

## Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna

### OGGETTO n. 3255

Approvazione del Documento Strategico regionale per la Programmazione unitaria delle politiche europee di sviluppo (DSR 2021-2027). (Delibera della Giunta regionale n. 586 del 26 aprile 2021)

Hanno partecipato alla seduta i consiglieri:

1) AMICO Federico Alessandro	25) MASTACCHI Marco
2) BARCAIUOLO Michele	26) MONTALTI Lia
3) BARGI Stefano	27) MONTEVECCHI Matteo
4) BERGAMINI Fabio	28) MORI Roberta
5) BESSI Gianni	29) MUMOLO Antonio
6) BONDAVALLI Stefania	30) PARUOLO Giuseppe
7) BULBI Massimo	31) PELLONI Simone
8) CALIANDRO Stefano	32) PETITTI Emma
9) CASTALDINI Valentina	33) PICCININI Silvia
10) CATELLANI Maura	34) PIGONI Giulia
11) COSTA Andrea	35) POMPIGNOLI Massimiliano
12) COSTI Palma	36) RAINIERI Fabio
13) DAFFADA' Matteo	37) RANCAN Matteo
14) DELMONTE Gabriele	38) RONTINI Manuela
15) FABBRI Marco	39) ROSSI Nadia
16) FACCI Michele	40) SABATTINI Luca
17) FELICORI Mauro	41) SONCINI Ottavia
18) GERACE Pasquale	42) STRAGLIATI Valentina
19) GIBERTONI Giulia	43) TAGLIAFERRI Giancarlo
20) LISEI Marco	44) TARASCONI Katia
21) LIVERANI Andrea	45) TARUFFI Igor
22) MALETTI Francesca	46) ZAMBONI Silvia
23) MARCHETTI Daniele	47) ZAPPATERRA Marcella
24) MARCHETTI Francesca	

Hanno giustificato la propria assenza il presidente della Giunta Bonaccini ed i consiglieri Occhi e Pillati.

Presiede la presidente dell'Assemblea legislativa *Emma Petitti*.

Segretari: *Lia Montalti e Fabio Bergamini*.

Oggetto n. 3255:

Approvazione del Documento Strategico regionale per la Programmazione unitaria delle politiche europee di sviluppo (DSR 2021-2027). (Delibera della Giunta regionale n. 586 del 26 aprile 2021)

---

### L'Assemblea legislativa

Richiamata la deliberazione della Giunta regionale, progr. n. 586 del 26 aprile 2021, recante ad oggetto "Approvazione del Documento Strategico regionale per la Programmazione unitaria delle politiche europee di sviluppo (DSR 2021-2027). Proposta all'Assemblea legislativa";

Preso atto:

- del parere favorevole, con modificazioni, espresso dalla commissione referente "Politiche economiche" di questa Assemblea legislativa, giusta nota prot. PG/2021/15330 in data 24 giugno 2021;
- degli emendamenti presentati ed accolti nel corso della discussione assembleare.

Previa votazione palese, a maggioranza dei presenti,

### d e l i b e r a

- di approvare le proposte contenute nella deliberazione della Giunta regionale progr. n. 586 del 26 aprile 2021, sopra citata e qui allegata quale parte integrante e sostanziale con le modifiche apportate dal presente atto;
- di pubblicare la presente deliberazione nel Bollettino Ufficiale Telematico della Regione Emilia-Romagna.

\* \* \* \*

# REGIONE EMILIA-ROMAGNA

## Atti amministrativi

### GIUNTA REGIONALE

Delibera Num. 586 del 26/04/2021

Seduta Num. 21

**Questo** lunedì 26 **del mese di** aprile  
**dell' anno** 2021 **si è riunita in** video conferenza

**la Giunta regionale con l'intervento dei Signori:**

1) Bonaccini Stefano	Presidente
2) Schlein Elena Ethel	Vicepresidente
3) Calvano Paolo	Assessore
4) Colla Vincenzo	Assessore
5) Corsini Andrea	Assessore
6) Felicori Mauro	Assessore
7) Lori Barbara	Assessore
8) Mammi Alessio	Assessore
9) Priolo Irene	Assessore
10) Salomoni Paola	Assessore

**Funge da Segretario l'Assessore:** Corsini Andrea

**Proposta:** GPG/2021/483 del 30/03/2021

**Struttura proponente:** SERVIZIO COORDINAMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE,  
PROGRAMMAZIONE, COOPERAZIONE, VALUTAZIONE  
DIREZIONE GENERALE RISORSE, EUROPA, INNOVAZIONE E ISTITUZIONI

**Assessorato proponente:** PRESIDENZA DELLA GIUNTA REGIONALE

**Oggetto:** APPROVAZIONE DEL DOCUMENTO STRATEGICO REGIONALE PER LA  
PROGRAMMAZIONE UNITARIA DELLE POLITICHE EUROPEE DI SVILUPPO  
(DSR 2021-2027). PROPOSTA ALL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA.

**Iter di approvazione previsto:** Delibera proposta alla A.L.

**Responsabile del procedimento:** Caterina Brancaleoni

## LA GIUNTA DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Visti:

- Il Libro bianco sul futuro dell'Europa, presentato dalla Commissione Europa il 1° marzo 2017;

- la Comunicazione della Commissione del 2 maggio 2018 "Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che dà forza, che difende. Quadro finanziario pluriennale 2021-2027" contenente la prima proposta di articolazione del nuovo bilancio di lungo periodo dell'Unione, successivamente rivista alla luce dell'approvazione della Comunicazione del 27 maggio 2020 "Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione" che propone il nuovo strumento per la ripresa "Next Generation EU" integrato con il Quadro finanziario pluriennale;

- le proposte legislative della Commissione Europea presentate a partire dal 29 maggio 2018, che definiscono le regole per i Fondi strutturali europei per il periodo 2021-2027, ed in particolare:

- la COM(2018)375 contenente la proposta di Regolamento che stabilisce le disposizioni comuni per il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo plus (FSE+), il Fondo di coesione, il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMPA) oltre alle regole finanziarie applicabili anche ad altri fondi a gestione condivisa;

- la COM(2018)372 contenente la proposta di Regolamento sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e sul Fondo di coesione;

- la COM(2018)382 contenente la proposta di Regolamento sul Fondo sociale europeo plus (FSE+), che include una componente a gestione condivisa (FSE) e una a gestione diretta della Commissioni sui temi della salute e dell'innovazione sociale;

- la COM(2018)374 contenente la proposta di Regolamento con le disposizioni specifiche per l'Obiettivo cooperazione territoriale europea (Interreg);

- la COM(2018)390 contenente la proposta di Regolamento sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMPA);

- la COM(2018)392 contenente la proposta di Regolamento recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica



agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR);

- le ulteriori proposte legislative della Commissione Europea relative agli altri fondi e programmi europei che concorrono all'attuazione del Quadro finanziario pluriennale (QFP), con particolare riferimento alle sotto-rubriche:

- 1 - Ricerca e innovazione,
- 2 - Investimenti strategici europei,
- 7 - Investire nelle persone, nella coesione sociale e nei valori,
- 9 - Ambiente e azione per il clima,
- 10 - Migrazione,
- 14 - Azione esterna,
- 15 - Assistenza e preadesione;

- la Comunicazione della Commissione dell'11 dicembre 2019 "Il Green Deal Europeo" che illustra la nuova strategia di crescita sostenibile dell'Unione nel quadro degli obiettivi dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, "mirata a trasformare l'UE in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva, che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse";

- la Comunicazione della Commissione del 17 settembre 2020 "Un traguardo climatico 2030 più ambizioso per l'Europa. Investire in un futuro a impatto climatico zero nell'interesse dei cittadini" che presenta un obiettivo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, comprensivo di emissioni e assorbimenti, di almeno il 55 % rispetto al 1990 entro il 2030 a livello dell'intera economia dell'UE;

- il Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, che prevede una dotazione complessiva di 1.074,3 miliardi di euro a prezzi 2018 (e con una proposta di dotazione stimata per la Politica di coesione di 330,2 miliardi di euro);

- il Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19, che prevede un finanziamento fino a 750 miliardi di EURO a prezzi 2018 da destinare a strumenti

finanziari in forma di aiuti a fondo perduto e di aiuti rimborsabili;

- il Regolamento (UE) 2020/2220 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020 che stabilisce alcune disposizioni transitorie relative al sostegno da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) negli anni 2021 e 2022;

- il Regolamento (UE) 2020/2221 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020 che modifica il regolamento (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda le risorse aggiuntive e le modalità di attuazione per fornire assistenza allo scopo di promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia (REACT-EU);

- il Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza;

- il Regolamento (UE) 2021/240 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 febbraio 2021 che istituisce uno strumento di sostegno tecnico;

- il Regolamento (UE) 2021/523 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 marzo 2021 che istituisce il programma InvestEU e che modifica il regolamento (UE) 2015/1017;

- il Regolamento (UE) 2021/522 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 marzo 2021 che istituisce un programma d'azione dell'Unione in materia di salute per il periodo 2021-2027 («programma UE per la salute») (EU4Health) e che abroga il regolamento (UE) n. 282/2014

- il Regolamento delegato (UE) n. 240 della Commissione del 7 gennaio 2014, recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei;

- la *"Relazione per paese relativa all'Italia 2019 comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici"*, elaborata dalla Commissione Europea nell'ambito del Semestre europeo 2019, che contiene le priorità di riforma e l'Allegato D - *"Orientamenti in materia di investimenti finanziati dalla Politica di coesione 2021-2027 per l'Italia"*, che costituisce la base per un dialogo tra l'Italia e i servizi della Commissione in vista della programmazione dei fondi della politica di coesione (FESR

e FSE+)

- il documento "Obiettivi di Policy nell'Accordo di Partenariato 2021-2027: scelte strategiche per il dialogo informale con la Commissione", contenente una sintesi degli orientamenti emersi dai Tavoli partenariali del 2019 e dei successivi contributi tecnici dei gruppi interistituzionali di coordinamento per Obiettivo di Policy, presentato nella riunione del partenariato del 29 dicembre 2020;

- il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), articolato in 6 missioni - 1 Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; 2 Rivoluzione verde e transizione ecologica; 3 Infrastrutture per una mobilità sostenibile; 4 Istruzione e ricerca; 5 Inclusione e coesione; 6 Salute - strutturate a loro volta in 16 componenti e in 48 linee di intervento, approvato nel Consiglio dei Ministri del 12 gennaio 2021 e in corso di revisione;

Richiamata:

- la propria Deliberazione n. 1899 del 14 dicembre 2020 che approva il Patto per il lavoro ed il Clima, sottoscritto tra la Regione Emilia-Romagna e le rappresentanze del sistema territoriale, che definisce obiettivi e linee di azione condivise per il rilancio e lo sviluppo dell'Emilia-Romagna, fondato sulla sostenibilità ambientale, economica e sociale, finalizzato a generare lavoro di qualità, contrastare le diseguaglianze e accompagnare l'Emilia-Romagna nella transizione ecologica, contribuendo a raggiungere gli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile;

Considerato che:

- la strategia europea delineata nel Green Deal, i 17 obiettivi dell'Agenda 2030 dell'ONU per lo sviluppo sostenibile e le priorità di Next Generation EU rappresentano il quadro di riferimento europeo per la programmazione regionale dei Fondi europei;

- il nuovo pacchetto legislativo per la Politica di coesione 2021-2027 propone obiettivi e principi strategici da conseguire con i fondi europei - definiti dai Regolamenti-, attraverso una programmazione articolata in:

- Accordo di partenariato tra la Commissione europea e i singoli Stati Membri - coinvolgendo il partenariato con le competenti Autorità regionali e locali - per selezionare gli obiettivi e tradurli in scelte strategiche a livello nazionale;

- Programmi Operativi (nazionali e/o regionali) per attuare i fondi europei;

- la Regione Emilia-Romagna nel periodo di programmazione 2014-2020 ha dato corso alla integrazione dei fondi europei, sia in fase di programmazione - attraverso l'approvazione del Documento Strategico Regionale 2014-20 - sia in fase di attuazione, prevedendo specifici strumenti unitari - Strategia regionale di ricerca e innovazione per la specializzazione intelligente (S3), attuazione regionale della Strategia nazionale per le aree interne, Piano di valutazione unitario, sistema integrato di monitoraggio SPRING, Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA), Piani di azione per l'assolvimento delle condizionalità ex ante, Piano triennale integrato Alte competenze per la ricerca, il trasferimento tecnologico e l'imprenditorialità - e una struttura di coordinamento stabile definita con propria Deliberazione n. 32 del 26/01/2015 e confermata per il percorso di costruzione della programmazione regionale strategica unitaria delle politiche europee di sviluppo 2021-2027 dalla propria deliberazione n. 1841/2019;

- il percorso di programmazione strategica unitaria, avviato con propria Deliberazione n. 1841 del 28/10/2019, prevede l'elaborazione di un Documento strategico regionale per la programmazione unitaria delle politiche europee di sviluppo (DSR 2021-2027), contenente strategia, approccio territoriale, priorità e strumenti di attuazione comuni ai diversi Programmi operativi regionali, da elaborare in parallelo con questi ultimi;

Preso atto che:

- è stato avviato, all'interno della Conferenza delle Regioni, il percorso per partecipare al negoziato sui Fondi per la Coesione per il periodo 2021-2027;

- il 27 marzo 2019 il Dipartimento per la Politica di Coesione (Presidenza del Consiglio dei Ministri) ha attivato cinque Tavoli di confronto partenariale, uno per ciascun obiettivo di Policy individuato dalla proposta di regolamento europeo di disposizioni comuni, per definire le priorità di investimento per l'elaborazione dell'Accordo di Partenariato;

- la Regione Emilia-Romagna, attraverso le Direzioni competenti, ha partecipato attivamente al lavoro dei Tavoli, e attraverso la Direzione Generale Risorse, Europa, Innovazione e Istituzioni ha assicurato il coordinamento dei contributi e la partecipazione al gruppo di coordinamento del

Tavolo 5 "Un'Europa più vicina ai cittadini" in rappresentanza delle Regioni (in collaborazione con la Regione Basilicata);

- gli esiti del confronto partenariale, le priorità di investimento dell'Accordo di Partenariato e le risorse europee della Politica di Coesione assegnate per ciascuna categoria di Regioni sono stati presentati dal Dipartimento per la politica di coesione nella riunione partenariale del 29 dicembre 2020;

- in occasione dell'incontro partenariale di cui sopra, sono state esplicitate le risorse europee allocate all'Italia a valere sui fondi FESR e FSE + nell'ambito della politica di coesione per il ciclo di programmazione 2021-2027, che sono pari a 42,085 miliardi a prezzi correnti, a cui dovrà essere associata la quota di co-finanziamento nazionale pari al 60% per le Regioni più sviluppate (MD= Most Developed regions), di cui una quota anche a carico delle Regioni interessate;

- la dotazione del Fondo FEASR per l'Italia per il periodo transitorio di programmazione 2021-2023 è pari a 3,909 miliardi, come indicato dal Regolamento (UE) n. 2220/2020 del 23 dicembre 2020;

- le risorse europee allocate all'Italia dal Dispositivo Ripresa e Resilienza per il periodo 2021-26 e da programmare attraverso il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) in via di definizione sono pari a 191,4 miliardi tra sovvenzioni (63,8 miliardi) e prestiti (127,6 miliardi);

- l'approvazione dei regolamenti di spesa per rendere operativo il bilancio pluriennale europeo 2021-2027 è attesa entro giugno 2021;

- la presentazione della prima bozza di Accordo di Partenariato Italia alla Commissione europea è prevista anch'essa per giugno 2021;

- è in corso tra amministrazioni centrali e regionali la programmazione dei Piani Sviluppo e Coesione, ai sensi dell'art. 44 della Legge n. 58 del 28 giugno 2019, con uno stanziamento di 50 miliardi previsto dalla Legge n. 178/2020, come pubblicata il 18 gennaio 2021 GU13 supplemento ordinario n. 13 (Legge di Bilancio 2021);

- in parallelo proseguirà a livello nazionale anche il negoziato tra amministrazioni centrali e regionali, in riferimento alla futura politica agricola e di sviluppo rurale dopo il periodo transitorio;

- sono in corso gli incontri tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali per il confronto sui contenuti e la governance della proposta italiana di Piano Nazionale Ripresa e Resilienza (PNRR) che dovrà essere trasmesso alla Commissione europea entro il 30 aprile 2021;

Considerato che:

- nelle nuove proposte legislative relative alla futura Politica di Coesione 2021-2027, l'adozione di un approccio territoriale integrato è considerato fondamentale e necessario per dare risposta alle sfide che le Regioni dell'Unione devono affrontare, e che il nuovo Obiettivo strategico 5 "Un'Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato di tutti i tipi di territorio e delle iniziative locali", ha una chiara vocazione territoriale;

- la Commissione Europea nelle proposte regolamentari ha espresso la necessità di prevedere dispositivi per favorire la combinazione degli investimenti provenienti da più programmi per rispondere a priorità trasversali fondamentali quali:

- la transizione ecologica,
- la transizione digitale,
- l'occupazione, l'inclusione e la coesione sociale,
- il capitale umano e le competenze,
- il sostegno alle piccole imprese e l'innovazione,
- la parità di genere;

- gli indirizzi delle Istituzioni europee e del Governo italiano sottolineano la necessità di affrontare le sfide e i cambiamenti identificando e mettendo a valore le sinergie tra i diversi strumenti messi in campo dell'Unione Europea sia in fase di programmazione sia in fase di attuazione;

- a tal fine, per la programmazione della Politica di coesione e del Programma di sviluppo rurale è importante il raccordo e la ricerca della complementarità con il Piano Nazionale Ripresa e Resilienza;

Dato atto che:

- con propria deliberazione n. 1841/2019 è stato avviato il percorso di costruzione della programmazione

regionale strategica unitaria delle politiche europee di sviluppo per il periodo 2021-2027, con l'obiettivo di definire le strategie per conseguire l'integrazione alla scala regionale della Politica di coesione e delle politiche prioritarie dell'UE - sia a gestione condivisa sia a gestione diretta della Commissione - con le altre rilevanti politiche e strategie nazionali e regionali;

- con propria deliberazione n. 2359/2019 sono stati adottati il posizionamento della Regione Emilia-Romagna e gli indirizzi strategici unitari regionali per il negoziato sulla programmazione delle politiche europee di sviluppo 2021-27 ed il confronto partenariale;

Ritenuto opportuno:

- approvare il nuovo Documento Strategico Regionale per indirizzare la programmazione 2021-2027 al superamento della crisi derivante dall'impatto della pandemia da Coronavirus sull'economia regionale, rilanciare lo sviluppo del territorio regionale in chiave di sostenibilità e traghettare l'Emilia-Romagna verso i traguardi europei attesi al 2030 e al 2050;

- fornire un quadro unitario delle strategie e delle priorità della Regione per la programmazione delle politiche europee di sviluppo finanziate con i Fondi europei per la Coesione (FESR, FSE+), il Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi, la Pesca e l'Acquacoltura (FEAMPA) e il Piano Nazionale Ripresa e Resilienza, nel quadro degli obiettivi e delle linee di intervento del Patto per il Lavoro e per il Clima approvato nel dicembre 2020;

- promuovere la coesione e la progressiva riduzione delle diseguaglianze territoriali, economiche e sociali attraverso strategie territoriali integrate da attuare nelle aree urbane e intermedie, anche alla scala delle Unioni di comuni, e nelle aree interne e montane nell'ambito dell'Obiettivo di policy 5 della proposta di regolamento di disposizioni comuni;

- rafforzare i meccanismi e gli strumenti di integrazione dei programmi e delle politiche regionali ed i dispositivi che favoriscono la combinazione degli investimenti provenienti da più programmi per rispondere a priorità trasversali anche per il periodo di programmazione 2021-2027;

- programmare le proprie politiche e le risorse in maniera integrata ed organica, con la condivisione e la collaborazione dei sottoscrittori del Patto per il Lavoro e

per il Clima, come ribadito nell'incontro con i sottoscrittori del 23 marzo 2021;

- assicurare la sinergia tra le priorità espresse nel Documento strategico regionale e la programmazione operativa dei programmi regionali in fase di elaborazione e anche successivamente in fase di attuazione delle misure di intervento;

Richiamati:

- il Decreto Legislativo D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni" e ss.mm.ii.;

- La Legge 13 agosto 2010, n. 136 "Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia", e successive modifiche;

- la L.R. 26 novembre 2001, n. 43, recante "Testo unico in materia di Organizzazione e di rapporti di lavoro nella Regione Emilia-Romagna" e ss.mm.ii., ed in particolare l'art. 37, comma 4;

- la Legge regionale 24 marzo 2004, n. 6 "Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'Università" e ss.mm.ii.;

Viste le proprie deliberazioni:

- n. 2416/2008 recante "Indirizzi in ordine alle relazioni organizzative e funzionali tra le strutture e sull'esercizio delle funzioni dirigenziali. Adempimenti conseguenti alla delibera 999/2008. Adeguamento e aggiornamento della delibera 450/2007" e ss.mm.ii.;

- n. 2013/2020 "Indirizzi organizzativi per il consolidamento e il potenziamento delle capacità amministrative dell'ente per il conseguimento degli obiettivi del Programma di mandato, per fare fronte alla programmazione comunitaria 2021/2027 e primo adeguamento delle strutture regionali conseguenti alla soppressione dell'IBACN";

- n. 2018 del 28 dicembre 2020 ad oggetto "Affidamento degli incarichi di Direttore Generale della Giunta Regionale, ai sensi dell'art. 43 della L.R. 43/2001 e ss.mm.ii.";

- n. 415/2021 "Indirizzi organizzativi per il consolidamento e il potenziamento delle capacità amministrative dell'ente per il conseguimento degli obiettivi



del programma di mandato, per fare fronte alla programmazione comunitaria 2021/2027: Proroga degli incarichi”;

- n. 111 del 28 gennaio 2021 ad oggetto “Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza. Anni 2021-2023”;

- n. 468 del 10 aprile 2017 “Il sistema dei controlli interni nella regione Emilia-Romagna”;

Viste le circolari del Capo di Gabinetto del Presidente della Giunta regionale PG/2017/0660476 del 13 ottobre 2017 e PG/2017/0779385 del 21 dicembre 2017 relative ad indicazioni procedurali per rendere operativo il sistema dei controlli interni predisposte in attuazione della propria deliberazione n. 468/2017;

Dato atto che il responsabile del procedimento ha dichiarato di non trovarsi in situazione di conflitto, anche potenziale, di interessi;

Dato atto dei pareri allegati;

Su proposta del Presidente della Giunta regionale

A voti unanimi e palesi

#### **DELIBERA**

1. di approvare il Documento Strategico Regionale per la programmazione unitaria delle politiche europee di sviluppo (DSR 2021-2027), allegato A alla presente deliberazione che ne costituisce parte integrante e sostanziale, contenente gli obiettivi e le linee di intervento della programmazione strategica regionale che orientano i Programmi operativi regionali in un quadro integrato e condiviso, con i relativi allegati (allegato 1, allegato 2 e allegato 3) parti integranti e sostanziali del presente atto;

2. di proporre all'Assemblea legislativa l'approvazione del DSR 2021-2027 allegato A e dei suoi allegati;

3. di dare atto che tale documento costituirà il quadro di riferimento dell'azione regionale per un utilizzo coordinato dei Fondi europei per la Coesione 2021-2027 FESR, FSE+, il Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi, la Pesca e l'Acquacoltura (FEAMPA) e dei Fondi del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza;

4. di approvare la struttura di governance e di coordinamento per l'attuazione del Documento Strategico

Regionale illustrata al capitolo 7 del documento stesso;

5. di dare mandato al Sottosegretario alla Presidenza di proseguire l'attività di coordinamento delle fasi negoziali con i servizi della Commissione europea e con il governo per assicurare la sinergia dei Programmi Operativi che concorrono alla programmazione strategica unitaria e alla attuazione delle strategie territoriali integrate previste dall'Obiettivo di Policy 5, così come delineate nel DSR 2021-2027 di cui al punto 1;

6. di procedere, con proprio atto successivo, alla definizione dell'elenco delle aree territoriali eleggibili ai sensi dell'Obiettivo di Policy 5, secondo i criteri esplicitati nel capitolo 6 del Documento Strategico Regionale, e di adottare altresì gli indirizzi operativi per l'elaborazione delle strategie territoriali integrate sulla base della proposta promossa dal Direttore generale della direzione Risorse Europa Innovazione e Istituzioni, in qualità di responsabile della struttura di coordinamento della programmazione 2021-2027;

7. di prevedere che le Direzioni Generali competenti si raccordino con la struttura di coordinamento in tutte le fasi del percorso di elaborazione dei Programmi operativi regionali, tenendo conto del Documento strategico regionale di cui al punto 1, anche per le interlocuzioni con i sottoscrittori del Patto per il Lavoro e per il Clima e in linea con le previsioni del Codice europeo di condotta del partenariato;

8. di dare mandato al Direttore Generale Risorse, Europa, innovazione e istituzioni di procedere con proprio atto alla nomina dei componenti della struttura di coordinamento per la programmazione 2021-2027, di cui al punto 4. del presente dispositivo

9. di dare mandato alla Vicepresidente e assessora al contrasto alle diseguaglianze e transizione ecologica di avvalersi della struttura di coordinamento, di cui al punto 4. del presente dispositivo, per assicurare l'attuazione integrata del Documento Strategico Regionale e dei Programmi Operativi Regionali;

10. di dare atto che, per quanto previsto in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni, si provvederà ai sensi delle disposizioni normative ed amministrative richiamate in parte narrativa.



# DOCUMENTO STRATEGICO REGIONALE

PER LA PROGRAMMAZIONE UNITARIA DELLE POLITICHE EUROPEE DI SVILUPPO 2021-2027

## DSR 2021-2027



**Emilia-Romagna.** Il futuro lo facciamo insieme

**Coordinamento redazionale** a cura della Direzione generale Risorse, Europa, innovazione e istituzioni  
– *Direttore Francesco Raphael Frieri*

**Redazione testi** a cura del Servizio Coordinamento delle politiche europee, programmazione, cooperazione, valutazione - Direzione generale Risorse, Europa, innovazione e istituzioni – *Caterina Brancaleoni, Natalina Teresa Capua, Alessandro Daraio, Silvia Martini* (Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici)

**Contributi** a cura di:

Direzione generale Agricoltura, caccia e pesca – *Direttore Valtiero Mazzotti*; Servizio Programmazione e sviluppo locale integrato *Marilù D'Aloia, Teresa Schipani*;

Direzione generale Economia della conoscenza, del lavoro e dell'impresa – *Direttore Morena Diazzi*; Coordinamento Por FESR e FSE *Valentina Aiello, Daniela Ferrara*; Servizio programmazione delle politiche dell'istruzione, della formazione, del lavoro e della conoscenza - *Francesca Bergamini*;

Direzione generale Risorse, Europa, innovazione e istituzioni – Servizio delegazione della Regione Emilia-Romagna presso l'Unione europea – *Lorenza Badiello, Francesco Errani, Aki Ishiwa*

Gabinetto del Presidente della giunta – *Elena Rossi*

ARTER S. cons. p. a. – *Direttore Roberto Righetti; Matteo Michetti, Claudio Mura*

## Sommario

Introduzione .....	5
<b>1 – LE RISORSE E GLI ORIENTAMENTI EUROPEI E NAZIONALI PER LA PROGRAMMAZIONE 2021-2027 .....</b>	<b>6</b>
1.1 Gli orientamenti strategici della Commissione Europea e le iniziative faro .....	6
1.2 Il bilancio dell'UE 2021-27 e il piano per la ripresa Next Generation EU 2021-24 .....	7
1.3 Le risorse per l'Italia: l'Accordo di Partenariato, il Piano strategico PAC e il Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR) .....	10
<b>2 – IL CONTESTO REGIONALE E LE LEZIONI APPRESE DALLA PROGRAMMAZIONE 2014-2020 .....</b>	<b>17</b>
2.1. Il posizionamento dell'Emilia-Romagna: alcuni dati di contesto .....	18
2.1.1 Come è cambiato il contesto socioeconomico dell'Emilia-Romagna dal 2014 ad oggi .....	18
2.1.2 2020, fine di un ciclo e scenario previsionale di medio periodo .....	24
2.2 Dati di monitoraggio, analisi valutative e lezioni apprese: prime riflessioni sull'attuazione della programmazione 2014-2020 .....	27
2.2.1 Le lezioni apprese .....	32
2.2.2 La programmazione 2014-2020 e le ricadute territoriali .....	36
<b>3 – L'APPROCCIO REGIONALE ALLA PROGRAMMAZIONE 2021-27 .....</b>	<b>38</b>
3.1 Emilia-Romagna 2030: il Patto per il lavoro e per il clima .....	38
3.2 Il metodo identificato per la programmazione 2021-2027 .....	40
3.2.1 Rilancio, resilienza e trasformazione .....	40
3.2.2 Fondi europei e strategia regionale .....	41
3.2.3 Sviluppo territoriale integrato .....	42
3.2.4 <i>Women new deal</i> .....	51
3.2.5 <i>Giovani e next generation</i> .....	52
3.2.6 Innovare il <i>policy mix</i> .....	54
<b>4 - GLI OBIETTIVI STRATEGICI REGIONALI E I FONDI EUROPEI .....</b>	<b>57</b>
4.1. Emilia-Romagna, regione della conoscenza e dei saperi .....	59
4.1.1 Contesto europeo .....	60
4.1.2 Orientamenti per la programmazione operativa regionale .....	61
4.1.3 Le opportunità degli altri fondi europei .....	65
4.2 Emilia-Romagna, regione della transizione ecologica .....	67
4.2.1 Contesto europeo .....	68
4.2.2 Orientamenti per la programmazione operativa regionale .....	69
4.2.3 Le opportunità degli altri fondi europei .....	72
4.3 Emilia-Romagna, regione dei diritti e dei doveri .....	73
4.3.1 Contesto europeo .....	74
4.3.2 Orientamenti per la programmazione operativa regionale .....	75
4.3.3 Le opportunità degli altri fondi europei .....	78

4.4 Emilia-Romagna, regione del lavoro, delle imprese e delle opportunità.....	81
4.4.1 Contesto europeo.....	83
4.4.2 Orientamenti per la programmazione operativa regionale .....	83
4.4.3 Le opportunità degli altri fondi europei .....	87
5 – L'INNOVAZIONE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE: LA STRATEGIA DI SPECIALIZZAZIONE INTELLIGENTE 2021-2027.....	89
5.1 Un nuovo paradigma di innovazione per lo sviluppo sostenibile .....	89
5.1.1 L'innovazione nella pubblica amministrazione.....	90
5.2 La strategia regionale di specializzazione intelligente 2021-2027 .....	91
6 – LA COESIONE TERRITORIALE E LE STRATEGIE INTEGRATE.....	96
6.1 Una nuova politica di sistema per le aree montane e interne .....	96
6.2 Strategie territoriali integrate nella programmazione 2021-27.....	99
6.2.1 Strategie di sviluppo territoriale OP5 “Un’Europa più vicina ai cittadini” .....	100
6.2.2 Lo sviluppo locale di tipo partecipativo.....	109
6.3 Dimensione macroregionale e proiezione esterna delle politiche regionali di sviluppo .....	111
6.3.1 I programmi Interreg di Cooperazione territoriale europea .....	112
6.3.2 Cooperazione nei programmi regionali e contributo alle strategie macroregionali .....	114
7 – LA GOVERNANCE E GLI STRUMENTI PER L'ATTUAZIONE, IL MONITORAGGIO E LA VALUTAZIONE DEL DSR.....	116
7.1 Gli strumenti per il supporto all'attuazione del DSR .....	119
7.1.1 Programmazione coordinata, integrazione dei bandi e monitoraggio integrato .....	119
7.1.2 Valutazione: Piano Regionale Unitario delle Valutazioni 2021-2027 .....	119
7.1.3 Comunicazione e Accountability .....	120
7.1.4 Misure di facilitazione dell'accesso ai Fondi in raccordo con il Patto semplificazione .....	120
7.1.5 Processi di riforma abilitanti .....	121
7.1.6 Capacity building per le politiche territoriali integrate.....	121
8 - LE RISORSE FINANZIARIE PER IL DSR 2021-2027 .....	123

ALLEGATO 1 - QUADRO CONOSCITIVO DI SINTESI DELL'EMILIA-ROMAGNA

ALLEGATO 2 – PIANO REGIONALE UNITARIO DELLE VALUTAZIONI 2014-2020. COMPENDIO DELLE VALUTAZIONI REALIZZATE

ALLEGATO 3 - POLITICHE E APPROCCI TERRITORIALI IN EMILIA-ROMAGNA. ESPERIENZE NEL PERIODO 2014-2020

## Introduzione

L'avvio del ciclo di programmazione 2021-2027 avviene in un momento di grande incertezza per l'economia mondiale e di profonde trasformazioni attese. La pandemia da Covid-19, del tutto inedita e imprevedibile, ha accentuato tendenze e cambiamenti già in atto a livello globale. Ha acuito disparità sociali, di genere, generazionali e territoriali. Ha accelerato la trasformazione digitale delle società e delle economie. Ha rafforzato la consapevolezza della gravità di una crisi climatica che rende la transizione ecologica un imperativo non più dilazionabile.

La Commissione europea ha reagito alla crisi sanitaria, economica e sociale con misure del tutto straordinarie, confermando gli obiettivi strategici delineati al suo insediamento, in particolare, nelle due iniziative faro, il *Green Deal* europeo e Un'Europa pronta per il digitale. La Regione Emilia-Romagna, duramente colpita dalla pandemia, attraverso la sottoscrizione del **Patto per il Lavoro e per il Clima**, ha condiviso con il sistema territoriale un nuovo progetto di rilancio e sviluppo della regione. È questo il contesto in cui viene elaborato il **Documento Strategico Regionale per la programmazione unitaria delle politiche europee di sviluppo 2021-2027**. Tale documento prende atto del mutato contesto regionale e globale, aggiornando gli indirizzi per la programmazione unitaria approvati dalla Giunta regionale nel novembre 2019.

L'elaborazione del DSR, che coincide con la fase di definizione a livello nazionale del **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**, costituisce l'occasione per indirizzare la programmazione 2021-2027 al superamento delle difficoltà attuali, rilanciare lo sviluppo del territorio regionale in chiave di sostenibilità e traghettare l'Emilia-Romagna verso i traguardi europei attesi al 2030 e al 2050. Si tratta di una sfida e, insieme, di un'occasione storica che il sistema territoriale dell'Emilia-Romagna intende affrontare da protagonista.

Il DSR 2021-2027 delinea pertanto il quadro strategico all'interno del quale indirizzare l'insieme delle risorse europee e nazionali di cui beneficerà il territorio regionale, favorendo una visione della programmazione fondata sull'integrazione, che valorizzi complementarità e sinergie. In particolare, alla luce dell'impatto del Covid-19, dei nuovi bisogni e delle nuove sfide che ha generato, il DSR delinea la programmazione unitaria dei **fondi europei e nazionali 2021-2027**. Orienta la **programmazione operativa dei fondi** gestiti dall'Amministrazione regionale verso gli obiettivi strategici del **Patto per il Lavoro e per il Clima**. Indirizza la capacità del sistema regionale di attrarre risorse ulteriori, ampliando il **policy mix per lo sviluppo sostenibile**. Prevede, infine, **strategie territoriali integrate** e condivise con gli Enti locali per raggiungere obiettivi comuni e contrastare i divari territoriali.

# 1 – LE RISORSE E GLI ORIENTAMENTI EUROPEI E NAZIONALI PER LA PROGRAMMAZIONE 2021-2027

## 1.1 Gli orientamenti strategici della Commissione Europea e le iniziative faro

La Commissione europea (CE) a guida della Presidente Ursula von der Leyen si è insediata a dicembre 2019, presentando 6 obiettivi su cui concentrare la propria azione:

- il *Green Deal* Europeo;
- un'Europa pronta per il digitale;
- un'economia al servizio delle persone (economia sociale di mercato, imprese, occupazione, unione economica e monetaria);
- la promozione dello stile di vita europeo (tutela dello stato di diritto, migrazione, giustizia);
- un'Europa più forte nel mondo (partenariati internazionali, *in primis* con Regno Unito, Africa e paesi dei Balcani occidentali, negoziati commerciali rispettosi dell'ambiente);
- un nuovo slancio per la democrazia europea (collaborazione più stretta tra istituzioni UE, riforme istituzionali, lotta alla manipolazione delle informazioni).

Pochi mesi dopo, per far fronte alla crisi legata alla pandemia Covid-19, la CE ha adottato misure e strumenti straordinari di risposta all'emergenza, confermando la rilevanza delle due iniziative faro per rilanciare l'economia europea e costruire un'Europa più sostenibile, equa e resiliente.

In particolare, attraverso la prima iniziativa faro, il **Green Deal europeo**, l'UE punta a diventare il primo continente a impatto climatico zero al 2050 e il leader mondiale in economia circolare e tecnologie pulite. Tra le priorità, la riduzione delle emissioni del 55% entro il 2030 rispetto al livello del 1990, la transizione verde per l'industria, l'efficienza energetica, una migliore conservazione e ripristino della biodiversità, mobilità, costruzioni e agricoltura più sostenibili ed equi.

Attraverso la seconda, **Un'Europa pronta per il digitale**, l'UE intende rafforzare le capacità digitali e l'autonomia strategica dell'Unione, attraverso i dati, l'intelligenza artificiale, la digitalizzazione dell'industria, il rafforzamento delle competenze digitali, la normativa in materia di responsabilità e sicurezza per piattaforme, servizi e prodotti digitali, il completamento del mercato unico digitale e la trasformazione digitale delle pubbliche amministrazioni.

Ma la transizione ecologica e la transizione digitale devono essere accompagnate da politiche di coesione e di equità, partendo dalla Strategia per la parità di genere 2020-2025 COM(2020) con cui l'Europa si fa garante della parità di genere per prevenire e contrastare la violenza di genere, la discriminazione sessuale e la disuguaglianza strutturale tra donne e uomini mediante principi di intersezionalità, multidimensionalità e integrazioni delle politiche, nonché per promuovere pari opportunità di realizzazione personale per ragazze e ragazzi. Attraverso l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali e l'istituzione della Garanzia europea per l'infanzia si rafforza, inoltre, l'investimento sui sistemi educativi, formativi e di inclusione per il pieno esercizio dei diritti di cittadinanza e la valorizzazione dei talenti e delle diversità in ogni ambito.

### **Le misure adottate per affrontare l'emergenza da Covid-19**

Già nella prima fase dell'emergenza, l'UE ha introdotto una serie di misure volte ad allargare il margine di manovra di Stati e Regioni per contrastare la pandemia e i suoi effetti: dalla temporanea sospensione del Patto di Stabilità e Crescita all'adozione del Quadro temporaneo per gli aiuti di stato, dallo strumento di prestiti SURE a sostegno dell'occupazione



(in Italia per cassa integrazione e sostegno ai liberi professionisti) all'ampliamento del Fondo europeo di solidarietà per coprire le spese sanitarie. L'UE ha, inoltre, approvato l'aumento del Fondo europeo per l'aiuto agli indigenti e dei fondi per agricoltura e pesca, e adottato le iniziative CRII - *Coronavirus Response Investment Initiative* - e CRII+ che hanno permesso di reindirizzare i fondi strutturali della programmazione 2014-2020 per sostenere le spese sanitarie e per il rilancio economico. Infine, la CE ha sostenuto la ricerca per lo sviluppo dei vaccini ed ha prodotto Raccomandazioni intese a coordinare le misure nazionali per garantire la libertà di circolazione di persone, merci e servizi essenziali.

## **1.2 Il bilancio dell'UE 2021-27 e il piano per la ripresa Next Generation EU 2021-24**

Per offrire una risposta solidale all'impatto della pandemia da Covid-19 sulla società e l'economia europea, il **Quadro Finanziario Pluriennale** (QFP) per il periodo 2021-2027 è stato affiancato in via straordinaria dal **Piano per la ripresa - Next Generation EU** (NGEU) per il triennio 2021-2023 (con possibilità di spesa fino al 2026). Complessivamente le risorse messe in campo sono pari a **1.824,3 miliardi di euro** a prezzi del 2018, di cui 750 miliardi per l'intervento straordinario NGEU, corrispondenti a oltre 2.000 miliardi di euro a prezzi correnti<sup>1</sup>. I due grandi contenitori, al di là di parziali intersezioni - parte minoritaria delle risorse NGEU sono convogliate nei programmi ordinari del QFP - seguono diverse modalità di attuazione.

Il QFP finanzia le politiche settoriali dell'Unione europea, con un peso preponderante delle politiche "storiche" a gestione condivisa, quali la Politica di coesione e la Politica agricola comune, e una nuova attenzione alle priorità politiche identificate dalla CE nel 2018, quali ricerca e innovazione, digitale, spazio, migrazione e frontiere, salute e difesa.

La **Politica agricola comune** (PAC), con 291,089 miliardi per il primo pilastro (pagamenti diretti) e 87,441 miliardi per lo sviluppo rurale, resta la prima politica di spesa del bilancio europeo. La **Politica di coesione**, a cui concorrono il Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE+) e il Fondo coesione, disporrà di 373,537 miliardi per l'obiettivo "Investimenti per la crescita e l'occupazione" - attuato attraverso programmi operativi regionali e nazionali - e per l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea".

Tra gli altri fondi a gestione condivisa tra Commissione e Stati Membri, il Fondo Europe per gli Affari Marittimi, la Pesca e l'Acquacoltura (FEAMPA) ha una dotazione di 6,108 miliardi di euro, il Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) dispone di 9,882 miliardi euro e il nuovo Fondo per la transizione giusta - introdotto per sostenere i territori maggiormente dipendenti dalle fonti energetiche fossili - di 8,453 miliardi di euro.

