle varie



Agenzie di Sviluppo Territoriale (*regionali e provinciali*), passando per i Centri di Servizio Settoriali e per i Centri Pubblici di Formazione Professionale. Una sorta di mania “strutturalista” che spesso si è dimostrata velleitaria e non ha aiutato a crescere ed a prepararsi adeguatamente alla sfida dell’innovazione e della globalizzazione, le stesse istanze dell’intermediazione sociale ed economica pur presenti abbondantemente, sia in numero che in qualità, nella nostra regione.

Ma oggi vi è una differenza, non c’è più il tempo e presto, con la fine dei fondi strutturali alla scadenza di questa programmazione europea nel 2013, non vi saranno neppure più le risorse finanziarie. Se non sapremo utilizzare al meglio questi anni per costruire una offerta di servizi innovativi ad alta specializzazione ed a costi sostenibili, in grado di accompagnare il nostro territorio nella transizione all’economia della conoscenza o dell’immateriale, si rischia di creare fratture sociali ed economiche pericolose in realtà caratterizzate dalla presenza di sistemi di piccola impresa diffusa, che possono subire pesantemente gli effetti della globalizzazione.

Pur nei limiti derivanti dall’impossibilità di intervenire regionalmente sugli assetti dell’istruzione, occorre mettere in campo una forte iniziativa locale che sappia interloquire e stimolare un rapporto proficuo con la Scuola e l’Università, spingendole a “sentirsi” parte della comunità locale e, quindi, attori protagonisti nella sfida che la stessa sta sostenendo con l’innovazione ed il cambiamento. Anche da parte di organizzazioni come la CNA occorre moltiplicare le iniziative ed il coinvolgimento degli stessi imprenditori, poiché una scuola efficiente e di qualità è una risorsa primaria per la competitività delle piccole imprese.

In Emilia Romagna si è fatto molto sulla formazione: dall’avvio del sistema della formazione per l’apprendistato, a quello della formazione continua per i lavoratori con il buon risultato di Fondartigianato, alla formazione per gli imprenditori, che nella nostra regione ha toccato livelli qualitativi non paragonabili. Ma non è sufficiente! Occorre partire da questi buoni risultati per alzare ancora notevolmente il livello qualitativo dell’offerta formativa, non ancora all’altezza della sfida che devono sostenere i nostri territori e le imprese. Come CNA dobbiamo sviluppare una adeguata iniziativa politica ed operativa affinché la formazione per imprenditori e lavoratori aumenti ulteriormente, trovando sempre più forme organizzative e metodologiche peculiari per la tipologia della piccola impresa, ma senza per questo rinunciare alla ricerca della qualità necessaria.

La ricerca e l’innovazione hanno trovato ormai da alcuni anni uno spazio importante nelle priorità dell’Assessorato Regionale alle Attività Produttive. Un intero programma triennale vi ha dedicato fondi consistenti ed oltre a finanziare le domande delle imprese (*ca. 70 milioni di euro per poco più di 600 imprese in tre anni*), ha promosso la costruzione della rete regionale dei laboratori di ricerca e dei centri dell’innovazione, che sarà la protagonista delle future “tecnopoli per la ricerca e l’innovazione”. Una sfida giocata anche attraverso il rilancio di Aster, nella cui compagine societaria sono entrate le Università ed i Centri di Ricerca presenti in regione.

Iniziative importanti e condivisibili, ma la vera sfida per territori come quello dell’Emilia Romagna rimane quella di portare le piccole imprese a dialogare sistematicamente con questi attori ed a sfruttare pienamente i risultati della ricerca, introducendo contemporaneamente sempre maggiori gradi di innovazione, sia nei processi aziendali che nei prodotti e servizi. È su questo terreno, su questo discrimine, infatti, che occorre investire risorse significative! Ma non per costruire nuove strutture che resteranno comunque distanti dalla realtà delle piccole imprese, bensì mobilitando le reti degli attori economico-sociali, spingendoli ed

incentivandoli ad assumere pienamente la sfida dell'innovazione, affinché costruiscano e promuovano essi stessi quel terziario di servizi avanzati e ad alta specializzazione che è ancora troppo poco sviluppato e lontano dalle piccole imprese.

Istruzione e formazione, ricerca e innovazione sono i fattori fondamentali da utilizzare per fare dell'Emilia Romagna un territorio della conoscenza, con un moderno ambiente favorevole allo sviluppo di piccole imprese impegnate a sostenere e vincere la sfida del mercato globale e dell'immateriale. La CNA ha già fatto scelte ed investimenti importanti che ci portano ad essere fra le organizzazioni più impegnate sulle frontiere del nuovo. Ma la sfida, al pari delle imprese che rappresentiamo, è estremamente impegnativa ed il cammino è ancora solo all'inizio.