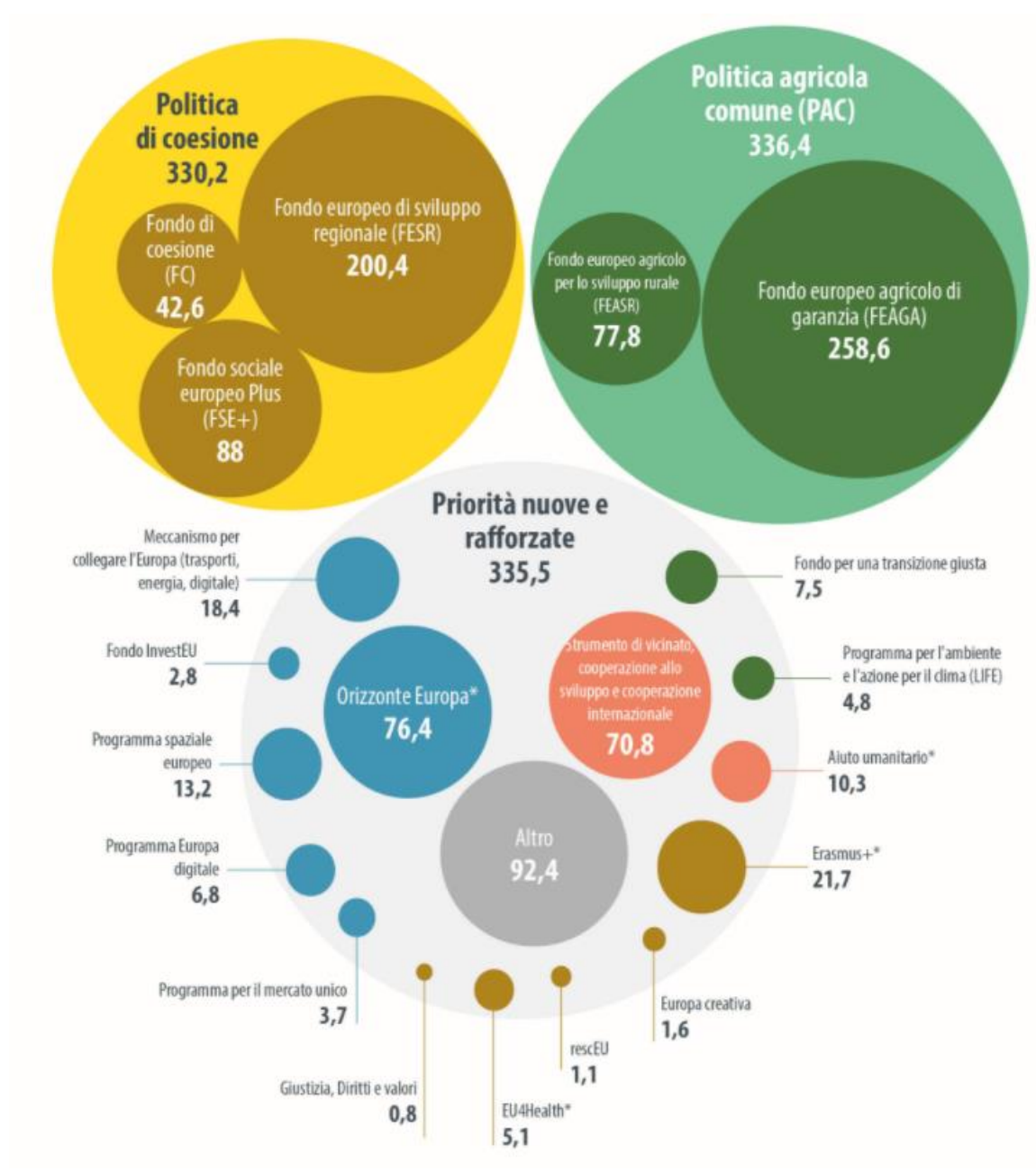
Le restanti risorse vengono gestite attraverso programmi a gestione diretta della Commissione europea, tra i quali i principali sono riportati in tabella.

Entra a pieno titolo nel bilancio UE anche lo Strumento di vicinato, sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI) con una dotazione di 70,8 miliardi di euro.

---

<sup>1</sup> Alcuni dei programmi del QFP riceveranno ulteriori 12,538 miliardi di euro complessivi a prezzi correnti derivanti dalle ammende imposte dalle istituzioni dell'Unione per violazione delle regole sulla concorrenza (art. 5 REG(2020)2093).

Figura 1: Distribuzione delle risorse del bilancio pluriennale europeo 2021-2027 (miliardi di euro a prezzi 2018)



Fonte: Consiglio europeo

**Next Generation EU (NGEU)** dispone fino ad un totale di 806,925 miliardi di euro a prezzi correnti di risorse straordinarie per il periodo 2021-2023 destinate a una ripresa rapida e ad accelerare la transizione ecologica e digitale. Tali risorse saranno raccolte sul mercato dei capitali, attraverso l'emissione di titoli di debito (di cui il 30% di *green bonds*) e finanzieranno principalmente due programmi:

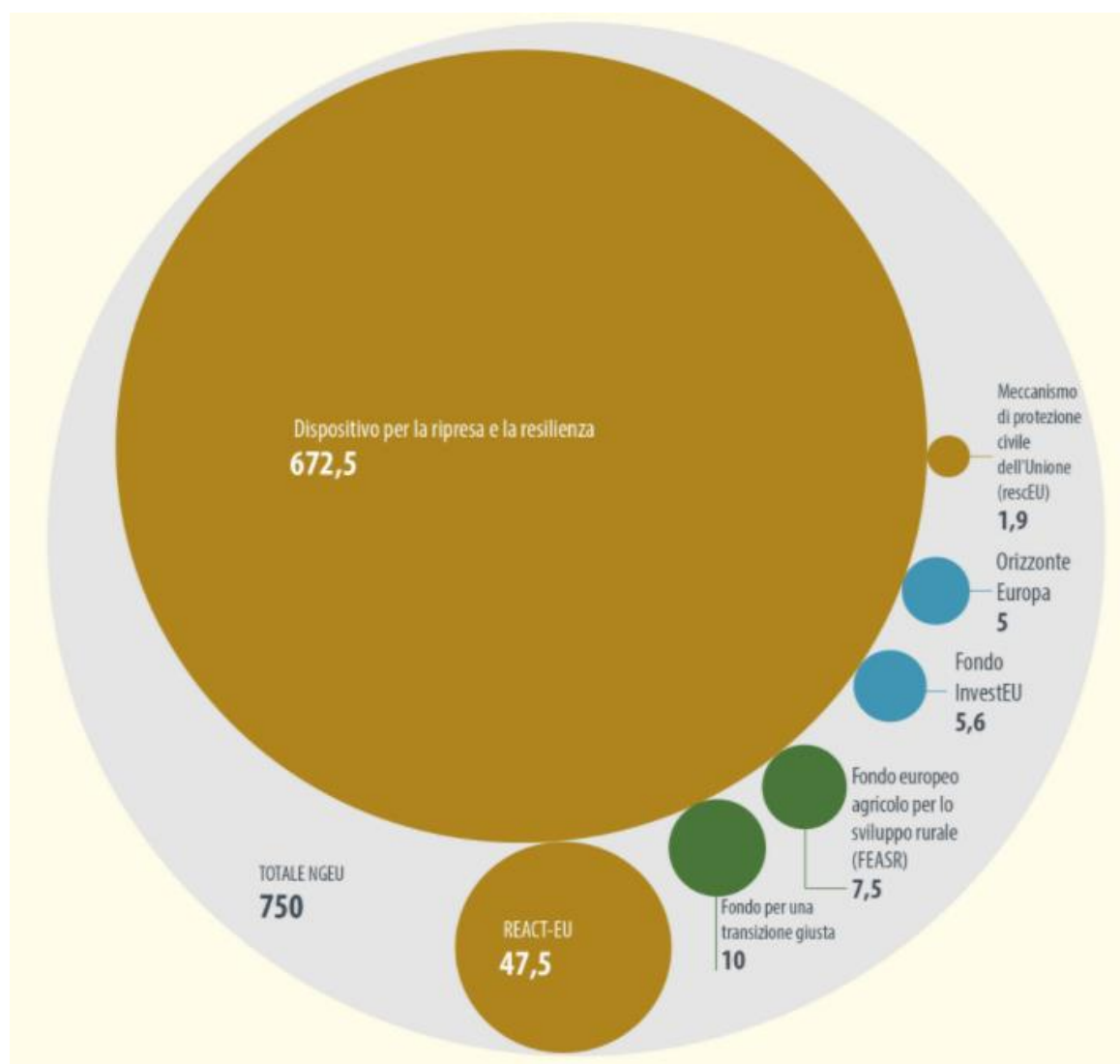
- **Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (Recovery fund):** dispone di 723,824 miliardi di euro (a prezzi correnti), di cui 337,969 miliardi di euro di sovvenzioni e 385,855 miliardi di euro di prestiti. Almeno il 37% di tali risorse deve sostenere la transizione verde e almeno il 20% la transizione digitale. I fondi sono programmati attraverso i Piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR), che devono contribuire alla coesione economica, sociale e territoriale, alla transizione verde e

digitale, alla crescita e a mitigare le conseguenze della crisi. I Piani devono, inoltre, seguire le Raccomandazioni specifiche per Paese del semestre europeo, in coerenza con i Piani nazionali di riforma (PNR), i Piani nazionali per l'energia e il clima (PNIEC) e gli Accordi di Partenariato;

- **REACT-EU:** con una dotazione di 50,62 miliardi di euro (pari al 6% di NGEU) da investire nel biennio 2021-2022, attraverso le regole della Politica di coesione 2014-2020. Lo strumento REACT-EU promuove il superamento degli effetti della crisi generata dalla pandemia da Covid-19 e prepara una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia. Lo strumento può finanziare interventi retroattivamente a partire dal 1° febbraio 2020, attraverso nuovi Assi prioritari ad-hoc in Programmi operativi esistenti - regionali o nazionali - oppure attraverso nuovi Programmi.

Ulteriori risorse di NGEU saranno indirizzate a integrare il budget dei programmi ordinari del bilancio 2021-2027 come riportato in figura.

**Figura 2: Distribuzione delle risorse di Next Generation EU (miliardi di euro a prezzi 2018)**



Fonte: Consiglio europeo

Nella tabella sono riportati i principali programmi a gestione diretta con le rispettive dotazioni di risorse sia di fonte QFP sia NGEU.

PROGRAMMA	Dotazione mln€ correnti	
	QFP	NGEU
Programma Quadro per la ricerca e l'innovazione <b>Horizon Europe</b>	86,123	5,412
Fondo InvestEU	3,068	6,074
Meccanismo per collegare l'Europa – Trasporti, energia, digitale	20,733	-
Europa digitale	7,588	-
Programma per il mercato comune (include COSME)	4,208	-
Programma spaziale europeo	15,152	-
Programma per la Salute EU4health	2,446	-
Erasmus+	24,574	-
Europa creativa	1,842	-
Programma per l'ambiente e il clima (LIFE)	5,432	-
Fondo per la gestione integrata delle frontiere	6,248	-
Fondo europeo per la difesa	7,953	-
Strumento di vicinato, sviluppo e cooperazione internazionale	79,462	-

Considerando le risorse ordinarie e le risorse straordinarie di Next Generation EU, quella della Coesione, resilienza e valori rappresenta di gran lunga la principale area di spesa europea per i prossimi anni. L'area delle Risorse naturali e ambiente, di cui fa parte la PAC, è la seconda per importanza, seguita dall'area del Mercato comune, innovazione e digitale (che è la prima per risorse gestite direttamente dalla Commissione europea).

La rilevanza dei diversi strumenti europei a gestione diretta, nazionale o a gestione concorrente, disponibili per i prossimi anni, richiederà uno **sforzo di coordinamento nazionale e di governance regionale** per mettere a sistema le specificità dei diversi fondi, creando le complementarità e le sinergie necessarie per ottimizzare l'impiego delle risorse e rispondere ai bisogni territoriali.

### **1.3 Le risorse per l'Italia: l'Accordo di Partenariato, il Piano strategico PAC e il Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR)**

La molteplicità e la diversa natura, rispetto al passato, delle risorse europee si ripercuotono sulla programmazione a livello nazionale, sostanzialmente riconducibile a tre documenti e ai rispettivi processi:

- l'Accordo di Partenariato che riguarda i fondi della Politica di coesione europea;
- il Piano strategico nazionale della Politica agricola comune, comprendente anche la programmazione del FEASR;
- il Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR).

L'elaborazione dell'**Accordo di Partenariato** (AdP) 2021-2027 è stata avviata nel marzo 2019, con il coinvolgimento di tutti i soggetti del partenariato istituzionale ed economico-sociale del Paese. Il confronto partenariale si è articolato in cinque Tavoli tematici, uno per ciascuno degli Obiettivi di policy oggetto della proposta di Regolamento (UE) recante le disposizioni comuni sui fondi:

- OP1: un'Europa più competitiva e intelligente attraverso la promozione di una trasformazione economica innovativa e intelligente e della connettività regionale alle TIC;
- OP2: un'Europa resiliente, più verde e a basse emissioni di carbonio ma in transizione verso un'economia a zero emissioni nette di carbonio attraverso la promozione di una transizione verso un'energia pulita ed equa, di investimenti verdi e blu, dell'economia circolare, dell'adattamento

ai cambiamenti climatici e della loro mitigazione, della gestione e prevenzione dei rischi nonché della mobilità urbana sostenibile;

- OP3: un'Europa più connessa attraverso il rafforzamento della mobilità;
- OP4: un'Europa più sociale e inclusiva attraverso l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali;
- OP5: un'Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato di tutti i tipi di territorio e delle iniziative locali.

FESR e FSE+ concorrono al raggiungimento degli obiettivi specifici nell'ambito dei cinque OP.

*Figura 3: Obiettivi di policy e ambiti di intervento FESR e FSE+ nella programmazione 2021-2027*

OP1 - Un'Europa più competitiva e intelligente					
Ricerca e innovazione	Competitività PMI		Competenze	Digitale (infrastrutture e servizi)	
OP2 - Un'Europa più resiliente, più verde e a basse emissioni di carbonio					
Efficienza energetica ed energie rinnovabili	Reti intelligenti	Cambiamento climatico e rischi	Economia circolare	Biodiversità	Mobilità urbana sostenibile
OP3 - Un'Europa più connessa					
Reti TEN-T		Altre reti di trasporto			
OP4 - Un'Europa più sociale e inclusiva					
Occupazione	Istruzione e formazione		Inclusione e protezione sociale	Turismo / cultura e coesione sociale	
OP5 - Un'Europa più vicina ai cittadini					
Sviluppo territoriale integrato nelle aree urbane			Sviluppo territoriale integrato nelle altre aree (aree interne)		

*Fonte: Nostre elaborazioni*

I regolamenti specifici di disciplina dei Fondi introducono soglie di concentrazione tematica, diverse per categorie di Regioni, che condizionano la programmazione e la orientano verso obiettivi di innovazione, competitività, digitalizzazione e transizione ecologica (85% di concentrazione su OP1 e OP2, di cui almeno 30% su OP2 per le regioni più sviluppate) per il FESR; di inclusione sociale (25%), NEET (12,5%) e povertà infantile (5%) per il FSE+.

L'AdP definisce le priorità di investimento e l'allocazione finanziaria delle risorse UE destinate alla Politica di coesione per categorie di Regioni e per Fondo strutturale, nonché l'elenco dei programmi operativi e le rispettive priorità di investimento.

Secondo l'ultimo schema di ripartizione pubblicato dalla CE, l'Italia riceverà **42,085 miliardi di euro** a prezzi correnti per il settennio 2021-2027, a cui si aggiungono 1,03 miliardi del Fondo di transizione giusta (*Just Transition Fund*) e 13,5 miliardi di euro per il 2021-2022 di REACT-EU, che integra la programmazione 2014-2020. Al momento della stesura di questo documento il riparto delle risorse tra Regioni e tra Programmi operativi nazionali (PON) e Programmi operativi regionali (POR) è ancora in corso di definizione.

Rientra sotto l'ombrello dell'Accordo di Partenariato anche il Programma operativo nazionale relativo al nuovo **Fondo Europeo per gli Affari Marittimi, la Pesca e l'Acquacoltura (FEAMPA)**, che declina nella dimensione marittima le azioni strategiche adottate dall'UE per conseguire gli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e del *Green Deal*. Il nuovo FEAMPA sosterrà in particolare le attività di pesca costiera su piccola scala e le imbarcazioni fino a 24 metri, oltre a promuovere l'acquacoltura. In tale contesto, il PO FEAMPA è chiamato a sostenere interventi volti a preservare e

ripristinare il capitale naturale europeo attraverso le politiche sulla biodiversità, nonché a rendere più sostenibile la filiera alimentare connessa al settore della pesca, dell'acquacoltura e al mare, proponendo misure ed obiettivi che coinvolgano l'intera filiera ittica, dalla produzione al consumo, passando anche per la distribuzione, la trasformazione ed il riutilizzo degli scarti. Simultaneamente, facendo leva sulle potenzialità economiche offerte dall'economia marittima, il Programma continuerà a finanziare, nell'ambito dell'economia blu, processi di crescita e innovazione in un'ottica di sostenibilità.

La strategia del PO FEAMPA per l'Italia si articola attorno alle quattro priorità di seguito previste dal Regolamento europeo:

1. Promuovere la pesca sostenibile e la conservazione delle risorse biologiche marine;
2. Contribuire alla sicurezza alimentare nell'Unione mediante un'acquacoltura e mercati competitivi e sostenibili;
3. Consentire la crescita di un'economia blu sostenibile e promuovere la prosperità delle comunità costiere;
4. Rafforzare la governance internazionale degli oceani e garantire oceani e mari sicuri, protetti, puliti e gestiti in modo sostenibile

Il regolamento specifico non è ancora stato approvato in via definitiva, ma il Consiglio ha concluso un accordo informale con il Parlamento europeo a dicembre 2020, concordando una dotazione complessiva di 6,108 miliardi di euro a livello europeo, di cui oltre cinque a gestione condivisa.

Per quando riguarda la **Politica agricola comune** (PAC), la nuova programmazione entrerà in vigore dal 1° gennaio 2023. Per gestire la transizione tra la PAC 2014-2020 e quella post-2020, è stato approvato un regime transitorio per tutti gli strumenti: pagamenti diretti, Organizzazione comune di mercato (OCM) e Politica di sviluppo rurale. Nello specifico, la programmazione 2014-2020 viene prolungata di due anni. Attraverso il regolamento di estensione, l'Italia riceverà complessivamente 10,876 miliardi di euro per il biennio, di cui circa 3 miliardi per lo sviluppo rurale. Le Autorità di Gestione devono presentare una richiesta di modifica dei programmi tenendo conto delle novità introdotte dal Regolamento 2020-2020. Le risorse destinate all'Italia per lo sviluppo rurale saranno integrate con ulteriori 910 milioni provenienti da Next Generation EU, da allocare per almeno il 37% su misure climatico- ambientali e per il 55% su misure di rilancio e resilienza.

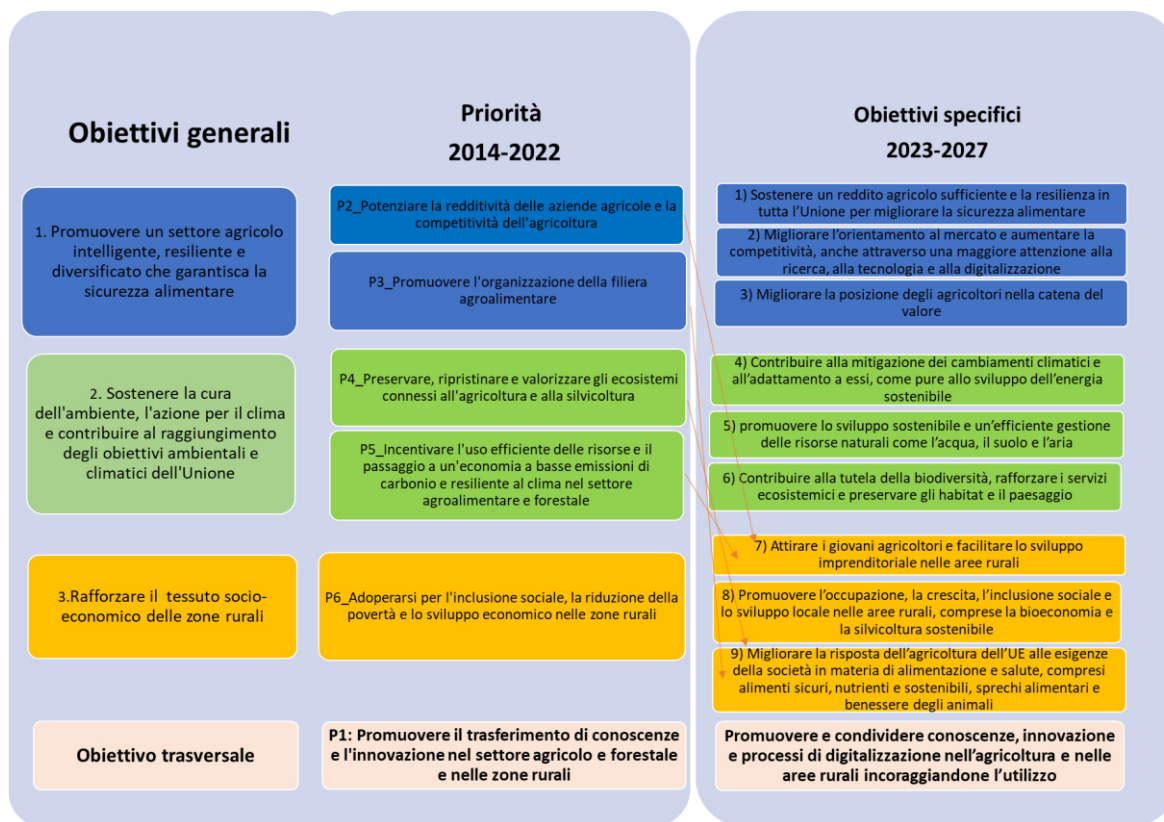
Le proposte di regolamento relative alla nuova PAC, dunque successive al periodo di transizione, presentate dalla Commissione europea nel giugno 2018, enfatizzano il contributo dell'agricoltura nel fornire cibo ai cittadini dell'UE, in quantità e qualità adeguate, nel prendersi cura delle risorse naturali, nell'assicurare posti di lavoro, nella promozione delle zone rurali e nello sviluppo del mercato unico. La proposta prevede l'elaborazione di un **Piano strategico nazionale della Politica agricola comune**, le cui azioni dovranno concorrere al raggiungimento di 9 obiettivi specifici e di un obiettivo trasversale.





I nove obiettivi della PAC post 2022 ripropongono l'impianto della programmazione 2014-2020. Lo schema seguente evidenzia le correlazioni tra gli obiettivi dei due periodi programmazione.

Figura 4: Corrispondenza tra obiettivi PAC nei due periodi di programmazione



Fonte: Nostre elaborazioni

La nuova PAC è anche chiamata a contribuire in modo determinante agli obiettivi del Green Deal europeo e, in particolare, agli obiettivi relativi ai sistemi alimentari, alla sostenibilità dell'agricoltura e alla conservazione delle risorse naturali, declinati attraverso la strategia **Dal Produttore al Consumatore**<sup>2</sup> (A Farm to Fork strategy, for a fair, healthy and environmentally-friendly food system) e la strategia sulla **Biodiversità per il 2030**<sup>3</sup>.

Il **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)**, presentato dal Governo alla Commissione il 30 aprile<sup>4</sup> stanZIA risorse complessive pari a oltre **235 miliardi di euro**, di cui **191,5** di Dispositivo per la ripresa e la resilienza, 68,9 di sussidi e circa 122,6 di prestiti<sup>5</sup>, cui si aggiungono **13 miliardi di REACT-EU** e **30,62 miliardi** di risorse nazionali aggiuntive provenienti dal nuovo **Fondo di bilancio** o **Piano nazionale per gli investimenti complementari**.

Il Piano sarà approvato dal Consiglio ECOFIN in un tempo stimabile in tre mesi. Il 70% dei fondi dovrà essere impegnato entro il 2022 e il restante 30%, che potrà vedere una rimodulazione a seconda dell'andamento del PIL, nel 2023. L'erogazione dei finanziamenti sarà condizionata al

<sup>2</sup> COM(2020)381 Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente

<sup>3</sup> COM(2020)380 Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Riportare la natura nella nostra vita

<sup>4</sup> Le informazioni fanno riferimento al documento PNRR presentato dal Governo alle Camere in data 26 e 27 aprile 2021 e inviato alla Commissione Europea il 30 aprile 2021. [https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR\\_3.pdf](https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_3.pdf)

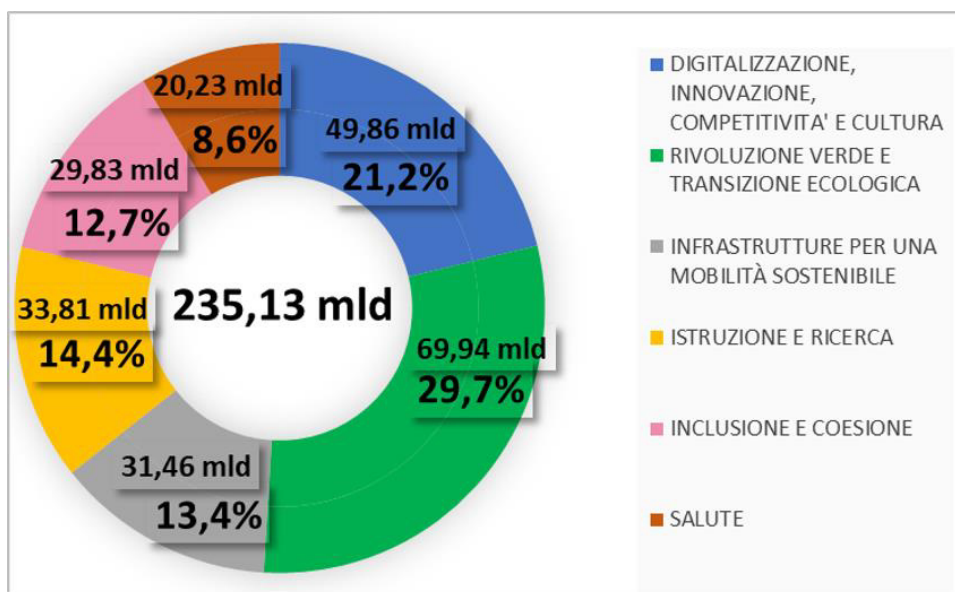
<sup>5</sup> L'ammontare di risorse disponibile per i prestiti potrebbe variare in funzione dell'effettivo ricorso a questa forma di finanziamento da parte degli altri Stati membri.

raggiungimento di tappe (cosiddette "milestones") e obiettivi intermedi, mentre gli investimenti e le riforme dovranno essere completati entro agosto 2026, per saldare i pagamenti entro la fine del 2026.

Il Piano si sviluppa secondo tre assi strategici condivisi a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale. Agli assi strategici si affiancano le priorità trasversali, che sono relative alle pari opportunità generazionali, di genere e al superamento dei divari territoriali. In linea con le soglie di concentrazione individuate nel regolamento europeo, all'asse digitalizzazione e innovazione è attribuito circa il 27% delle risorse e circa il 40% è attribuito alla transizione ecologica. Il Governo ha deciso di investire circa il 40% delle risorse territorializzabili, pari a circa 82 miliardi, nel Mezzogiorno.

Il piano si articola in sei missioni: Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; Rivoluzione verde e transizione ecologica; Infrastrutture per una mobilità sostenibile; Istruzione e ricerca; Inclusione e coesione; Salute. Le missioni sono strutturate in componenti, ovvero gli ambiti in cui sono aggregati gli investimenti e le riforme. Inoltre, il Piano comprende quattro riforme che riguardano la pubblica amministrazione, la giustizia, la semplificazione della legislazione e la promozione della concorrenza.

**Figura 5: Ripartizione delle risorse finanziarie del PNRR per Missione e relativa quota sul totale**



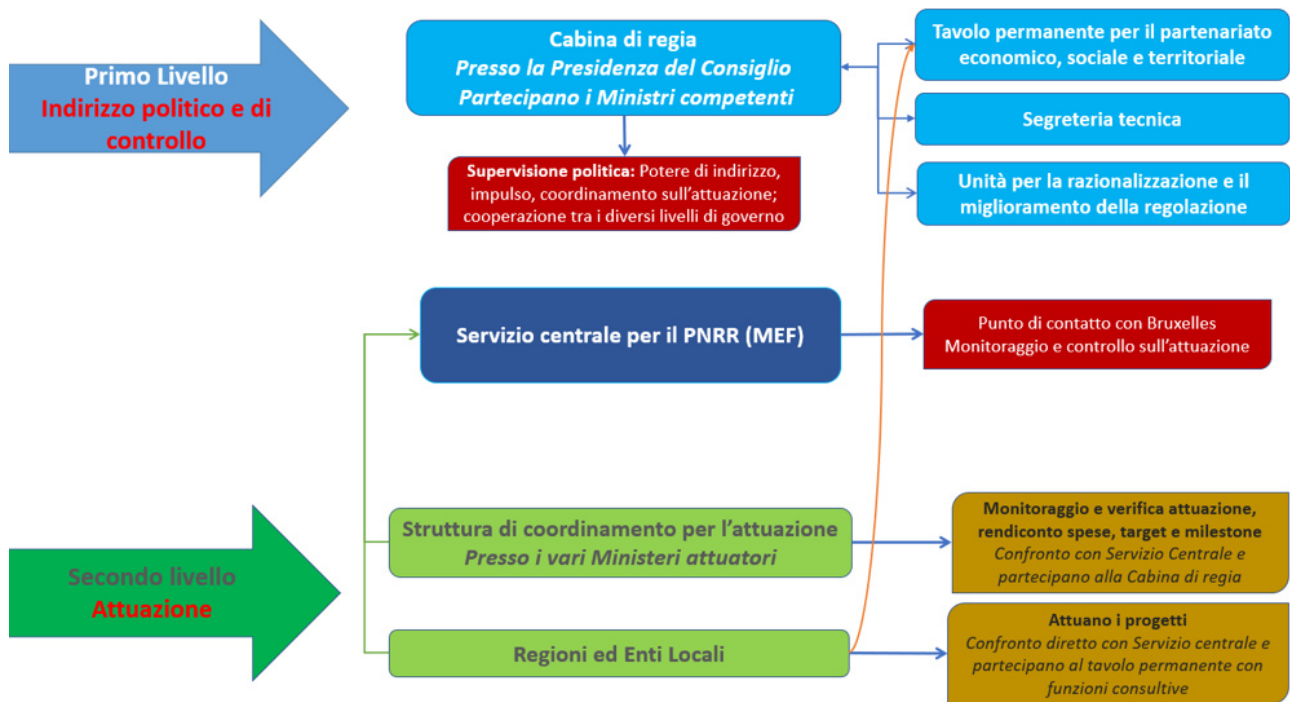
Fonte: Nostre elaborazioni su dati PNRR

Il Piano prevede, inoltre, tre obiettivi trasversali legati a i) parità di genere, ii) accrescimento di competenze, capacità e prospettive occupazionali dei giovani, iii) riequilibrio territoriale e coesione sociale, con particolare attenzione al Mezzogiorno.

Dal punto di vista organizzativo, il Governo ha incardinato la governance del PNRR presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) che si coordina con le amministrazioni centrali di settore e le amministrazioni locali responsabili dell'attuazione degli interventi.



Figura 6: La struttura di governance del PNRR



Fonte: Nostre elaborazioni su D.L. 77/2021

Il PNRR, come la Politica di coesione, dovrà contribuire alla coesione economica, sociale e territoriale: è quindi richiesto un coordinamento del Piano con l'Accordo di Partenariato e i Programmi operativi che assicuri sinergie e complementarità, evitando sovrapposizioni e tenendo conto delle diverse tempistiche di spesa e di attuazione, nonché delle diverse finalità degli strumenti.

### *Il Piano Sud 2030 e il Fondo sviluppo e coesione (FSC)*

Il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) è lo strumento finanziario nazionale a sostegno delle politiche per lo sviluppo orientate alla coesione economica, sociale e territoriale, e alla rimozione degli squilibri economici e sociali, in attuazione dell'articolo 119, comma 5, della Costituzione. Il FSC ha carattere pluriennale (settennale), in coerenza con la programmazione dei Fondi dell'UE, e garantisce l'unitarietà e la complementarità degli interventi a finanziamento nazionale ed europeo.

La dotazione del Fondo per il periodo 2021-2027 è pari a 73 miliardi (di cui un primo stanziamento di 50 miliardi di euro disposto dalla Legge di Bilancio 2021, mentre 23 miliardi saranno stanziati con la Legge di bilancio per il 2022, come previsto nella NadeF) destinati per l'80% alle aree del Mezzogiorno e per il restante 20% alle regioni del Centro-Nord. Il FSC dà priorità ad azioni e interventi previsti nel Piano Sud 2030, in coerenza sia con obiettivi e strategie della Politica di coesione europea 2021-2027, sia con le politiche settoriali previste nel PNRR. La ripartizione tra le diverse aree tematiche sarà stabilita dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE).

Gli interventi del FSC 2021-2027 saranno contenuti nei "Piani sviluppo e coesione"<sup>6</sup> a titolarità delle Amministrazioni centrali, delle Regioni e delle Città Metropolitane, la cui attuazione è coordinata dal Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale. I Piani sviluppo e coesione seguiranno l'articolazione dei cinque Obiettivi di policy dell'Accordo di Partenariato e, per ciascuna area tematica e missione, prevederanno l'indicazione di risultati attesi, azioni e interventi necessari per il loro conseguimento, stima finanziaria, soggetti attuatori a livello nazionale, regionale e locale, tempi di attuazione e modalità di monitoraggio.

---

<sup>6</sup> I Piani verranno approvati dal CIPE e definiti secondo i principi previsti dall'articolo 44 del Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58)

## 2 – IL CONTESTO REGIONALE E LE LEZIONI APPRESE DALLA PROGRAMMAZIONE 2014-2020

Il contesto in cui viene elaborata la programmazione per il settennio 2021-2027 è profondamente diverso da quello in cui sono maturate le proposte regolamentari a livello europeo (che, nella prima formulazione della Commissione europea, risalgono a maggio 2018). Gli effetti della pandemia da Covid-19 si preannunciano pesanti e duraturi, con ripercussioni sull'economia e la società per almeno un triennio. È dunque essenziale che la strategia di risposta sia rapida e mirata e che preveda coerenza tra le azioni di breve periodo e quelle con orizzonte di medio-lungo termine, affinché le prime contribuiscano non solo alla coesione ma allo sviluppo.

La programmazione 2021-2027 nasce in un contesto straordinariamente diverso anche rispetto ai cicli precedenti. Al momento dell'avvio della programmazione 2007-2013 (la prima in cui si è affermata l'idea di una Politica di coesione rivolta a tutte le regioni, non solo a quelle meno sviluppate), i tassi di crescita ancora moderati che il territorio regionale registrava, inducevano a concentrare gli sforzi sul rafforzamento del sistema economico e sociale regionale verso un'economia della conoscenza che consentisse al territorio di tenere il passo della competizione globale. La programmazione 2014-2020, figlia della lunga recessione innescatasi dopo la crisi della finanza globale del 2008, è stata invece concentrata sul recupero dei livelli di produzione e di valore aggiunto necessari per riassorbire la disoccupazione. Ricerca e innovazione, attrazione degli investimenti, internazionalizzazione, costruzione di un'infrastruttura formativa, tecnica e professionale all'altezza delle sfide globali, servizi e politiche attive per il lavoro, sono state le direttrici verso cui l'Amministrazione regionale ha incanalato gran parte delle risorse, con risultati visibili. Nell'arco del settennio il tasso di disoccupazione è stato quasi dimezzato e il tasso di crescita della produzione e dell'export sono stati costantemente in cima alla classifica delle regioni italiane.

Le politiche regionali di sviluppo hanno avuto in questi anni un ruolo fondamentale, inoltre, nell'accompagnare le trasformazioni strutturali del sistema regionale, incrementandone l'internazionalizzazione e la capacità di competere a livello globale. Occorre proseguire in questa direzione, mettendo al centro politiche in grado, da un lato, di generare **lavoro di qualità e valore aggiunto**, dall'altro di garantire interventi e servizi per redistribuire la ricchezza in modo equo e inclusivo.

La qualità della vita colloca l'Emilia-Romagna ai vertici della graduatoria nazionale e nel cluster delle regioni europee più sviluppate. Sia gli indicatori "classici" del livello di sviluppo, sia quelli più orientati a misurare il benessere della popolazione evidenziano come l'Emilia-Romagna abbia affrontato con successo molte delle sfide innescate dalla crisi finanziaria del 2008. Il decennio di recessione prima e di lenta ripresa poi, tuttavia, ha indebolito anche il nostro tessuto sociale, acuendo e in alcuni casi polarizzando le differenze nel sistema produttivo – tra imprese esportatrici e non, tra manifattura e servizi –, nella società – tra generazioni, tra generi, tra cittadini italiani e di origine straniera, tra categorie di lavoratori, ecc. – e a livello territoriale – tra aree urbane e aree rurali, tra Appennino e pianura, tra l'asse della via Emilia e il resto del territorio.

**La nuova programmazione deve quindi concorrere alla ricomposizione degli squilibri, senza ostacolare o rallentare la crescita complessiva, ma come chiave per la sua accelerazione.** Solo se si innescano meccanismi per una crescita diffusa il valore aggiunto creato può essere maggiore ed equamente distribuito,

L'altro grande cambiamento prospettico maturato in questi anni attiene alla **necessità stringente di accelerare la trasformazione dell'economia e della società regionale in chiave di sostenibilità.** La transizione ecologica si è imposta come una sfida sempre più urgente. Gli obiettivi assunti con il Patto per il Lavoro e per il Clima - azzeramento delle emissioni climalteranti entro il 2050 e 100% di energie rinnovabili entro il 2035 - richiedono **una svolta nelle politiche e nella programmazione regionale per**

**accompagnare la trasformazione del modello di sviluppo**, coinvolgendo non solo il sistema produttivo ma tutta la società regionale.

## 2.1. Il posizionamento dell'Emilia-Romagna: alcuni dati di contesto<sup>7</sup>

### 2.1.1 Come è cambiato il contesto socioeconomico dell'Emilia-Romagna dal 2014 ad oggi

Con la comparsa e la diffusione del **Covid-19**, tutte le previsioni elaborate fino ad inizio 2020 sono state superate e stravolte. Una discontinuità di tali proporzioni non ha precedenti nella storia recente. Il 2019, assumendo le fattezze di anno di riferimento "pre Covid-19", acquista la valenza di *baseline* rispetto alla quale misurare i passi futuri lungo il sentiero del recupero post-pandemia.

L'Emilia-Romagna, **con un totale di circa 4,5 milioni di residenti** (dato 2019), rappresenta il 7,4% dell'intera popolazione italiana. Un valore in crescita ad un ritmo più intenso rispetto alla media nazionale, grazie ad una significativa capacità di attrazione sia sulla popolazione straniera sia su quella italiana proveniente dalle altre regioni. Rispetto al totale nazionale, l'Emilia-Romagna vale l'8,3% della forza lavoro complessiva, l'8,7% degli occupati, il 9,3% del totale degli addetti alle imprese, il 9,2% del PIL e delle importazioni e il 14,0% delle esportazioni. Da questi semplici dati emerge chiaramente il peso economico e produttivo del nostro sistema regionale su scala nazionale.

#### **La dinamica economica**

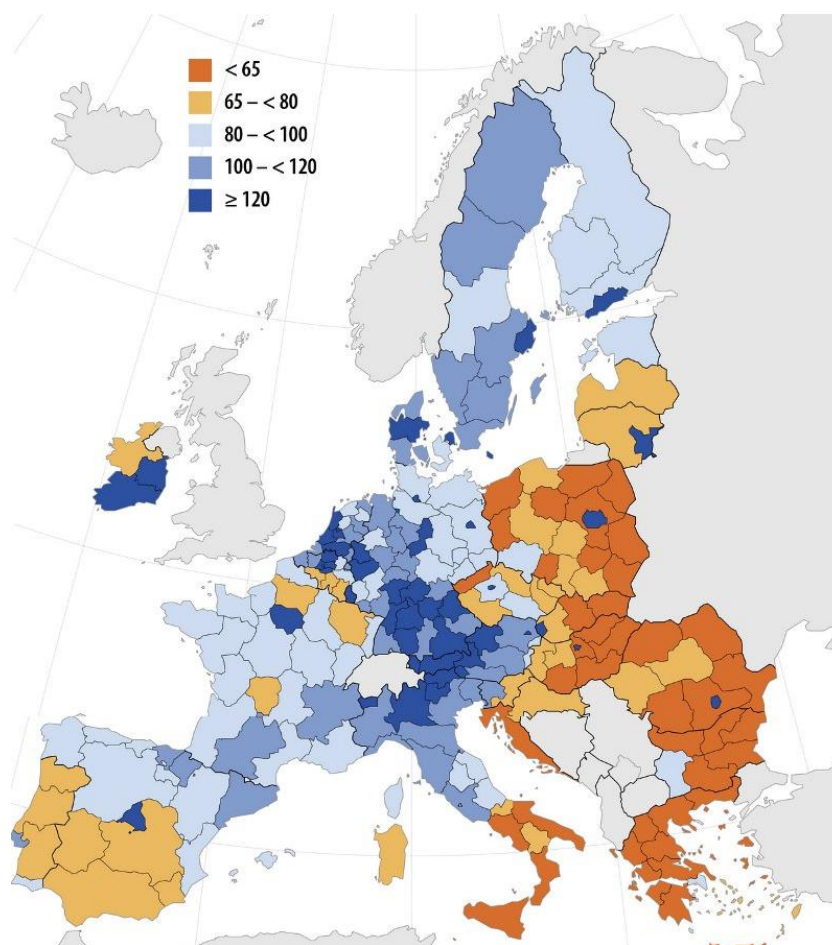
A causa del Covid-19, il 2020 rappresenta anche per l'Emilia-Romagna **la fine di un ciclo economico positivo lungo cinque anni**, che complessivamente ha fatto segnare una crescita di circa il 7% del PIL regionale a valori reali, grazie al contributo positivo di tutte le sue componenti, a partire dagli investimenti fissi (+23,2% in termini reali).

Vista dall'Europa, l'Emilia-Romagna è una regione tra le più sviluppate, con un livello di **produzione economica rapportato alla popolazione** ben al di sopra della media dell'Unione europea (118% nel 2019, ultimo anno per cui sono disponibili le statistiche Eurostat).

---

<sup>7</sup> Paragrafo elaborato in collaborazione con ART-ER.

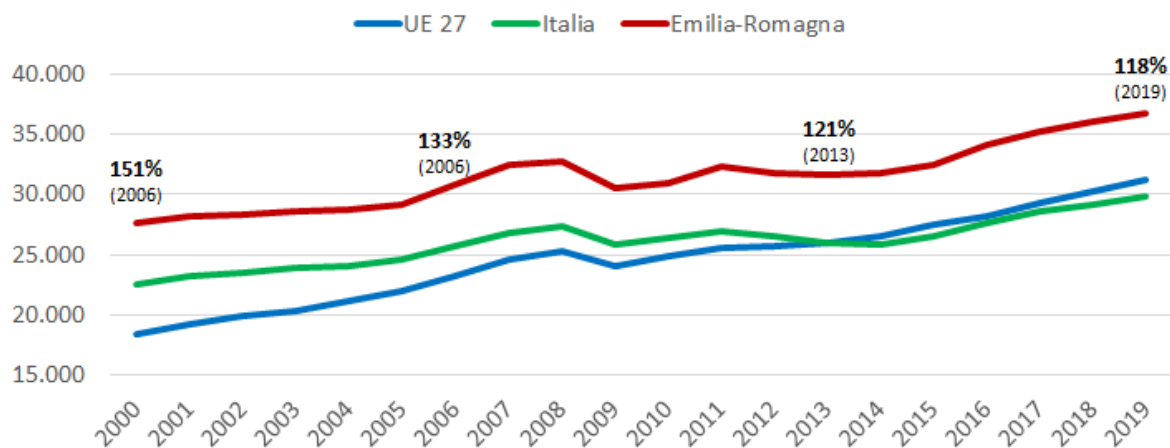
Figura 5: PIL pro-capite nelle regioni europee rispetto alla media UE27 (espresso a parità di potere d'acquisto, dati 2019)



Fonte: Eurostat

L'Italia, e la nostra regione in particolare, sono collocate in una zona di "cerniera" tra le aree più deboli del Mediterraneo (che, nonostante i livelli più bassi, non riescono ad accelerare la crescita del PIL) e le regioni più performanti dell'Europa centrale. Questo posizionamento richiama la necessità di rafforzare collaborazioni ed alleanze, in assenza delle quali fratture economiche e sociali potrebbero compromettere la tenuta della crescita e del rilancio post pandemia, anche del nostro sistema regionale.

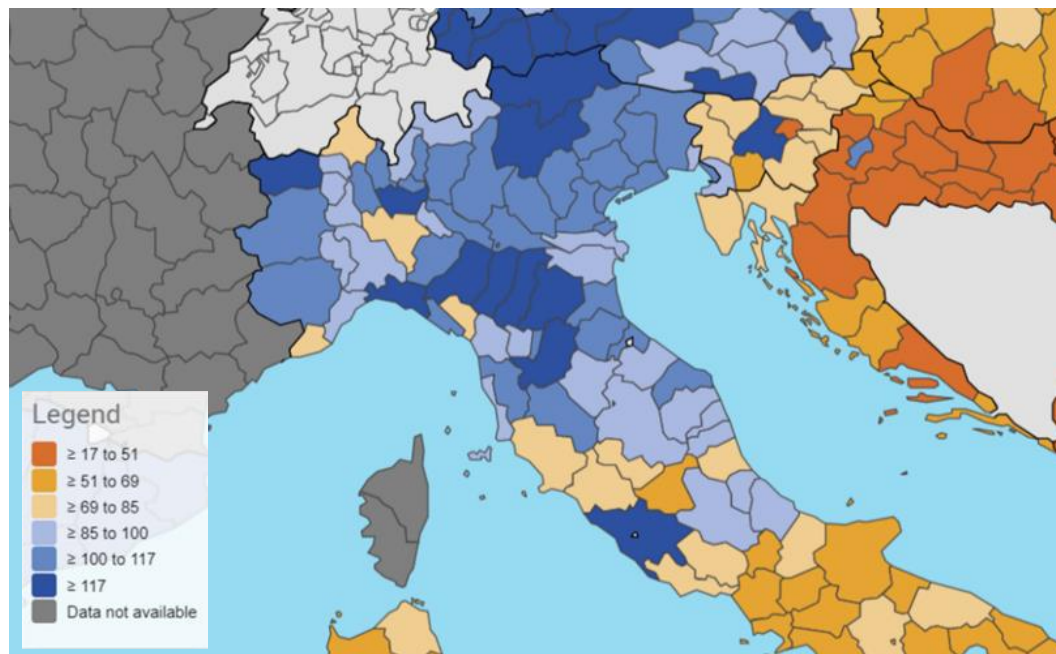
Figura 6: Dinamica del PIL pro-capite. Valori assoluti (espressi a parità di potere d'acquisto) e % sulla media UE 27



Fonte: elaborazioni su dati EUROSTAT

In questo contesto la doppia transizione ecologica e digitale rappresenta per l'Emilia-Romagna una grande sfida per una spinta consistente alla crescita sostenibile che consenta anche di affrontare il cambiamento demografico e l'aumento delle disuguaglianze.

**Figura 7: PIL pro-capite nelle regioni europee rispetto alla media UE27**  
(espresso a parità di potere d'acquisto, dati 2018 e confronto con anni precedenti)



	2007	2013	2018		2007	2013	2018
Piacenza	134	112	110	Ferrara	107	93	90
Parma	138	130	128	Ravenna	119	113	106
Reggio Emilia	138	120	120	Forlì-Cesena	119	111	109
Modena	142	128	129	Rimini	112	105	100
Bologna	144	140	137	EMILIA-ROMAGNA	132	121	119

Fonte: Eurostat

Se si applica la stessa lettura ad una scala infra-regionale, si osserva che la colorazione dell'Emilia-Romagna si articola. In particolare, le province centrali dell'Emilia mostrano una maggiore intensità produttiva con valori di PIL pro-capite ben al di sopra della media europea (dal 121% al 136%), mentre le province romagnole e quella di Piacenza ne sono di poco al di sopra. La provincia di Ferrara stenta, invece, a recuperare le perdite di PIL registrate con la crisi del 2008-2010.

Guardando più da vicino i singoli sistemi locali, la situazione appare ulteriormente differenziata, con una più alta produzione di valore aggiunto pro-capite concentrata nella fascia centrale della via Emilia e con intensità progressivamente inferiori man mano che ci si allontana da essa.

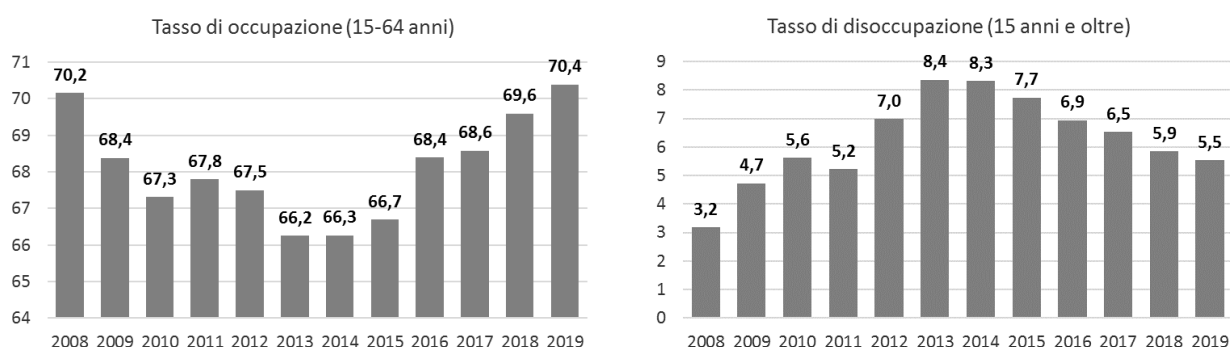
## Il mercato del lavoro

In termini assoluti, con riferimento al mercato del lavoro regionale, nel 2019 si contavano **in tutto 2.032,6 mila occupati**, il 6,3% in più rispetto al 2014 (quando erano 1.911,5 mila). Mentre le **119,3 mila persone in cerca di lavoro** risultavano in calo del 31,2% rispetto al 2014 (quando erano 173,3 mila). Tra gli occupati, mentre la componente dei lavoratori dipendenti ha fatto segnare una dinamica di medio-lungo periodo positiva e in crescita, quella dei lavoratori indipendenti – seppur con piccole oscillazioni annuali – si è caratterizzata per un trend in calo.



Nello stesso periodo si registra un generale miglioramento degli indicatori del mercato del lavoro regionale: nel 2019 il **tasso di attività** in Emilia-Romagna è salito al 74,6%, il valore più alto di sempre, prima regione a livello nazionale, al di sopra anche del dato relativo alla UE27 (73,4,0%). Rispetto al 2014 si registra un incremento pari a 2,2 punti percentuali. Il **tasso di occupazione** ha raggiunto il 70,4%, superato in ambito nazionale solo dal Trentino-Alto Adige (71,3%), al di sopra del valore della UE27 (68,4%). Rispetto al 2014 l'incremento è pari addirittura a 4,1 punti percentuali. Il **tasso di disoccupazione** è calato fino al 5,5%, dato superiore al solo Trentino-Alto Adige, inferiore anche al valore medio della UE27 (6,7%). Rispetto al 2014 si evidenzia una contrazione pari a 2,8 punti percentuali.

**Figura 8: Tasso di occupazione e di disoccupazione in Emilia-Romagna. 2008 - 2019, valori percentuali**



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT – Rilevazione sulle forze di lavoro

I **divari di genere**, pur restando elevati, hanno evidenziato una progressiva riduzione. Relativamente al tasso di attività regionale, il divario tra i generi è passato da 14,1 punti percentuali del 2014 a 11,8 del 2019, anno in cui il tasso di attività femminile era stimato da ISTAT al 68,7%, mentre quello maschile all'80,5%. Il divario tra generi si è ridotto nel tempo anche con riferimento al tasso di occupazione (15-64 anni), da 14,4 punti percentuali del 2014 a 12,6 del 2019. Nel 2019 il tasso di occupazione regionale maschile si attestava attorno al 76,7%, mentre quello femminile al 64,1%. Più discontinuo nel tempo è stato invece l'andamento dei divari tra il tasso regionale di disoccupazione maschile e quello femminile. Nel 2019 la differenza tra il tasso di disoccupazione maschile (4,6%) e quella femminile (6,6%) risulta inferiore di solo due decimali rispetto al 2014.

Il miglioramento degli indicatori del mercato del lavoro ha interessato tutte le classi di età, comprese quelle più giovani, rispetto alle quali permane comunque la criticità della disoccupazione, soprattutto in un confronto europeo. Nel 2019 il tasso regionale di **disoccupazione giovanile** si attesta attorno al 18,5% nella classe 15-24 anni (era al 34,9% nel 2014) e all'8,8% nella classe 25-34 anni (10,9% nel 2014), in entrambi i casi al di sotto del dato medio italiano, ma di alcuni punti percentuali superiore al livello dell'UE 27 (dove i tassi sono stimati rispettivamente al 15,1% e all'8,0%).

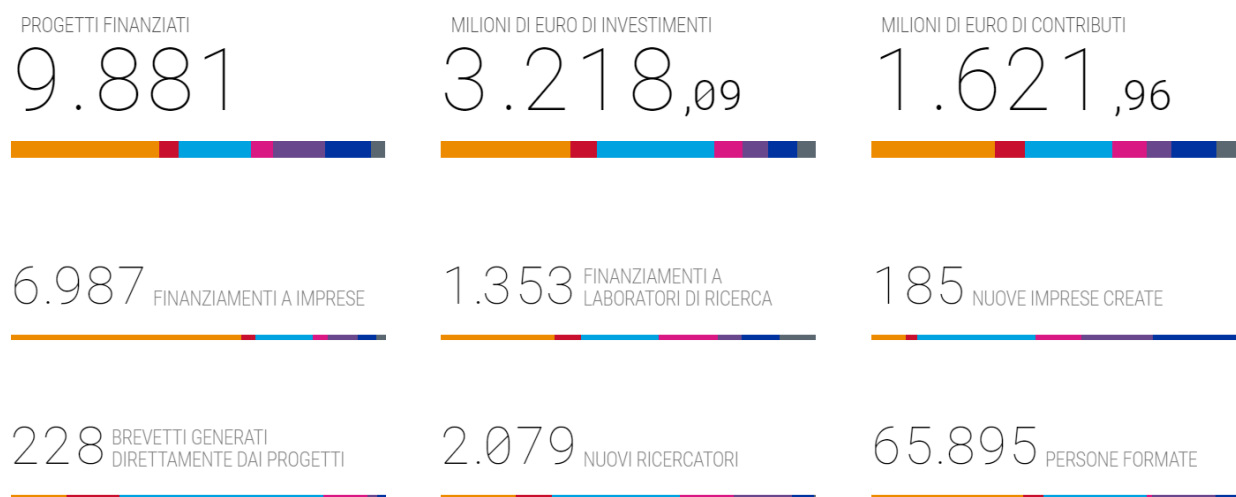
I divari di genere e generazionali, interni al mercato del lavoro, sono confermati anche con riferimento alla **retribuzione**. Prendendo in considerazione la retribuzione dei lavoratori dipendenti, le lavoratrici percepiscono una retribuzione media annua pari al 67% di quella dei colleghi maschi, mentre i lavoratori dipendenti under 30 ricevono in media una retribuzione lorda annua pari a meno della metà di quella dei lavoratori più maturi.

### Le altre dimensioni della crescita intelligente, sostenibile e inclusiva

Progressi significativi sono stati compiuti anche per quanto riguarda il posizionamento del sistema regionale rispetto ad alcuni **ambiti tematici prioritari della strategia Europa 2020** e della programmazione settennale 2014-2020.

Per quanto riguarda gli **investimenti in Ricerca e Sviluppo**, la spesa totale in Emilia-Romagna si aggira attorno a 3,3 miliardi di euro, pari al 2,03% del PIL regionale (in crescita rispetto all'1,71% del 2014). Tale valore risulta essere ben al di sopra del Nord Est (1,64%) e della media nazionale (1,42%), ma ancora inferiore alla media dell'UE 27 (2,18%) e dell'Area Euro (2,21%), verso cui è necessario tendere per raggiungere il target europeo (3%) fissato nell'ambito della Strategia Europa 2020.

**Figura 9: I risultati raggiunti con la S3 2014-2020: i principali indicatori**



Fonte: Cruscotto di monitoraggio S3, dati al 21/12/2020

In termini di **competitività digitale**, l'Emilia-Romagna risulta ben posizionata rispetto alla media nazionale (come confermato dal *Digital Economy and Society Index*), che però mostra un sensibile ritardo nel confronto europeo. Secondo la classificazione del DESI regionale, elaborato nel 2018 dall'Osservatorio Agenda Digitale del Politecnico di Milano<sup>8</sup>, l'Emilia-Romagna si posiziona al terzo posto tra le regioni italiane, dopo Lombardia e Lazio.

Rispetto al tema dell'**istruzione e formazione**, considerando i giovani nella fascia di età 30-34 anni – rispetto alla quale la strategia Europa 2020 aveva fissato l'obiettivo del 40% di **giovani laureati** entro il 2020 (target ridotto al 26/27% per l'Italia) – in Emilia-Romagna la quota di laureati nel 2019 si è attestata al 34,1% (era pari al 25,1% nel 2014), anche in questo caso meglio della media nazionale (27,6%) e del Nord-Est (31,7%), ma al di sotto del livello europeo (40,3% nell'UE27). Una percentuale che si attesta al 40,1% per la componente femminile.

Con riferimento alla popolazione più giovane, sono principalmente due gli elementi di maggiore attenzione. Il primo riguarda la **dispersione scolastica tra i 18-24enni**, rispetto alla quale la strategia Europa 2020 fissava il target del 10% da raggiungere a livello continentale alla fine del decennio (15/16% l'obiettivo nazionale). In Emilia-Romagna, la percentuale dei giovani in età 18-24 anni che non ha titoli scolastici superiori o non è in possesso di una qualifica professionale e non frequenta né corsi scolastici né attività formative si è attestata nel 2019 all'11,3%, valore inferiore a quello medio italiano (13,5%), ma al di sopra del dato europeo (10,2% nella UE27). I progressi compiuti, rispetto alla fine del precedente periodo di programmazione settennale, sono evidenti. Il tasso di abbandono scolastico precoce era pari al 13,2% nel 2014 e, nei successivi anni, ha intrapreso una progressiva riduzione fino al 9,9% nel 2017, per poi riprendere a crescere leggermente. Da evidenziare, anche in questo caso, il tasso riferito alla componente femminile, passato dal 10,6% nel 2014 all'8,5% del 2019.

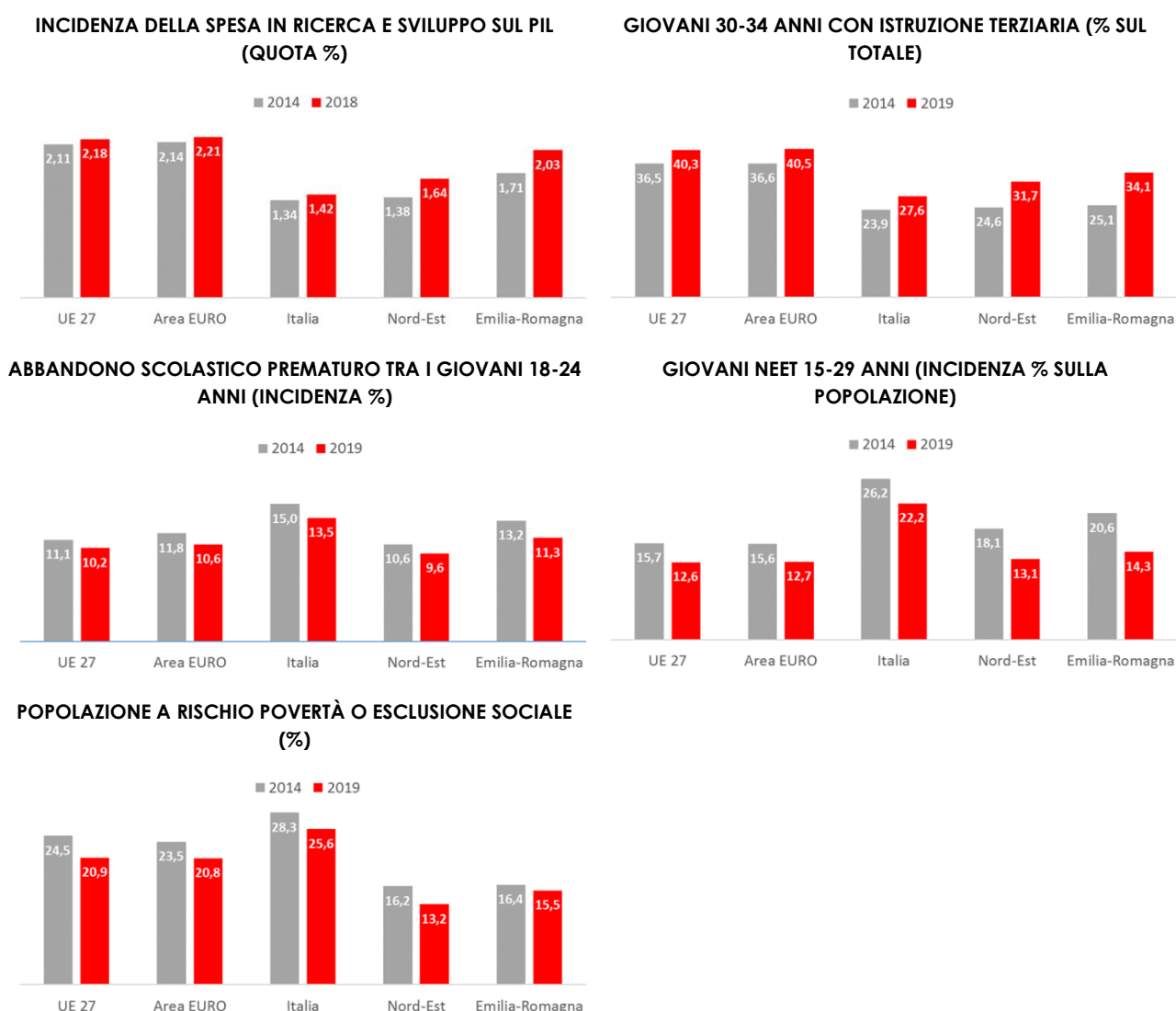
<sup>8</sup> L'indicatore deriva dall'analisi di 34 indicatori afferenti a cinque aree tematiche: connettività, capitale umano, uso di internet, integrazione delle tecnologie digitali, servizi pubblici digitali



Il secondo elemento di attenzione è invece rappresentato dal **numero di NEET**, acronimo di *Neither in Employment, nor in Education or Training*, rappresentati dai giovani non inseriti in un percorso scolastico/formativo ma neppure impegnati in un'attività lavorativa. In rapporto alla popolazione di 15-29 anni, l'incidenza dei NEET in Emilia-Romagna è diminuita in maniera molto significativa, passando dal 20,6% del 2014 al 14,3% del 2019, valore che resta inferiore al dato medio nazionale (22,2%), ma ancora sopra a quello europeo (12,6% nell'UE27).

Infine, per quanto riguarda il **tema della povertà e del rischio di esclusione sociale**, l'incidenza percentuale in regione è stimata attualmente attorno al 15,5%, dato che colloca l'Emilia-Romagna tra le regioni meglio posizionate a livello nazionale (13,2% nel Nord Est e 25,6% in Italia), con un livello di rischio inferiore anche alla media europea (20,9% nell'UE27). Osservando l'ultimo settennario, l'incidenza della popolazione regionale a rischio povertà o esclusione sociale è passata dal 16,4% del 2014 al 14,2% del 2018, per subire una nuova crescita nel 2019 (15,5%).

**Figura 10: Indicatori Europa 2020 di crescita intelligente e inclusiva**



Fonte: elaborazione su dati EUROSTAT

L'emergenza Covid-19 ha reso ancora più evidenti le criticità collegate ai cambiamenti climatici e allo sfruttamento non sostenibile delle risorse naturali. **Cambiamenti climatici** che in Emilia-Romagna

risultano più accentuati rispetto alla media globale. Nel periodo 1991-2016 la temperatura massima annua ha registrato un aumento medio di circa 1.5°C rispetto al periodo 1961-1990 (17.8°C rispetto a 16.3°C). Trend confermato dall'aumento della durata delle onde di calore e delle notti tropicali durante la stagione estiva e la diminuzione del numero di giorni con gelo durante l'inverno. Gli scenari climatici per il periodo 2021-2050 indicano un probabile aumento medio regionale delle temperature di circa 1.5°C in tutte le stagioni tranne l'estate, quando l'aumento potrà essere di circa 2.5°C.

Gli effetti del cambiamento climatico penalizzano le fragilità territoriali esistenti: in Emilia-Romagna il 14,6% del territorio regionale (3.277,7 km<sup>2</sup>) è suscettibile a fenomeni franosi, mentre il 45,7% del territorio (10.252,5 km<sup>2</sup>) è soggetto a pericolosità idraulica.

I cambiamenti climatici possono influenzare anche la qualità dell'aria, che in pianura padana risulta un elemento critico per gli elevati livelli di inquinamento da polveri, ozono e ossidi di azoto.

Se la resilienza climatica e ambientale passa attraverso alcune risposte del sistema regionale, il settore **energia** rappresenta un settore chiave perché costituisce sia una fonte di emissione sia un'opportunità di mitigazione grazie alle fonti rinnovabili. La quota prevalente dei consumi è oggi coperta dal gas naturale (43% nel 2017), seguita dai prodotti petroliferi (31%), dall'energia elettrica (19%, di cui 4% da fonti rinnovabili elettriche) e dalle fonti rinnovabili termiche (FER-C, 7%).

In relazione alla strategia Europa 2020, in Emilia-Romagna nel 2017 le emissioni di gas serra erano a -12% rispetto ai valori del 1990, a fronte però di un obiettivo di riduzione del 20%. L'obiettivo europeo di efficienza energetica del -20% è invece già stato raggiunto (essendo al -26%). Per quanto riguarda le energie rinnovabili, l'Emilia-Romagna ha superato l'obiettivo di *burden sharing* del 8,9%, essendo il livello di copertura dei consumi finali con fonti rinnovabili al 13%, ma è lontana dall'obiettivo comune europeo del 20%.

Anche il **capitale naturale** subisce gli effetti del cambiamento climatico, ma può costituire un'importante risposta in termini di adattamento. In Emilia-Romagna sono presenti 158 siti della Rete Natura 2000, nel quadro di una rete ecologica che conta 3.500 km<sup>2</sup> (15% del territorio regionale).

Se il *Green Deal* Europeo e *Next Generation EU* individuano nella transizione ecologica la priorità strategica di riferimento, la **Green Economy** svolge già un ruolo prezioso nello sviluppo regionale e registra un trend positivo. A maggio 2020 le aziende individuate come *green* in Emilia-Romagna sono circa 6.000. Il settore largamente prevalente è l'Agroalimentare (47%), seguito dal Ciclo dei rifiuti e dalla Meccanica allargata. In termini di **certificazioni ambientali**, a giugno 2019 in Emilia-Romagna si contano 140 registrazioni EMAS, e 2.019 siti certificati ISO14001. Le aziende con certificazione biologica sono 2.764, le licenze per l'Ecolabel europeo 26 e i prodotti con EPD 152 (prima regione in Italia).

### 2.1.2 2020, fine di un ciclo e scenario previsionale di medio periodo

La comparsa e la diffusione del **Covid-19** a livello mondiale ha segnato una cesura, invertendo bruscamente il segno della dinamica economica. Il 2020 è stato un anno di recessione pressoché ovunque. Lo scoppio della pandemia e la crisi che ne è conseguita, peraltro, sono avvenuti in una fase in cui l'economia era già in rallentamento, dopo il picco positivo del 2017, sia per ragioni fisiologiche sia per la comparsa di nuove tensioni a livello commerciale e geopolitico.

In particolare, la crisi in corso si è manifestata da subito come **doppio shock sul lato dell'offerta e su quello della domanda**.

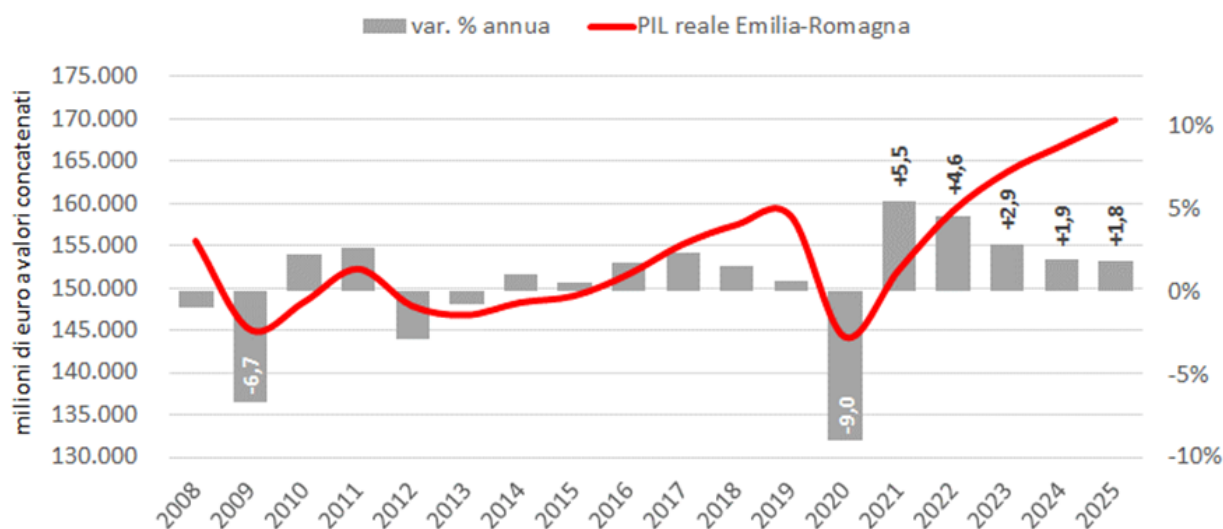
Con la comparsa e la diffusione del virus in Italia, primo Paese europeo e occidentale colpito dalla pandemia, sono state adottate varie misure con l'obiettivo di contenerne la diffusione, attraverso la

limitazione della mobilità delle persone, delle attività scolastiche, delle manifestazioni e degli eventi di ogni tipo, con la chiusura degli esercizi commerciali non essenziali e, per i primi mesi, con la sospensione di una fetta significativa di attività economiche, che ha coinvolto – nella fase più acuta – oltre 1/3 dell'occupazione regionale complessiva (inclusa la PA) e una quota di imprese che rappresentano quasi il 41% del valore aggiunto prodotto dall'Industria e dai Servizi e fino al 70% delle esportazioni regionali annue.

Se dal punto di vista sanitario queste misure si sono rese indispensabili per contenere i contagi e i decessi, dal punto di vista economico hanno determinato effetti molto pesanti dal lato della dell'offerta (misure di contenimento e lockdown) e della domanda (propensione ai consumi), portando in recessione l'economia mondiale e nazionale. L'Emilia-Romagna, direttamente coinvolta fin dalla prima fase dell'emergenza e risultando tra le regioni più colpite, ha pagato in questo senso un prezzo rilevante.

Secondo la stima più aggiornata, nel 2020 il **PIL reale dell'Emilia-Romagna** dovrebbe essersi ridotto del -9,0% (come stimato da Prometeia negli Scenari Economie Locali, aprile 2021), dato sostanzialmente in linea con la media nazionale (-8,9%). Per il 2021 ci si attende un rimbalzo positivo (+5,5%) che non sarà sufficiente, tuttavia, a recuperare immediatamente le perdite accumulate. Grazie ad una dinamica sostenuta anche nel 2022 (+4,6% rispetto al 2021), l'Emilia-Romagna potrebbe raggiungere e superare il livello di PIL pre Covid-19 già nel corso del prossimo anno (con le previsioni attuali, il PIL reale regionale dovrebbe chiudere il 2022 con un +0,3% rispetto al dato 2019).

**Figura 11: Dinamica del PIL reale in Emilia-Romagna. Previsioni 2020-2025**



Fonte: elaborazione su dati Prometeia (Scenari Economie Locali, aprile 2021)

Le nuove stime elaborate da ISTAT sulla dinamica dell'**occupazione regionale nel 2020** confermano come l'**impatto della pandemia sul mercato del lavoro sia stato fortemente asimmetrico**, con una penalizzazione maggiore per i gruppi più fragili e meno tutelati, come ad esempio i lavoratori autonomi e i dipendenti con contratti a termine, le donne e i lavoratori più giovani. Nella media del 2020, la stima degli occupati in regione è pari a 1.989,8 mila unità, in calo di 42,8 mila rispetto al 2019 (-2,1%, variazione sostanzialmente in linea a quella del Nord-Est e dell'Italia). La diminuzione degli occupati ha infatti interessato maggiormente i lavoratori indipendenti (-3,4%) rispetto ai dipendenti (-1,7%), confermando il trend di lungo periodo; tra i dipendenti, sono diminuiti i lavoratori a tempo determinato (-35,1 mila, pari a -13,0%), mentre hanno tenuto quelli con contratto a tempo indeterminato (+7,7 mila unità, pari a +0,6%), protetti anche dal divieto di licenziamento; le donne

hanno pagato il prezzo più alto (-3,2%, corrispondenti a 29,3 mila occupate in meno) rispetto agli uomini (-1,2%, pari a 13,5 occupati in meno); i più giovani rispetto alle classi più mature (gli occupati under 24 sono calati in media del 9,9%).

La pandemia ha avuto un impatto significativo anche sul numero dei **NEET**, che in Emilia-Romagna sono stimati nel 2020 attorno a 141,7 mila unità, in crescita di 12,7 mila persone rispetto al 2019 (+9,9%), portando l'incidenza percentuale sulla popolazione di 15-34 anni al 16,6% (dal 15,3% del 2019).

Per quanto riguarda, invece, le ore lavorate e le unità di lavoro, nonostante la leggera ripresa osservata a partire da maggio, rafforzatasi nel corso del terzo trimestre, secondo gli scenari previsionali elaborati in primavera da Prometeia, il 2020 dovrebbe essersi chiuso con una contrazione del 10,1%. Un parziale recupero è atteso nel 2021 (+6,0%), per tornare ai livelli pre-Covid nel corso del 2023. L'interpretazione di queste stime deve essere fatta tenendo presente che, in questa fase, gli scenari previsionali in materia di mercato del lavoro contengono margini di incertezza più ampi.

Gli impatti negativi non sono limitati alle variabili economiche e del mercato del lavoro. Sebbene non siano ancora a disposizione stime previsionali o dati di tipo congiunturale, per il 2020 e 2021 ci si deve attendere una flessione della performance regionale anche relativa a inclusione sociale e lotta alla povertà.

#### *L'Emilia-Romagna e l'Agenda 2030 dell'ONU per lo sviluppo sostenibile*

Per il ciclo di programmazione 2021-2027, l'Unione europea ha adottato come riferimento di programmazione strategica di alto livello l'Agenda 2030 dell'ONU per lo sviluppo sostenibile e il *Green Deal*. L'Agenda 2030 offre una visione ampia dello sviluppo sostenibile articolata in 17 Obiettivi interconnessi, ulteriormente sostanziate da 169 Target da raggiungere entro il 2030. Mentre gli Obiettivi hanno un valore globale, i Target e gli indicatori per essere misurati richiedono spesso adattamenti alle diverse scale geografiche e ai diversi contesti di sviluppo.

Per questo motivo la Regione Emilia-Romagna sta predisponendo la propria Strategia regionale Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, con finalità plurime: definire priorità e azioni correlate agli obiettivi del Programma di Mandato e del Patto per il Lavoro e per il Clima per il raggiungimento dei target dell'Agenda 2030, configurare il posizionamento della regione rispetto ai target, impostare una lista di indicatori per il monitoraggio dei progressi e favorire processi di localizzazione territoriale dei principi e delle azioni.

La figura mostra la situazione dell'Emilia-Romagna che emerge dall'indicatore composito sviluppato dall'OCSE a livello regionale<sup>9</sup>.

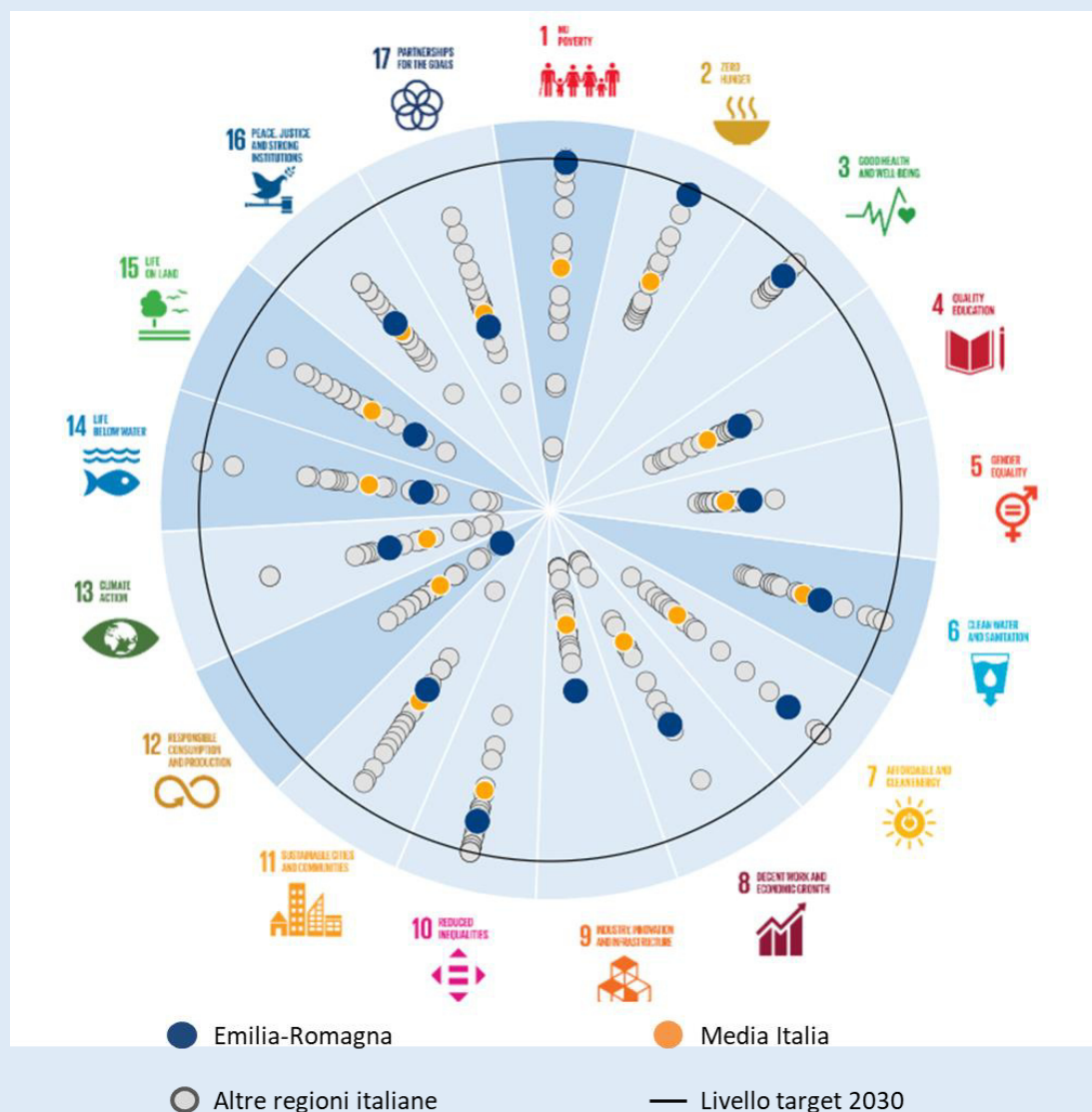
Sulla base di questi dati l'Emilia-Romagna evidenzia due dimensioni: la prima, riferita alla capacità di raggiungimento anticipato dei target, la seconda di posizionamento soddisfacente in prospettiva ai target prefissati al 2030.

Nel primo caso rientrano diversi Goal, tra cui il Goal 1 povertà, il Goal 2 nutrizione e il Goal 3 salute.

Nel secondo rientrano i target per i quali la regione si posiziona molto al di sopra della media italiana e in posizione interessante rispetto ad altre realtà europee; tra questi sono da segnalare gli obiettivi riferiti alla sfera "sociale", come i Goal 4 Istruzione e 5 Parità di genere e il Goal 10 sulla riduzione delle disuguaglianze. In campo economico la performance è positiva nel contesto italiano sia per crescita economica e buona occupazione (Goal 8) sia, soprattutto, per infrastrutture e innovazione (Goal 9).

<sup>9</sup> OCSE, *Measuring the distance to the SDGs in regions and cities*, <https://www.oecd-local-sdgs.org/>

Figura 12: Posizionamento dell'Emilia-Romagna rispetto ai target dell'Agenda 2030 ONU



Source: Fonte: OECD, [Measuring the distance to the SDGs in regions and cities](#)

Il posizionamento sui Goal maggiormente riferiti alla sostenibilità ambientale merita una attenzione particolare, in quanto, pur in linea con l'andamento nazionale, dimostra la necessità di definire politiche strutturali che consentano di incidere in modo rilevante sugli impatti degli insediamenti urbani e del sistema produttivo sulla qualità ambientale.

## 2.2 Dati di monitoraggio, analisi valutative e lezioni apprese: prime riflessioni sull'attuazione della programmazione 2014-2020

Nella definizione delle priorità regionali per la programmazione 2021-2027 è naturalmente fondamentale analizzare i dati di monitoraggio e gli esiti della programmazione precedente.

Per la programmazione 2014-2020, l'Amministrazione regionale si è dotata di un sistema di monitoraggio unitario degli investimenti finanziati nell'ambito dei fondi europei e di un Piano Regionale Unitario delle Valutazioni.

Il Piano prevede valutazioni trasversali di *policy* per misurare il contributo congiunto dei programmi regionali al raggiungimento di obiettivi strategici definiti nei diversi documenti di programmazione, e valutazioni dei singoli Programmi realizzate attraverso le rispettive Autorità di Gestione, secondo quanto previsto dagli specifici Piani di Valutazione. Tra le valutazioni di *policy* figurano le analisi curate dal Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici della Regione, focalizzate sulle politiche territoriali e sui modelli di governance per l'attuazione di politiche integrate, rispettivamente come la Strategia Nazionale Aree Interne e il Piano di investimenti nell'area del sisma 2012, nonché la valutazione dedicata alla governance del Patto per il Lavoro 2015. Una sintesi delle valutazioni completate finora è riportata nel compendio allegato al presente Documento<sup>10</sup>.

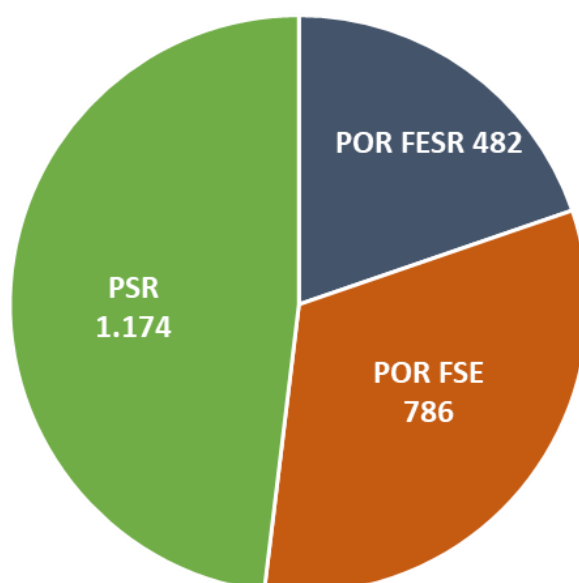
Per comprendere quali siano i risultati più significativi conseguiti e come orientare la nuova programmazione in coerenza con i nuovi Obiettivi di *policy*, ma anche in continuità con le esperienze che hanno dimostrato di contribuire sensibilmente agli obiettivi, si focalizza l'attenzione sugli elementi che hanno generato innovazione sul sistema regionale nel suo insieme.

Complessivamente, i programmi regionali cofinanziati dalla Politica di coesione europea (FESR e FSE) e dalla Politica di sviluppo rurale (FEASR) hanno avuto per l'Emilia-Romagna una dotazione di 2,438 miliardi di euro. Il grafico seguente illustra il riparto della dotazione complessiva dei programmi.

---

<sup>10</sup> Le valutazioni incluse nel compendio sono le seguenti: POR FSE: Tema 1 - Efficacia delle politiche formative finalizzate alla buona e qualificata occupazione dei giovani, Tema 2 - Efficacia delle politiche formative e delle politiche attive del lavoro per sostenere l'inserimento e il reinserimento nel mercato del lavoro contrastando la disoccupazione di lunga durata, Tema 3 - Efficacia delle politiche a sostegno dell'innovazione e del riposizionamento strategico del sistema imprenditoriale; POR FESR: R&I e Rete alta tecnologia, Agenda digitale, Start-up: consolidamento e nuove imprese, Sostegno all'acquisto di servizi per l'innovazione tecnologica, strategica, organizzativa e commerciale delle imprese, Interventi a favore dell'internazionalizzazione, Energia: efficientamento e fonti rinnovabili, Strategia di comunicazione del Por Fesr; PSR: Progetti di cooperazione dei Gruppi Operativi, La progettazione di filiera, Il sostegno ai giovani nel comparto agricolo: i risultati raggiunti dalle aziende condotte dai giovani neo-insediati, Ambiente e clima, Progetti di cooperazione per l'agricoltura sociale e la promozione di servizi di educazione alimentare e alla sostenibilità; Sostegno alla forestazione e all'imboschimento, Investimenti consortili ed extra-aziendali volti a migliorare la gestione delle risorse idriche per l'irrigazione, Prevenzione dei danni al potenziale agricolo derivanti dal dissesto idrogeologico, Riprogrammazione effettuata dai GAL sulle SLL Leader, Progettualità avviate nelle aree interne e integrazioni con le attività dei GAL; Valutazioni trasversali: Rapporto stato di attuazione della SNAI in Emilia-Romagna, Il caso della "Montagna del latte", area interna Appennino emiliano, "Non è un paese per giovani": quali strategie e interventi per le nuove generazioni nelle aree interne della regione Emilia-Romagna, Il patto per il lavoro: un modello di sviluppo inclusivo, Indagine sulla resilienza del territorio colpito dal sisma del 2012; Interreg ADRION: Valutazione in-itinere del Programma ADRION 2014-2020.

Figura 13: Peso dei programmi nel ciclo di programmazione 2014-2020



Fonte: Elaborazione su dati SPRING Emilia-Romagna

I due programmi della Politica di coesione (POR FESR e POR FSE) hanno già messo a bando e impegnato tutte le risorse disponibili.<sup>11</sup> Nel caso del PSR circa il 98% delle risorse, ossia 1,15 miliardi di euro, sono già concesse ai beneficiari finali e ai soggetti attuatori.