## **5. Innovare la “governance territoriale”.**

La prospettiva della economia basata sulla conoscenza apre nuovi scenari alla pianificazione territoriale, ancora in larga misura alle prese con gli effetti derivanti dai modelli tradizionali dello sviluppo economico: consumo di suolo, dispersione insediativa, consumo e degrado delle risorse ambientali, infrastrutture di mobilità. Anche se i nuovi motori dell'economia dell'immateriale non hanno ancora prodotto effetti macroscopici ed, invece, per converso, sono ancora gli aspetti hard dell'economia materiale a prevalere, il nuovo schema di PTR riguarda lo sviluppo territoriale sul medio e lungo termine e pone quindi l'esigenza di innovare la governance territoriale regionale e locale in questa prospettiva.

Una innovazione già in atto e che si sta sperimentando a vari livelli, con risultati a volte contraddittori ed insoddisfacenti. Concertazione, negoziazione, pianificazione consensuale, contrattualizzazione delle decisioni territoriali, sono tendenze presenti in tutti i contesti internazionali e costituiscono la risposta alla crescente complessità dei sistemi territoriali e delle relative politiche. I campi di utilizzo vanno dall'urbanistica alla pianificazione territoriale, dai progetti infrastrutturali a quelli di sviluppo produttivo, culturale, ecc.

Il nuovo PTR fa propria questa strumentazione, rifuggendo dalle tentazioni di introdurre nuove norme vincolanti, ormai incapaci di sostenere la decisionalità territoriale che oggi deve essere assunta in condizioni di incertezza costante, complessità sempre maggiori ed in presenza di una frammentazione istituzionale eccessiva. In sostanza, anche per la necessità di garantire una forte sinergia fra attori differenti, pubblici alle diverse scale e privati, si assume l'obiettivo di rafforzare e innovare i rapporti cooperativi e di dotarli di capacità decisionale e realizzativa. E' sulla capacità e sulla velocità decisionale, infatti, che si misurerà l'efficacia della nuova governance territoriale.

Affinché questo modello partecipativo si sviluppi in termini di nuova capacità di governance, è necessario che gli attori istituzionali si relazionino fra di loro costruendo programmi condivisi e, soprattutto, assumendosi impegni “vincolanti”. In altre parole, per dare credibilità al metodo della concertazione, questo va reso operativo con strumenti di programmazione contrattata, in cui siano chiari gli impegni degli attori ed in cui siano definiti gli obblighi e le sanzioni.

Il perseguimento di qualità, efficienza e identità in un percorso integrato di sostenibilità ambientale, economica e sociale, richiede un'azione di governo orientata a fare sistema. Per rendere possibile questo, la proposta di PTR assume l'obiettivo di innovare profondamente metodi, contenuti e strumenti dell'azione di governo, a partire dal superamento delle

tradizionali politiche di settore a favore del potenziamento degli interventi intersettoriali, che permettono di gestire ed affrontare meglio le numerose interdipendenze che esistono.

L'accelerazione della crisi che sta investendo il settore delle costruzioni, porterà la governance territoriale a doversi misurare da subito con la sfida posta dalla necessità di superare il modello insediativo che ha caratterizzato la forte espansione del settore per oltre un quindicennio. L'uso fortemente limitato del territorio che caratterizzerà il futuro insediativo dell'Emilia Romagna, deve portare la governance territoriale a favorire l'avvio di un forte processo di ristrutturazione del costruito, contribuendo, così, anche a migliorare la sostenibilità ambientale e la riduzioni dei consumi energetici.

Da una sommaria valutazione che viene dalla nostra Unione delle Costruzioni, si può stimare in almeno il 40% del totale, le emissioni di gas-serra prodotte dagli edifici esistenti. Si potrebbe, perciò, attivare un grande piano per adeguare ai protocolli di Kyoto il patrimonio immobiliare delle città costruito negli anni '50/'60, spostando le leve disponibili (*scambio oneri/incentivi*) verso la promozione di accordi territoriali finalizzati a migliorare la sostenibilità ambientale.