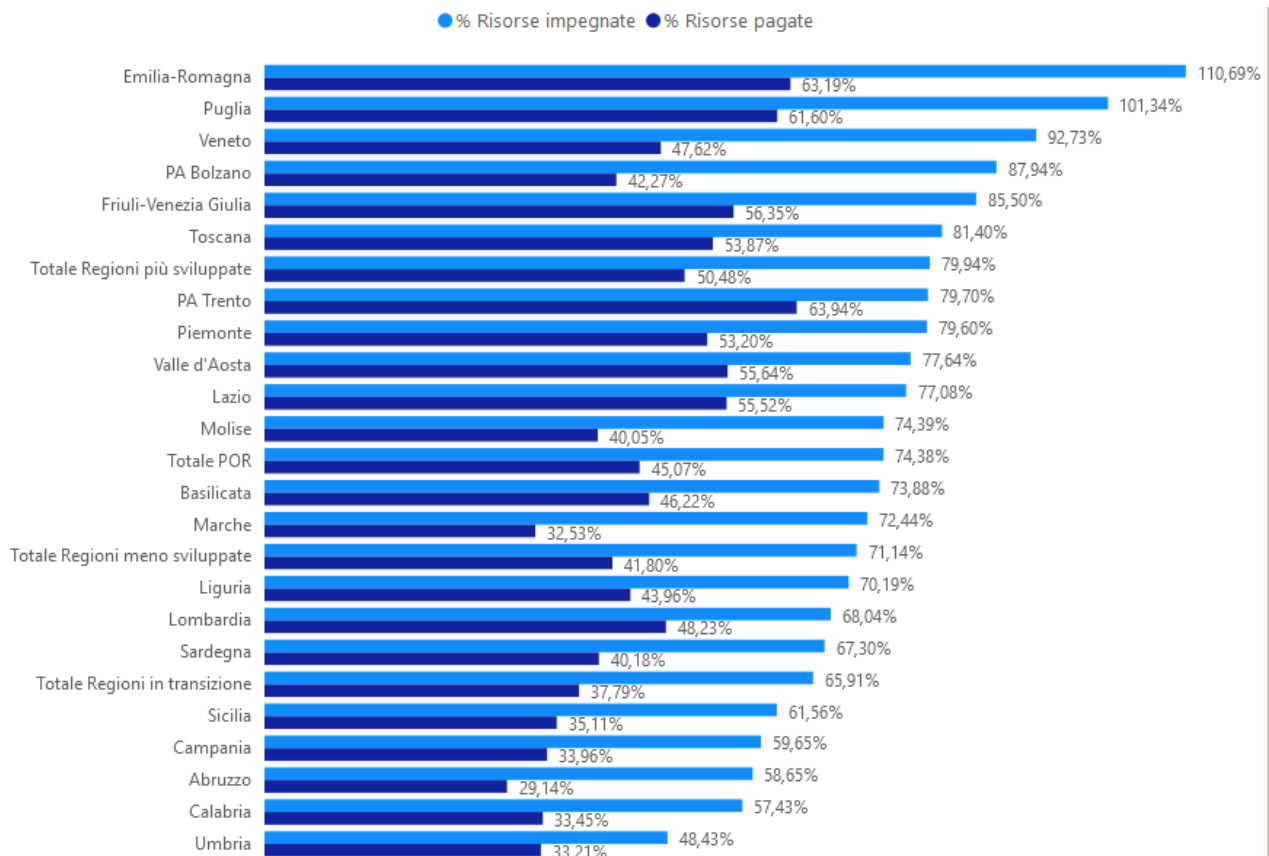
I due terzi delle risorse (70% nel caso del PSR) sono, inoltre, già state pagate a fronte di progetti in corso o conclusi, considerando che comunque l'attuazione dei programmi prosegue fino al 2023.

Con questi dati, la Regione Emilia-Romagna si posiziona in cima alla **classifica nazionale** per stato di avanzamento dei programmi e velocità di spesa, sia rispetto ai programmi regionali di altre Regioni – in media il livello degli impegni è pari al 75% delle disponibilità e quello dei pagamenti al 45%, con ritardi maggiori nelle regioni meno sviluppate e in transizione - sia rispetto ai programmi operativi nazionali gestiti dai diversi Ministeri e Agenzie competenti (che hanno uno stato di avanzamento nel complesso comparabile a quello medio dei POR).

<sup>11</sup> A fronte di eventuali rinunce o revoche, sono state impegnate risorse pari a circa il 110% della dotazione dei programmi (overbooking).

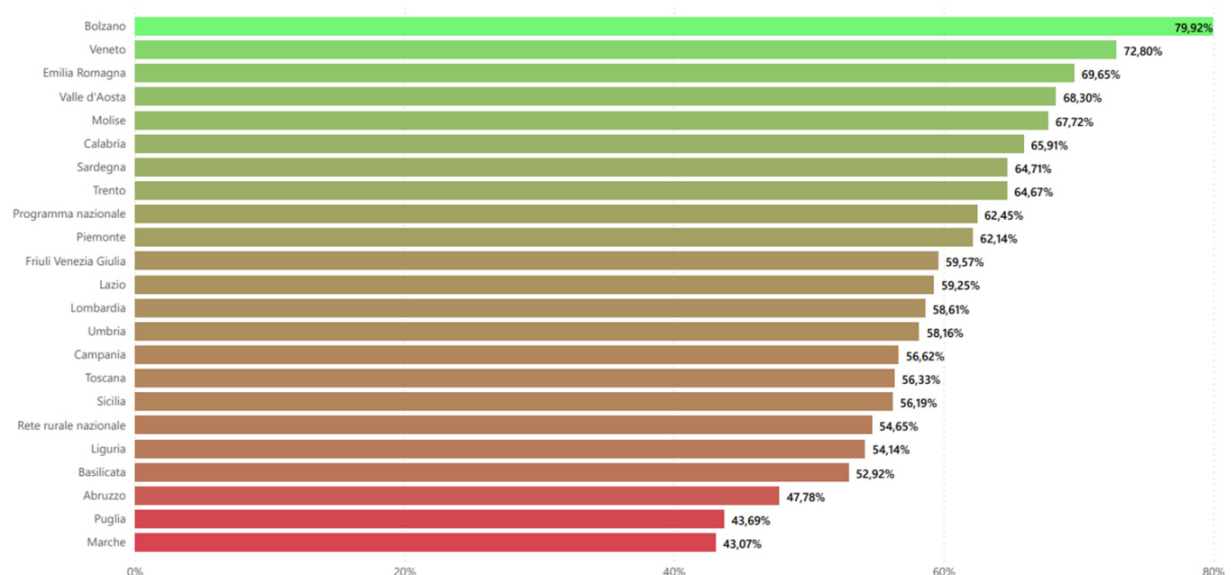


**Figura 14: Stato di attuazione dei programmi operativi FESR e FSE nelle regioni italiane**



Fonte: Elaborazioni su dati IGRUE al 31/12/2020

**Figura 15: Quota di pagamenti sul totale della dotazione finanziaria della programmazione sviluppo rurale 2014-2020**



Fonte: Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA)

A tali fondi va aggiunta la quota del Fondo sviluppo e coesione (FSC) programmata direttamente dall'Amministrazione regionale per 55 milioni di euro e quella dai Ministeri interessati, per un valore



complessivo di oltre 650 milioni, risorse che hanno portato la dotazione complessiva del settennato a oltre 3 miliardi di euro.

La tabella seguente illustra le aree tematiche e l'allocazione delle risorse del programma FSC a favore della regione Emilia-Romagna.

**Tabella 1: Riparto risorse Fondo sviluppo e coesione 2014-2020**

AREA TEMATICA	Costo Totale (€)	Risorse nazionali e regionali già assegnate (€)	Risorse FSC 2014-2020 (€)			Altre Risorse <sup>(4)</sup> (€)
			Concordate nei Piani Operativi <sup>(1)</sup>	Ulteriori risorse concordate <sup>(2)</sup>	Altre assegnazioni <sup>(3)</sup>	
Infrastrutture per la mobilità <sup>(5)</sup>	622.433.862	39.000.000	293.470.000		180.758.862	109.205.000
Edilizia Scolastica e Universitaria	27.000.000			27.000.000		
Valorizzazione Ambientale	75.228.685	24.657.441	31.806.000		18.765.244	
Qualificazione impianti sportivi	40.000.000			20.000.000		20.000.000
Valorizzazione patrimonio culturale	91.500.000			8.000.000	80.000.000	3.500.000
			325.276.000	55.000.000	279.524.106	
<b>Totale costi e risorse</b>	<b>856.162.547</b>	<b>63.657.441</b>	<b>659.800.106</b>			<b>132.705.000</b>

**Risorse FSC 2014-2020:**

<sup>(1)</sup> Risorse Piani Operativi: Seduta CIPE 1 dicembre 2016 (Delibera n.54; Delibera n.55)

<sup>(2)</sup> Assegnazione Seduta CIPE 7 agosto 2017;

<sup>(3)</sup> Altre assegnazioni: Piano banda Ultralarga (Delibera n. 65/2015); Piano stralcio "Cultura e Turismo" (delibera CIPE n.3/2016; Accordo tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, la Regione Emilia-Romagna e la Città Metropolitana di Bologna, finanziamento di interventi urgenti e prioritari per la mitigazione del rischio idrogeologico;

**Altre Risorse:**

<sup>(4)</sup> Risorse enti locali; Contratto Programma ANAS; risorse private

<sup>(5)</sup> **Infrastrutture per la mobilità:** sono ricomprese in questo ambito anche le risorse relative al Piano Banda Ultralarga di cui alla Delibera CIPE n. 65/2015;

Va ricordato infine che, per offrire risposte rapide e concrete all'emergenza della prima fase della pandemia da Covid-19, l'Unione europea ha messo in campo svariate iniziative, tra cui due decisivi provvedimenti regolamentari che hanno consentito una maggiore flessibilità nella capacità di spesa e intervento dei fondi. In attuazione dei pacchetti CRII (*Coronavirus response investment initiative*)

e CRII+ (*Coronavirus response investment initiative Plus*), l'Amministrazione regionale ha sottoscritto nel luglio 2020 un accordo con il Governo italiano per riprogrammare 250 milioni di euro dei fondi FESR e FSE per la spesa sanitaria a carattere emergenziale, ottenendo risorse aggiuntive per garantire continuità agli interventi già programmati.

### 2.2.1 Le lezioni apprese

Analizzando la programmazione regionale 2014-2020 dei tre fondi europei, emerge in primo luogo che circa il 37% delle risorse è stato impiegato per rafforzare le competenze delle persone, finanziando in particolare interventi di istruzione e formazione per il conseguimento di una qualifica professionale, attività di formazione continua, politiche attive per il lavoro, misure per l'inclusione sociale, per la conciliazione dei tempi di vita e lavoro e per la promozione delle pari opportunità. All'incirca la stessa quota di risorse è stata impiegata per il rafforzamento dell'ecosistema regionale della ricerca e innovazione, per la digitalizzazione, per l'avvio di nuove imprese e l'insediamento di giovani agricoltori, per la competitività delle filiere e delle PMI – comprese quelle agricole e agroalimentari - e per il sostegno agli investimenti delle imprese. Infine, quasi il 23% dei contributi concessi ha riguardato la dimensione della sostenibilità ambientale e, in particolare, gli investimenti per l'efficienza energetica e le energie rinnovabili, per la gestione forestale e il sequestro di carbonio, per l'adattamento ai cambiamenti climatici e ai rischi naturali, per il passaggio a processi produttivi più sostenibili e per l'agricoltura biologica, per la tutela degli ecosistemi e della biodiversità, in particolare in agricoltura, per il trasporto urbano sostenibile.

Alcune dimensioni strategiche ricorrono trasversalmente nella programmazione e attuazione delle risorse 2014-2020. Si tratta di innovazione, digitalizzazione, mitigazione ed adattamento ai cambiamenti climatici, competitività del sistema produttivo, formazione e occupazione che, in continuità con il settennio che va concludendosi, avranno una centralità anche nella programmazione 2021-2027.

#### Innovazione

La Rete Alta Tecnologia dell'Emilia-Romagna è al centro della promozione delle azioni a sostegno di ricerca e innovazione. Nel settennio precedente ha favorito le interazioni con il sistema delle imprese sia attraverso progetti di interesse strategico (pubblici), sia attraverso incentivi alle imprese per progetti di ricerca collaborativa. Il Programma FESR ha dedicato a questo obiettivo importanti risorse che, associate a quelle derivanti da Horizon Europe, hanno consentito di sostenere i processi innovativi e di trasferimento tecnologico per ben oltre 650 milioni di euro. A tali risorse vanno sommate quelle degli altri programmi operativi regionali investite per generare nuove e alte competenze (FSE) e promuovere l'innovazione del settore agricolo (FEASR), e altre, a gestione diretta dell'UE, per un totale stimato di oltre 1,5 miliardi di euro. In particolare, l'analisi valutativa evidenzia il ruolo decisivo svolto dalle politiche formative nel rafforzare le imprese, la loro capacità di competere sul mercato e aumentare il valore aggiunto e la qualità dei prodotti e dei servizi offerti.

Le cospicue risorse del PSR dedicate al finanziamento dei GOI (Gruppi Operativi di Innovazione), che hanno consentito l'attivazione di oltre un terzo di tutti quelli attivati in Italia, nella maggioranza dei casi sono state finalizzate a introdurre innovazioni tecnologiche e per la sostenibilità ambientale (gestione acqua e suoli). Tali innovazioni saranno monitorate per il tracciamento delle attività di divulgazione dei progetti dei GOI al fine di garantire specifiche rilevazioni dei risultati delle innovazioni verso la base produttiva coinvolta.

#### Competitività del sistema economico

Il Programma regionale di Sviluppo Rurale ha contribuito alla competitività del settore con importanti risorse, che rappresentano quasi la metà del totale dei contributi concessi. Gli investimenti sono stati

indirizzati a favore delle filiere agricolo-forestali e agroalimentari, con un'attenzione preponderante e un ampio ventaglio di iniziative a sostegno della competitività delle imprese.

Il sostegno alla competitività, oltre che con progetti individuali, si è concretizzato con progetti di filiera col duplice obiettivo di tutelare le aziende agricole - che costituiscono la parte più debole della filiera - e di elevare il contenuto innovativo dei prodotti e dei processi, anche in termini di sostenibilità ambientale. I progetti finanziati hanno consentito il consolidamento dei rapporti tra aziende della filiera e la realizzazione di investimenti in aziende agricole che difficilmente li avrebbero sostenuti con l'approccio individuale. Le valutazioni sottolineano la possibilità di favorire l'innovazione, anche attraverso l'attivazione di progetti pilota.

Numerose anche le iniziative di promozione dell'innovazione delle imprese sostenute dal FESR, rivolte per la prima volta anche alle professioni, che hanno consentito di sostenere in maniera robusta il trasferimento tecnologico per la competitività dei sistemi produttivi.

Con questo obiettivo, e in coerenza con la Strategia di specializzazione intelligente dell'Emilia-Romagna, nel periodo 2014-2020 sono stati istituiti i Clust-ER, comunità di soggetti pubblici e privati (centri di ricerca, imprese, enti di formazione) che condividono idee, competenze, strumenti, risorse per sostenere la competitività dei sistemi produttivi più rilevanti dell'Emilia-Romagna. Una competitività che in Emilia-Romagna non si gioca più sull'abilità del singolo (centro di ricerca o impresa) di operare sul mercato globale, ma che dipende sempre più dalla capacità dell'intero sistema territoriale di essere innovativo e attrattivo. Nei 6 Clust-ER (Agroalimentare, Edilizia e costruzioni, Energia e sostenibilità, Cultura e creatività, Salute e benessere, Innovazione nei servizi, Meccatronica e motoristica) i laboratori di ricerca e i centri per l'innovazione della Rete Alta Tecnologia si integrano con il sistema delle imprese e con quello dell'alta formazione per costituire una massa critica interdisciplinare in grado di moltiplicare le opportunità e sviluppare una progettualità strategica ad elevato impatto regionale.

Un contributo decisivo in questa direzione è stato garantito anche dal POR FSE che ha agito in maniera complementare agli altri fondi, investendo sulle alte competenze per la ricerca e l'innovazione, in particolare attraverso il finanziamento di dottorati e assegni di ricerca inerenti i settori strategici per l'economia e la società regionali, svolgendo un ruolo cruciale per il rafforzamento dell'ecosistema regionale dell'innovazione e per l'attuazione della Strategia di specializzazione intelligente (S3).

#### *Giovani e start-up*

Attraverso il FESR la Regione ha sostenuto la nascita e lo sviluppo di start-up innovative, quale tassello della complessiva azione di rafforzamento dell'ecosistema dell'innovazione. In esito alle valutazioni condotte, il 60% delle start-up finanziate attribuisce un'elevata rilevanza alle collaborazioni attivate con Università, Tecnopoli e/o soggetti della Rete dell'Alta tecnologia, e il 70% indica come prioritario il ruolo delle collaborazioni con altre imprese regionali. Appare importante dunque proseguire in questa direzione, anche rafforzando le azioni di carattere immateriale per sostenere la capacità delle giovani imprese di entrare in rete con il sistema economico regionale e nazionale.

Positivo il bilancio delle azioni per l'insediamento di giovani agricoltori, destinate a favorire il ricambio generazionale in agricoltura, settore che registra un'elevata età media dei conduttori. In prevalenza, il sostegno ha facilitato la continuità con il subentro dei figli ai genitori nella conduzione delle aziende, ma circa 1/3 dei beneficiari ha avviato nuove attività agricole, nella maggioranza dei casi attraverso l'affitto di terreni. Appare significativo il fenomeno di neo-ruralismo, con più di un terzo dei beneficiari che ha cambiato lavoro lasciando l'industria o i servizi per passare all'agricoltura, controbilanciando la tendenza alla riduzione di addetti nel settore primario e lo spopolamento delle aree rurali, nonostante il permanere di una tendenza al peggioramento del rapporto tra conduttori

di età inferiore ai 35 anni e conduttori di età superiore ai 55 che dal 2010 al 2013 è passato dal 5,7 al 4,7, evidenziando ulteriormente la necessità d'intervenire urgentemente per invertire questo trend.

#### *Digitalizzazione*

In tema di digitalizzazione, nel ciclo 2014-2020 l'investimento di risorse europee ha riguardato sia la riduzione del divario digitale, attraverso la realizzazione di infrastrutture digitali di banda ultra-larga (con risorse del POR FESR e del PSR, integrate da FSC e altre risorse nazionali), sia la realizzazione di servizi di *e-government*. In questo secondo ambito in particolare, la realizzazione della piattaforma "Suaper-accesso unitario" per la gestione di tutti i procedimenti amministrativi che coinvolgono le imprese, a cui hanno aderito quasi tutti i comuni dell'Emilia-Romagna, è un esempio di azione coordinata (tramite la società *in-house* Lepida) per accelerare in modo efficiente la trasformazione digitale nella Pubblica amministrazione regionale.

#### *Mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici*

La programmazione 2021-2027 dei fondi europei ha, tra gli altri, l'obiettivo di sostenere il percorso verso la neutralità carbonica entro il 2050. Questa meta, altamente sfidante, richiede da una parte il concorso di tutte le politiche e degli strumenti in modo integrato ed unitario, dall'altra lo sforzo per accrescere l'efficacia della spesa pubblica, privilegiando le tipologie di intervento ad alto rendimento e mobilitando in maggior misura le competenze dell'ecosistema della ricerca e innovazione regionale.

In questo ambito Il POR FESR ha fornito un contributo considerevole, sostenendo interventi per l'efficientamento energetico, la valorizzazione del patrimonio naturale, nuovi turismi a basso impatto ambientale e interventi a supporto della mobilità sostenibile.

Nel settore agricolo, sono da menzionare gli sforzi per la riduzione delle emissioni attraverso misure per ridurre l'uso di fertilizzanti azotati, così come gli interventi per una migliore gestione agronomica dei suoli e per l'imboschimento, che hanno favorito l'accumulo di carbonio in forma organica nel suolo. Considerando l'aumento del rischio di siccità, sono importanti anche gli interventi per la riduzione e razionalizzazione del consumo di acqua per usi irrigui, tuttora in corso, che coinvolgono gli agricoltori e i consorzi di bonifica. Per il raggiungimento di obiettivi di sostenibilità in agricoltura nella programmazione 2021-2027, decisivo sarà promuovere una piena consapevolezza degli agricoltori, sostenendo il settore in investimenti che sappiano coniugare sostenibilità e redditività.

Sebbene in modo indiretto, anche il POR FSE ha offerto un importante contributo alla costruzione di un'Europa più verde attraverso la formazione delle competenze necessarie per l'espansione delle nuove filiere *green*.

#### *Formazione e buona occupazione*

Per quanto riguarda la promozione dell'occupazione, che nel periodo 2014-2020 ha assorbito il 56% delle risorse del POR FSE, le valutazioni di programma evidenziano l'efficacia degli interventi per il primo inserimento o il reinserimento dei disoccupati, con esiti tuttavia diversificati: ottimo il risultato in termini occupazionali dello strumento dei tirocini, buono il risultato della formazione a qualifica, più contenuto l'esito della formazione permanente. In continuità con la programmazione che va concludendosi, la valutazione degli esiti della formazione dovrà sempre più essere misurata non solo in termini quantitativi ma anche in termini di qualità dell'occupazione con riferimento alla tipologia e durata dei contratti, e in termini di coerenza tra competenze formate e ruoli e funzioni ricoperte.

Le misure messe in campo dall'Amministrazione per prevenire e combattere la dispersione scolastica si sono dimostrate piuttosto efficaci, tra queste in particolare l'Istruzione e Formazione Professionale (IfFP), il sistema di competenza regionale che permette di conseguire in un triennio una qualifica professionale (dal 2016-2017, con l'introduzione di un quarto anno anche un diploma professionale). Per conseguire anche in questo ambito gli obiettivi europei, particolare attenzione dovrà essere garantita nel corso del periodo 2021-2027 ai NEET.

Nel periodo 2014-2020 permangono, invece, elementi di maggiore fragilità dei profili di occupazione della componente femminile: da una parte per un significativo divario di genere nelle quote di persone che trovano lavoro dopo la formazione (51,3% per le femmine e 56,4% per i maschi) e dall'altra per l'alta percentuale di donne (quasi il 90%) che trova impiego nel terziario non avanzato (servizi di alloggio e ristorazione), oggi fortemente colpito dalla pandemia. Indispensabile, pertanto, un maggiore investimento sulla qualità dell'occupazione creata e sulla parità di genere.

Il PSR contribuisce alla formazione e acquisizione di competenze degli imprenditori e dei lavoratori agricoli. In termini generali, gli addetti al comparto si connotano per una minore propensione all'aggiornamento professionale. Le valutazioni evidenziano che la combinazione tra attività formative e altre tipologie di intervento ha avuto un successo diversificato: la metà dei beneficiari del sostegno all'insediamento di giovani agricoltori ha partecipato alle iniziative formative (ma nessuno agli scambi interaziendali), mentre solo il 6% dei progetti di filiera ha attivato misure di formazione.

### *Sviluppo territoriale*

La valorizzazione del territorio attraverso la qualificazione del patrimonio culturale e ambientale della regione, collegata alla promozione turistica e allo sviluppo delle industrie culturali e creative, è stata sostenuta dal POR FESR attraverso progetti che hanno interessato tutto il territorio regionale, dalle città d'arte ai borghi storici, dal sistema della costa all'Appennino.

La programmazione 2014-2020 è stata poi caratterizzata dalla sperimentazione di strategie territoriali, alla scala urbana - attraverso un asse dedicato alle città (asse VI) nel POR FESR (che ha visto protagoniste 10 città) - e nelle aree interne nell'ambito della SNAI (Strategia Nazionale Aree Interne) per cui nella nostra regione sono state selezionate 4 aree pilota (Appennino Emiliano, Appennino Piacentino Parmense, Basso ferrarese, Alta Valmarecchia).

Per quanto riguarda la SNAI, le strategie locali hanno consentito di organizzare l'integrazione degli interventi e dei Fondi a supporto della loro attuazione. Nel complesso, sono state convogliati verso le 4 aree pilota quasi 43 milioni di euro dei tre Programmi regionali, tra fondi riservati e premialità di accesso alle altre misure tematiche.

Il PSR, oltre ad alcuni interventi a favore del turismo e dei servizi per la qualità della vita nelle aree rurali, ha sostenuto lo sviluppo locale attraverso la misura LEADER, finanziando con oltre 66 milioni i piani di azione locali di 6 GAL nel territorio regionale.

La valutazione sull'attuazione della SNAI in Emilia-Romagna ha evidenziato come l'elaborazione di strategie territoriali, attraverso l'attivazione di un processo partecipato e di coprogettazione, sia un'operazione impegnativa che ha bisogno di tempi congrui per compiersi e di una buona leadership locale, politica e tecnica, in grado di identificare i soggetti portatori di innovazione, comporre gli interessi in campo e coniugarli con gli strumenti finanziari disponibili, sostenendo l'interlocuzione con le Amministrazioni titolari dei programmi. Anche l'attuazione delle strategie territoriali è piuttosto impegnativa. La capacità tecnica del livello locale, e degli Enti locali soprattutto, assume importanza fondamentale per dare veloce e buona attuazione ai progetti e alla strategia nel suo insieme, favorendo le sinergie tra i diversi interventi e accompagnando intelligentemente l'attuazione anche attraendo e costruendo ulteriori iniziative coerenti con la strategia. Si tratta di evidenze che sottolineano l'importanza di definire/costruire requisiti organizzativi che siano anche espressione del *commitment* locale. Tra questi la governance locale politica e tecnica, da accompagnare attraverso strumenti di rafforzamento delle capacità locali sia in fase di programmazione che di attuazione.



### 2.2.2 La programmazione 2014-2020 e le ricadute territoriali

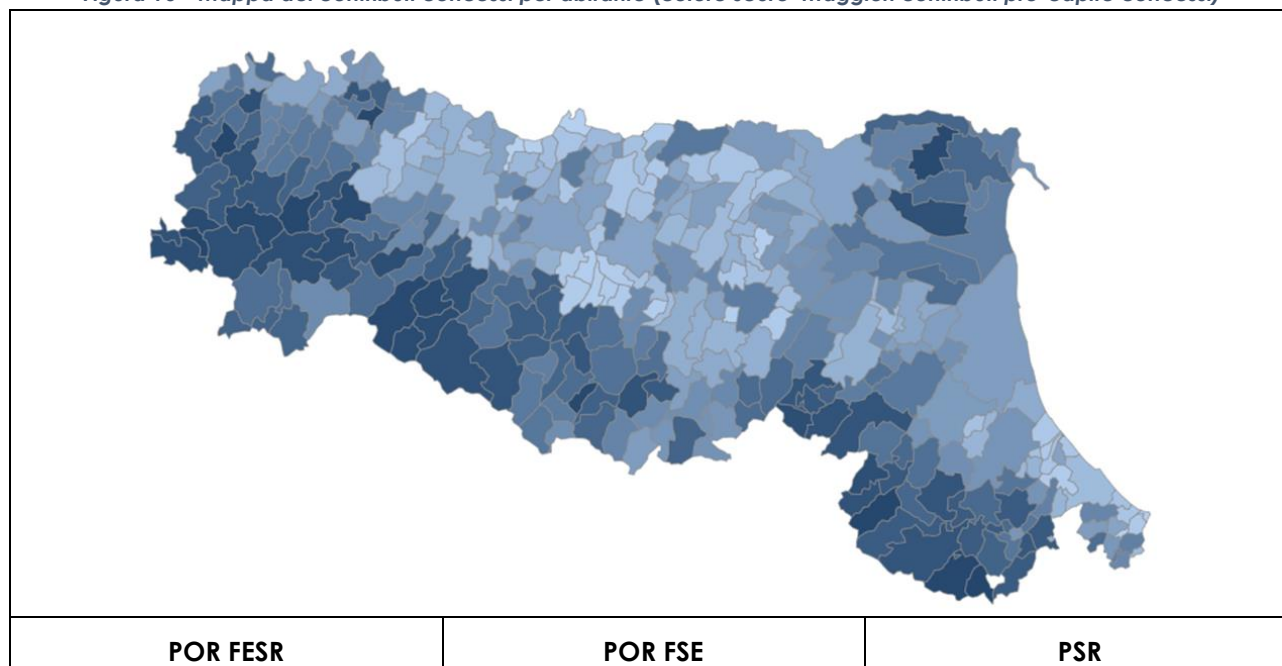
Il sistema di monitoraggio unitario georeferenziato SPRING consente di leggere la programmazione delle risorse europee dal punto di vista della distribuzione territoriale.

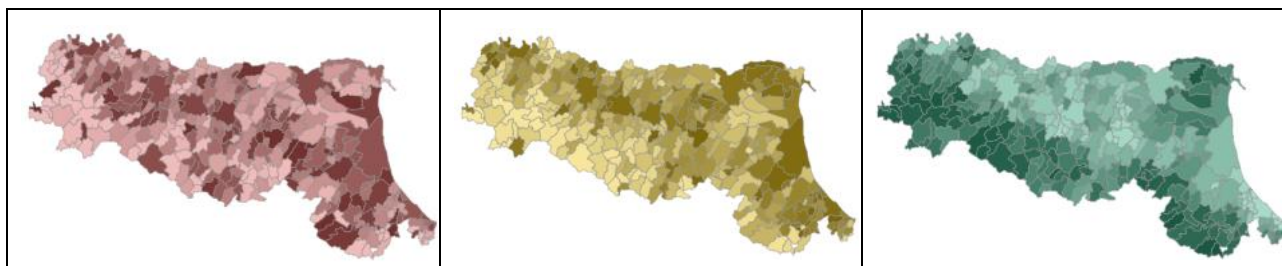
Il PSR contiene una zonizzazione del territorio rurale definita a priori, sulla base di indicatori statistici di contesto, a cui sono associate misure esclusive o diversi criteri di premialità. Il POR FESR invece non segue una territorializzazione definita a priori se non per le azioni dell'Agenda urbana e per la SNAI, attuate nei territori identificati dal DSR 2014-2020. Nel caso del POR FSE, per la natura delle azioni messe in campo, l'attenzione è nel garantire offerte formative in linea con le esigenze e le specializzazioni dei territori.

Pertanto, la lettura della distribuzione territoriale degli interventi che segue è stata elaborata a posteriori sulla base dei contributi effettivamente concessi (nel caso del PSR corrispondono circa all'85% della dotazione complessiva). Nel caso di PSR e POR FESR gli interventi sono localizzati secondo le specifiche regole dei programmi (in genere si fa riferimento alla localizzazione effettiva, quando possibile, o alla localizzazione del beneficiario dei contributi), mentre nel caso del POR FSE gli interventi sono localizzati in base alla residenza anagrafica delle persone beneficiarie finali. Le informazioni riportate si riferiscono ai contributi effettivamente concessi, che nel caso del PSR corrispondono circa all'85% della dotazione complessiva.

Osservata a livello comunale, l'intensità di aiuto (i contributi concessi per abitante) dei programmi europei è favorevole alle aree più deboli, coerentemente con l'impostazione della Politica di coesione e per lo sviluppo rurale. Come evidenziato nella mappa, i Comuni più scuri (corrispondenti a quelli con maggiori contributi pro-capite concessi) sono localizzati prevalentemente in Appennino e nel Basso ferrarese che sono anche le aree con minore densità demografica e persistente tendenza allo spopolamento. I programmi - e i diversi assi e azioni che li costituiscono - tendono invece a operare in modo complementare tra loro, anche dal punto di vista territoriale.

**Figura 16 – Mappa dei contributi concessi per abitante (colore scuro=maggiori contributi pro-capite concessi)**





*Fonte: SPRING Emilia-Romagna, dati al 31/10/2020*

Le carte evidenziano come l'uso congiunto dei tre fondi, pur nel rispetto delle specifiche caratteristiche di ognuno, consenta di agire nelle aree della regione che necessitano di una maggiore intensità di interventi di carattere strutturale.

La mappa relativa al PSR è sostanzialmente in linea con quella complessiva, evidenziando intensità di aiuto chiaramente più elevate in Appennino e nel Basso ferrarese e minori nelle città capoluogo e nei comuni più urbani e industrializzati in generale.

La distribuzione territoriale dei contributi concessi dal POR FESR è invece concentrata nell'ampia area funzionale che si sviluppa intorno alla via Emilia, non solo nelle città capoluogo di provincia e nei comuni industriali dell'area pedemontana. L'area dell'Appennino e del Basso ferrarese mostrano in questo caso, in media, una minore intensità di aiuto, sebbene con diverse eccezioni dovute a un diverso contesto produttivo.

Anche la distribuzione dei contributi del POR FSE è tendenzialmente più concentrata nei comuni di pianura, dato che dipende anche dalla quota relativamente più ampia di popolazione giovane e in età da lavoro (che rappresenta i destinatari finali delle azioni) in questi comuni rispetto a quelli montani.

Nella programmazione 2021-2027 va posta un'attenzione crescente alla ricucitura delle disparità territoriali e alla compensazione delle condizioni di svantaggio delle aree più deboli del territorio, in coerenza con gli obiettivi delineati nel Programma di mandato 2020-2025 e nel Patto per il Lavoro e per il Clima. I programmi europei hanno avuto già in passato una distribuzione favorevole alle aree più deboli, coerentemente con l'impostazione della Politica di coesione e per lo sviluppo rurale: nella programmazione 2014-2020 poco meno del 25% dei contributi concessi dai tre programmi operativi regionali sono stati destinati alle aree interne e fragili (Appennino e Basso ferrarese) a fronte di una popolazione residente in queste aree pari al 12% del totale regionale; si tratta di rafforzare a qualificare ulteriormente questa direttrice di sviluppo.

### 3 – L'APPROCCIO REGIONALE ALLA PROGRAMMAZIONE 2021-27

L'impatto della pandemia da Covid-19 sull'economia e sulla società regionali e la condivisione, attraverso la sottoscrizione del Patto per il Lavoro e per il Clima, di un nuovo progetto di rilancio e sviluppo del territorio regionale, richiedono un aggiornamento degli indirizzi per la programmazione unitaria approvati dalla Giunta regionale nel novembre 2019.

Il Documento Strategico Regionale 2021-2027 indirizza le scelte dei programmi operativi FSE, FESR, FEASR e FSC, al fine di massimizzare il contributo dei fondi europei e nazionali al raggiungimento degli obiettivi del Programma di Mandato 2020-2025, nonché contribuire alla realizzazione del **progetto di rilancio e sviluppo sostenibile** dell'Emilia-Romagna delineato dal Patto.

Pertanto, gli indirizzi per la programmazione unitaria delle politiche europee di sviluppo riguardano, da un lato, il metodo (come programmare e realizzare le politiche e gli investimenti) e, dall'altro, la direzione desiderata (gli obiettivi da perseguire). Metodo e direzione devono rafforzarsi a vicenda: le scelte su processi e strumenti di programmazione e attuazione influenzano la capacità di raggiungere gli obiettivi (ad esempio il coinvolgimento del partenariato è determinante per acquisire gli elementi di conoscenza tacita che consentono di mettere in campo misure efficaci). Il metodo deve essere coerente con la direzione auspicata: ad esempio, non si impatta positivamente sulla coesione territoriale con decisioni calate dall'alto e senza un autentico coinvolgimento dei territori.

#### 3.1 Emilia-Romagna 2030: il Patto per il lavoro e per il clima

Con la sottoscrizione del **Patto per il Lavoro e per il Clima** la Giunta regionale ha delineato e condiviso con il partenariato istituzionale, economico e sociale<sup>12</sup> un **progetto di rilancio e sviluppo** dell'Emilia-Romagna volto a generare nuovo **sviluppo** e nuovo **lavoro di qualità**, accompagnando l'Emilia-Romagna nella **transizione ecologica e digitale**, riducendo le **fratture economiche, sociali, ambientali e territoriali** e raggiungendo la piena **parità di genere**.

Un progetto fondato sulla **sostenibilità**, nelle sue tre componenti inscindibili, ovvero quella **ambientale, sociale ed economica**, che si pone l'obiettivo di superare il conflitto tra **sviluppo e ambiente**, valorizzando tutte le potenzialità e gli spazi che questa prospettiva offre al territorio e alle **nuove generazioni**.

La **qualità delle relazioni** tra istituzioni, rappresentanze economiche e sociali, il **reciproco riconoscimento** del ruolo che ciascuno dei soggetti firmatari svolge nella società, la **condivisione di obiettivi strategici** e la conseguente assunzione di **responsabilità**, sono alla base del metodo utilizzato, che conferma e rilancia l'esperienza avviata nel 2015 con la firma del **Patto per il Lavoro**. Il confronto e la condivisione rafforzano la democrazia e generano coesione, un patrimonio che questo territorio ha saputo coltivare anche nei momenti più critici e che la Giunta regionale ha scelto

---

<sup>12</sup> Regione Emilia-Romagna, Associazione Generale delle Cooperative Italiane (AGCI), Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), Associazione Nazionale dei Costruttori (ANCE), Città Metropolitana di Bologna, Coldiretti, Comitato unitario delle professioni intellettuali degli ordini e dei collegi professionali (CUPER), Commissione regionale ABI, Comune di Bologna, Comune di Cesena, Comune di Ferrara, Comune di Forlì, Comune di Modena, Comune di Parma, Comune di Piacenza, Comune di Ravenna, Comune di Reggio Emilia, Comune di Rimini, Confagricoltura, Confapi Emilia, Confapindustria, Confartigianato, Confcommercio, Confcooperative, Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), Confederazione italiana agricoltori (CIA), Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori (CISL), Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa (CNA), Confederazione Produttori Agricoli (COPAGRI), Confesercenti, Confimi Romagna, Confindustria, Confprofessioni, Confservizi, Forum Terzo Settore, Legacoop, Legambiente, Provincia di Ferrara, Provincia di Forlì-Cesena, Provincia di Modena, Provincia di Parma, Provincia di Piacenza, Provincia di Ravenna, Provincia di Reggio Emilia, Provincia di Rimini, Rete dei Comuni Rifiuti Zero, Ufficio scolastico regionale, Unioncamere, Unione delle Province d'Italia (UPI), Unione Generale del Lavoro (UGL), Unione Italiana del Lavoro (UIL), Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani (UNCEN), Università di Bologna, Università di Ferrara, Università di Modena e Reggio, Università di Parma.



di valorizzare ulteriormente per far fronte alla complessità dei nuovi scenari e intraprendere quei cambiamenti necessari per garantire alla società regionale un futuro di benessere.

Il nuovo Patto, firmato il 14 dicembre 2020, è stato elaborato anche a partire da quanto il territorio e le sue istituzioni hanno imparato da un'emergenza sanitaria che ha stravolto previsioni e priorità e dalla piena maturazione della consapevolezza che anche per l'Emilia-Romagna sia giunto il momento, non più procrastinabile, di affrontare sfide enormi: la **crisi demografica**, l'**emergenza climatica**, la **transizione digitale** e il **contrasto alle disuguaglianze**. Quattro sfide che interessano non solo la dimensione regionale e che la pandemia da Covid-19 ha reso ancora più complesse.

Per queste ragioni Il Patto assume come proprio orizzonte il **2030**, indispensabile per impostare lo sviluppo del territorio su nuove basi e allineare il percorso dell'Emilia-Romagna a quelli previsti dall'Agenda 2030, dall'Accordo di Parigi, dall'Unione europea per la riduzione delle emissioni climateranti almeno del 55% entro il 2030, dalla programmazione dei fondi europei 2021-2027 e dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

In tale visione di medio-lungo periodo, si prevede inoltre la condivisione con i firmatari del documento di accordi operativi e strategie attuative attraverso cui orientare tutte le risorse disponibili, in particolare quelle della programmazione dei fondi strutturali 2021-2027 e di Next Generation EU, per rimettere in moto l'economia e la società.

Il Patto assume quattro obiettivi strategici e quattro processi trasversali che intercettano dinamiche decisive per l'intera società regionale. Gli obiettivi sono:

1. **Emilia-Romagna, regione della conoscenza e dei saperi** - Investire in educazione, istruzione, formazione, ricerca e cultura: per non subire il cambiamento ma determinarlo; per generare lavoro di qualità e contrastare la precarietà e le disuguaglianze; per innovare la manifattura e i servizi; per accelerare la transizione ecologica e digitale
2. **Emilia-Romagna, regione della transizione ecologica** - Accelerare la transizione ecologica, avviando il Percorso regionale per raggiungere la neutralità carbonica prima del 2050 e passando al 100% di energie pulite e rinnovabili entro il 2035; coniugare produttività, equità e sostenibilità, generando nuovo lavoro di qualità
3. **Emilia-Romagna, regione dei diritti e dei doveri** - Contrastare le disuguaglianze territoriali, economiche, sociali, e di genere e generazionali che indeboliscono la coesione e impediscono lo sviluppo equo e sostenibile
4. **Emilia-Romagna, regione del lavoro, delle imprese e delle opportunità** - Progettare una regione europea, giovane e aperta che investe in qualità e innovazione, bellezza e sostenibilità: per attrarre imprese e talenti, sostenendo le vocazioni territoriali e aggiungendo nuovo valore alla manifattura e ai servizi.

I 4 processi trasversali riguardano:

- **Trasformazione digitale** - Realizzare un grande investimento nella trasformazione digitale dell'economia e della società a partire dalle tre componenti imprescindibili: infrastrutturazione, diritto di accesso e competenze delle persone
- **Un Patto per la semplificazione** - Rafforzare e qualificare la Pubblica amministrazione e ridurre la burocrazia per aumentare competitività e tutelare ambiente e lavoro nella legalità
- **Legalità** - Promuovere la legalità, valore identitario della nostra società e garanzia di qualità sociale ed ambientale
- **Partecipazione** - Un nuovo protagonismo degli enti locali, delle comunità e delle città, motori di innovazione e sviluppo, nella concreta gestione delle strategie del Patto.

Il Patto per il Lavoro e per il Clima promuove un'azione collettiva e una visione sistemica, entrambe necessarie per affrontare la complessità di sfide interconnesse e, in gran parte, di natura globale, inserendosi all'interno delle strategie del Paese e dell'Unione europea, e riconoscendo l'importanza di un approccio multilivello, nonché della capacità di integrare diverse scale di azione.

### **3.2 Il metodo identificato per la programmazione 2021-2027**

Il DSR adotta un approccio alla programmazione strategica che poggia sui seguenti pilastri:

1. coniugare l'esigenza di rilancio di breve periodo con le trasformazioni strutturali di lungo termine per rafforzare la competitività del sistema economico-produttivo e l'attrattività della regione;
2. orientare la programmazione dei fondi europei verso gli obiettivi del Patto per il Lavoro e per il Clima, nel quadro complessivo delle politiche regionali;
3. cooperare con i territori rafforzando la coesione economica, sociale e territoriale e riducendo gli squilibri, attraverso la valorizzazione delle risorse locali nella programmazione;
4. mettere al centro le persone, in particolare giovani e donne, per affermarne il protagonismo in tutti i settori quale principale fattore di equità e innovazione della società;
5. innovare le politiche pubbliche e gli strumenti per promuovere investimenti, garantire protezione e opportunità e rafforzare la capacità istituzionale per uno sviluppo sostenibile, equo e duraturo.

#### **3.2.1 Rilancio, resilienza e trasformazione**

Alla luce della particolare congiuntura post Covid-19, la programmazione 2021-2027 assume un doppio orizzonte temporale con diversi canali di finanziamento prioritari:

- un **orizzonte di breve termine**, concentrato su misure anticicliche per la tenuta del sistema economico-sociale e la sua resilienza. A queste finalità, oltre a quanto già messo in campo nel 2020 con risorse europee, nazionali e regionali, concorrono prioritariamente le risorse dello strumento REACT-EU (la cui programmazione in Italia non è ancora definita);
- un **orizzonte di medio e lungo termine**, concentrato sulle misure di trasformazione strutturale del sistema regionale verso alcune direzioni prioritarie: transizione ecologica, trasformazione digitale, contrasto alle disuguaglianze territoriali, economiche, sociali, di genere e generazionali che indeboliscono la coesione e impediscono lo sviluppo equo e sostenibile, prioritariamente attraverso un investimento senza precedenti sulle persone, sulle loro competenze e sulla loro capacità, rimettendo al centro il lavoro di qualità e il valore dell'impresa, dalle piccole alle più grandi, e con esso del pluralismo imprenditoriale e diffuso che insieme al dinamismo del Terzo Settore caratterizza questa regione. A tal fine, le risorse europee a gestione regionale (FESR, FSE+, FEASR<sup>13</sup>), insieme al Fondo sviluppo e coesione (FSC) nazionale, rappresentano la principale leva finanziaria della Regione, a cui si aggiungono in modo complementare la progettualità Interreg e ulteriori risorse nazionali ed europee da intercettare e attrarre nel territorio regionale.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) rappresenta una cerniera tra i due orizzonti, consentendo un'iniezione straordinaria di risorse per assicurare una rapida ripresa economica, orientata ad accompagnare riforme strutturali di lungo periodo (aggancio al semestre europeo) e sostenere la doppia transizione - ecologica e digitale.

---

<sup>13</sup> Sulla base delle informazioni disponibili alla data di chiusura di questo Documento, è improbabile la conferma di programmi di sviluppo rurale regionali dopo il biennio transitorio 2021-22.

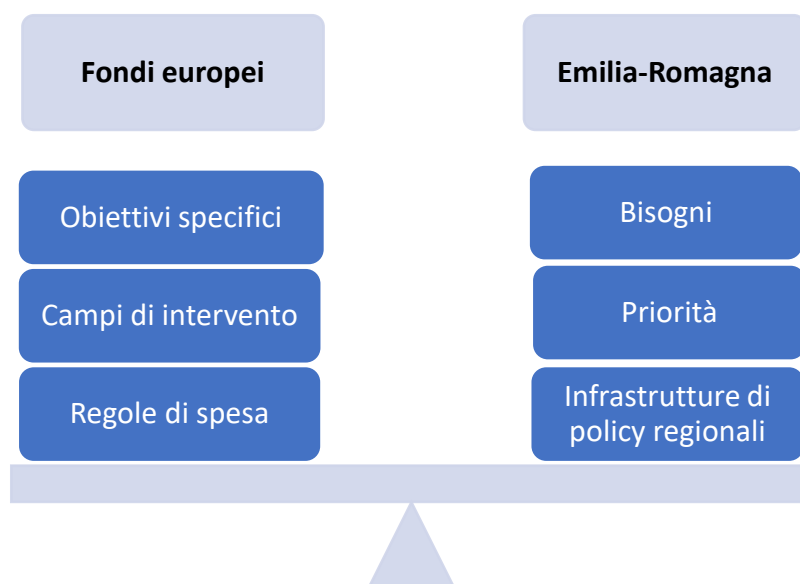
### 3.2.2 Fondi europei e strategia regionale

La strategia di sviluppo regionale è finalizzata al raggiungimento dei 4 obiettivi del Patto per il Lavoro e per il Clima e ad una piena attuazione dei 4 processi trasversali.

Il valore della programmazione europea di livello regionale è duplice. Permette di investire risorse certe e pluriennali rispondendo alle potenzialità di sviluppo e al bisogno di coesione di un determinato territorio, ma anche di riconoscersi in principi comuni e condividere obiettivi di *policy*, contribuendo a realizzare il progetto di integrazione europea.

Allo stesso tempo, programmare risorse europee significa rispondere a un complesso sistema di regole, necessarie per coniugare la gestione decentrata con la responsabilità ultima della Commissione in merito all'efficiente utilizzo delle risorse di fronte al Consiglio e al Parlamento europeo.

La strategia di sviluppo regionale si inserisce pienamente in quella europea. Fa proprie, in particolare, le priorità del *Green Deal* e quelle dell'Agenda 2030 dell'ONU e, a partire dalle regole di derivazione europea e nazionale, le declina territorialmente nel confronto sistematico con il partenariato istituzionale economico e sociale, valorizzando le "infrastrutture di *policy*" costruite negli anni.



Considerando il campo d'azione proprio di ciascun Obiettivo di *policy* europeo e i Regolamenti approvati, i fondi europei a gestione regionale possono finanziare un ampio ventaglio di azioni riconducibili ai quattro obiettivi strategici del Patto e alle linee di intervento in cui sono articolati – a volte più fondi possono finanziare la stessa azione, più spesso invece possono agire in modo complementare - quasi sempre in maniera concorrente con altre risorse nazionali, regionali e locali. Il DSR, quindi, orienta le scelte regionali di concentrazione e specializzazione dei diversi fondi e programmi gestiti, tenendo conto di:

- risorse limitate rispetto ai fabbisogni e alla capacità del sistema regionale di cogliere le opportunità offerte;
- regole di concentrazione tematica imposte dai regolamenti dei Fondi FESR, FSE+, FEASR;
- regole di spesa dei fondi strutturali, durata della programmazione e regola di disimpegno automatico N+3, norme sugli Aiuti di stato, ecc.;
- possibilità di attivare sinergie con altre risorse disponibili, sia nel bilancio regionale sia provenienti da altre programmazioni nazionali ed europee;

- opportunità di assicurare continuità alle infrastrutture di *policy* regionali, costruite e rafforzate negli anni attraverso i fondi strutturali, per consolidarne gli impatti, tenendo conto dei risultati raggiunti.

La tabella che segue, a partire dalle informazioni al momento disponibili rispetto a fondi e programmi non gestiti direttamente dalla Regione, evidenzia come i quattro obiettivi del Patto per il Lavoro e per il Clima possano essere perseguiti attivando l'intera "tastiera" della programmazione. Per i fondi a gestione regionale (FESR, FSE+, FEASR, FSC) l'intensità e le concrete modalità di incrocio verranno stabilite nei Programmi operativi, sulla base degli indirizzi forniti di seguito nel capitolo 4. Per le altre risorse europee attribuite all'Italia (REACT-EU, *Recovery Fund*, la cui allocazione è ancora in corso di definizione), e per quelle dei programmi a gestione diretta della Commissione europea, la concretizzazione degli incroci dipenderà anche dalla capacità progettuale del sistema regionale.

<b>Patto per il lavoro e il clima</b>	<b>FESR</b>	<b>FSE</b>	<b>FSC</b>	<b>FEASR - FEAMPA</b>	<b>REACT-EU</b>	<b>PNRR</b>	<b>CTE</b>	<b>FONDI CE</b>	<b>RISORSE ORDINARIE</b>
<b>Emilia-Romagna, regione della conoscenza e dei saperi</b> - Investire in educazione, istruzione, formazione, ricerca e cultura: per non subire il cambiamento ma determinarlo; per generare lavoro di qualità e contrastare la precarietà e le disuguaglianze; per innovare la manifattura e i servizi; per accelerare la transizione ecologica e digitale									
<b>Emilia-Romagna, regione della transizione ecologica</b> - Accelerare la transizione ecologica per raggiungere la neutralità carbonica prima del 2050 e passare alle energie pulite e rinnovabili entro il 2035; coniugare produttività, equità e sostenibilità, generando nuovo lavoro di qualità									
<b>Emilia-Romagna, regione dei diritti e dei doveri</b> - Contrastare le disuguaglianze territoriali, economiche, sociali, e di genere e generazionali che indeboliscono la coesione e impediscono lo sviluppo equo e sostenibile									
<b>Emilia-Romagna, regione del lavoro, delle imprese e delle opportunità</b> - Progettare una regione europea, giovane e aperta che investe in qualità e innovazione, bellezza e sostenibilità; per attrarre imprese e talenti, sostenendo le vocazioni territoriali e aggiungendo nuovo valore alla manifattura e ai servizi									
<b>Trasformazione digitale - Patto per la semplificazione - Legalità - Partecipazione</b>									

### 3.2.3 Sviluppo territoriale integrato

Nonostante le forti differenziazioni geografico/ambientali e insediative, l'Emilia-Romagna presenta un grado di coesione economico-sociale superiore a molte altre regioni italiane ed europee. Il modello di sviluppo diffuso e policentrico che ha caratterizzato la crescita dalla seconda metà del secolo scorso, tuttavia è cambiato negli ultimi decenni, anche scontando l'effetto dei diversi periodi di recessione congiunturali. Negli ultimi decenni la dinamica produttiva, ma anche quella demografica, è stata più forte nelle aree urbane più connesse alle reti internazionali a scapito di altre aree che, se non adeguatamente accompagnate, rischiano di diventare periferiche e marginali. Basti pensare che mentre negli anni Novanta del secolo scorso i comuni più grandi (con più di cinquanta mila abitanti) perdevano popolazione, tra il 2000 e il 2010 hanno assorbito quasi il 30% dell'aumento di popolazione regionale, la percentuale è poi salita oltre il 70% nell'ultimo decennio, seppure nel contesto di aumento di popolazione nel complesso più debole.

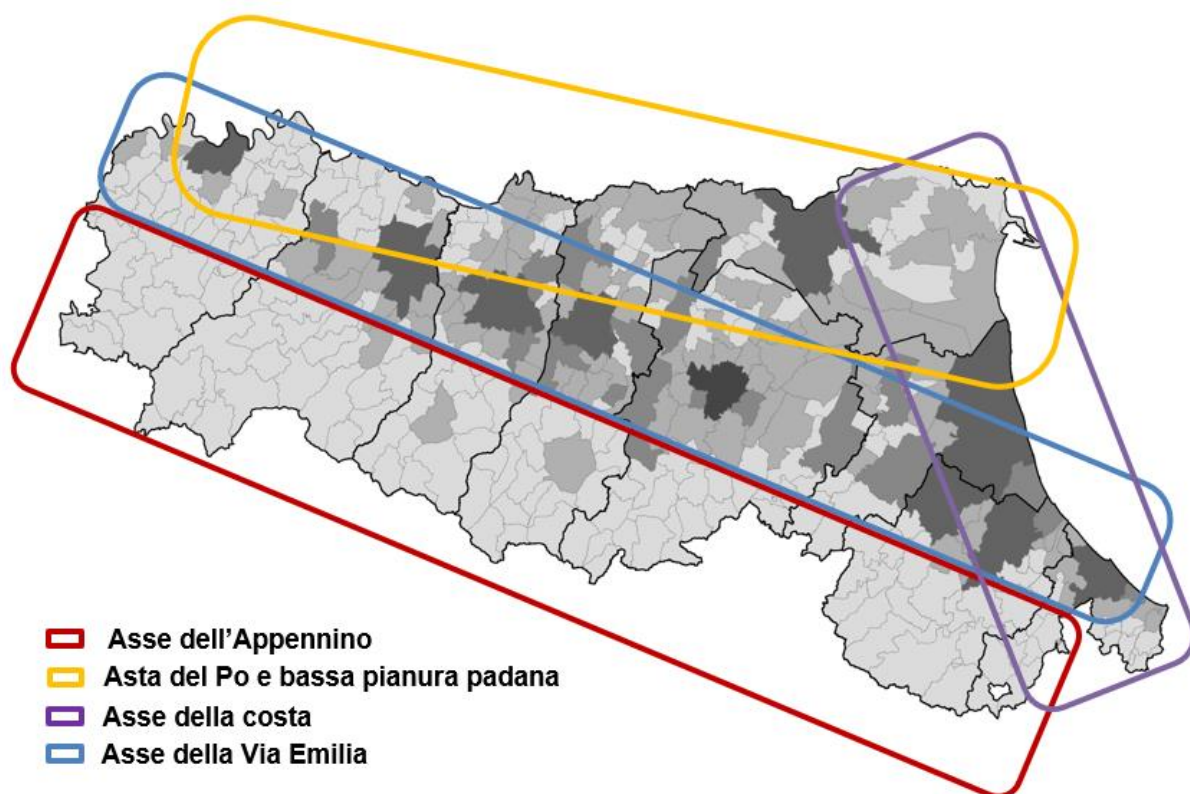
Il Programma di mandato 2020-2025 della Giunta Regionale e il Patto per il Lavoro e per il Clima hanno messo al centro il **valore della prossimità e la ricucitura delle distanze territoriali**, assumendo l'obiettivo strategico di **ridurre gli squilibri territoriali** attraverso un insieme di politiche integrate a livello territoriale che impegnino congiuntamente tutte le leve regionali nell'attivazione e gestione di un'azione sinergica.

In tutto il mondo assistiamo ad un divaricamento tra aree urbane e aree rurali, interne e montane, tra centri e periferie delle città. In Emilia-Romagna oggetto prioritario è contrastare questa tendenza. Per ricucire le diseguaglianze territoriali, soprattutto della montagna e delle aree più periferiche, la Regione Emilia-Romagna intende rafforzare l'impianto universalistico dei servizi, qualificandoli e garantendoli a tutta la popolazione; integrare le periferie a città più aperte e diffuse; progettare città più verdi e aree montane e rurali più attrezzate, valorizzando identità e potenzialità dei singoli territori e dei singoli luoghi per attivare nuovi processi di sviluppo sostenibile.

Così come politiche dell'Unione europea indifferenziate per tutti gli Stati e le regioni non sarebbero efficaci ed eque, né in Italia si possono disegnare politiche uguali per tutte le regioni, così le politiche regionali devono confrontarsi con le diversità territoriali dell'Emilia-Romagna. Compito delle politiche territoriali, pertanto, è interpretare le diversità della regione, garantendo risposte adeguate ai fabbisogni specifici e valorizzando specializzazioni e vocazioni di ciascun territorio. L'approccio orientato ai luoghi (*place-based*) è un principio trasversale che pervade l'intera programmazione e implica un continuo confronto col territorio, al di là delle strategie integrate di sviluppo locale che saranno attivate in aree specifiche (si veda oltre, Capitolo 6).

La programmazione 2021-2027 farà riferimento ai quattro grandi ambiti territoriali dell'Emilia-Romagna: le **aree montane**, l'**asta del fiume Po** con la **bassa pianura padana**, il sistema della **costa** e il sistema della **via Emilia**.

*Figura 17: Macro-ambiti per lo sviluppo territoriale dell'Emilia-Romagna*



Fonte: Elaborazioni Regione Emilia-Romagna

La programmazione unitaria per il periodo 2021-2027 si fonda sulle specificità di ciascun ambito per valorizzarne gli asset distintivi, anche attraverso una più chiara lettura territoriale delle politiche strutturali. In questo contesto, trovano interesse le politiche volte a potenziare cluster e risorse esistenti, ma anche lo sviluppo di reti lunghe tra territori con diversi potenziali e diversi bisogni, spesso complementari.

### **Asse dell'Appennino e aree interne**

Le aree montane e quelle interne (che includono anche il Basso ferrarese) rappresentano quasi metà della superficie della regione (47%), sebbene vi risiedano soltanto poco più di 550 mila persone, pari al 12% della popolazione regionale. In queste aree, infatti, si registra un accentuato fenomeno di spopolamento, con una densità di popolazione pari a circa un quarto di quella media regionale. Sono caratterizzate da una presenza di servizi alla cittadinanza spesso insufficiente, da una viabilità che rende più difficili gli spostamenti e da una maggior carenza di infrastrutture digitali, oltre che dalla lontananza dai centri di servizio e di competenza, che rendono più oneroso e complesso vivere, studiare e fare impresa. Allo stesso tempo qui si concentrano importanti produzioni primarie e stock di risorse naturali che hanno bisogno di essere salvaguardate e valorizzate, anche in chiave di presidio e sicurezza territoriale e di contrasto al cambiamento climatico.

Miglioramento dei servizi, completamento delle infrastrutture di comunicazione (ricezione del segnale digitale e di telefonia mobile), salvaguardia e valorizzazione delle risorse territoriali, rigenerazione e rifunzionalizzazione del patrimonio pubblico, anche in chiave di attivatore di servizi, e rivitalizzazione dell'economia locale sono le principali direttrici di sviluppo definite dalla Giunta nel Programma di mandato e nel Patto per il Lavoro e per il Clima per queste aree. Attraverso un'azione di sostegno e promozione integrata e di sistema, con la prosecuzione della sperimentazione delle aree interne - non solo nel quadro della Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI) - e una nuova **Legge regionale per la montagna**, quale aggiornata cornice di riferimento per riconoscerne la specificità, si assume la priorità di ridurre le disuguaglianze, ricucire le fratture territoriali che minacciano la coesione anche della nostra regione e contrastare lo spopolamento. La nuova legge per la montagna dovrà anche prevedere un piano di servizi, pubblici e privati fondamentali sia per la vita dei residenti, sia per invertire la condizione di marginalità e aumentare l'attrattività, anche turistica". Tale piano sarà prodotto anche per le aree interne non ricomprese nei territori montani.

Per rendere più attrattive queste aree, la Regione intende rafforzare l'impianto universalistico dei servizi essenziali, qualificandoli e investendo su **accessibilità e prossimità** per garantirli a tutta la popolazione, a partire da quelli sociosanitari, con particolare attenzione ai presidi sanitari territoriali, alla telemedicina e all'assistenza domiciliare, e da quelli per l'infanzia e l'istruzione. Contemporaneamente alla luce dell'esperienza della pandemia e tenuto conto che l'infrastruttura a banda larga rappresenta il fattore più rilevante, che influisce in maniera determinante sulle condizioni di sviluppo nei prossimi anni, soprattutto per il nostro Appennino, è realistico porsi obiettivi precisi, raggiungibili e misurabili per ridurre prioritariamente il divario digitale, migliorando le infrastrutture, i servizi digitali e di telefonia mobile, a supporto di uno sviluppo sostenibile che garantisca le stesse opportunità a tutti i cittadini, in tutti i territori, anche attraverso l'incentivazione per la connettività e l'acquisto di tecnologie informatiche; fermo restando che le infrastrutture e la mobilità hanno in questi territori una forte valenza di inclusione. Alcune di queste iniziative hanno già trovato concretizzazione: ad esempio con il Bando Montagna 2020 che eroga incentivi per l'acquisto e la ristrutturazione dell'abitazione a giovani famiglie che vivano o si vogliano trasferire in montagna; con gli incentivi per abbattere il costo di abbonamento per il trasporto degli studenti; oppure con il bando in attuazione della Legge regionale 5/2018.

La **gestione del territorio** deve temperare azioni di salvaguardia tramite una pianificazione puntuale e organica di interventi di gestione e cura del territorio inclusa una regolare manutenzione

di fiumi, boschi e strade, che renda esplicito il fatto che la manutenzione del territorio non costituisce un costo bensì un investimento – come la realizzazione di un Piano di investimenti strategici per contrastare il dissesto idro-geologico, gli interventi per garantire la manutenzione stradale, anche in relazione a ponti, viadotti e altri manufatti, l'adozione del Piano 2022-26 per prevenire gli incendi boschivi –, azioni di valorizzazione dei beni naturali e ambientali, anche di messa a valore dei servizi ecosistemici, la promozione della gestione sostenibile delle foreste e della filiera legno-bosco, in linea con la Strategia nazionale forestale, e a fini turistici, con la valorizzazione delle aree protette - a partire dai Parchi e dalle due Riserve Uomo e Biosfera (MaB) Unesco Delta del Po e Appennino Tosco-Emiliano -, dell'Alta Via dei Parchi e della rete escursionistica e ciclabile. La messa in sicurezza di questa porzione rilevante e delicata di territorio regionale costituisce una priorità nell'ambito delle politiche di difesa del suolo e un processo indispensabile per lo sviluppo sostenibile della montagna e dell'intera Emilia-Romagna. Investire nella sicurezza territoriale vuol dire non solo mitigare il rischio ed ottimizzare la spesa, ma anche garantire uno sviluppo economico e pienamente sostenibile di un territorio, la sua attrattività e il benessere dei cittadini che lo abitano, portare alla creazione di imprese e di nuovi posti di lavoro, soprattutto in ambiti più svantaggiati come quelli collinari e montani.

La **revitalizzazione dell'economia locale e il sostegno alla competitività** dei sistemi produttivi e delle filiere debbono essere sostenute con misure di incentivo orizzontale (ad esempio, come è stato fatto per l'abbattimento dell'Irap per le imprese) e misure di incentivo specifiche, per nuovi investimenti, per valorizzare il patrimonio ambientale, recuperare e riqualificare il patrimonio culturale e produttivo dismesso e il patrimonio edilizio esistente. In ambito agricolo, turistico e del commercio è importante inoltre progettare azioni specifiche di riqualificazione delle strutture, di promozione delle cooperative di comunità, dei bio-distretti e della multifunzionalità agricola, anche con il sostegno del programma Leader, nonché azioni per incentivare il commercio e il turismo nelle zone appenniniche. Al fine di rendere più attrattivo l'intero territorio regionale, una maggiore attenzione sarà garantita alla promozione dell'innovazione di questi territori, assegnando un ruolo più incisivo alla Rete Alta tecnologia, ai Tecnopoli e ai CLUST-ER.

Accanto a questi indirizzi, la Regione si pone anche un obiettivo di **rafforzare la governance e le capacità amministrative locali**, con la creazione di servizi per rafforzare la capacità di Comuni e Unioni di definire strategie di sviluppo e accedere pienamente ai bandi e alle opportunità.

### **Asta del Po e bassa pianura padana**

L'**asta del fiume Po e bassa pianura padana** comprende i comuni rivaschi delle province di Piacenza, Parma e Reggio Emilia e i comuni posizionati verso il confine nord della regione nelle province di Modena, Bologna e Ferrara, fino all'area del delta del Po. Soprattutto nella sua parte centro orientale si tratta di un territorio distante dall'asse centrale della Via Emilia poco collegato a causa dell'assenza di interconnessioni tra i principali corridoi ferroviari ed autostradali che lo attraversano: oltre al nodo logistico del piacentino, il collegamento autostradale e ferroviario con il Brennero e con Padova. Inoltre, l'asta ha proprio nel fiume Po un potenziale asse di mobilità e collegamento, anche con il mare. È composto in gran parte da comuni piccoli, che negli ultimi anni hanno registrato una diminuzione della popolazione residente, nonostante un'incidenza mediamente elevata di popolazione straniera.

L'area presenta caratteristiche non omogenee, con sistemi produttivi di eccellenza quali logistica, meccanica e mecatronica, biomedicale, agroalimentare, oltre a potenzialità turistiche importanti sulla costa e sull'intera asta. Nonostante questo, l'area presenta elementi di perifericità, con una forte vulnerabilità ai rischi idrogeologici, aggravati in questi ultimi anni, una mancanza di opere di connessione per la viabilità sia est/ovest che nord /sud, una presenza di servizi non omogenea. La sicurezza idraulica di questi territori è ormai la prima condizione per assicurarne l'attrattività, assieme



alle infrastrutture per la mobilità. Nell'area del Delta del Po questi fenomeni sono ancora più accentuati, tanto da essere considerata tra le aree interne in maggiore sofferenza in regione. Con il rafforzarsi delle dinamiche di agglomerazione, questo territorio perde posizioni rispetto alle aree centrali della regione, non solo in termini demografici ma anche economico-sociali.

Con la recente approvazione della riserva MaB UNESCO Po Grande (che comprende anche i comuni rivieraschi lombardi e del rodigino), che segue la Riserva della Biosfera del Delta del Po riconosciuta nel 2015, si conferma la vocazione del territorio quale laboratorio per assicurare un'equilibrata convivenza con gli ecosistemi che viviamo. La strategia di sviluppo regionale intende rafforzare la vocazione naturalistica di questo territorio attraverso il miglioramento della qualità delle acque e delle aree verdi e la valorizzazione delle aree protette, a partire dal parco del Delta del Po quale area di interesse naturalistico nazionale e internazionale. In questa direzione va anche la promozione della fruizione lenta del territorio sia per il *tempo libero* che per il turismo, a partire dal completamento della ciclovvia Venezia-Torino (Ven-to), inserita nella rete Eurovelo e della ciclovvia Adriatico-Ionica che si snoda lungo e verso la costa dalle regioni adriatiche italiane.

Accanto alla valorizzazione dei territori, occorre intervenire anche sulla qualificazione e l'innovazione dei servizi alla popolazione in grado di consentire il rafforzamento delle identità di comunità ed una maggiore prossimità ed integrazione con le aree a più alta attrattività.

Il tema della sicurezza territoriale e della mitigazione dei rischi naturali, fortemente condizionati anche dagli effetti del cambiamento climatico, resta centrale per la gestione sostenibile di questo territorio. In questo ambito, nei prossimi anni saranno aggiornati gli strumenti di pianificazione territoriale dedicati. Tenendo conto dei delicati equilibri ambientali, l'asta del Po, in particolare nella parte più a valle, può essere maggiormente inserita nel sistema intermodale della mobilità padana, con la promozione della navigazione interna a corrente libera e l'adeguamento dell'idrovia ferrarese. D'altro canto, il tema del rafforzamento infrastrutturale dell'asse cispadano deve essere inteso come occasione per un piano di sviluppo più complessivo in grado di ridefinire le relazioni territoriali nel contesto regionale e sovraregionale, per ridurre laddove presenti alcuni caratteri di marginalità e svantaggi localizzativi per le imprese e i nuovi investimenti.

La scelta del Governo di destinare finanziamenti al progetto di navigabilità del fiume Po' rappresenta, assieme ad altre opere già decise dalla regione (Idrovia) e a quelle previste dal PNRR, la futura direttrice di valorizzazione e sviluppo di questa asta. Pertanto, è necessario affiancare a tali iniziative una progettazione complessiva di sviluppo economico ambientale in grado di garantire fruibilità e sicurezza della nuova via d'acqua.

In questo asse rientra anche gran parte dell'area del Sisma del 2012, sulla quale anche nei prossimi anni la Regione manterrà un'attenzione particolare. Il processo di ricostruzione privata è pressoché completato, ma resta il tema di quella pubblica, della rifunionalizzazione di importanti contenitori e di rivitalizzazione dei centri storici, attraverso un utilizzo integrato delle risorse per la ricostruzione, dei fondi europei e delle risorse del PNRR.



### *Rivitalizzazione e resilienza: il focus sull'area del sisma 2012*

La Regione intende confermare la massima attenzione sull'area del sisma del 2012, per completare la ricostruzione - in particolare quella pubblica - guardando oltre la dimensione fisica e puntando a qualità e attrattività economica e sociale dei centri urbani. Un approccio che si propone di contrastare i trend demografici negativi che caratterizzano alcune aree intermedie, non immediatamente prossime alle polarità urbane principali - fra esse il cratere del sisma – promuovendo la crescita di nuove reti di cooperazione e ripristinando il capitale sociale e relazionale depauperato dagli eventi catastrofici.

Il recupero sociale ed economico dei centri storici, in particolare, richiede di cogliere queste sfide puntando a una ri-funzionalizzazione dei contenitori urbani restaurati, basata su utilizzi efficaci e sostenibili. L'obiettivo è riabitare la rete dei centri storici, ricreando spazi attrattori – commerciali, culturali, di servizi - che facilitino la crescita di attività di valore economico e sociale fondate sulla creatività, facendo leva sull'innovazione d'impresa, la cultura, la qualità del paesaggio rurale unico nel suo genere - attraverso l'importante rete idraulica per la sicurezza ambientale della bonifica – e le infrastrutture di connessione.

La ricostruzione e il restauro del patrimonio edilizio pubblico deve promuovere non solo prassi costruttive vocate a sicurezza e sostenibilità, ma condizioni infrastrutturali in grado di ospitare quelle funzioni che il confronto partecipato con gli stakeholder territoriali individuerà.

La sinergia fra supporto regionale e capacità progettuale espressa dal sistema territoriale consiste nell'identificare e promuovere azioni innovative generatrici di valore pubblico e competitività territoriale. Il modello è quello di una città abilitante che contribuisce a perseguire gli obiettivi dell'Agenda 2030, in cui le autorità urbane e le reti sociali utilizzano le trasformazioni digitale e green per promuovere innovazioni che creino economia e socialità, accrescendo la qualità ambientale e paesaggistica e la resilienza ai rischi. Si tratta in particolare di perseguire, anche mediante azioni di progettazione partecipata (ad es. sul modello dei Laboratori aperti dell'agenda urbana):

- una migliore infrastrutturazione del territorio per un'integrazione funzionale più robusta sia di spazi urbani e rurali a livello locale, sia delle connessioni di maggiore scala;
- un più efficace accesso ai servizi della PA, che consenta altresì un'organizzazione della mobilità meno impattante;
- la messa a disposizione degli attori sociali ed economici di spazi di *coworking* e co-progettazione che facilitino la crescita di start-up innovative, nel campo dell'economia circolare e sociale, in cooperazione con i poli della conoscenza e della tecnologia e le imprese dei cluster territoriali;
- la messa a valore dei servizi ecosistemici, mediante progetti di infrastrutturazione ecologica e azioni di sensibilizzazione della comunità, in particolare sulla gestione dei rischi climatico, idraulico e sismico e sul miglioramento e riqualificazione del paesaggio.

Si tratta di campi di azione che nel loro insieme devono consentire di cogliere l'opportunità - rappresentata dalla ricostruzione pubblica - di volano di ripresa economica e di ritessitura delle reti cooperative fra gli attori, per definire il mix ottimale di interventi sugli spazi pubblici recuperati e tuttora "sospesi" per un futuro più sostenibile.

### **Asse della costa**

L'idea portante per la promozione dello sviluppo dell'ambito territoriale della costa nei prossimi anni ruota intorno al concetto di **distretto turistico sostenibile**, con interventi quali la prosecuzione del

grande progetto di riqualificazione urbano/naturalistica dei lungomare (*waterfront*), il potenziamento del servizio ferroviario Metromare e altri interventi integrati per la mobilità sostenibile e la mobilità leggera, l'aumento del livello della connettività digitale, il sostegno alla riqualificazione delle strutture ricettive per accrescere ulteriormente gli standard di servizi ai turisti, la diversificazione dell'offerta nei segmenti culturali e sportivo, anche attraverso nuove infrastrutture e l'organizzazione di grandi eventi. Si tratta di una vera e propria strategia integrata che coinvolge pubblico e privati, agendo sulle diverse dimensioni fisiche e immateriali, e che può essere ulteriormente rafforzata attraverso l'innovazione delle filiere come prospettato dalla Strategia regionale di specializzazione intelligente.

Sarà strategica l'individuazione di uno strumento di programmazione unitario in grado di aggiornare il Piano costa e difesa del litorale con l'obiettivo di integrare la manutenzione ordinaria e gli interventi strutturali complessi e di area vasta, riconducendo a obiettivi comuni gli interventi effettuati dalle diverse strutture regionali e sovraregionali, che a diverso titolo e con diverse finalità partecipano alla gestione della costa e delle acque interne, affinché si valutino, sulla base di proposte progettuali sorrette da studi specifici o sperimentali e opportune modellazioni che mettano le strutture tecniche regionali in condizione di verificarne l'adeguatezza, le migliori soluzioni tecniche e le proposte anche innovative finalizzate a ridurre l'esposizione a rischio dei litorali e l'aumento del livello di sicurezza degli arenili e dei territori retrostanti, e quindi a meglio garantire l'integrità dei lidi emiliano-romagnoli, affetti dal fenomeno dell'erosione costiera. È inoltre fondamentale prevedere investimenti strutturati per quanto riguarda il dragaggio e la manutenzione ordinaria e straordinaria dei porti regionali. Le attività di monitoraggio, analisi e sviluppo di dati hanno permesso alla Regione di realizzare un Sistema Informativo geografico specifico per la Costa e un Sistema Gestionale per Celle Litoranee, finalizzate allo sviluppo delle conoscenze e alla gestione ottimale degli interventi di difesa del litorale.

Particolarmente importante sarà la promozione dello sviluppo dell'area del Porto di Ravenna, anche con l'attivazione del sistema territoriale della zona logistica speciale finalizzata a creare condizioni favorevoli in termini economici, finanziari e amministrativi per lo sviluppo delle imprese già operanti nonché l'insediamento di nuove imprese. A tale riguardo, nei bandi regionali per il sostegno e l'attrattività degli investimenti, potranno essere definite priorità per quelli del settore logistico ricadenti in queste aree.

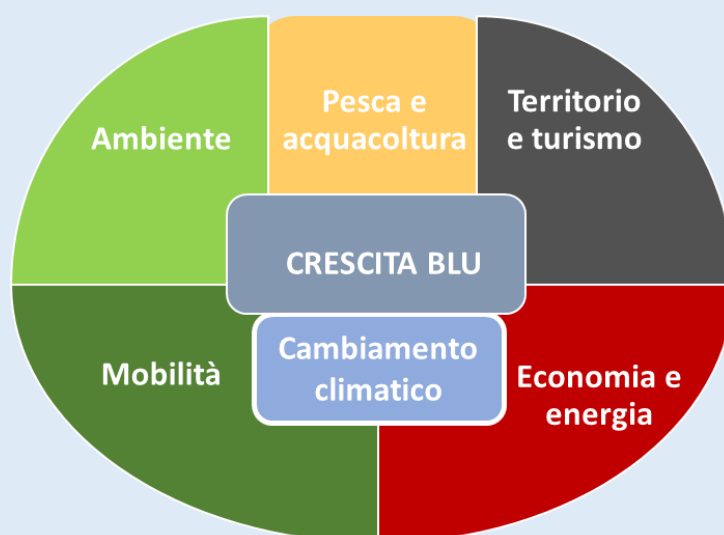
### *L'economia blu per lo sviluppo sostenibile della riviera adriatica*

La crescita blu è una delle leve per uno sviluppo sostenibile ed equo dei settori marino e marittimo e del territorio costiero e per favorire la transizione verso un'economia circolare e un uso sostenibile delle risorse.

Mare pulito e uso sostenibile delle risorse marine in ottica circolare sono condizioni fondamentali per lo sviluppo delle specializzazioni produttive regionali legate al mare (pesca e acquacoltura, manifattura marittima, turismo costiero, logistica e trasporto sostenibile) con potenzialità di crescita a livello internazionale. Il peso delle attività economiche legate al mare è assolutamente rilevante nelle province costiere della regione.

Il mare, inteso come ecosistema complesso ma anche come spazio marittimo, mantiene ancora un ampio potenziale di opportunità da valorizzare anche per rendere più sostenibile il modello di produzione e consumo regionale (dalle energie rinnovabili, alla logistica, alla valorizzazione della bioeconomia). Il tema della crescita blu (*blue growth*) è previsto nella nuova Strategia regionale di specializzazione intelligente come uno degli ambiti tematici intersettoriali prioritari su cui investire per valorizzare questo potenziale di innovazione.

**Figura 18: Intersezioni settoriali dell'economia blu**



Fonte: ART-ER

Allo stesso tempo, l'ambiente marino e costiero rappresenta un patrimonio da salvaguardare, sia riducendo gli effetti indesiderati della pressione antropica sia in relazione agli effetti del cambiamento climatico. È cruciale il tema delle interazioni terra-mare, anche nell'ambito di strategie di adattamento ai rischi naturali.

Una valorizzazione sostenibile dell'economia blu richiede un approccio strategico – orientato all'innovazione e con orizzonte di lungo periodo; integrato - per evitare sovrapposizioni e discordanza tra le diverse politiche di settore (ambiente e difesa della costa, energia, turismo balneare e costiero, pesca e acquacoltura, trasporti e logistica, ecc.) e per favorire i co-benefici dell'azione pubblica; aperto alle collaborazioni interregionali, con un'ottica di bacino marittimo. L'area adriatica e il più ampio bacino mediterraneo sono, quindi, i riferimenti d'area vasta per lo sviluppo sostenibile dell'economia blu dell'Emilia-Romagna. I programmi di cooperazione territoriale europea e gli altri programmi a gestione diretta della CE offrono importanti opportunità da cogliere, in coerenza con le priorità del piano di azione della Strategia macroregionale adriatico-ionica. In particolare, nell'ambito del programma *Horizon Europe*, la Missione *Starfish*, dedicata agli oceani e ai mari ha individuato cinque temi principali (colmare la mancanza di conoscenze e di un legame con

il mondo degli oceani da parte dei cittadini e in particolare dei bambini, de-carbonizzare gli oceani, eliminare l'inquinamento acustico e plastico, rigenerare gli ecosistemi marini e rinnovare la governance) per il raggiungimento degli obiettivi comuni in linea con il Goal 14 dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.

### **Asse della Via Emilia**

Il sistema territoriale che si articola lungo la Via Emilia è storicamente il cuore urbano della regione, in cui si concentrano le maggiori dotazioni infrastrutturali e i servizi di rango superiore. Dal punto di vista della programmazione, questo ambito si estende anche alle aree urbane di Ravenna e Ferrara, che non sono localizzate lungo la Via Emilia, e si sovrappone col sistema lineare della costa romagnola. In questa versione estesa, il sistema metropolitano diffuso dell'Emilia-Romagna può competere con le aree metropolitane europee.

Il sistema produttivo che si sviluppa intorno alla Via Emilia, il sistema degli Atenei e dei centri di ricerca, le infrastrutture dell'ecosistema dell'innovazione sono i principali punti di forza per l'attrazione di imprese e talenti e l'apertura internazionale dell'intero territorio regionale.

Come nel resto del mondo, le città, da un lato, sono motore di innovazione e sviluppo economico, dall'altro, mostrano in maniera più evidente i limiti alla sostenibilità dello sviluppo, sia in termini ambientali – inquinamento atmosferico ed emissioni climalteranti, consumo di suolo ed esposizione ai rischi naturali –, sia in termini sociali, con l'aumento delle disuguaglianze e delle difficoltà di garantire servizi adeguati nelle periferie. Se quest'ultimo termine ha una portata relativamente limitata per le città dell'Emilia-Romagna, la questione ambientale assume invece una rilevanza specifica proprio per la natura policentrica del sistema territoriale.

L'intervento regionale, in questo ambito territoriale, insisterà prioritariamente sulle seguenti dimensioni:

- **rigenerazione urbana**, attraverso il recupero del patrimonio edilizio e delle aree produttive dismesse, la riqualificazione degli spazi pubblici, la ristrutturazione e messa in sicurezza degli edifici pubblici, la rigenerazione della rete dei servizi, la sicurezza urbana;
- **economia circolare, mobilità sostenibile e riduzione del bilancio delle emissioni**, attraverso il rinnovo della flotta autofiloviaria con la promozione dei mezzi di trasporto sostenibili, il potenziamento dell'intermodalità del trasporto ferro-gomma e l'integrazione dei servizi e delle tariffe, gli interventi per la mobilità ciclabile, l'efficienza energetica degli edifici, l'espansione delle infrastrutture verdi per ridurre le emissioni climalteranti, la promozione dell'economia circolare e la riduzione degli sprechi e dei rifiuti;
- **diritto alla casa**, attraverso politiche abitative come parte integrante dei processi di rigenerazione urbana, interventi per il potenziamento dei programmi di *housing* sociale e nuove forme residenziali, sostegno all'accesso alla casa in locazione e promozione di sicurezza e coesione sociale attraverso lotta al degrado, riqualificazione dei beni comuni, socialità di vicinato;
- **turismo, cultura e creatività** per favorire innovazione, nuova occupazione, attrattività, protagonismo giovanile, coesione sociale;
- **digitalizzazione** dei servizi pubblici per i cittadini e utilizzo degli strumenti digitali per l'inclusione sociale;

- **sviluppo di una cultura imprenditoriale** che proponga nuovi modelli di impresa sostenibili e rispondenti alle nuove sfide globali.

### 3.2.4 Women new deal

L'impatto del Covid-19 ha acuito anche nella nostra regione le disuguaglianze sociali, generazionali, territoriali e di genere, evidenziando ancora una volta la maggiore fragilità delle condizioni occupazionali delle **donne**, caratterizzate da maggiore precarietà, bassa qualificazione e remunerazione. La diminuzione degli occupati ha infatti interessato maggiormente le donne (-3,2%,) rispetto agli uomini (-1,2%); le attività che durante il *lockdown* per Covid-19 sono state sospese sono quelle che coinvolgono prevalentemente le donne (60,9%); il ricorso alla cassa integrazione in deroga ha riguardato per il 61,4% il lavoro femminile e il 58% delle donne ha fatto ricorso allo *smart working*, anche per esigenze di cura, contro il 23% maschile. Il *gender pay gap*, la differenza salariale a parità di condizioni, rischia di aumentare ulteriormente, da un livello pre-pandemia di retribuzioni superiori per gli uomini nel 77,8% dei casi.

Pertanto, accanto a politiche territoriali che sappiano ricucire i divari e garantire servizi di welfare di qualità e diffusi, la Regione intende mettere in campo misure specifiche rivolte al contrasto alle disuguaglianze di genere.

Muovendo dal presupposto e dalle evidenze che le migliori performance economiche e sociali del nostro sistema territoriale, rispetto al resto del Paese, siano derivanti in parte consistente da una maggior partecipazione delle donne al mercato del lavoro, l'obiettivo di delineare una nuova strategia di sviluppo sostenibile non solo non può privarsi di questo contributo essenziale, ma deve, al contrario, assumerlo come obiettivo trasversale e qualificante. È quindi indispensabile declinare in questi termini ogni elemento di rigenerazione economica e sociale per assicurare il pieno coinvolgimento delle donne agli obiettivi di crescita e coesione, sostenibilità e innovazione, transizione ecologica e digitale del sistema regionale, secondo gli indirizzi della strategia europea 2021-2027.

Serve pertanto un **women new deal**, un piano di azioni culturali, economiche e sociali per la promozione della piena parità di genere e del protagonismo femminile quali fattori di equità e di modernizzazione della società. Obiettivo è creare le condizioni affinché le donne possano dare il loro pieno contributo alle trasformazioni attese, perseguendo la qualità del lavoro femminile e il recupero del gap salariale<sup>14</sup>, rafforzandone la partecipazione ai percorsi di istruzione e formazione e la presenza nei luoghi decisionali, contrastando gli stereotipi culturali, implementando politiche di conciliazione, rafforzando la rete territoriale dei servizi di welfare e promuovendo una organizzazione flessibile del lavoro, in linea con le priorità dell'UE. È importante anche promuovere progetti integrati che sperimentino misure innovative per favorire l'equilibrio tra tempi di vita e di lavoro, l'organizzazione degli spazi pubblici e degli orari delle città, nonché l'attivazione di nuovi servizi a sostegno della conciliazione nell'ottica di genere, anche oltre a quelli rivolti alla prima infanzia.

Per scardinare le disuguaglianze di genere è imprescindibile una consapevole presa in carico collettiva delle responsabilità di cura - che continuano a gravare principalmente sulle donne, con un impatto negativo sull'occupazione femminile e sul tasso di natalità – sia attraverso un importante e diffuso investimento nei servizi per l'infanzia e per la non-autosufficienza, sia attraverso il rafforzamento dell'infrastruttura dei servizi sociali e sanitari integrati.

---

<sup>14</sup> La Commissione Europea ha presentato una proposta di direttiva per la trasparenza retributiva come strumento per abbattere il *gender pay gap* che in Europa è stimato al 14% di media

Occorre, inoltre, intensificare il contrasto della violenza di genere e assicurare percorsi per il reinserimento sociale e lavorativo e per l'autonomia delle donne vittime di violenza.

Accanto ad azioni mirate alla rimozione degli ostacoli alla piena partecipazione, è necessario infine adottare un approccio di *gender mainstreaming* nella formulazione delle politiche, coerentemente con gli obiettivi della Strategia europea di genere 2020-2025<sup>15</sup>, con il "Piano d'azione dell'Unione europea sulla parità di genere III – Un'agenda ambiziosa per la parità di genere e l'emancipazione femminile nell'azione esterna dell'UE" - e in linea con la Risoluzione del Parlamento europeo del 21 gennaio 2021, una tabella di marcia per l'attuazione della Strategia europea a livello regionale, garantendo che tutti i programmi integrino la prospettiva di genere e contribuiscano in maniera significativa al raggiungimento degli obiettivi di parità di genere posti nel Patto per il Lavoro e per il Clima<sup>16</sup>.

In particolare, la leva della Parità di genere può contribuire alla competitività economica e sociale delle Comunità attraverso un'ottica di *mainstreaming* trasversale per contrastare le molteplici dimensioni della discriminazione verso le donne, in particolare sul lavoro, che la pandemia ha contribuito ad evidenziare.