Una iniziativa di questo genere potrebbe contribuire a far decollare il mercato delle ristrutturazioni in maniera significativa e, contemporaneamente, fornirebbe un ottimo banco di prova per misurare la "nuova governance territoriale" e l'efficacia della sua strumentazione. Una nuova governance territoriale che passa dal "dire al fare" e che trova nella congiunzione ambiente - impresa i fattori trainanti di una nuova crescita economica, ecologicamente compatibile e territorialmente sostenibile.

In questa chiave dovranno essere affrontati anche i temi della riqualificazione urbana, della localizzazione dei servizi, della innovazione e adeguamento delle reti di trasporto e comunicazione, ma soprattutto dovrà essere colmato il gap infrastrutturale in termini di reti viarie, passando rapidamente dalla fase della discussione e della progettazione a quella della realizzazione, utilizzando con decisione anche un maggior ricorso al mercato dei capitali, attraverso il sistema della "finanza di progetto" (*project financing*), come è avvenuto recentemente per la Cispadana.

I costi per le imprese e per l'intero sistema economico regionale, sono molto più alti oggi di quanto lo potranno essere con i futuri pedaggi stradali ed autostradali di un sistema veloce ed efficiente. Inoltre, il permanere di tale situazione, produce notevoli danni ambientali e pone costi crescenti e limiti allo sviluppo del forte processo di internazionalizzazione delle produzioni regionali.

## **6. Il disegno infrastrutturale.**

Il nuovo PTR porta a sintesi anche il disegno infrastrutturale strategico dell'Emilia Romagna del domani, che dovrà rispondere alla espansione della domanda di mobilità con la dotazione di un sistema adeguato di infrastrutture, capace di corrispondere ai bisogni di trasporti metropolitani e urbani e di grande distanza con i minori costi sociali ed ambientali possibili.

L'Emilia Romagna è snodo di tre direttrici di traffico fondamentali per il Paese e per il Sud Europa ed il cui completamento è condizione essenziale per restare all'interno dei grandi processi di sviluppo internazionale che possono aprire nuovi mercati di sbocco per le merci ed i servizi prodotti in regione.

Il disegno delle reti viarie e ferroviarie è già contenuto all'interno delle previsioni del PRIT al 2010 e ruota attorno alle tre grandi direttrici di traffico:

- ◆ La tradizionale dorsale centrale (MI-RM), si presenta rafforzata sia sul piano della rete autostradale con la realizzazione della quarta corsia fra Modena e Bologna e con i lavori in corso sulla Variante di valico, sia su quello della rete ferroviaria con la rete ad alta velocità che è in fase di avanzata realizzazione.
- ◆ La direttrice Adriatica, si presenta in forte ritardo sia sul piano della rete autostradale che vede ancora distante il collegamento con Venezia per l'aggancio con il Corridoio Europeo V, al palo gli interventi di rifacimento ed ampliamento della E55 e non ancora iniziati i lavori della terza corsia da Rimini nord verso il sud, sia su quello della rete ferroviaria ad alta velocità che non è stata ancora neppure progettata.
- ◆ La direttrice Tirreno – Brennero, attende sul piano della rete autostradale l'ampliamento della Parma – La Spezia e la realizzazione della bretella di collegamento Nogarole Rocca (A22) – Parma (Autocisa) che è stata già assegnata. Resta da attuare la bretella di collegamento dell'A22 con l'area industriale di Sassuolo. Sul piano della rete ferroviaria è in corso di realizzazione il raddoppio della Pontremolese (Parma - La Spezia), mentre ancora nulla è previsto per l'adeguamento della Parma - Verona.

Il PRIT disegna anche la rete dei collegamenti stradali di livello regionale ed interregionale, per la quale, si sono fatti passi avanti con il bando per l'assegnazione del lotto emiliano della Cispadana, mentre è ancora tutto fermo per le previsioni della pedemontana verso Piacenza e del Passante bolognese (nodo strategico per l'intera mobilità regionale), come si è ancora allo stadio di progettazione per la variante della statale 16 della riviera romagnola e per la variante della Romea tra Ravenna e Ferrara.

Per quanto attiene alla rete dei collegamenti ferroviari, invece, oltre all'aumento della capacità delle linee della dorsale centrale che si avrà dopo l'entrata in funzione della nuova sede dell'alta velocità, la previsione del sistema ferroviario regionale (Bologna-Vignola-Sassuolo-Val D'Enza / Parma-Guastalla-Suzzara-Poggio Rusco-Ferrara / Bologna-Portomaggiore-Codigoro / Trasporto Rapido Costiero Ravenna-Rimini-San Marino) è sostanzialmente ferma.