L'obiettivo è integrare la dimensione di genere nell'elaborazione politica, normativa, strategica, progettuale e programmatica per contribuire a migliorare le condizioni di equilibrio tra uomini e donne, evitando l'incremento anche inconsapevole delle disuguaglianze e migliorando la governance complessiva delle politiche in ottica di genere per il progresso della società. La Regione Emilia-Romagna si è dotata a questo scopo di uno strumento nuovo, il *gender impact assessment* ovvero la valutazione dell'impatto di genere ex ante delle leggi per verificare in che modo le opzioni legislative di public policy, apparentemente neutre rispetto al genere, possano influenzare in modo differente donne e uomini, consentendo di uscire dal "recinto" delle frammentarie misure specifiche per le donne partendo dal Nucleo Operativo d'Impatto (NOI), previsto dalla Legge europea regionale.

### 3.2.5 Giovani e next generation

Non può esserci crescita equa e sostenibile senza il pieno coinvolgimento delle giovani generazioni. Più opportunità, più competenze, più servizi, maggiore coinvolgimento dei giovani nelle scelte, questa è la rotta intrapresa dall'Emilia-Romagna, come regione pienamente europea.

Non a caso il pacchetto straordinario di risorse, deciso dal Consiglio europeo di luglio 2020, è stato chiamato "Next Generation EU": è alle nuove generazioni che si rivolge il Piano straordinario di ripresa che vale 750 miliardi, è per loro che si punta a creare una nuova Europa post Covid-19 più verde, digitale, resiliente e adeguata alle sfide presenti e future, ed è sulle loro spalle che graverà la restituzione dei prestiti per realizzare gli investimenti negli Stati membri.

Una crescita equa e sostenibile dovrà farsi carico anche delle problematiche legate alla presenza in regione di una percentuale di minorenni stranieri che supera il 15% (sono straniere il 18% delle persone nella fascia d'età 0-14 e il 15% nella fascia 15-25), minorenni che, in base alla legge attuale, crescono e studiano in Italia con incerte prospettive di ottenere la cittadinanza, e affrontano, soprattutto in alcuni contesti, un clima crescente di ostilità e atteggiamenti xenofobi.

---

<sup>15</sup> COM(2020) 152 Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025

<sup>16</sup> La Risoluzione n. 1922 della Commissione per la parità e per i diritti delle persone dell'Assemblea Legislativa del 17 dicembre 2020 impegna la Giunta "a promuovere l'assunzione del bilancio di genere come strumento di pianificazione e misurazione dell'impatto di genere nelle politiche di programmazione di tutti i livelli istituzionali e come strumento di monitoraggio dell'efficacia delle singole azioni previste nel Patto per il lavoro e il clima".

Le giovani generazioni hanno subito maggiormente gli effetti della pandemia anche da un punto di vista occupazionale. La diminuzione degli occupati ha interessato i più giovani rispetto alle classi più mature (gli occupati under 24 sono calati in media del 9,9%). L'impatto è stato significativo anche sul numero dei NEET (15-34 anni), in crescita di 12,7 mila persone rispetto al 2019, portando l'incidenza percentuale al 16,6% (dal 15,3% del 2019). Sarà quindi assicurata grande attenzione alla lotta alla dispersione scolastica (per portare la percentuale dei NEET sotto il 10%, come previsto nel Patto per il Lavoro e per il Clima), alla qualità dell'offerta di istruzione e formazione, attraverso un rafforzamento delle filiere formative tecniche e professionali, all'alta formazione, alla promozione del diritto allo studio, al miglioramento dei servizi di orientamento e incrocio domanda-offerta per favorire l'inserimento lavorativo e contrastare il precariato. È questo il presupposto e l'esempio di una regione della conoscenza e dei saperi.

Saranno progettate nuove politiche integrate per favorire l'attrattività, la permanenza e il rientro di giovani formati sul territorio regionale e per attrarre talenti da tutto il mondo, anche valorizzando la trasmissione di impresa, garantendo loro servizi per facilitarne il trasferimento, il rientro e la residenza, un'offerta formativa terziaria d'eccellenza e internazionale, retribuzioni adeguate e opportunità di inserimento lavorativo e sociale all'altezza di una generazione sempre più internazionale. Saranno altresì promosse iniziative per la creazione di nuove attività imprenditoriali e professionali, anche in ambito culturale e creativo e di start up innovative. Si valorizzeranno pertanto talenti e conoscenze e si promuoverà la partecipazione nella piena consapevolezza che coltivare le straordinarie potenzialità delle giovani generazioni è la risorsa più preziosa per progettare lo sviluppo sostenibile di un territorio.

Guardando alle giovani generazioni fin dall'infanzia, la Regione ha investito da tempo sulla qualità del sistema formativo 0-6, che intende ulteriormente migliorare, potenziando l'offerta sia in termini qualitativi che in termini quantitativi, anche oltre a quelli rivolti alla prima infanzia, anche con il concorso dei fondi europei e del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza. L'Emilia-Romagna ha ampiamente raggiunto l'obiettivo della Strategia di Lisbona di copertura di almeno il 33% della domanda in rapporto alla popolazione residente in classe d'età, con una media regionale del 33,1% di indice di presa in carico e del 39,8% di indice di copertura, grazie ad una rete costituita da 1.233 servizi educativi, di cui 970 nidi d'infanzia e 263 servizi integrativi, che accolgono complessivamente circa 33.000 bambini. Tuttavia, si è posta l'obiettivo di aumentare l'offerta, intervenendo sulla ricettività delle strutture esistenti e integrando la rete, soprattutto nelle aree urbane dove è più marcato il fenomeno delle liste d'attesa e nelle aree montane e interne dove l'indice di copertura resta al di sotto della media regionale e dove è particolarmente importante assicurare la dotazione di servizi per le comunità locali.

Sul versante della qualità si intende finanziare con i fondi europei la misura di inserimento della lingua inglese fin dalla scuola dell'infanzia, per crescere cittadini europei senza confini linguistici.

Il forte investimento regionale sulle giovani generazioni, a partire dalle bambine e dai bambini, è in linea con le priorità europee sui diritti dei minori che delineano una strategia per l'infanzia quale tassello essenziale nel conseguimento dell'Agenda 2030 e del pilastro europeo dei diritti sociali. Una priorità già presente nelle azioni regionali, ma che occorre rafforzare, anche alla luce dei dati emersi dal Rapporto statistico su povertà e disuguaglianza minorile in Emilia-Romagna, con investimenti adeguati a rispondere alle esigenze presenti e future.

A tal fine occorre anche valorizzare i Patti educativi di comunità, strumento introdotto dal MIUR per dare la possibilità ad enti locali, istituzioni, pubbliche e private, realtà del Terzo Settore e scuole, di sottoscrivere specifici accordi, sotto forma di protocolli d'intesa tra le parti, rafforzando così l'alleanza tra la scuola e tutta la comunità educante. Tra gli obiettivi principali del Patto di comunità c'è quello di prevenire e combattere la povertà educativa, la dispersione scolastica e il fallimento educativo di bambini e bambine, ragazzi e ragazze attraverso un approccio partecipativo,

cooperativo e solidale di tutti gli attori in campo che con pari dignità si impegnano a valorizzare e mettere a sistema tutte le esperienze e tutte le risorse del territorio.

### 3.2.6 Innovare il *policy mix*

Lo sviluppo regionale ha una natura multidimensionale che è il risultato di una combinazione di fattori relativi non solo al capitale umano e imprenditoriale, agli investimenti pubblici e privati e al patrimonio di risorse endogene presi singolarmente, ma soprattutto delle loro molteplici interazioni. Esistono fattori abilitanti che catalizzano o rallentano i processi di sviluppo, influenzano la capacità di innovare e di anticipare il cambiamento, determinano la resilienza agli shock. Fattori difficili da catturare e misurare con dati e statistiche, poiché hanno a che fare con il capitale sociale e relazionale, la leadership e la governance collettiva e inclusiva, la coesione e generatività delle comunità. Pertanto, il processo di disegno, attuazione e valutazione delle politiche di sviluppo è importante almeno quanto la quantità di risorse finanziarie messe in campo per influenzare questi fattori immateriali.

L'ambizione degli obiettivi di lungo termine, tanto delle politiche europee, riassunti nel *Green Deal*, quanto di quelle regionali, per come delineate nel Patto per il Lavoro e per il Clima, richiede una maggiore capacità di guardare all'impatto non delle singole misure ma delle politiche pubbliche nel loro complesso. Esistono diversi esempi di strumenti di *policy* utilizzati in tal senso con successo, che devono trovare maggiore applicazione anche nella programmazione regionale.

Innanzitutto, considerata la mole di investimenti necessari per la transizione ecologica e digitale, è importante aumentare l'effetto leva dei fondi pubblici, promuovere investimenti privati e mobilitare la finanza. Guardando anche alle opportunità europee, ad esempio, un maggiore utilizzo degli strumenti di ingegneria finanziaria può ampliare la portata dell'azione pubblica. D'altro canto, è importante favorire l'avvicinamento degli operatori, a partire dalle micro, piccole e medie imprese, agli strumenti finanziari, anche di tipo innovativo come quelli di finanza partecipativa (*crowdfunding*). Allo stesso tempo, è necessario approfondire le potenzialità della finanza sostenibile<sup>17</sup> - uno degli strumenti con cui l'Unione europea immagina di raggiungere gli obiettivi del *Green Deal* - sfruttando il potenziale del capitale privato e degli investimenti sociali<sup>18</sup>. In particolare, la finanza ad impatto sociale<sup>19</sup> (*impact investing*) comprende un'ampia gamma di strategie di investimento che hanno l'obiettivo di convogliare l'interesse e le risorse degli investitori verso gli impatti potenzialmente generabili, sostenendo progetti o imprese che perseguono intenzionalmente un impatto sociale positivo - misurabile e addizionale rispetto a politiche già in atto - e garantendo anche un rendimento sostenibile per l'investitore. Per migliorare l'utilizzo degli strumenti finanziari, la Regione Emilia-Romagna sta valutando l'opportunità di dotarsi di una propria società finanziaria.

Oltre alla moltiplicazione della leva finanziaria, per aumentare la capacità di raggiungere i risultati, è necessario assicurare che l'insieme delle risorse pubbliche concorra al meglio al raggiungimento degli obiettivi. Si tratta, da un lato, di massimizzare l'impatto di incentivi fiscali non selettivi (ad esempio l'Ecobonus al 110% per l'efficientamento energetico) attraverso progetti territoriali o di comunità che ne aumentino il valore pubblico (ad esempio ricorrendo alla promozione di

---

<sup>17</sup> Per una panoramica e aggiornamento sulle iniziative europee si veda [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance\\_it](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance_it)

<sup>18</sup> Mackevičiūtė, R. et al., Social Impact Investment - Best practices and recommendations for the next generation, Publication for the Committee on Employment and Social Affairs, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg, 2020

<sup>19</sup> Si veda il position paper "[Progettare l'innovazione sociale: Impact Investing e Fondi UE](#)" o le più recenti "[Linee guida Strumenti Finanziari a Impatto Sociale in ambito FESR e FSE](#)"



programmi di rigenerazione urbana<sup>20</sup> o delle “comunità energetiche”). Anche la domanda pubblica può e deve essere meglio orientata all'innovazione e allo sviluppo sostenibile (appalti pre-commerciali, appalti verdi, appalti al servizio del progresso sociale) diventando a pieno titolo uno strumento delle politiche di sviluppo.

In questo senso, la programmazione integrata dovrà stimolare una valutazione più sistematica dei co-benefici (o benefici multipli) delle azioni settoriali. Ad esempio, il sostegno all'economia circolare, che ha l'obiettivo di ridurre l'impatto sulle risorse naturali e non rinnovabili, può essere l'occasione, anche nell'ambito delle strategie territoriali integrate, per lo sviluppo di nuove filiere e di opportunità occupazionali anche per disoccupati di lunga durata, attraverso il rafforzamento dell'imprenditoria sociale. Pertanto, obiettivi ambientali e sociali devono trovare risposte comuni, valorizzando le pratiche di innovazione sociale che contraddistinguono l'Emilia-Romagna anche nel panorama europeo.

Lo sviluppo di partenariati (pubblico-privati o anche pubblico-pubblico) sono una modalità consolidata per far convergere risorse e competenze diverse per il raggiungimento di uno specifico risultato. L'approccio alle sfide e alle missioni, suggerito anche dall'Unione europea per le politiche di innovazione<sup>21</sup>, rappresenta un salto di scala nella capacità di lavorare insieme per portafogli di progetti complementari (coerenza orizzontale, verticale e temporale delle politiche) finalizzati al raggiungimento di un chiaro risultato qualificante. In Emilia-Romagna il Patto per il Lavoro e per il Clima deve essere la piattaforma di governance abilitante per l'articolazione di azioni orientate alle sfide e alle missioni che vadano oltre i confini delle politiche settoriali.

Infine, la programmazione dei fondi europei orientata allo sviluppo sostenibile non può prescindere dal rafforzamento della partecipazione e del coinvolgimento dei cittadini e di tutti gli attori rilevanti. La Regione, con il supporto di OCSE<sup>22</sup>, sta sperimentando nuovi strumenti per il coinvolgimento dei cittadini nella Politica di coesione nell'ambito di un'azione pilota promossa dalla Commissione europea, con particolare riferimento alle strategie territoriali integrate che daranno attuazione all'Obiettivo di policy “un'Europa più vicina ai cittadini”.

Il metodo utilizzato dal Patto per il Lavoro e per il Clima, basato su una visione integrata delle politiche, sulla condivisione di obiettivi e di responsabilità e sulla *ownership* collettiva, richiede un investimento nell'organizzazione dell'Amministrazione regionale che, internamente, sviluppi modalità di cooperazione tra settori e competenze integrate per la programmazione, la gestione, la verifica dei risultati, e che, esternamente, promuova la partecipazione alle scelte, la trasparenza e *accountability* – anche attraverso azioni di monitoraggio civico e l'adozione di patti di integrità – e la semplificazione del rapporto tra Amministrazione e cittadini.

L'approccio basato sul coordinamento orizzontale, piuttosto che sulla specializzazione, (cosiddetto *whole of government*<sup>23</sup>), porta effetti cumulativi ed externalità positive. Rispetto a un modello in cui ciascun settore dell'amministrazione opera isolatamente, per competenza, l'approccio integrato appare essenziale al fine di dare attuazione a strategie multidimensionali. La trasformazione digitale dell'Amministrazione, e più in generale delle organizzazioni regionali, seppur non sufficiente, rappresenta una potente condizione abilitante in questo senso, nonché per un approccio più

---

<sup>20</sup> Si veda la partecipazione regionale al “Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare” (PINQuA) con una proposta denominata “110% + 1. Potenziamento degli impatti del programma di intervento sul patrimonio di edilizia residenziale pubblica attraverso il Superbonus 110% a fini di rigenerazione urbana”, che sviluppa azioni coordinate sul territorio per specifiche politiche regionali in materia di rigenerazione urbana e politiche abitative, con la collaborazione di altri enti e soggetti istituzionali (DGR 326/2021)

<sup>21</sup> Per una panoramica degli studi promossi dalla Commissione europea si veda [https://ec.europa.eu/info/horizon-europe/missions-horizon-europe/mission-oriented-policy-studies-and-reports\\_en](https://ec.europa.eu/info/horizon-europe/missions-horizon-europe/mission-oriented-policy-studies-and-reports_en)

<sup>22</sup> La Regione Emilia-Romagna è stata selezionata in un'azione pilota della Commissione europea, si veda <https://fesr.regione.emilia-romagna.it/notizie/2021/febbraio/partecipazione-locse-supporta-lemilia-romagna>

<sup>23</sup> Tom Christensen & Per Laegreid, “The whole of government approach to public sector reform”, Public Administration Review, novembre 2007; World Bank, “How countries nurture human capital: implement a whole of government approach”, aprile 2019

trasparente e aperto ai cittadini e ai portatori di interesse, facilitato dall'accesso alle informazioni riguardanti le attività del settore pubblico (*open data*).

## 4 - GLI OBIETTIVI STRATEGICI REGIONALI E I FONDI EUROPEI

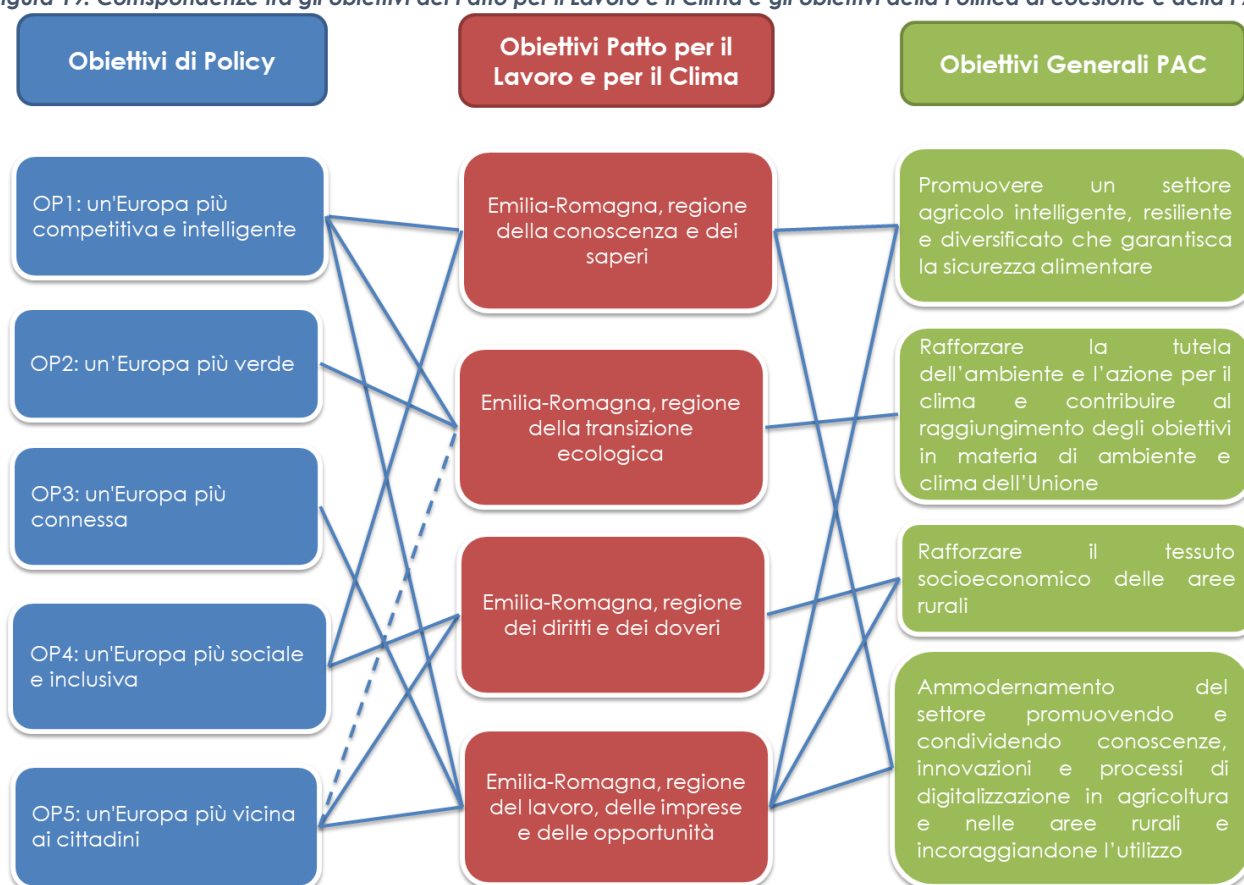
Il DSR fa propri gli obiettivi del Programma di mandato della Giunta che rappresentano le linee strategiche del progetto di rilancio e sviluppo del territorio regionale condivise dal sistema territoriale attraverso il Patto per il Lavoro e per il Clima:

1. **Emilia-Romagna, regione della conoscenza e dei saperi;**
2. **Emilia-Romagna, regione della transizione ecologica;**
3. **Emilia-Romagna, regione dei diritti e dei doveri;**
4. **Emilia-Romagna, regione del lavoro, delle imprese e delle opportunità.**

Questo capitolo illustra come la programmazione unitaria dei fondi europei e nazionali 2021-2027 si inserisce in tale disegno strategico, offrendo un contributo rilevante al raggiungimento degli obiettivi che si pone.

Come si vede nella figura, gli obiettivi del PLC sono variamente correlati con i cinque Obiettivi di policy della Politica di coesione e con i quattro Obiettivi generali della PAC post 2022, fungendo anche da chiave di integrazione tra questi ultimi. Nei paragrafi che seguono, invece, si delineano gli indirizzi per la programmazione regionale unitaria, mettendo a fuoco la cornice strategica dell'Unione europea, gli obiettivi prioritari dei Programmi operativi regionali ed evidenziando, in termini di complementarità, il potenziale contributo dei programmi gestiti direttamente dall'Unione europea e dal Governo nazionale.

Figura 19: Corrispondenze tra gli obiettivi del Patto per il Lavoro e il Clima e gli obiettivi della Politica di coesione e della PAC



Fonte: Nostre elaborazioni

La stessa programmazione unitaria è orientata inoltre ad una piena attuazione dei processi trasversali evidenziati nel Patto: trasformazione digitale, semplificazione, legalità, partecipazione, che intercettano dinamiche decisive per l'intera società regionale.

In altre parole, i quattro processi trasversali del Patto per il Lavoro e per il Clima assurgono a ruolo di Principi guida della programmazione strategica regionale. Il DSR si rifà integralmente a questi processi, indirizzando la programmazione operativa dei fondi europei a recepire e declinare, attraverso le misure di intervento, l'attuazione di questi principi.

### **Trasformazione digitale**

La volontà della Regione, sottoscritta nel Patto per il Lavoro e per il Clima, è quella di accelerare la trasformazione digitale dell'intera società regionale. Ciò significa far diventare l'Emilia-Romagna una vera e propria *Data Valley* "Bene Comune"<sup>24</sup>. Per fare questo, l'Agenda Digitale 2020-2025 identifica otto sfide che si concentrano su: raccolta, gestione e uso del dato, competenze digitali, trasformazione digitale della PA e delle imprese, servizi pubblici, reti infrastrutturali, contesti marginali e "gender gap" nel settore delle tecnologie.

In particolare, la trasformazione digitale trova nella programmazione dei fondi europei risorse consistenti per una sua concreta realizzazione. Lo stesso PNRR poi indica in questo processo di trasformazione un obiettivo prioritario, dedicando risorse di straordinaria rilevanza per il triennio 2021-2023.

La trasformazione digitale riguarda il cambiamento delle istituzioni, delle imprese e del sistema regionale nel suo insieme. Progetti, investimenti e azioni saranno selezionati e sostenuti solo se effettivamente in grado di offrire un contributo tangibile alla rimozione degli ostacoli che rendono, ancora oggi, questo processo in ritardo rispetto ad altre regioni europee.

### **Semplificazione**

Il Patto per il Lavoro e per il Clima stabilisce che l'impegno a rilanciare gli investimenti pubblici e privati, cogliendo tutte le opportunità offerte da politiche e programmi dell'Unione europea, sia supportato da un processo di semplificazione per ridurre la burocrazia e innovare la Pubblica amministrazione. Non una deregolamentazione, ma un innalzamento del livello della legalità, dei diritti e della giustizia sociale. A tal fine, tra i processi trasversali da perseguire per il rilancio e lo sviluppo sostenibile del territorio, indica l'impegno a sottoscrivere un Patto per la Semplificazione volto a rafforzare e qualificare la Pubblica amministrazione e ridurre la burocrazia per aumentare la competitività e tutelare ambiente e lavoro nella legalità. Tra le azioni che saranno messe in campo vi è anche l'impegno a semplificare l'attuazione della programmazione 2021-2027 (si vedano gli strumenti al capitolo 7), in particolare affinché le opportunità siano a misura delle micro e piccole imprese in linea con lo *Small Business Act* dell'Unione europea. Anche in questo caso, d'interesse strategico appare l'analoga proiezione contenuta nel PNRR, quale premessa sistemica per l'effettiva implementazione del Piano stesso.

### **Legalità**

---

<sup>24</sup> L'Agenda digitale regionale, denominata "Data valley bene comune", è stata approvata in Assemblea legislativa il 23 febbraio 2021

L'Amministrazione regionale promuove da tempo la legalità, in stretta collaborazione con gli Enti locali del territorio (numerosi sono i patti sottoscritti per la legalità, anche in relazione al processo di ricostruzione avvenuto a seguito del sisma 2012), le istituzioni regionali e nazionali.

I Programmi operativi dovranno, in fase attuativa, non solo rafforzare i presidi già in uso per le verifiche ed i controlli, ma anche introdurre criteri selettivi a favore dei soggetti economici che hanno intrapreso o intraprenderanno azioni positive per l'adozione di standard di legalità avanzati (ad es. Certificazione SA8000, ISO 37001 ecc.). Particolare attenzione dovrà essere posta nelle procedure riferite ad appalti per opere, non solo rafforzando il supporto agli Enti locali per migliorare la capacità di esecuzione delle gare, ma anche adottando azioni immateriali finalizzate a promuovere lo sviluppo di patti per l'integrità, alla scala territoriale. In questo senso gli strumenti attivati per la ricostruzione dei territori emiliani colpiti dal sisma del 2012 rappresentano un'esperienza positiva di argine alle infiltrazioni, replicabile, da estendere ai settori più esposti a fenomeni malavitosi, rafforzando e rendendo strutturali le collaborazioni interistituzionali, la digitalizzazione e la condivisione delle banche dati, e le ispezioni in loco.

## **Partecipazione**

Con l'adozione del Codice di condotta europeo per il partenariato, vengono definite norme comuni per favorire la maggiore consultazione, partecipazione e dialogo con i partner e gli *stakeholder* dei Fondi SIE<sup>25</sup>.

L'Amministrazione regionale ha avuto un ruolo anticipatore nell'attivazione delle forme partenariali per la programmazione dei fondi europei, restano tuttavia da rafforzare i confronti partecipati soprattutto per la conoscenza degli esiti e gli effetti delle azioni realizzate, avendo a riferimento i principi di *accountability*. Il DSR indirizza i Programmi operativi allo sviluppo di modalità integrate di restituzione ai cittadini dei risultati raggiunti, anche all'insegna della diffusione della conoscenza del contributo dell'Europa allo sviluppo del nostro territorio.

### **4.1. Emilia-Romagna, regione della conoscenza e dei saperi**

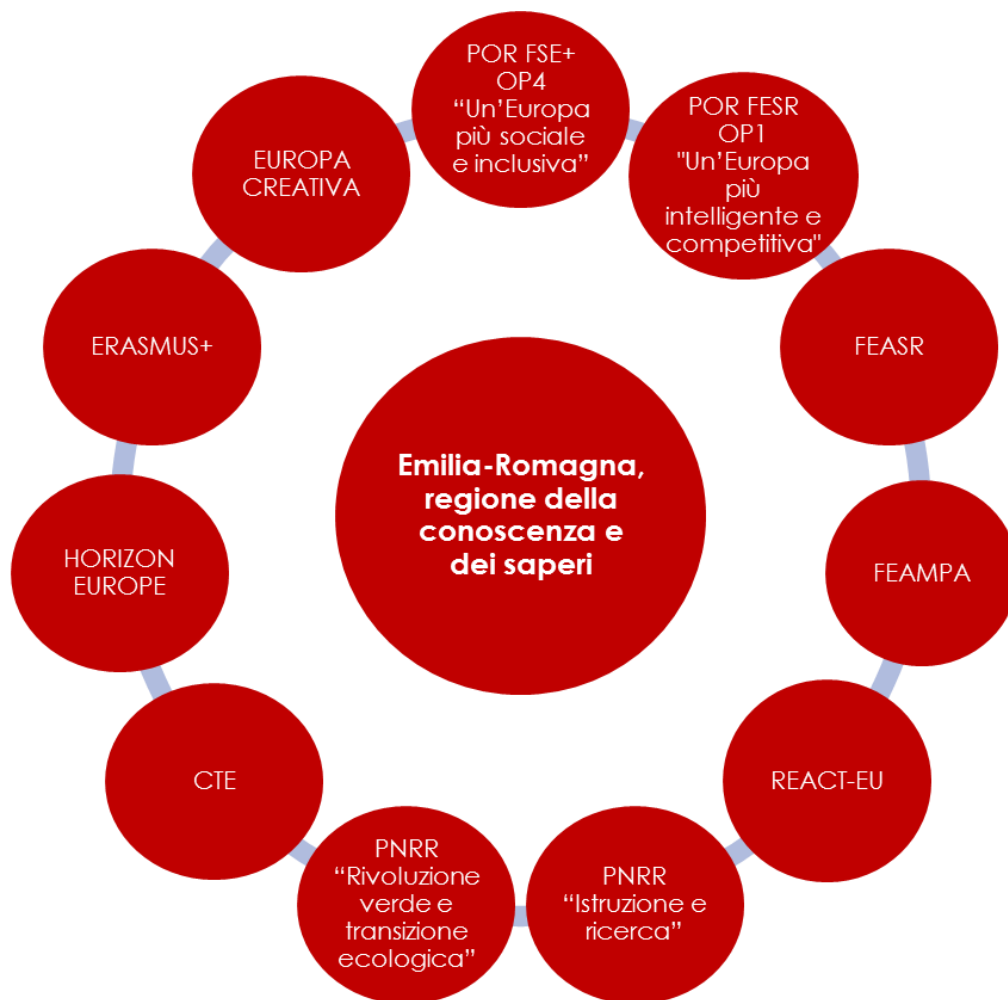
L'Emilia-Romagna da sempre affida all'educazione, all'istruzione e alla formazione il compito di migliorare la società. Nelle fasi in cui una comunità deve affrontare nuove sfide e intraprendere processi di cambiamento, intensificare questo investimento diventa imprescindibile, a partire dai più piccoli. Il primo obiettivo strategico del Patto per il Lavoro e per il Clima prevede di investire in educazione, istruzione, formazione, ricerca e cultura per non subire il cambiamento ma determinarlo; per generare lavoro di qualità e contrastare la precarietà e le disuguaglianze; per innovare la manifattura e i servizi; per accelerare la transizione ecologica e digitale; per assicurare l'inclusività dei processi accompagnando tutta la comunità. Un investimento senza precedenti sulle persone, sulle loro competenze e sulla loro capacità, a cui la Programmazione unitaria dei fondi europei darà un contributo decisivo in molteplici direzioni. Tra queste, in particolare, l'ampliamento e il potenziamento dell'offerta dei servizi e l'accessibilità, anche attraverso il sostegno alle famiglie, il contrasto alle povertà educative e alla dispersione scolastica e la promozione del successo formativo; la costruzione di una filiera formativa professionale e tecnica che permetta ai giovani la continuità dei percorsi e assicuri al territorio quelle professionalità tecniche, scientifiche e umanistiche indispensabili per la ripresa e l'innovazione, concorrendo ad aumentare il numero dei giovani in possesso di una qualifica o di un diploma professionale - anche rafforzando i percorsi personalizzati di leFP rivolti ai giovani a rischio di dispersione in uscita dalla secondaria di primo grado -, di un titolo di formazione terziaria e di laureati; il rafforzamento della formazione continua e permanente lungo

---

<sup>25</sup> Regolamento UE 240/2014 del 7 gennaio 2014

tutto l'arco della vita; la partecipazione integrata e sinergica alle opportunità di finanziamento nazionali e internazionali della ricerca per attrarre nuove progettualità, infrastrutture, risorse e talenti. I principali fondi e programmi europei e nazionali che possono concorrere ai necessari investimenti sono richiamati in figura e descritti nei paragrafi seguenti, in linea con gli orientamenti strategici comunitari.

*Figura 20: Programmi e fondi per l'Obiettivo Emilia-Romagna, regione della conoscenza e dei saperi*



#### 4.1.1 Contesto europeo

L'Unione europea ha proposto un articolato quadro strategico per l'istruzione, la formazione e le competenze, rappresentato dal nuovo progetto sulla realizzazione dello Spazio europeo dell'Istruzione entro il 2025<sup>26</sup>, dalla nuova Agenda europea delle competenze per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza<sup>27</sup> e dal Piano d'Azione per l'Istruzione Digitale 2021-2027<sup>28</sup>. La Comunicazione sullo **Spazio europeo dell'istruzione** delinea le modalità con cui la cooperazione europea può migliorare ulteriormente la qualità, l'inclusività e la dimensione digitale e verde dei sistemi di istruzione e formazione dell'UE. Il documento è articolato in 48 azioni, distribuite in sei dimensioni - qualità, inclusione e parità di genere, transizione ecologica e digitale, insegnanti e formatori, istruzione superiore, dimensione geopolitica - e fa riferimento a tutti gli ambiti dell'istruzione

<sup>26</sup> COM(2020)625 sulla realizzazione dello spazio europeo dell'istruzione entro il 2025

<sup>27</sup> COM(2020)274 Un'agenda per le competenze per l'Europa per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza

<sup>28</sup> COM(2020)624 Piano d'azione per l'istruzione digitale 2021-2027. Ripensare l'istruzione e la formazione per l'era digitale final

e della formazione: istruzione e servizi per l'infanzia, scuola, formazione professionale, istruzione superiore e universitaria, ricerca, formazione degli adulti, apprendimento non formalizzato.

L'**Agenda europea per le competenze** definisce un piano quinquennale per attuare il Pilastro europeo dei diritti sociali<sup>29</sup> che sancisce il diritto all'istruzione e alla formazione lungo tutto l'arco della vita con opportunità inclusive e di qualità. L'Agenda stabilisce obiettivi ambiziosi per il miglioramento (*upskilling*) e l'acquisizione (*reskilling*) di nuove competenze entro il 2025, prevedendo, ad esempio, che almeno il 50% degli adulti partecipino ad attività di formazione e almeno il 70% acquisiscano almeno competenze digitali di base. Prevede inoltre 12 azioni<sup>30</sup> tra cui un **Patto per le competenze** – che l'Emilia-Romagna si è impegnata a sottoscrivere – con cui la Commissione europea invita le organizzazioni pubbliche e private a unire le forze e ad agire concretamente per massimizzare l'impatto degli investimenti nello sviluppo delle competenze delle persone e nella formazione per la riqualificazione.

Il **Piano d'azione per l'istruzione digitale 2021-2027** punta a promuovere un coordinamento e una cooperazione rafforzata a livello europeo e, anche a livello regionale, attraverso la creazione di una nuova *facility*, un polo europeo dell'istruzione digitale, per promuovere lo sviluppo di un ecosistema educativo digitale ad alte prestazioni e migliorare le capacità e le competenze per la trasformazione digitale.

La Comunicazione su **Un nuovo spazio europeo per la ricerca e l'innovazione (SER)**<sup>31</sup>, volta a realizzare un mercato unico europeo per la ricerca e l'innovazione, va nella stessa direzione. L'obiettivo è favorire la libera circolazione dei ricercatori, delle conoscenze scientifiche e dell'innovazione e incentivare la competitività dell'industria europea, promuovendo la traduzione dei risultati della R&I per la resilienza e la competitività dell'economia e della società. Per questo obiettivo, si punta al rafforzamento degli ecosistemi dell'innovazione per favorire la circolazione e la valorizzazione della conoscenza. Il ruolo delle Università all'interno degli ecosistemi dell'innovazione è particolarmente importante per il molteplice contributo che offrono alla formazione del capitale umano, alla ricerca scientifica, alla promozione di innovazione e ai servizi per la società. Per migliorare la governance del SER viene introdotto un Patto per la Ricerca e l'Innovazione, per la condivisione e il coordinamento multilivello, e un Forum per la transizione, per aiutare i Paesi a stabilire le priorità per gli investimenti e la maggiore diffusione delle capacità di R&I di eccellenza, evitando eccessive concentrazioni in poche regioni o paesi. Horizon Europe, il programma quadro europeo per la R&I, resta il principale strumento finanziario per raggiungere gli obiettivi.

#### 4.1.2 Orientamenti per la programmazione operativa regionale

Il **POR FSE+** in attuazione dell'**OP4 “Un'Europa più sociale e inclusiva”** è il principale strumento a disposizione della Regione per sostenere gli interventi utili al perseguimento del primo obiettivo strategico del Patto, **“Emilia-Romagna, regione della conoscenza e dei saperi”**. La Regione interverrà mettendo a sistema e sviluppando ulteriormente i diversi interventi realizzati nel corso degli anni, delineando un vasto disegno di sviluppo inclusivo e sostenibile, con l'obiettivo di mettere le persone e la promozione di un'occupazione qualificata al centro degli impegni programmatici. Altrettanto centrale sarà il tema delle competenze nello sviluppo delle nuove traiettorie

---

<sup>29</sup> COM(2017)250 Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali

<sup>30</sup> Un Patto per le competenze; Miglioramento dell'analisi del fabbisogno di competenze; Sostegno dell'UE agli interventi strategici nazionali in materia di sviluppo delle competenze; Proposta di raccomandazione del Consiglio relativa all'istruzione e formazione professionale per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza; Attuazione dell'iniziativa delle università europee e sviluppo delle competenze degli scienziati; Competenze a sostegno delle transizioni verde e digitale, Aumento dei laureati in discipline STEM e promozione delle competenze imprenditoriali e trasversali; Competenze per la vita; Iniziativa per i conti individuali di apprendimento; Un approccio europeo alle microcredenziali; La piattaforma Europass; Miglioramento del quadro di sostegno per sbloccare gli investimenti privati e degli Stati membri nelle competenze

<sup>31</sup> COM(2020) 628 final

tecnologiche, in linea con la nuova Strategia di specializzazione intelligente 2021-2027, secondo un approccio di “*innovation-skills policy mix*”.

Per ridurre il crescente *mismatch* tra domanda e offerte di competenze, anche in ottica di genere, occorre un *policy mix* che promuova un più forte collegamento tra competenze e innovazione.

Di seguito le principali sfide che l'Emilia-Romagna intende perseguire nell'ambito della strategia di specializzazione intelligente 2021-2027 per lo sviluppo di competenze basate su una cooperazione *multi-stakeholder*, dinamica e interattiva, che prenda decisioni strategiche attraverso analisi efficaci in grado di integrare strumenti e offerta. È necessario prevedere un'azione molto attenta al genere, alle nuove competenze STEAM e in grado di operare per il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda ONU 2030. Con riferimento alle imprese, sarà inoltre importante favorire l'adozione di modelli in grado di assicurare comportamenti rispettosi della parità di genere.

Per allineare il più possibile i cambiamenti industriali, che avvengono molto velocemente, i tempi delle politiche educative e formative – spesso caratterizzate da risposte differite nel tempo e da una generale frammentazione dell'offerta – occorre agire a tutti i livelli educativi e formativi (dalla scuola primaria all'Università), adeguando curricula e metodologie didattiche con inclusione di uno standard minimo di competenze digitali, green e trasversali. Inoltre, è necessario potenziare la collaborazione tra i diversi attori del sistema formativo, della ricerca e dell'impresa per rafforzare le reti regionali degli attori e la cooperazione.

La Regione Emilia-Romagna considera, infatti, le competenze e le conoscenze diffuse un prerequisito essenziale per un percorso di crescita inclusiva in grado di assicurare una distribuzione equa dei benefici che derivano da essa. Un'educazione di qualità già dalla prima infanzia apporta benefici importanti nello sviluppo cognitivo e relazionale del bambino, con ricadute per la collettività in termini di riduzione delle disuguaglianze e della povertà e aumento della mobilità sociale. Il POR FSE+, auspicabilmente in modo complementare alle azioni del PNRR e – in attuazione della Raccomandazione del Consiglio UE del maggio 2019 relativa ai sistemi di educazione e cura di alta qualità della prima infanzia - interverrà a favore dei servizi educativi e delle scuole per l'infanzia (0-6), per abbattere progressivamente liste d'attesa e il costo a carico delle famiglie, contribuendo a rendere più solidi i percorsi educativi e di socialità dei più piccoli e a rispondere alle esigenze di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro delle famiglie, promuovendo l'occupazione femminile e la natalità.

Per assicurare che la doppia transizione *green* e digitale determini effetti positivi anche sul piano economico e sociale, è necessario agire su tutti i livelli educativi e formativi attraverso nuovi curricula e metodologie didattiche che includano uno standard universale di competenze trasversali digitali e *green*. È altresì necessario agire per innalzare le competenze linguistiche di tutta la comunità, estendendo le esperienze di alfabetizzazione alla lingua inglese fin dai nidi e nelle scuole d'infanzia e rafforzandone l'insegnamento nella formazione professionale e in quella permanente. Così come risulta prioritario continuare a sostenere una maggiore collaborazione tra le diverse componenti del sistema educativo (servizi educativi, scuole, istruzione e formazione professionale, università, ricerca) in modo tale da garantire il rafforzamento delle reti regionali, perseguendo un modello di cooperazione *multistakeholder* e consolidando il coinvolgimento del mondo dell'impresa nei sistemi educativi e formativi, con approcci che valorizzino la specializzazione e al tempo stesso la trasversalità. Occorre valorizzare il ruolo degli istituti scolastici di montagna e delle strutture per la formazione continua, sia per la capacità di intercettare i bisogni formativi specifici dei territori, sia per il contributo all'innalzamento dell'offerta dei servizi essenziali di prossimità per il contrasto allo spopolamento.

Il POR FSE+ interverrà quindi per sostenere le persone nell'acquisizione di nuove conoscenze e competenze in una logica di formazione permanente e continua per favorire la permanenza qualificata nel mercato del lavoro e per accompagnare i lavoratori nei percorsi di transizione tra un



lavoro e un altro, favorendo percorsi di re/upskilling della forza lavoro, sia attraverso il rafforzamento dell'offerta formativa rivolta agli occupati, che attraverso una maggiore sinergia tra programmazione regionale e fondi interprofessionali e la collaborazione con i principali attori del territorio attivi sulla formazione dei lavoratori. Il POR FSE+ sosterrà attività formative connesse a investimenti produttivi (L.r. 14/2014) e coerenti con i fabbisogni specifici di carattere settoriale o di filiera. L'apprendimento permanente verrà incentivato con un'attenzione particolare alle competenze digitali e alle specifiche esigenze settoriali.

Il POR FSE+ valorizzerà, inoltre, le connessioni tra la formazione, la ricerca e il trasferimento tecnologico per sostenere le persone nei percorsi di alta formazione e ricerca e per costruire nuove conoscenze e competenze necessarie al sistema economico regionale per affrontare le sfide del cambiamento e per un qualificato inserimento lavorativo. Per sostenere con ancora più forza il diritto allo studio universitario, verranno inoltre finanziate borse di studio e azioni di sostegno a favore degli studenti capaci e meritevoli, verificando tutte le opportunità disponibili. I percorsi di alta formazione saranno prioritariamente indirizzati verso le specializzazioni e gli ambiti tematici individuati nella Strategia di specializzazione intelligente (S3). Si promuoveranno poi nuove sinergie per una formazione terziaria avanzata e professionalizzante, attivando nuove forme di integrazione tra la formazione post secondaria non accademica (ITS e IFTS) e le lauree professionalizzanti, con l'obiettivo di garantire la continuità dei percorsi, formare professionalità tecniche ai diversi livelli richiesti dal sistema produttivo per la ripresa e l'innovazione.

Il POR FSE+ contribuirà anche a contrastare la dispersione e l'abbandono scolastico puntando su percorsi personalizzati sempre più innovativi in termini di didattica, affinché tutti gli studenti siano messi nelle condizioni di conseguire almeno una qualifica professionale e consolidando a livello capillare nel territorio regionale la rete di servizi di orientamento per aiutare giovani e famiglie a conoscere le opportunità di istruzione e formazione del territorio e scegliere consapevolmente i percorsi educativi e professionali. Tale impegno sarà ancora più accentuato nelle aree con minori livelli di istruzione rispetto alla media regionale e tassi più elevati di abbandono scolastico. Particolare attenzione verrà posta per le aree montane ed interne, anche con servizi sperimentali e innovativi. Con il POR FSE+ la Regione Emilia-Romagna promuoverà la parità di accesso e di completamento di un'istruzione e formazione inclusiva e di qualità, attivando nuove azioni a contrasto degli stereotipi di genere nelle scelte formative e professionali, supportando formazione, informazione e orientamento per indirizzare i più giovani, e in particolare le ragazze, verso una formazione tecnica e scientifica di qualità e per superare le barriere culturali che impediscono alle ragazze di scegliere il proprio percorso formativo o professionale, programmando un'offerta formativa del sistema di istruzione sempre più coerente e rispondente alle vocazioni e alle specializzazioni produttive del territorio.

Il POR FSE+ sosterrà il rafforzamento della collaborazione tra istituti professionali, enti di formazione professionale e l'infrastruttura economico-produttiva del territorio, qualificando maggiormente le forme di apprendimento basate sul lavoro e supportando una formazione professionale e tecnica di qualità, anche rafforzando i percorsi personalizzati di leFP rivolti ai giovani a rischi o di dispersione in uscita dalla secondaria di primo grado, per rispondere alla domanda delle imprese di tecnici specializzati e offrire ai giovani le competenze strategiche per entrare nel mercato nel lavoro.

Gli interventi a sostegno dell'alta formazione concorreranno alle iniziative per attrarre studenti e incentivarli a restare dopo la conclusione dei percorsi formativi e per incrementare l'attrattività e il rientro di talenti, come parte di un obiettivo trasversale che prevede anche l'attrazione sul territorio regionale di istituzioni di ricerca e universitarie internazionali e la progettazione di una nuova rete di servizi.

Nella composizione del mix di interventi del POR FSE+ sarà fondamentale tenere conto anche della disponibilità potenziale degli altri strumenti, al fine di evitare una eccessiva frammentazione delle azioni, massimizzando allo stesso tempo tutte le possibili sinergie.

Per fare dell'Emilia-Romagna una regione della conoscenza è importante **rafforzare tutto l'ecosistema regionale della ricerca e dell'innovazione**, di cui l'infrastruttura di istruzione e formazione è componente essenziale, avendo come riferimento trasversale la Strategia di Specializzazione Intelligente (S3). Sarà particolarmente importante valorizzare gli investimenti nelle infrastrutture della conoscenza per lo sviluppo regionale, in modo complementare all'obiettivo **"Emilia-Romagna, regione del lavoro, delle imprese e delle opportunità"**. In particolare, nei prossimi anni questo riguarderà gli investimenti per la *Data Valley*, affinché possano beneficiarne le imprese e, più in generale, tutta la società regionale.

In questa strategia complessiva, un ruolo specifico è riservato anche alle industrie culturali e creative attraverso un investimento in alta formazione specialistica, il consolidamento della rete teatrale, il rafforzamento delle filiere cinema, musica ed editoria, il sostegno alla produzione culturale diffusa.

Per rafforzare l'ecosistema della ricerca e innovazione sarà possibile un intervento sinergico e complementare del POR FESR, del POR FSE+ e del FEASR nell'ambito della nuova Strategia di specializzazione intelligente (S3) della Regione.

Il **POR FESR**, attraverso l'**OP1 "Un'Europa più intelligente e competitiva"**, sarà lo strumento che in sinergia con il POR FSE+ e con il FEASR contribuirà maggiormente al rafforzamento dell'ecosistema regionale della ricerca e dell'innovazione.

L'idea di ecosistema di innovazione che la Regione Emilia-Romagna sta perseguendo rinvia ad un'organizzazione strutturata e dispiegata su tutto il territorio e a un clima culturale aperto all'invenzione e alla sperimentazione, creando un ambiente favorevole all'insediamento di imprese ad alto contenuto tecnologico e agli investimenti privati, e assecondando le reali vocazioni territoriali in termini di specializzazioni, eccellenze e potenzialità. Il percorso evolutivo che dal 2004 ad oggi ha portato la Regione Emilia-Romagna a dotarsi di un sistema di infrastrutture di ricerca distribuito, ampio e di rilevanza internazionale, trova nella nuova programmazione 2021-2027 un'ulteriore occasione di sviluppo. L'obiettivo è quello di avere una rete di infrastrutture al servizio non solo dei centri di ricerca pubblici, ma anche delle imprese e delle istituzioni, in grado di costituire un fattore di attrattività del territorio per nuove imprese, nuovi *business* e nuove organizzazioni nazionali e internazionali. Il sistema delle infrastrutture dovrà infatti rappresentare un *asset* abilitante per l'ecosistema regionale nel suo complesso, andando a costituire la piattaforma tecnologica sulla quale innestare gli interventi prioritari finanziati nei vari ambiti tematici identificati dalla nuova S3 regionale e in piena considerazione dei più recenti sviluppi tecnico-scientifici.

Verranno quindi promossi i Tecnopoli e la ricerca collaborativa orientata a rispondere alle sfide dei territori. Si proseguirà, inoltre, ad attrarre sul territorio regionale infrastrutture di ricerca di livello nazionale ed europeo e a valorizzare le infrastrutture di supercalcolo per sviluppare nuove aree avanzate di ricerca e di specializzazione. Saranno previste azioni di sistema per il rafforzamento della Rete Alta Tecnologia, in grado di accrescere le capacità di collaborazione tra i soggetti pubblici e privati, massimizzandone le sinergie e favorendo forme di aggregazione stabili tra di essi, e di garantire continuità nei processi di ricerca collaborativa e favorire la stabilizzazione del personale. Inoltre, si interverrà per sviluppare e potenziare gli strumenti di comunicazione e collaborazione fra la Rete e gli altri attori dell'ecosistema, e in particolare le PMI, e per intensificare le azioni per la connessione fra la Rete e il sistema delle alte competenze. Si interverrà poi per un rafforzamento della dimensione europea dell'ecosistema regionale della ricerca e dell'innovazione, attraverso il potenziamento della capacità dei suoi attori, considerati sia singolarmente che in quanto soggetti collettivi, di partecipare alle reti europee della ricerca e innovazione, a partenariati transnazionali, a programmi di finanziamento europei (*Horizon Europe*, Europa digitale, COSME, ecc.), con l'obiettivo di accrescere ulteriormente la reputazione dell'Emilia-Romagna come sistema territoriale in grado di candidarsi ad ospitare grandi progetti ed infrastrutture di ricerca di dimensione internazionale. In

questo ambito si potranno collocare anche progetti e dimostratori di dimensione interregionale, finalizzati a valorizzare l'esperienza della Regione e di ART-ER nell'ambito di partenariati interregionali sviluppati all'interno di iniziative di carattere europeo quali *Vanguard Initiative* e le Piattaforme tematiche europee S3.

Anche le performance produttive e ambientali del settore agricoltura sono fortemente correlate alle conoscenze, alla qualità e professionalità del capitale umano. Nel periodo di programmazione 2014-2020 attraverso il **FEASR** si è prodotto uno sforzo notevole per aumentare la consapevolezza dell'importanza del sistema della conoscenza e per sottolineare la necessità di una maggiore diffusione di soluzioni innovative tra le aziende agricole, contribuendo alla realizzazione della Strategia di specializzazione intelligente. Anche nel periodo di estensione della programmazione in corso, il Programma di sviluppo rurale continuerà a sostenere i progetti di ricerca tra il Partenariato Europeo dell'Innovazione per la produttività e la sostenibilità dell'agricoltura. Sono progetti multi-attore in cui i diversi soggetti coinvolti, dal mondo della ricerca a quello produttivo, si rendono protagonisti in un processo *bottom-up* in cui sia valorizzata, oltre che la conoscenza scientifica, anche quella delle imprese.

Si continuerà poi a investire nell'intensa attività formativa rivolta agli operatori del settore per accrescerne le competenze anche mediante un accelerato processo di digitalizzazione che induca all'impiego delle tecniche di coltivazione più moderne, così da essere competitivi sui mercati e attori di sostenibilità ambientale.

Dal canto suo, il FEAMPA sosterrà iniziative formative di partenariato tra operatori del settore ed esperti scientifici, nonché la realizzazione di tirocini aziendali e a bordo, per favorire il ricambio generazionale, anche per trasferire agli operatori i principi di una gestione sostenibile dell'attività di pesca e acquacoltura quali sistemi produttivi di cibo sano, sicuro e tracciato.

#### 4.1.3 Le opportunità degli altri fondi europei

Occorre anzitutto rilevare come risorse importanti per il perseguimento dell'Obiettivo potrebbero arrivare dagli altri fondi europei non gestiti dalla Regione. D'altro canto, il respiro del tema e la qualità del progetto indicato dalla Giunta richiedono necessariamente una concentrazione straordinaria di risorse che vada ben al di là di quanto possa sostenere la sola programmazione 2021-2027.

Il PNRR prevede la missione 4 dedicata a **"Istruzione e ricerca"** che mira a rafforzare le condizioni per lo sviluppo di un'economia ad alta intensità di conoscenza, di competitività e di resilienza, rimuovendo le criticità del sistema di istruzione, formazione e ricerca. La missione si struttura in due componenti dedicate al potenziamento dell'offerta dei servizi e all'incremento della collaborazione tra ricerca e imprese.

La prima componente "Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università" mira a realizzare gli investimenti materiali e immateriali necessari a colmare o a ridurre, in misura significativa le carenze strutturali presenti, in tutti i gradi di istruzione. Obiettivi della componente sono il rafforzamento dell'offerta formativa, anche attraverso il miglioramento delle competenze del corpo docente, e il rafforzamento delle infrastrutture e degli strumenti tecnologici a disposizione della didattica, tra cui la digitalizzazione delle scuole (es. cablaggio, nuove aule per la didattica digitale e laboratori sulle nuove professioni connesse all'intelligenza artificiale, alla robotica e alla digitalizzazione). In aggiunta, si evidenzia che per le infrastrutture scolastiche, si può intervenire anche attraverso la missione "Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica" del PNRR che prevede un piano di riqualificazione energetica degli edifici scolastici.

Per promuovere pari opportunità di genere sono previsti interventi che contribuiscano ad aumentare l'occupazione e l'*empowerment* femminile anche attraverso il potenziamento delle competenze

STEM, linguistiche e digitali e la conciliazione dei tempi familiari attraverso l'aumento dell'offerta di posti negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia, del tempo pieno e dei servizi mensa.

Rivolti alle nuove generazioni sono gli interventi a contrasto dell'abbandono scolastico, per la digitalizzazione della didattica, ma anche percorsi professionalizzanti che consentano di acquisire gli strumenti, le competenze e le abilità necessarie a garantire una partecipazione attiva alla vita sociale, culturale ed economica del Paese.

La seconda componente della missione "Dalla ricerca all'impresa" si pone l'obiettivo di incrementare il potenziale di crescita del sistema economico, attraverso l'implementazione di un modello di sviluppo fondato sulla conoscenza, promuovendo un più efficace livello di collaborazione tra la ricerca pubblica e il mondo imprenditoriale e l'aumento del volume della spesa in R&S; essa prevede, inoltre, interventi per supportare i giovani ricercatori, potenziare la ricerca di filiera e le infrastrutture di ricerca, creare gli *innovation ecosystems* - luoghi di contaminazione di didattica avanzata, ricerca, laboratori pubblico-privati e terzo settore - per rafforzare le ricadute sociali ed economiche delle attività di ricerca.

La **Cooperazione territoriale europea** consentirà lo scambio con le migliori esperienze in Europa, anche per approfondire e sperimentare strumenti di intervento innovativi. Questo riguarda tanto le azioni di cooperazione che possono essere previste nei programmi regionali, quanto i programmi Interreg sostenuti dal FESR. In quest'ultimo ambito, troveranno collocazione progetti per il rafforzamento dell'ecosistema regionale dell'innovazione nelle aree di specializzazione individuate dalla S3, oltre che azioni per promuovere il protagonismo giovanile e il ruolo delle industrie culturali e creative per l'innovazione.

La filiera della conoscenza è al centro anche dei **programmi a gestione diretta della Commissione europea** finanziati attraverso il bilancio pluriennale. *Horizon Europe*, il programma quadro per la ricerca e innovazione, ed Erasmus +, dedicato ai giovani, all'istruzione e formazione, sono i due programmi con le maggiori risorse, pari rispettivamente a 91,5 e 24,5 miliardi di euro.

**Horizon Europe (HE)** rappresenta una leva fondamentale anche per il nostro ecosistema regionale della ricerca e dell'innovazione, come dimostrano i dati di partecipazione degli ultimi anni<sup>32</sup>. Il programma è articolato su tre pilastri:<sup>33</sup> 1) "Scienza eccellente"; 2) "Sfide globali e competitività industriale europea" che copre i diversi settori tematici; 3) "Europa innovativa" che comprende il nuovo Consiglio europeo per l'innovazione (EIC), gli ecosistemi europei dell'innovazione e l'Istituto europeo di innovazione e tecnologia (EIT). HE fornirà supporto ai migliori ricercatori e innovatori attraverso il Consiglio europeo della ricerca (CER) e le borse di studio e gli scambi Marie Skłodowska-Curie; sosterrà la ricerca collaborativa relativa alle sfide sociali quali la salute, il clima, l'energia, la mobilità, lo spazio. All'interno del programma, risultano centrali le Missioni che rappresentano un portafoglio di iniziative da sviluppare - valorizzando le sinergie con i fondi strutturali e gli altri programmi a gestione diretta dell'UE - per affrontare sfide fondamentali della società europea: lotta contro il cancro; adattamento al cambiamento climatico, incluse le trasformazioni sociali; oceani, mari, coste ed acque interne in salute; città smart e neutrali dal punto di vista climatico; salute del suolo e cibo. A ben vedere, ambiti cruciali per il nostro sistema territoriale, le sue vocazioni e i settori di specializzazione in corso di sviluppo.

---

<sup>32</sup> Nella programmazione 2014-2020 gli attori regionali, partecipando ai diversi bandi di finanziamento, hanno attratto oltre 420 milioni di euro, più del doppio rispetto alle risorse disponibili per la R&I nei programmi a gestione regionale.

<sup>33</sup> COM(2020)628. Il Pilastro I ha le seguenti componenti: a) il Consiglio europeo della ricerca (CER); b) azioni Marie Skłodowska-Curie (MSCA); (c) infrastrutture di ricerca. Il Pilastro II "Sfide globali e competitività industriale europea" ha le seguenti componenti cluster: a) Salute; b) Cultura, creatività e società inclusiva e Sicurezza civile per la società; c) Digitale, industria e spazio; d) Clima, energia e mobilità; f) Cibo, bioeconomia, risorse naturali, agricoltura e ambiente; g) azioni del Centro comune di ricerca (CCR). Il Pilastro III "Europa innovativa" con le seguenti componenti: a) il Consiglio europeo per l'innovazione (EIC); b) ecosistemi europei dell'innovazione; c) l'Istituto europeo di innovazione e tecnologia (EIT). La parte "Ampliare la partecipazione e rafforzare lo Spazio europeo della ricerca", con le seguenti componenti: a) ampliare la partecipazione e diffondere l'eccellenza; b) riformare e rafforzare il sistema europeo di ricerca e innovazione.

*Horizon Europe* riserva poi ampie risorse al digitale (priorità alla ricerca quantistica), in modo complementare al nuovo programma **Europa digitale** che finanzierà, accanto ai computer ad alte prestazioni (HPC), intelligenza artificiale e sicurezza digitale, le competenze digitali avanzate e i *Digital Innovation Hubs*, volti a garantire l'uso diffuso delle tecnologie digitali nell'economia e nella società. E anche in questo caso il sistema Emilia-Romagna può vantare un posizionamento di assoluto rilievo in ambito nazionale ed europeo

Il programma **Erasmus Plus** copre invece tutti i settori dell'istruzione e della formazione, dall'educazione e cura della prima infanzia all'istruzione scolastica, dalla formazione professionale all'istruzione superiore e all'apprendimento degli adulti. Sostiene la cooperazione sulla politica giovanile e promuove la partecipazione allo sport.

Infine, il programma **Europa Creativa 2021-2027** è il principale strumento a sostegno dei settori culturali e creativi e continuerà a promuovere la diversità culturale e linguistica, il patrimonio culturale e la competitività. Consentirà a organizzazioni e professionisti nel settore della cultura e dei media di sviluppare progetti creativi, di cooperare a livello transfrontaliero, di affrontare le sfide sociali e di sostenere gli artisti emergenti. Una novità del nuovo programma riguarda il sostegno al settore dei mezzi di informazione attraverso diverse azioni volte a promuovere l'alfabetizzazione tematica, il pluralismo e la libertà dei media. Essendo, anche quest'ultimo, un ambito di elezione emerso in questi anni e assunto con maggior forza dalla Giunta, giova attivare il sistema territoriale affinché risorse e opportunità siano pienamente colte nel corso della prossima programmazione.

#### **4.2 Emilia-Romagna, regione della transizione ecologica**

Nella convinzione che da questa crisi l'Emilia-Romagna debba uscire con un progetto di sviluppo nuovo, improntato al rispetto del pianeta, alla preservazione delle risorse naturali e alla tutela del benessere delle persone, il secondo obiettivo strategico del Programma di mandato, assunto dal Patto per il Lavoro e per il Clima, è quello della **transizione ecologica**, per avviare il Percorso regionale per raggiungere la neutralità carbonica prima del 2050 e passare alle energie pulite e rinnovabili al 100% entro il 2035; per coniugare produttività, equità e sostenibilità, generando nuovo lavoro di qualità.

Una transizione giusta, perché accompagnata da politiche volte a superare i fattori di fragilità su cui poggia la nostra capacità di creare ricchezza, di redistribuirla, di preservare e rinnovare le risorse a cui attingiamo, di generare nuove imprese, nuovo lavoro e nuove competenze e aggiornare le professionalità di chi lavora per tutelarne e salvaguardarne l'occupazione, evitando di generare fratture tra vincenti e perdenti del cambiamento.

A questo obiettivo la programmazione unitaria dei fondi europei intende dare un contributo in molteplici direzioni, a partire dalla riduzione dell'utilizzo delle risorse non rinnovabili e dell'impatto sulle risorse rinnovabili delle attività umane, coinvolgendo tutti gli ambiti: dal sistema produttivo alle filiere agricole e agroalimentari, dal sistema del costruito alla mobilità. La transizione ecologica globale significa anche sviluppo di nuove filiere *green* e opportunità di sviluppo associate, da cogliere facendo leva sulla capacità delle imprese emiliano-romagnole supportate dall'ecosistema della ricerca e innovazione, e utilizzando anche la leva della domanda pubblica. Allo stesso tempo, si intende sostenere l'adattamento e la resilienza del territorio ai rischi naturali, alla luce del cambiamento climatico in corso, attraverso cura e manutenzione del territorio e investimenti per la prevenzione e difesa. La valorizzazione del patrimonio naturale e territoriale della regione contribuirà ad aumentare la qualità della vita dei cittadini e a promuovere il turismo lento, in particolare nelle aree rurali e montane, rendendo maggiormente attrattivi questi territori.

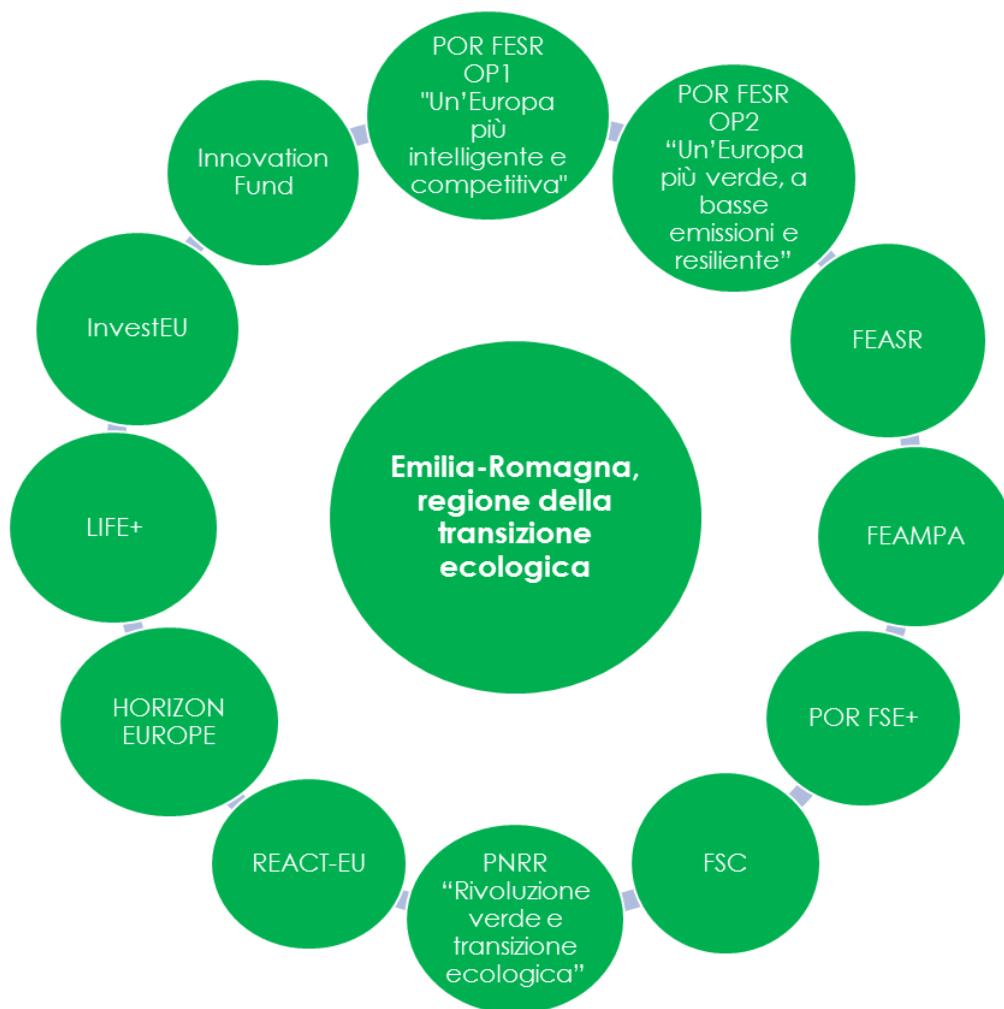
Per avviare una efficace transizione verso la neutralità carbonica dell'intero Bacino Padano, che presenta problematicità dovute alla conformazione geofisica, non rinvenibile in altre aree europee,

si renderà necessario rafforzare la collaborazione con le tre Regioni firmatarie del Patto per la qualità dell'aria al fine di mobilitare risorse europee e nazionali aggiuntive e straordinarie, rispetto a quelle già previste, per contrastare in modo sistemico e quantitativamente rilevante i fattori di criticità oggi presenti.

Il ruolo dei Parchi e dei rispettivi Enti di Gestione deve essere ulteriormente valorizzato – anche col riordino della governance nella revisione della legge regionale - non solo per garantire la massima tutela del territorio e della biodiversità, ma anche come motore per lo sviluppo economico e turistico nelle aree protette, fondato sulla sostenibilità e sul coinvolgimento attivo delle comunità che vi abitano nella gestione dei beni territoriali.

I principali fondi e programmi europei e nazionali che possono concorrere ai necessari investimenti sono richiamati in figura e descritti nei paragrafi seguenti, in linea con gli orientamenti strategici comunitari.

*Figura 21: Programmi e fondi per l'Obiettivo Emilia-Romagna, regione della transizione ecologica*



#### 4.2.1 Contesto europeo

La transizione ecologica è la principale sfida abbracciata dall'Unione europea per riportare lo sviluppo in equilibrio col pianeta. L'**Agenda 2030 dell'ONU** e, soprattutto, l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050, tracciano l'orizzonte di questa sfida. Nell'ambito del **Green Deal**, l'Unione europea ha approvato l'obiettivo intermedio di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra di

almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030. Allo stesso tempo, sta mettendo in campo un ampio ventaglio di strumenti sia normativi che finanziari per raggiungere l'obiettivo, con l'obbligo di destinare alla transizione ecologica una quota importante delle risorse del bilancio pluriennale e di *Next Generation EU*.

La transizione ecologica richiede una mobilitazione di tutti gli attori pubblici e privati, promossa dall'Unione europea attraverso il **Patto europeo per il clima**, una piattaforma per i cittadini e i soggetti impegnati verso la neutralità climatica, per scambiare informazioni e rendere visibili impegni in tal senso. Il Patto intende fornire sostegno, in particolare, in materia di costruzioni, mobilità e rinverdimento delle aree urbane.

Le proposte incluse nel *Green Deal* sono dettagliate in strategie e ulteriori misure, in parte già approvate e in parte in elaborazione. Tra queste, il Piano d'azione su un'economia circolare a impatto climatico, l'iniziativa "Renovation Wave" in materia di ristrutturazione, lo *European Bauhaus*, la nuova strategia industriale per un'Europa competitiva a livello mondiale, verde e digitale, la strategia per l'adattamento ai cambiamenti climatici, la strategia per la mobilità sostenibile, la strategia europea sull'integrazione del sistema energetico e sull'idrogeno, la strategia per la biodiversità e quella *Farm to Fork*<sup>34</sup>.

#### 4.2.2 Orientamenti per la programmazione operativa regionale

I programmi regionali che maggiormente contribuiranno al secondo obiettivo strategico del Patto per il Lavoro e per il Clima sono il POR FESR e il PSR.

Il **POR FESR**, attraverso l'OP 1, sosterrà la ricerca per nuove soluzioni tecnologiche e l'innovazione trasformativa delle imprese e dei territori, oltre che progetti strategici per lo sviluppo di filiere nuove, compreso l'elettrico e l'idrogeno verde. L'Obiettivo di policy 2 "**Un'Europa più verde, a basse emissioni e resiliente**", a cui deve essere destinato almeno il 30% delle risorse, sosterrà investimenti per incentivare l'economia circolare, in particolare nelle imprese, per incoraggiare modelli innovativi di produzione tesi alla riduzione della produzione di scarti o "*plastic-free*" e al recupero e al riuso delle materie prime e seconde, così come investimenti per l'efficientamento energetico sia nelle imprese che negli edifici pubblici, per l'introduzione e lo sviluppo delle fonti di energia rinnovabile, per la realizzazione di reti di distribuzione intelligenti dell'energia nonché di impianti e reti di riscaldamento di nuova generazione, per la promozione della mobilità sostenibile nel trasporto pubblico locale, per la realizzazione di infrastrutture verdi in ambito urbano e per la protezione della biodiversità.

Facendo leva sull'esperienza del ciclo di programmazione 2014-2020, in relazione alle misure per la promozione dell'efficienza energetica, per il miglioramento e l'adeguamento sismico e per la produzione e l'utilizzo dell'energia rinnovabile nel settore pubblico (edifici) e privato (imprese), sarà possibile concentrare i nuovi investimenti laddove più utile e necessario per sostenere comparti o filiere che hanno contribuito in maniera più limitata agli attuali risultati di risparmio energetico. Nel caso degli edifici pubblici, ad esempio, si potrà intervenire sugli alloggi residenziali pubblici e negli ospedali così come continuare ad investire nelle scuole, promuovendo la diffusione di edifici a emissioni zero. Per cogliere appieno le opportunità offerte, alla luce delle difficoltà in cui sono incorsi molto piccoli comuni nella partecipazione ai bandi dello scorso settennato, soprattutto a causa della mancanza di personale adeguatamente specializzato, risulta opportuno che la Regione preveda forme di supporto, anche avvalendosi di un soggetto terzo specializzato, al fine di assistere le amministrazioni locali nelle difficili fasi di redazione delle domande, presentazione dei progetti e loro rendicontazione.

---

<sup>34</sup> Per una visione dettagliata e aggiornata si veda la [pagina dedicata](#) nel sito della Commissione europea

Nel caso delle imprese, sarà possibile anche supportare lo sviluppo dell'efficientamento energetico dei processi produttivi abbinati all'utilizzo di tecnologie di produzione di energia da fonti rinnovabili e ad interventi di prevenzione del rischio sismico.

Nel campo delle energie rinnovabili, saranno esplorate forme innovative di sostegno anche a filiere nuove, compreso l'idrogeno verde e le nuove forme di produzione, stoccaggio e accumulo anche diffuso dell'energia, lo sviluppo delle comunità energetiche, contestualmente ad investimenti per la trasformazione delle reti dell'energia in reti intelligenti e integrate, adatte a ricevere e gestire le crescenti produzioni non programmabili.

Nel settore della mobilità sostenibile si intende agire sul fronte della mobilità pubblica e dell'intermodalità, in coerenza con i Piani urbani per la mobilità sostenibile (PUMS) laddove esistenti, proseguendo nel percorso di progressivo rinnovamento delle flotte di trasporto pubblico locale con mezzi prevalentemente a trazione elettrica, accanto ad un continuo miglioramento dei servizi legati a sistemi di *Intelligent Transport Systems* (ITS). Si investirà poi con forme di sostegno alla mobilità dolce (pedonale o ciclabile), anche attraverso il potenziamento delle reti ciclabili urbane. In questo senso si agirà anche per incrementare il numero di colonnine di ricarica elettrica per le auto, promuovere la riduzione del costo dell'elettricità erogata nelle colonnine, favorire la diffusione delle *community charger* e per sviluppare e diffondere sul territorio regionale sistemi per la mobilità intelligente e pulita.

L'insieme di questi interventi, e di quelli promossi più direttamente dal FEASR, contribuiranno in maniera sostanziale al raggiungimento degli obiettivi del Piano energetico regionale 2030 (PER) e, dovranno raccordarsi con le altre regioni del Bacino padano, per raggiungere risultati concreti sulla qualità dell'aria e sulla riduzione delle emissioni inquinanti.

Il **Fondo per lo sviluppo rurale** contribuirà sempre più a incrementare la sostenibilità del settore agricolo, riconoscendo la funzione indispensabile degli agricoltori come custodi delle risorse naturali e gestori di ecosistemi, degli habitat e del paesaggio e la necessità di aumentare l'efficacia degli interventi in questi ambiti. In coerenza con le strategie europee *Farm to fork* e della Biodiversità, il Programma di sviluppo rurale proseguirà nel promuovere la sostenibilità, incentivando la gestione efficiente delle risorse naturali, come l'acqua, il suolo, l'aria e tutelando la biodiversità.

Saranno sostenuti investimenti per migliorare la qualità dell'aria, riducendo le emissioni di ammoniaca. Fra le azioni per la mitigazione dei cambiamenti climatici, rientra anche la valorizzazione energetica dei sottoprodotti agricoli e agro-industriali, **abbattendo le emissioni** generate dalle attività agro-industriali e dai processi produttivi agricoli e zootecnici. La nuova programmazione valorizzerà poi il contributo che le imprese agricole e di trasformazione possono garantire agli obiettivi di produzione di energie rinnovabili, anche con la prospettiva del raggiungimento dell'autosufficienza energetica.

Inoltre, si intende incrementare il sequestro del carbonio attraverso la salvaguardia e la gestione del patrimonio forestale, e la promozione di nuovi impianti per produzioni legnose, in particolare in pianura. Più in generale, si proseguirà con le azioni di valorizzazione e tutela per accrescere la resilienza degli ecosistemi forestali, di prevenzione dei danni da incendi, calamità naturali e da eventi catastrofici. Gli ultimi anni sono stati caratterizzati da eccezionali eventi atmosferici dovuti al mutamento climatico che hanno provocato gravi e ripetuti danni alle produzioni agricole, obbligando all'erogazione di cospicui, sebbene parziali, indennizzi alle attività colpite. Risulta indispensabile prevedere un finanziamento finalizzato a sostenere l'introduzione di sistemi atti a prevenire o mitigare gli effetti nefasti alle colture provocati da detti eccezionali eventi atmosferici.



Oltre a quanto indicato per la qualità dell'aria, occorre accrescere la tutela e la valorizzazione della risorsa idrica, migliorando lo stato degli ecosistemi, incentivandone un utilizzo sostenibile mediante la riduzione dei consumi e degli sprechi, il miglioramento della capacità di stoccaggio e il riutilizzo delle acque reflue.

Per promuovere la sostenibilità ambientale dei sistemi alimentari regionali, a partire dalla salubrità delle produzioni agricole e zootecniche, sarà prioritario sostenere gli investimenti per innovare i processi produttivi, per sostituire i prodotti della chimica del petrolio con materiali biodegradabili nell'ambito della bioeconomia e dell'economia circolare e per ottimizzare l'utilizzo dei mezzi tecnici impiegati - in primis fitofarmaci e nutrienti - così da minimizzare dispersioni ed emissioni climalteranti e migliorare il benessere animale e la biosicurezza negli allevamenti. Altro obiettivo strategico indicato dal Programma di mandato della Giunta e dal Patto è la promozione dell'agricoltura biologica e della produzione integrata, anche attraverso la promozione e la costituzione dei biodistretti, per arrivare entro il 2030 a coprire oltre il 45% della SAU con pratiche a basso input, di cui oltre il 25% a biologico.

Occorre, più in generale, proseguire l'impegno per la salvaguardia della biodiversità, prioritariamente per quella di interesse comunitario, con investimenti e azioni mirati e selettivi nella gestione degli ecosistemi, delle specie e degli habitat, in particolare per le aree Natura 2000, tutelando le specie e razze minacciate di estinzione. Tra i fattori di minaccia alla biodiversità e alla corretta funzionalità degli ecosistemi riveste particolare importanza la presenza delle specie alloctone, che negli ultimi decenni è aumentata considerevolmente, sia in termini di numero di specie presenti sul territorio regionale, sia di relative consistenze numeriche. La crescente presenza di specie non autoctone, infatti, impatta pesantemente sulle attività agricole causando danni diretti e indiretti alle produzioni ma anche sulla conservazione delle specie autoctone protette, causando squilibri negli ecosistemi, anche agricoli. Si rende pertanto necessario un approfondimento delle conoscenze che consenta di comprendere e definire la pressione faunistica nelle diverse aree della regione, al fine di adottare misure che favoriscano l'equilibrio faunistico e la conservazione della biodiversità e la corretta funzionalità degli ecosistemi agricoli.

Infine, per valorizzare il ruolo degli agricoltori quali custodi del territorio e del paesaggio rurale occorrerà attivare misure specifiche per la realizzazione di servizi ecosistemici svolti dalle aziende in favore della collettività.

L'agricoltura, peraltro, è uno dei settori più vulnerabili ai cambiamenti climatici. La scarsità di risorse idriche, i cambiamenti del regime delle precipitazioni, gli stress da caldo e le condizioni termiche sovra-ottimali, la frequenza e l'intensità dei fenomeni estremi legati al clima, la presenza, la diffusione e la persistenza di malattie e parassiti (nuovi) e i rischi di incendio mettono sempre più a dura prova le pratiche e le produzioni agricole e forestali. Il FEASR sarà impiegato a sostegno della capacità di adattamento e di resilienza richiesta al settore agricolo colpito sia direttamente dagli effetti dei cambiamenti climatici, sia per l'intensità delle avversità atmosferiche e dei periodi siccitosi, sia in modo indiretto, per il diffondersi di fitopatologie e di specie nocive. A sostegno delle imprese agricole saranno previsti strumenti e investimenti per la prevenzione dei danni e della riduzione del rischio aziendale.

La transizione energetica è al centro anche della strategia del PO FEAMPA che, per favorire il conseguimento di una migliore e più sostenibile gestione della risorsa mare, prevede l'attivazione di interventi volti a promuovere il raggiungimento del buono stato ecologico, la lotta alla pesca non regolamentata, la riduzione della sovraccapacità di pesca, l'attuazione della Strategia europea per la plastica nell'economia circolare e la lotta ai cambiamenti climatici. In particolare, gli investimenti saranno orientati a raggiungere il rendimento massimo sostenibile per pesca e acquacoltura, riducendo al minimo gli impatti sull'ecosistema marino.

Il **Fondo sociale europeo** può accompagnare la transizione ecologica delle imprese e, più in generale, dovrà sostenere gli interventi volti a rafforzare il sistema della conoscenza e dei saperi in Emilia-Romagna funzionali alla transizione ecologica, compresa la capacità della pubblica amministrazione di tradurre a livello operativo i principi della sostenibilità e di verificarne l'applicazione.

Anche il **Fondo sviluppo e coesione**, concentrandosi su investimenti pubblici, supporterà la transizione ecologica del sistema territoriale. In particolare, gli investimenti pubblici legati all'efficientamento energetico, alla rigenerazione urbana nel rispetto dell'obiettivo "consumo di suolo saldo zero", al ciclo delle acque, alla manutenzione del territorio per la prevenzione del dissesto idrogeologico, alla resilienza delle infrastrutture e delle reti, alla bonifica dei siti industriali e terreni contaminati per la rigenerazione di aree produttive dismesse potranno essere sostenuti, scegliendo in modo mirato, anche dal nuovo Programma sviluppo e coesione. A tal fine appare opportuno calibrare priorità e intensità degli interventi tenuto conto degli ambiti di intervento e delle specifiche progettualità che scaturiranno dal PNRR.

#### 4.2.3 Le opportunità degli altri fondi europei

La programmazione regionale unitaria dei fondi gestiti dalla Regione si intreccia con quella del PNRR, che include la missione 2 "**Rivoluzione verde e transizione ecologica**" strutturata in 4 componenti.

La prima componente, "Economia Circolare e Agricoltura Sostenibile" definisce un duplice percorso verso la sostenibilità ambientale. Da un lato, puntando, in linea col Piano d'azione europeo per l'economia circolare, al miglioramento della gestione dei rifiuti e, quindi, alla riduzione dell'uso e della dipendenza dalle materie prime naturali attraverso, innanzitutto, lo sviluppo degli impianti esistenti di produzione di materie prime secondarie (scarti, residui, rifiuti), il loro ammodernamento, nonché la realizzazione di nuovi impianti per la valorizzazione e trasformazione dei rifiuti, in particolare quelli da raccolta differenziata. Dall'altro lato proponendo interventi per sviluppare una filiera agricola/alimentare smart e sostenibile, migliorare la competitività delle aziende agricole e delle prestazioni climatico-ambientali, anche tramite il miglioramento della logistica e la creazione di *supply chain* "verdi".

La seconda componente, "Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile", trasversale a tutti i settori economici, ha l'obiettivo di facilitare la loro progressiva decarbonizzazione; mira allo sviluppo della filiera industriale delle energie rinnovabili, idrogeno incluso (in linea con la *EU Hydrogen Strategy*), e quindi all'aumento della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili, in particolare attraverso parchi eolici e fotovoltaici *offshore*. Oltre alla produzione, intende favorire la penetrazione e il ricorso alle fonti rinnovabili, migliorando l'integrazione nel sistema distributivo e le infrastrutture per alimentare veicoli elettrici. Per quanto riguarda lo sviluppo della mobilità sostenibile, l'obiettivo è il rinnovamento del parco circolante di mezzi per il trasporto pubblico locale, il potenziamento delle infrastrutture per il trasporto rapido di massa e delle ciclovie, agendo in parallelo per il rafforzamento dell'industria dei trasporti *green* e dell'intera filiera produttiva.

La terza componente, "Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici", ha come obiettivo l'efficientamento energetico del patrimonio edilizio pubblico (in particolare di scuole, ospedali e case di edilizia popolare) e privato (residenziale), con contestuale messa in sicurezza antisismica e digitalizzazione delle strutture. Obiettivo è anche il rilancio del comparto edilizia, con una riconversione in chiave di sostenibilità ambientale e performance antisismica.

Infine, la quarta componente, "Tutela del territorio e della risorsa idrica", pone in campo azioni per rendere il Paese più resiliente agli inevitabili cambiamenti climatici, proteggere la natura e la biodiversità e garantire la sicurezza e l'efficienza del sistema idrico. Prevede interventi di messa in sicurezza del territorio in ottica di mitigazione dei rischi idrogeologici, di salvaguardia delle aree verdi

e della biodiversità (ad es. con interventi di forestazione urbana per la cattura di CO<sub>2</sub>, tutela dei boschi, digitalizzazione dei parchi, rinaturazione del Po), nonché interventi sui grandi schemi idrici e sulle opere di approvvigionamento idrico a scopo idropotabile e/o irriguo (per diminuire la dispersione della risorsa e l'inquinamento delle acque e del terreno. Include anche la digitalizzazione dei processi connessi alla gestione della risorsa idrica e del rischio alluvioni. Si tratta di una componente di importanza cruciale sia per migliorare la resilienza dei servizi idrici, potenziando infrastrutture che difficilmente potrebbero essere finanziate attraverso la tariffa regolata e che non possono trovare spazio adeguato nella programmazione regionale dei fondi europei, sia per assicurare la salute dei cittadini, che per attrarre investimenti.

Anche in questo caso la piena coerenza tra gli obiettivi indicati nel Programma di Mandato e dal Patto da un lato, nel PNRR dall'altro, può assicurare non solo una forte complementarità delle misure e degli interventi, ma anche una funzionale "sostituzione" dei programmi per completare con i programmi regionali quanto non previsto nel PNRR e viceversa.

La centralità della sfida del cambiamento climatico e della sostenibilità si riflette, infine, su diversi programmi a gestione diretta. Nell'ambito di **Horizon Europe**, quattro delle cinque Missioni previste sono in relazione con la transizione ecologica: Adattamento al cambiamento climatico, incluse le trasformazioni sociali; Oceani, mari, coste ed acque interne in salute; Città smart e neutrali dal punto di vista climatico; Salute del suolo e cibo. Ampio sostegno sarà garantito agli sforzi di ricerca e innovazione per assicurare la *leadership* europea nelle tecnologie *green*. Il programma sosterrà anche partenariati tra Stati Membri e regioni, a cui la CE partecipa in diversa misura, su ambiti relativi a: idrogeno pulito, ambiente pulito e costruzione, trasporto stradale a emissioni zero, mobilità e sicurezza per il trasporto stradale automatizzato, trasporto su acqua a emissioni zero, catena del valore delle batterie, città e comunità sostenibili, intelligenti e inclusive, transizione all'energia pulita.

Il **programma LIFE per il clima e l'ambiente**, che dal 2021 finanzia anche progetti di efficienza energetica ed energia rinnovabile, disporrà di maggiori risorse rispetto al passato. È costituito da due componenti: Ambiente (che comprende i sottoprogrammi Natura e biodiversità ed Economia circolare e qualità della vita) e Azione per il clima (che comprende i sottoprogrammi Mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici e Transizione all'energia pulita).

Un contributo significativo sarà garantito anche dai diversi strumenti finanziari messi in campo dal programma **InvestEU** e dalle linee di intervento della Banca europea per gli investimenti (BEI). Un ulteriore programma attivabile per la transizione verde è l'**Innovation Fund**, finanziato con i ricavi del sistema di scambio delle emissioni. Dispone di 10 miliardi di euro per il periodo 2020-2030 dedicati allo sviluppo e al lancio di tecnologie innovative per la riduzione delle emissioni.

#### **4.3 Emilia-Romagna, regione dei diritti e dei doveri**

L'aumento delle disuguaglianze rappresenta un ostacolo allo sviluppo. I divari sociali, quelli economici e territoriali, quelli di genere e generazionali, penalizzano l'intera collettività, minandone alla radice la coesione e impedendo una crescita equilibrata e sostenibile.