Infine, restano da completare molte delle tangenziali di attraversamento dei centri urbani della statale 9 (Via Emilia), come anche la viabilità di collegamento interna fra le principali aree economiche ed urbane presenti a livello subprovinciale e fra queste ed i principali snodi autostradali e ferroviari, fatto che rallenta notevolmente la velocità di collegamento di persone e merci con i principali snodi di comunicazione a lungo raggio.

Tale situazione deve portarci a confermare la necessità e l'urgenza di realizzare in tempi utili questo insieme di collegamenti, se non vogliamo perdere contatto con lo sviluppo europeo all'interno del quale i processi di mobilità delle merci e delle persone svolgono un ruolo trainante.

Anche la stessa efficacia dei grandi interventi sulle linee ad alta velocità (stradali e ferroviarie) risulterà seriamente minata, se non addirittura compromessa, da una mobilità della regione bloccata nei suoi spostamenti interni e che rallenterà anche lo sviluppo di adeguati investimenti nelle piattaforme logistiche, a partire dalla principale che abbiamo, il porto di Ravenna, per il quale, inoltre, assume importanza strategica l'intervento volto ad aumentarne la profondità dei fondali a 14,50 metri.

Inoltre, l'occasione del nuovo PTR, dovrà consentire di sciogliere definitivamente anche i nodi relativi alle grandi infrastrutture per lo sviluppo quali fiere, aeroporti, interporti, ecc., decidendone il processo di integrazione strategica. Ricordiamo come questo obiettivo fosse già all'interno del precedente Piano Territoriale e, quindi, come non sia stato raggiunto. Oggi, anche su questo tema, non è più possibile protrarre le discussioni, ma occorre passare rapidamente all'onere delle decisioni, altrimenti riteniamo opportuno che sia il mercato ad assumerle, attraverso l'avvio di un processo di privatizzazione che liberi la spesa pubblica degli Enti Locali.

## **7. Conclusioni.**

L'iter finale della discussione per l'approvazione del nuovo Piano Territoriale Regionale va a collocarsi in un momento di particolari turbolenze dei mercati internazionali che potrebbero determinare cambiamenti considerevoli nello scenario competitivo dei nostri territori e dell'intero Paese.

Pensiamo alle grandi ed incontrollate speculazioni internazionali sui prezzi delle materie prime, generi alimentari e petrolio, che sta alimentando la ripresa dell'inflazione nei Paesi europei, associata a rallentamenti consistenti della crescita economica. Pensiamo, anche, alle difficoltà in cui si trovano da tempo le grandi istituzioni internazionali, cui si aggiungono i problemi di coesione che sta incontrando la nuova Europa, che impediscono di poter mettere in atto nuove politiche economiche a livello internazionale, in grado di puntare ad una crescita equilibrata e uno sviluppo che coinvolga anche i paesi poveri.

In questo contesto le fragilità strutturali del nostro Paese rischiano di aggravare ulteriormente la già difficile posizione competitiva dell'Italia nel panorama internazionale. Ecco perché è indispensabile un rilancio forte del processo decisionale nel nostro Paese; un rilancio che può avvenire solamente con una classe politica forte ed istituzioni che governano per gli interessi del Paese.

La Piccola Impresa è figlia di sistemi sociali ed istituzionali che funzionano bene e sono in grado di costruire e mantenere ambienti fertili ed una crescita economica diffusa. In regioni come l'Emilia Romagna, la piccola impresa si è diffusa ed è diventata la protagonista principale della crescita e della diffusione del reddito e del benessere sociale. Ormai si può decisamente affermare che è nella piccola impresa, nel suo sviluppo e nella sua crescita, che si è realizzata la transizione post-fordista dell'economia italiana ed è quindi essa, l'elemento strategico su cui puntare per l'innovazione e la ripresa competitiva dell'Italia.

Oggi l'Emilia Romagna e l'intero Paese hanno di fronte l'urgenza di forti cambiamenti non più rinviabili. Occorre la consapevolezza che sarà dai sistemi di piccola impresa diffusa che bisognerà partire se si vuole vincere la nuova sfida competitiva. Occorre la consapevolezza che partire dalla piccola impresa, mettere i suoi bisogni da colmare e le sue potenzialità da sfruttare fra i punti di riferimento strategico del cambiamento, significa fare scelte di governo innovative e coraggiose. In altre parole, significa assumere priorità che abbiano un preciso comune denominatore:

***“ciò che è bene per la piccola impresa è bene per l'Emilia Romagna e per l'Italia”!***