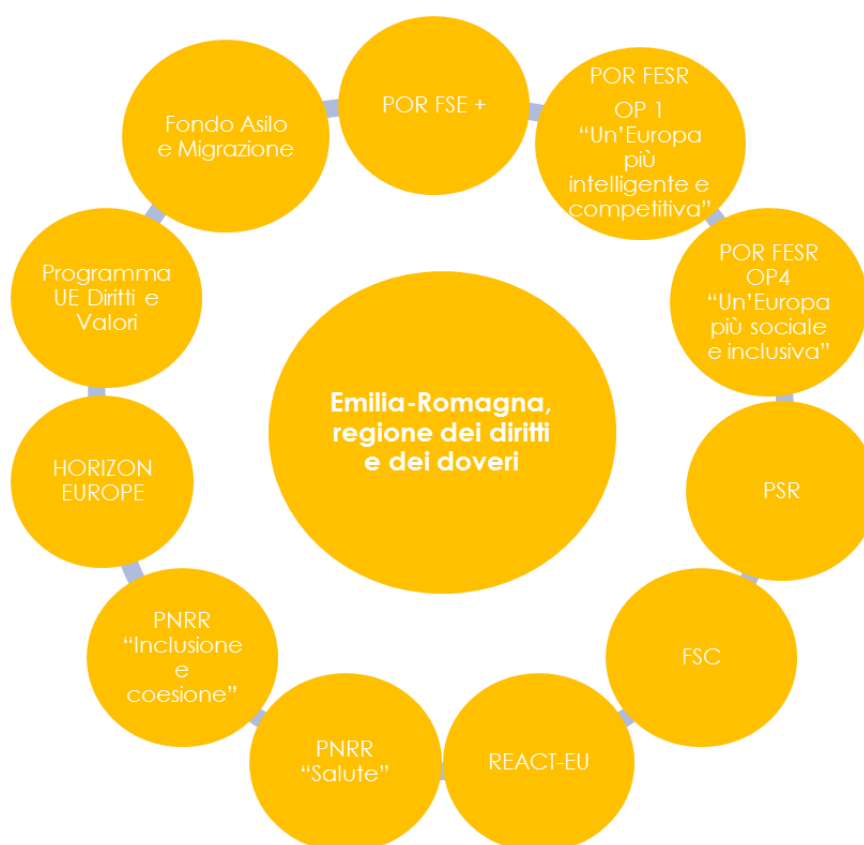
Gli effetti della pandemia da Covid-19 impongono di ricucire il tessuto sociale e colmarne le fratture, rivedendo le priorità e adeguando le politiche. Le disparità economiche, sempre più polarizzate, e le difficoltà in cui si trovano molte famiglie rischiano di condannare molti giovani alla propria condizione di origine senza dare loro reali possibilità di mobilità sociale. Tali situazioni, se non adeguatamente affrontate con efficaci misure di contrasto alla povertà e all'esclusione, sono destinate ad aumentare. L'obiettivo di una regione più equa, più sociale, più inclusiva presuppone non solo una maggiore integrazione tra formazione, lavoro e impresa, ma anche la presa in carico delle situazioni di maggiore fragilità – connesse alla disabilità, alle dipendenze, al carcere, ai problemi di salute mentale o più in generale agli effetti di disgregazione del contesto sociale – in cui

l'obiettivo del lavoro non può che accompagnarsi ad un più ampio intervento sulla persona nel suo complesso.

Terzo obiettivo strategico del Patto per il Lavoro e per il Clima è costruire **un'Emilia-Romagna, regione dei diritti e dei doveri**. Al raggiungimento di questo obiettivo contribuiranno i fondi europei e nazionali 2021-2027, con un'attenzione particolare al potenziamento, adeguamento e alla riforma della sanità e dei servizi integrati per le persone più fragili e al rafforzamento delle reti di *welfare* per le persone e le famiglie; con un'attenzione ai più vulnerabili e a rischio di esclusione, ma anche ai nuovi fenomeni di disagio, in particolare dei giovani; con la promozione di una occupazione di qualità, in particolare quella femminile, attraverso innovative politiche attive per il lavoro e adeguate politiche di conciliazione; con una più forte attenzione alle disparità territoriali presenti anche in Emilia-Romagna, attivando politiche di perequazione e sviluppo, da un lato, e servizi di prossimità dall'altro. In ultima analisi, è importante non solo rafforzare ma anche innovare il sistema verso un *welfare* di comunità e prossimità, capillarmente distribuito nei territori e aggiornato ai nuovi bisogni.

I principali fondi e programmi europei e nazionali che possono concorrere ai necessari investimenti sono richiamati in figura e descritti nei paragrafi seguenti, in linea con gli orientamenti strategici comunitari.

**Figura 22: Programmi e fondi per l'Obiettivo Emilia-Romagna, regione dei diritti e dei doveri**



#### 4.3.1 Contesto europeo

Con l'adozione nel 2017 del **Pilastro europeo dei diritti sociali** (*Social Pillar*), che indica per la prima volta i principi e i diritti a sostegno dell'equità, del buon funzionamento dei mercati del lavoro - inclusa la maggiore equità del lavoro retribuito, del lavoro di cura e delle piattaforme digitali - e dei sistemi di sicurezza sociale, l'Europa ha rimesso al centro il tema dei diritti sociali per stimolare gli impegni degli Stati Membri, in assenza di un solido quadro di competenze europee in questa materia. Il Pilastro è uno dei riferimenti indicati dai Regolamenti sia per la Politica di coesione sia per i Piani

nazionali di ripresa e resilienza. Il **Piano d'azione** sul Pilastro sociale presenta azioni concrete per la sua attuazione, con obiettivi da conseguire entro il 2030 in materia di occupazione, competenze e protezione sociale, in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030<sup>35</sup>. I progressi compiuti dagli Stati membri saranno monitorati nell'ambito del Semestre europeo, tramite il Quadro di valutazione sociale che includerà nuovi indicatori su istruzione degli adulti, povertà infantile, divario occupazionale dei disabili e costo degli alloggi.

Nell'ambito del Pilastro sociale, la **Strategia per la parità di genere** 2020-2025 delinea una serie di azioni chiave finalizzate a porre fine alla violenza di genere, combattere gli stereotipi sessisti, colmare il divario nel mercato del lavoro, raggiungere la parità nella partecipazione ai diversi settori economici, affrontare divario retributivo e pensionistico e conseguire l'equilibrio di genere nel processo decisionale e nella politica.

Nel marzo 2021 la Commissione europea ha adottato la **Strategia per i diritti delle persone con disabilità** 2021-2030<sup>36</sup>, in cui è centrale il tema dell'accessibilità come elemento per realizzare il proprio progetto di vita autonoma. Il diritto all'accessibilità assume quindi un'accezione trasversale ai diversi ambiti della vita delle persone: dagli spazi fisici a quelli virtuali, dalla salute alla cultura, dall'informazione all'accesso ai beni e ai servizi.

La Commissione europea ha altresì adottato la Strategia dell'UE sui diritti dei minori, fatta propria dall'Agenda di Porto, e una proposta per l'adozione di una raccomandazione del Consiglio europeo sulla garanzia per i bambini vulnerabili (*Child Guarantee*)<sup>37</sup>, sottolineando l'importanza e la priorità che l'Europa intende dare ai diritti dei minori nella sua agenda politica e l'investimento che intende fare per abbassare i livelli della povertà minorile. Per l'Italia, essendo tra i Paesi con un livello di povertà minorile superiore alla media UE, sussiste l'obbligo di utilizzare almeno il 5% delle risorse FSE+ per contrastare la povertà minorile, sperimentando un progetto pilota nazionale.

Sarà presentato anche un Piano d'azione a sostegno dell'**economia sociale** nell'UE, con l'obiettivo di promuovere gli investimenti sociali, sostenere gli attori dell'economia sociale e le imprese sociali a creare posti di lavoro ed innovare.

In ambito di **migrazione e integrazione** dei cittadini di paesi terzi, la Commissione europea ha presentato il nuovo **Patto sulla migrazione e l'asilo**<sup>38</sup>, per ripensare un approccio europeo globale e integrato alla migrazione verso l'Europa nei prossimi anni. È stato inoltre presentato il **Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027**<sup>39</sup>, volto a promuovere l'inclusione e la partecipazione delle persone provenienti da un contesto migratorio nella società europea.

#### 4.3.2 Orientamenti per la programmazione operativa regionale

Il tema dell'equità e sostenibilità sociale dello sviluppo, alla luce delle sfide poste dalla competizione globale e dalla rivoluzione digitale, da un lato, e dal cambiamento demografico, dall'altro, è sempre più centrale nell'agenda politica anche regionale. Le lesioni prodotte nel tessuto sociale

---

<sup>35</sup> COM(2021) 102 final. Il Piano prevede almeno il 78% di occupati nella popolazione di età compresa tra i 20 e i 64, di ridurre di almeno 15 milioni il numero di persone a rischio di povertà e che almeno il 60% di tutti gli adulti partecipi ogni anno ad attività di formazione.

<sup>36</sup> COM(2021) 101 Un'Unione dell'uguaglianza: strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030

<sup>37</sup> COM(2021) 137. La *Child Guarantee* ha l'obiettivo di assicurare che ogni bambino in Europa a rischio di povertà o di esclusione sociale abbia effettivamente accesso a diritti fondamentali come l'assistenza sanitaria, l'istruzione, servizi educativi per la prima infanzia, un alloggio e un'alimentazione adeguati. La raccomandazione contiene una guida agli Stati membri su come attuare la *Child Guarantee*, prevedendo modalità di attuazione, monitoraggio e valutazione, in particolare attraverso un nuovo indicatore specifico sui bambini a rischio di povertà o di esclusione sociale da inserire nella *Social Scoreboard* e la nomina di un coordinatore nazionale della *Child Guarantee*, dotato di risorse e mandato adeguati, per coordinare efficacemente l'attuazione della raccomandazione. Gli Stati membri dovranno stanziare risorse adeguate per dare attuazione alla raccomandazione e al contempo fare un uso ottimale di tutti i finanziamenti europei disponibili.

<sup>38</sup> COM(2020) 609 final

<sup>39</sup> COM(2020) 758 final

dalla pandemia impongono, se possibile, un'azione ancor più forte ed urgente. A partire dal potenziamento, adeguamento e riforma della sanità pubblica e dei servizi sociosanitari integrati per le persone più fragili, priorità del Patto per il Lavoro e per il Clima e che a seguito della pandemia da Covid-19 ha acquisito importanza anche nella programmazione dei fondi europei.

Per contribuire ad affrontare l'emergenza è stata fatta una riprogrammazione straordinaria dei POR FESR e FSE 2014-2020 per 250 milioni di euro, finalizzata alla copertura delle spese sostenute dalle aziende sanitarie regionali per rafforzare la risposta al contagio. Tuttavia, la Politica di coesione nelle regioni più sviluppate, anche a causa della limitata disponibilità di risorse, può intervenire solo marginalmente in questo ambito, così come il FEASR può intervenire a supporto dei servizi per la popolazione nelle aree rurali.

Attraverso il **POR FSE+**, saranno rafforzati gli interventi per l'inclusione delle persone in condizioni di svantaggio, assumendo il lavoro come principale preconditione per contrastare marginalità ed esclusione. Verranno quindi potenziate le azioni volte a prevenire e/o ridurre le condizioni di vulnerabilità e marginalità sociale, ridurre le disuguaglianze e le discriminazioni sociali, ponendo particolare attenzione alle nuove povertà, alle situazioni di uscita dalla violenza di genere e alle categorie sociali maggiormente svantaggiate. Gli interventi per l'inclusione verranno perseguiti attraverso una combinazione di politiche attive rivolte a soggetti fragili e vulnerabili e servizi educativi e sociali, sostenendo forme di innovazione sociale anche attraverso il coinvolgimento del terzo settore e l'utilizzo degli istituti collaborativi previsti dal Codice del Terzo Settore. Il POR FSE+ sosterrà misure volte a garantire occupazione e autonomia, quale leva per contrastare l'esclusione sociale attraverso un insieme di interventi integrati per l'accompagnamento al lavoro. Sarà ulteriormente promossa l'integrazione tra i diversi servizi presenti sul territorio – sociali, sanitari, del lavoro e della formazione – per consentire alle persone fragili di uscire dalla condizione di vulnerabilità. In quest'ottica verranno anche rafforzati i servizi di prossimità soprattutto nelle aree interne e montane.

Per la costruzione di una regione più equa, più sociale, più inclusiva è necessario considerare il lavoro sociale e la cura delle persone, nel senso più ampio: non solo un fattore primario di coesione sociale, ma anche un settore "produttivo" e dunque una grande opportunità di occupazione. In tal senso occorre anche investire sui *caregiver* e i volontari, risorse essenziali per il benessere della collettività. Più in generale, occorre qualificare le professionalità e migliorare le condizioni di lavoro del settore, sia dal punto di vista contrattuale che salariale, anche attraverso le procedure di affidamento dei servizi. Il rafforzamento della qualità del lavoro in questo ambito, prevalentemente femminile, concorre anche ai percorsi di emancipazione delle donne.

Infine, di rilievo, è il supporto ai percorsi di integrazione dei migranti, fattore cruciale del cambiamento della struttura sociale delineato nella stessa Strategia di specializzazione Intelligente, essenziale anche per il nuovo modello di sviluppo.

Si valuteranno, inoltre, forme di integrazione tra il Fondo sociale regionale (FSR), strumento ordinario della Regione Emilia-Romagna, e i Fondi straordinari di derivazione europea (il Fondo sociale europeo, anche nella quota programmata a livello nazionale, e soprattutto il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, in particolare per quando declinato nella Componente su Servizi sociali, disabilità e marginalità sociale) per ampliare gli strumenti previsti per favorire l'inclusione sociale, come auspicato dalla stessa Legge regionale che istituisce il Fondo sociale regionale. Il Fondo sociale regionale è senza alcun dubbio uno strumento fondamentale per i Comuni e per i distretti e lo è a maggior ragione oggi, in un momento così delicato dal punto di vista socioeconomico. La Regione si adopererà quindi affinché le risorse europee previste, in particolare nel PNRR, possano contribuire a rafforzare la presenza e capillarità delle infrastrutture sociali sui territori integrando e implementando l'utilizzo delle risorse del FSR.

La parità di genere si conferma un principio orizzontale anche nella programmazione 2021-2027, essendo una priorità del nuovo bilancio dell'UE, promossa anche attraverso la valutazione dell'impatto di genere dei programmi.

Il POR FSE+, in particolare, sosterrà azioni volte a promuovere l'equilibrata partecipazione di genere al mercato del lavoro, pari condizioni di accesso, compresa la retribuzione e un miglioramento dell'equilibrio tra vita professionale e vita privata, anche migliorando l'accesso ai servizi per l'infanzia, attraverso il potenziamento dell'offerta e il contributo all'abbattimento delle rette, come detto sopra.

Sarà inoltre sostenuta l'imprenditoria femminile e promossa una maggiore presenza delle donne in talune professioni e nei settori economici legati all'ambiente, al clima e all'energia, all'economia circolare e alla bioeconomia, attraverso la promozione di una maggiore partecipazione femminile ai percorsi di istruzione e formazione tecnico-scientifici, dove le ragazze sono sottorappresentate ed il rafforzamento delle competenze STEM.

Più in generale con riferimento alle politiche del lavoro, attraverso il FSE+, l'obiettivo sarà accompagnare il territorio nella fase di rilancio per superare gli effetti generati dalla pandemia e cogliere le opportunità offerte dalla duplice transizione *green* e digitale, creando le condizioni per una piena e buona occupazione. Il POR FSE+, in particolare, intende rafforzare ulteriormente le politiche attive per il lavoro attraverso nuove misure per l'inserimento e il reinserimento lavorativo su cui la Regione ha fortemente investito in questi anni con la creazione della Rete attiva per il Lavoro che garantisce alle persone disoccupate di accedere a misure di presa in carico, consulenza e orientamento, formazione, promozione di tirocini, affiancamento nella ricerca di opportunità di lavoro, incrocio domanda/offerta e accompagnamento all'avvio di impresa e all'autoimpiego, rafforzando anche l'attività formativa per gli adulti. Per affrontare le nuove sfide di un mercato del lavoro indebolito dagli effetti della pandemia è fondamentale rafforzare l'Agenzia Regionale per il Lavoro. L'obiettivo è duplice: qualificare l'erogazione dei servizi amministrativi e ampliare il perimetro d'intervento della struttura per farne un'Agenzia di comunità che attiva nuove reti territoriali per trasformare le situazioni di crisi in azioni per la ripartenza e che pratica una maggiore integrazione tra politiche attive per il lavoro e politiche formative e tra pubblico e privato accreditato. In tal senso sono confermate premialità ai soggetti della Rete Attiva per il Lavoro, anche in partenariato tra loro che realizzano inserimenti o reinserimenti stabili e di qualità nel mercato del lavoro, con particolare attenzione – come previsto anche dal PNRR – a disoccupati di lunga durata, giovani e donne, nonché alla platea degli over 50.

Si attiveranno, inoltre, iniziative per attrarre studenti e incentivarli a restare dopo la conclusione dei percorsi formativi e per incrementare l'attrattività e il rientro di talenti attraverso borse di ricerca, percorsi di alta formazione e dottorati di ricerca.

Attraverso il **POR FESR**, con l'**OP 1 "Un'Europa più intelligente e competitiva"**, si interverrà per orientare maggiormente l'innovazione tecnologica ai bisogni sociali e supportare le decisioni istituzionali relativamente agli obiettivi della ricerca e dell'innovazione, coinvolgendo i soggetti pubblici e gli attori responsabili nel campo della scienza e dell'innovazione (aziende, università, enti di ricerca, singoli ricercatori) per produrre risultati nel campo della ricerca e dell'innovazione che siano sostenibili e con ricadute positive sulla società. Sulla stessa linea si continuerà ad intervenire per favorire la responsabilità sociale delle imprese (*Corporate Social Responsibility* o CSR), applicata non solo alle attività di ricerca e innovazione, ma anche al comportamento di mercato, al trattamento di dipendenti e clienti, all'*outreach* dell'azienda nella società civile e all'impronta ambientale. Particolare attenzione sarà riservata all'attrattività per imprese in montagna e nelle aree interne, per contrastare l'eccessiva polarizzazione dello sviluppo.



Il POR FESR, con l'**OP4 "Un'Europa più sociale e inclusiva"**, interverrà anche in una logica di inclusione sociale, in combinazione con il FSE+, valorizzando i contenitori culturali e sociali e gli spazi di comunità, anche in raccordo con il terzo settore, supportando la diffusione di pratiche di innovazione sociale e lo sviluppo del terzo settore. Gli spazi culturali, del resto, permettono di sperimentare forme di gestione innovativa tra pubblico e privato per realizzare, nell'ottica della coprogettazione e con il coinvolgimento del Terzo Settore, percorsi di attivazione della cittadinanza anche per favorire un accesso universale agli strumenti culturali. Si tratta di interventi particolarmente importanti in ambito periferico, in montagna o nelle aree interne, dove un'offerta culturale progettata in chiave cooperativa e associativa, oltre all'intrattenimento, può contribuire alla costruzione e al rinnovo di più forti legami sociali.

Anche la **Politica di sviluppo rurale** assume fra i suoi obiettivi la riduzione degli squilibri territoriali, incidendo positivamente sulle differenze di accesso all'innovazione, di trasferimento di conoscenza e sulle carenze digitali, che si registrano nelle aree rurali e meno sviluppate economicamente.

Gli interventi di contrasto allo spopolamento saranno indirizzati soprattutto a favore delle nuove generazioni e per consolidare e attrarre capitale umano qualificato con attitudine all'innovazione e investimenti nelle aree più svantaggiate. Si rende necessario garantire la vivibilità dei luoghi attraverso il miglioramento delle condizioni socioeconomiche e di inclusione sociale. Sostenere la nascita di nuove imprese che generino posti di lavoro e ampliare i servizi di prossimità che consentano l'inclusione sociale e garantiscano il presidio del territorio.

Nell'ambito dello sviluppo rurale, si continuerà ad operare ricorrendo all'approccio *bottom-up* di Leader. Ciò consentirà una definizione del contesto locale di intervento in base alle caratteristiche socioeconomiche, demografiche e territoriali piuttosto che ai meri confini amministrativi, formulando una politica capace di rispondere in maniera più efficace alle esigenze del territorio.

Un'attenzione specifica sarà rivolta al contrasto del caporalato, tutelando in particolare le lavoratrici stagionali, spesso in condizioni di precarietà e vulnerabilità, con retribuzioni mediamente di molto inferiori rispetto a quelle riconosciute alla componente maschile.

Il **Fondo sviluppo e coesione** potrà intervenire - in modo complementare rispetto al PNRR, alle azioni integrate dell'agenda urbana e alle risorse ordinarie già stanziare - per un nuovo piano per la casa che potenzi l'edilizia residenziale sociale e pubblica (ERS e ERP) nell'ottica di una integrazione tra politiche abitative e processi di rigenerazione urbana, ambientale e sociale. Inoltre, potrà sostenere interventi per l'accessibilità, la sicurezza territoriale, la viabilità e le infrastrutture per i servizi alla popolazione nelle aree montane e interne in ottica di coesione territoriale.

#### **4.3.3 Le opportunità degli altri fondi europei**

Il PNRR, nell'ambito della missione 6 "Salute", intende affrontare alcuni aspetti critici di natura strutturale del sistema sanitario, che si sono resi ancora più evidenti nel corso della pandemia e che, in futuro, potrebbero essere aggravati dall'accresciuta domanda di cure derivante dalle tendenze demografiche, epidemiologiche e sociali in atto. A questo si affianca la necessità di un adeguamento del sistema volto all'utilizzo delle tecnologie più avanzate.

Per far fronte a tali criticità, il PNRR indica due componenti per lo sviluppo, la modernizzazione e la digitalizzazione del sistema sanitario nazionale. La prima componente "Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale" promuove il riorientamento del SSN (Servizio Sanitario Nazionale) verso un nuovo modello incentrato sui territori e più vicino alle persone, grazie al potenziamento e alla creazione di strutture e presidi territoriali (come le Case della Comunità e gli Ospedali di Comunità), al rafforzamento dell'assistenza domiciliare, allo sviluppo della telemedicina, a una più efficace integrazione con tutti i servizi socio-sanitari e all'ammodernamento delle dotazioni tecnologiche.

La seconda componente "Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale" è finalizzata a promuovere la diffusione di strumenti e attività di telemedicina, a rafforzare i sistemi



informativi sanitari e gli strumenti digitali, a tutti i livelli del SSN, con investimenti destinati all'ammodernamento delle apparecchiature e alla realizzazione di ospedali sicuri, tecnologici e sostenibili, ma anche a promuovere il completamento e la diffusione del Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE) e una migliore capacità di erogazione dei servizi, per contrastare le disparità territoriali, garantendo l'omogeneità dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e il loro monitoraggio attraverso più efficaci sistemi informativi. Inoltre, rilevanti risorse sono destinate anche alla ricerca scientifica, a favorire il trasferimento tecnologico e a rafforzare le competenze e il capitale umano del SSN anche mediante il potenziamento della formazione del personale.

Si tratta di un'occasione straordinaria, quindi, non solo per potenziare il servizio sanitario regionale (SSR), accelerando la realizzazione degli investimenti programmati e il potenziamento del personale, ma anche per innovare radicalmente l'organizzazione complessiva regionale. La Regione avvierà un ampio confronto sulla riorganizzazione e adeguamento del sistema sanitario regionale, partendo dall'analisi del processo di aziendalizzazione in corso e dalle prospettive di evoluzione dello stesso per meglio rispondere ai mutati bisogni dei cittadini ed ai criteri di efficacia ed efficienza della spesa sanitaria. Sarà data priorità alla prevenzione singola e collettiva, alla centralità della medicina territoriale e della integrazione dei servizi socio-sanitari, ad un innovato approccio alle case di comunità e a una organizzazione che sia sempre più adeguata a rispondere in modo unico ed integrato ai diversi bisogni dei cittadini e delle cittadine, ad iniziare dai più fragili, che rafforzi la medicina di genere e l'approccio al genere, che ridefinisca il ruolo degli Enti locali nelle politiche per la salute e l'integrazione sociale e sanitaria. Anche alla luce del nuovo programma europeo HEU4HEALTH che prevede risorse per ricerca ed innovazione applicata a nuovi modelli assistenziali, promozione della salute e alla prevenzione, anche sviluppando le applicazioni digitali in sanità.

Sarà anche l'occasione, nell'ambito della più generale riorganizzazione delle strutture tecniche, per ripensare e rafforzare la capacità d'investimento del nostro servizio sanitario regionale, per cogliere appieno, e nei tempi ristretti a disposizione, tutte le opportunità offerte dal *Recovery Fund*.

La missione 5, **"Inclusione e coesione"**, si articola in tre componenti ed ha grande rilievo nel perseguimento degli obiettivi trasversali del PNRR: contrasto alle discriminazioni di genere, miglioramento delle prospettive occupazionali dei giovani, riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno e delle aree interne.

La prima componente, "Politiche per il lavoro", caratterizzata da una forte dimensione di genere, generazionale e territoriale, punta ad accompagnare la trasformazione del mercato del lavoro con adeguati strumenti che facilitino le transizioni occupazionali, a migliorare l'occupabilità dei lavoratori, a innalzare il livello delle tutele attraverso la formazione, alla revisione strutturale delle politiche attive del lavoro, attraverso il rafforzamento dei centri per l'impiego e la loro integrazione con i servizi sociali e con la rete degli operatori privati. Un percorso già avviato nel sistema regionale e che, con risorse aggiuntive, potrà essere ulteriormente potenziato e qualificato. In questa componente è prevista anche una riforma legata al contrasto al lavoro nero con un Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso.

La seconda componente, "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore", valorizza la dimensione "sociale" delle politiche sanitarie, urbanistiche, abitative, dei servizi per l'infanzia, per gli anziani, per i soggetti più vulnerabili, così come quelle della formazione, del lavoro, del sostegno alle famiglie, della sicurezza, della multiculturalità, dell'equità tra i generi. Gli interventi intendono supportare situazioni di fragilità sociale ed economica, sostenere le famiglie e la genitorialità e prevenire l'esclusione sociale intervenendo sui principali fattori di rischio individuale e collettivo. La componente prevede l'incremento di infrastrutture, servizi e reti di assistenza territoriale rivolti alle persone con disabilità o non autosufficienti e il rafforzamento dei servizi sociali e delle iniziative di *housing* sociale, anche attraverso interventi di rigenerazione urbana e rifunzionalizzazione del patrimonio edilizio esistente. Prevede altresì azioni puntuali sulla disabilità nell'ottica della de-istituzionalizzazione e della promozione dell'autonomia della persona con disabilità. Assumendo

l'obiettivo di assicurare reti di servizi ed opportunità in grado di rispondere in modo unico ed integrato alle persone con disabilità e alle loro famiglie, si rende necessario aggiornare la legislazione regionale in materia, al fine di comporre un Testo Unico, in grado di promuovere innovazioni e ulteriori opportunità di buona vita. Altrettanto importante sarà sostenere la ricerca volta alla individuazione e al trattamento precoce delle diverse forme di disabilità, soprattutto in età precoce (0-6 anni), per poter costruire offerte sanitarie, sociali, scolastiche ed educative, sempre più integrate. Fondamentale, anche in questo ambito e in linea con la prima componente, è l'inclusione lavorativa, a tale scopo è necessario introdurre strumenti per misurare la sostenibilità sociale dell'inserimento lavorativo della persona disabile, con indicatori puntuali che permettano di progettare interventi più efficaci per sostenere l'accesso e la conservazione del posto di lavoro.

Anche in questo ambito è in corso una progettualità che, a partire dagli obiettivi fissati nel Programma di mandato e nel Patto per il Lavoro e per il Clima, potrà catalizzare le risorse necessarie. Un ruolo importante è assegnato anche alla valorizzazione della cultura e dello sport per l'inclusione e il benessere sociale, su cui la Regione Emilia-Romagna ha da tempo investito.

La terza componente, infine, "Interventi speciali di coesione territoriale", prevede il rafforzamento della Strategia nazionale delle aree interne (SNAI), con interventi per il miglioramento dei livelli e della qualità dei servizi scolastici e sanitari di prossimità e delle infrastrutture sociali. Come si vedrà nel Capitolo 6, la Regione Emilia-Romagna intende estendere e dare maggior respiro a questo ambito, anche rispetto ad una perimetrazione valutata insufficiente per cogliere tutti gli elementi e le necessità dei territori in termini di composizione dei divari.

Con riferimento specifico alle **pari opportunità di genere**, il PNRR, nella prima componente "Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA" della missione 1 "Digitalizzazione, innovazione, competitività cultura e turismo", propone interventi sul capitale umano nella pubblica amministrazione, in particolare attraverso il rafforzamento delle competenze, la valorizzazione del lavoro agile e di nuove forme di organizzazione del lavoro pubblico finalizzate alla conciliazione dei tempi di vita e lavoro. Sottolinea, inoltre, la necessità di una maggiore attenzione al tema dell'accesso delle donne a posizioni dirigenziali nell'ambito delle misure di valorizzazione del ruolo e delle funzioni dei dirigenti pubblici. In questo ambito, la Regione Emilia-Romagna aveva già introdotto innovazioni positive prima della pandemia; se l'ultimo anno ha imposto anche al sistema pubblico regionale soluzioni organizzative emergenziali, è altrettanto vero che, attraverso la collaborazione con il sistema delle autonomie locali e una più forte concertazione con le rappresentanze sindacali, è ora possibile e necessario fare un passo avanti, cogliendo questa opportunità nell'ambito del più generale processo di innovazione e qualificazione della pubblica amministrazione. Anche la già citata **Missione 5 "Inclusione e coesione"** riveste un ruolo centrale nel perseguimento degli obiettivi di sostegno all'*empowerment* femminile e al contrasto alle discriminazioni di genere. Una particolare attenzione va alla riorganizzazione degli attuali strumenti di sostegno all'imprenditoria femminile, alla realizzazione di progetti aziendali innovativi e agli interventi di potenziamento delle infrastrutture sociali, affinché contribuiscano ad alleggerire e redistribuire, in modo più equo, i carichi di cura che gravano soprattutto sulle donne. Elementi a cui si è già fatto riferimento sopra.

Nella **missione 4, dedicata ad Istruzione e Ricerca**, come già detto, si identificano interventi di potenziamento delle scuole dell'infanzia delle "sezioni primavera", di ampliamento dell'offerta di posti a tempo pieno e dei servizi mensa nella scuola primaria e si definisce il Piano asili nido e servizi integrati per l'infanzia per favorire la conciliazione dei tempi tra vita familiare e professionale e per sostenere, nel breve-medio periodo, un impatto positivo sull'occupazione femminile. Particolare attenzione viene posta anche allo sviluppo delle competenze STEM, in tutti i gradi d'istruzione, in ottica di piena interdisciplinarietà, avendo cura di garantire pari opportunità di accesso alle carriere

scientifiche, tecnologiche, ingegneristiche e matematiche. Sono tutti ingredienti essenziali della strategia regionale già richiamati sopra.

Nell'ambito dei fondi europei a gestione diretta, oltre al sostegno alla ricerca e innovazione, anche sociale, nell'ambito di Horizon Europe, è previsto il nuovo programma **EU4HEALTH** dedicato alla sanità, che potrà sostenere azioni di sperimentazione di nuovi modelli assistenziali, promozione della salute e prevenzione delle malattie, equità nell'accesso alle cure (gruppi vulnerabili, aree rurali), pianificazione della forza lavoro (formazione e apprendimento lungo tutto l'arco della vita), miglioramento delle prestazioni nazionali attraverso lo sviluppo di indicatori sanitari, analisi di alta qualità e consulenza politica, sviluppo di *stress test* per sistemi sanitari e scambio delle migliori pratiche. Si tratta di un'ulteriore opportunità da cogliere nella progettazione e realizzazione degli interventi sopra indicati nell'ambito della qualificazione del SSR.

Altre opportunità, rivolte al fare rete e all'apprendere dalle esperienze più avanzate in Europa saranno possibili attraverso la componente del FSE+ a gestione diretta dell'UE dedicata a "**Occupazione e innovazione sociale**" (ex. programma Easi). Il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) sosterrà l'azione dei territori nel fornire cibo e assistenza materiale di base ai più deprivati.

Attraverso il nuovo programma **Diritti e Valori** 2021-2027 sarà possibile promuovere la parità e i diritti, compresi la parità di genere, la lotta alla discriminazione ed i diritti dei minori; promuovere il coinvolgimento dei cittadini alla vita democratica dell'UE e sensibilizzare sulla storia comune europea; contrastare la violenza, in particolare contro minori e donne, e promuovere i valori dell'UE.

In ambito di migrazione, asilo e integrazione, infine, il nuovo **Fondo Asilo e Migrazione** aiuterà l'UE a rispondere alle sfide migratorie in evoluzione, sia all'interno dell'UE che in cooperazione con paesi terzi, attraverso quattro obiettivi: politica comune d'asilo, immigrazione legale e integrazione, migrazione irregolare e rimpatri, solidarietà e ripartizione delle responsabilità tra Stati membri. Misure a sostegno dell'integrazione dei migranti potranno essere inoltre finanziate nell'ambito del FSE+.

#### **4.4 Emilia-Romagna, regione del lavoro, delle imprese e delle opportunità**

Il quarto obiettivo del Patto per il Lavoro e per il Clima è quello che delinea l'**Emilia-Romagna** come **regione del lavoro, delle imprese e delle opportunità**. Una regione europea, giovane e aperta che investe in qualità, professionalità e innovazione, bellezza e sostenibilità: per attrarre imprese e talenti, sostenendo le vocazioni territoriali e aggiungendo nuovo valore alla manifattura, ai servizi e alle professioni.

Per realizzare questo obiettivo l'Emilia-Romagna deve intraprendere un nuovo percorso di crescita, progettando una **nuova economia per la ripartenza** che coniughi le ragioni dello sviluppo con quelle dell'ambiente, assegnando un ruolo fondamentale e imprescindibile all'impresa economica e professionale, ai giovani e alle donne, garantendo la tutela del tessuto produttivo e sociale con strategie e strumenti inediti per **salvaguardare l'occupazione** autonoma e dipendente, non perdere competenze produttive e imprenditoriali, ma soprattutto per generare nuove **opportunità**.

I fondi europei e nazionali 2021-2027 saranno utilizzati per favorire direttamente questi processi, sostenendo in particolare gli investimenti privati in tutte le filiere produttive – manifattura, agro-industria, edilizia, commercio e turismo, servizi – nel solco della transizione ecologica e digitale e dell'apertura internazionale, rafforzando e internazionalizzando le infrastrutture per la ricerca e l'innovazione, a servizio delle imprese e dei territori e per l'attrazione di talenti, sviluppando l'imprenditorialità attraverso percorsi che sostengano la nascita e lo sviluppo di start-up, rafforzando i distretti del turismo in connessione con le nuove economie dei servizi, dalla *sport valley* alle industrie culturali e dello spettacolo come volano di nuove opportunità di occupazione.

L'impiego delle risorse dovrà avvenire nel rispetto dei contratti collettivi di lavoro nazionali, territoriali e aziendali sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e datoriali più rappresentative a livello nazionale, e dovrà essere orientato e finalizzato prioritariamente alla costruzione di lavoro di qualità e al rafforzamento delle competenze di lavoratrici e lavoratori, garantendo il rispetto delle norme in materia di salute e sicurezza del lavoro e con una attenzione particolare ai settori più esposti ai rischi di legalità e sfruttamento della manodopera.

In tale ottica, andranno definiti - anche in via sperimentale - indicatori e strumenti che permettano la valutazione anche qualitativa dell'occupazione prodotta dall'impiego delle risorse della programmazione 2021-2027.

Per raggiungere questi obiettivi sarà importante impostare strumenti pensati a misura delle micro e piccole imprese, compresi gli studi professionali, che costituiscono la parte numericamente più rilevante del sistema economico-produttivo regionale, rafforzando le infrastrutture che possono agevolare la trasformazione digitale, l'innovazione, la ricerca e la transizione *green*.

Anche in questo ambito, a ben vedere, la strategia regionale delineata con il Programma di mandato e condivisa nel Patto per il Lavoro e per il Clima, appare pienamente coerente con quella europea e con quella nazionale, per come delineata nel PNRR.

I principali fondi e programmi europei e nazionali che possono concorrere ai necessari investimenti sono richiamati in figura e descritti nei paragrafi seguenti, in linea con gli orientamenti strategici comunitari.

**Figura 23: Programmi e fondi per l'Obiettivo Emilia-Romagna, regione del lavoro, delle imprese e delle opportunità**



#### 4.4.1 Contesto europeo

L'Unione europea intende promuovere una transizione equa per tutti verso un'economia di mercato verde e sociale, sostenendo e accompagnando i processi necessari per rendere l'industria più verde, più circolare e più digitale, rimanendo competitiva a livello mondiale. Attraverso il rilancio dello spazio europeo della ricerca di eccellenza, l'UE ribadisce l'obiettivo di investire il 3% del PIL in ricerca e innovazione, di migliorare l'accesso a infrastrutture eccellenti per i ricercatori in tutta l'UE e di facilitare la circolazione di competenze e tecnologie.

La nuova **strategia digitale europea** include due proposte, il *Digital Services Act* e il *Digital Market Act*, volte a tutelare in modo più efficace i consumatori e i loro diritti *online* e a rendere i mercati digitali più equi e aperti attraverso nuovi obblighi armonizzati a livello dell'UE. L'UE intende inoltre sostenere l'espansione delle piattaforme più piccole, di PMI e *start-up*, favorendo un facile accesso in tutti gli stati UE e riducendo i costi di conformità.

Con la **strategia industriale**, l'UE punta a rafforzare l'autonomia strategica europea, favorendo una visione che ponga al centro i valori europei e i diritti fondamentali e che vantaggi e non minacci i lavoratori dell'industria. L'UE sostiene con forza l'approccio delle alleanze industriali - che hanno prodotto buoni risultati nei settori delle batterie, della plastica e della microelettronica - da estendere a settori come l'idrogeno pulito, le industrie a basse emissioni di carbonio, i *cloud* e le piattaforme industriali, le materie prime. Per quanto riguarda le catene del valore strategiche, la CE intende sviluppare prodotti, processi e reti puliti. Tra le misure previste, la revisione della legislazione relativa agli edifici intelligenti e sostenibili, l'utilizzo del Fondo per l'innovazione e la modernizzazione del Sistema di scambio di emissioni (ETS).

#### 4.4.2 Orientamenti per la programmazione operativa regionale

Il **POR FESR** è il principale programma di supporto al raggiungimento del quarto obiettivo strategico del Patto e all'attuazione delle linee di intervento in cui si articola, in particolare tramite l'**Obiettivo di policy 1 "Un'Europa più intelligente e competitiva"**. In questo contesto, la nuova Strategia regionale di specializzazione intelligente 2021-2027 rappresenterà la guida per rafforzare ulteriormente il quadro strategico di azioni integrate e coordinate che indirizza le politiche regionali per la ricerca e l'innovazione verso le grandi sfide di carattere economico e sociale (si veda oltre, capitolo 5).

Il POR FESR sosterrà progetti di investimento e di innovazione delle imprese - con una particolare attenzione e misure dedicate alle micro, piccole e medie imprese - in una logica di integrazione di filiera, in grado di incrementare la competitività dell'intero sistema produttivo regionale, inclusi gli interventi che favoriscano una maggiore apertura internazionale e azioni per la nascita, lo sviluppo, la crescita e l'accelerazione delle *start-up*, aumentando la capacità attrattiva e l'accesso a strumenti finanziari. In ottica di ecosistema dell'innovazione, si favorirà la proficua relazione delle *start-up* con le filiere regionali allo scopo di migliorarne il radicamento nel territorio regionale e accrescere la capacità di innovazione delle imprese esistenti. Potranno essere finanziati anche i luoghi dell'innovazione e dell'intrapresa, quali incubatori, *coworking*, spazi per le comunità digitali, per creare un ambiente ulteriormente favorevole alla nascita di nuove imprese.

In parallelo, resta la necessità di rafforzare le politiche di attrazione di nuovi investimenti ad alto contenuto di innovazione e sostenibilità ambientale, che vanno di pari passo con gli sforzi per attrarre sul territorio regionale infrastrutture di ricerca di livello nazionale ed europeo e per l'internazionalizzazione dell'ecosistema produttivo e della conoscenza.

Sempre a sostegno della competitività del sistema economico e produttivo regionale, saranno finanziati gli interventi di ricerca collaborativa, promossi da imprese, in collaborazione con i laboratori della Rete Alta Tecnologia e con i centri di ricerca regionali, così come sarà garantito il supporto agli investimenti privati in ricerca e innovazione, in particolare attraverso il rafforzamento delle strutture di ricerca interne alle imprese e all'attivazione di competenze di ricerca attraverso l'assunzione di ricercatori. In entrambi i casi sarà indispensabile promuovere la partecipazione dei tanti attori che operano in questo campo, favorendo le ricadute dirette a favore delle imprese di ogni dimensione e agevolandone l'accesso ai risultati dell'innovazione, anche attraverso la collaborazione tra le imprese in ottica di filiera. Priorità del settennato sarà dunque privilegiare il sostegno a progetti strategici che coinvolgano le imprese, indirizzandoli verso le specializzazioni territoriali con prospettive maggiori di industrializzazione e commercializzazione. Altrettanta attenzione sarà dedicata alla componente delle imprese per quanto riguarda l'economia circolare e la transizione ecologica.

Alla luce del nuovo piano d'azione europeo per l'economia circolare saranno sostenute azioni di ricerca e innovazione delle aziende applicate a tutto il ciclo produttivo, con l'obiettivo sia di ridurre al massimo i rifiuti e trasformarli in risorse secondarie di alta qualità, sia di rendere sempre più sostenibili i prodotti, agendo sin dalla fase di progettazione, in modo che siano pensati per durare più a lungo, essere più facili da riutilizzare, riparare e riciclare e affinché sia utilizzato il più possibile materiale riciclato anziché materia prima primaria.

Le imprese del settore del turismo, del commercio e quelle culturali e creative rappresenteranno ulteriori target per gli interventi del POR FESR, in considerazione dell'importante ruolo che svolgono nel rafforzare l'attrattività dei territori, creare nuova occupazione e generare innovazione. Trattandosi dei settori che maggiormente hanno sofferto delle restrizioni introdotte per contrastare la pandemia da Covid-2019, saranno quelli cui destinare progettualità e risorse al fine di favorire processi di innovazione, a partire dall'innovazione digitale, in grado di rispondere adeguatamente alle mutate esigenze e tendenze della società. La costituzione dei Cluster sul turismo ed Economia Urbana permetterà il confronto e l'elaborazione sulle migliori azioni da perseguire. Verranno implementate misure specifiche per sostenere l'attrattività delle imprese nelle aree interne e montane, per l'internazionalizzazione dei prodotti turistici regionali, per la qualificazione e l'innovazione delle strutture ricettive e balneari, per sostenere il cicloturismo e, tramite la mobilitazione di altri fondi complementari, la realizzazione della rete delle ciclovie regionali, per supportare il turismo culturale ed esperienziale con attenzione anche alle imprese nelle aree interne e montane.

Si interverrà per promuovere e sostenere le cooperative di comunità, in quanto strumento di sviluppo locale e di innovazione economica e sociale, in particolare delle aree interne e montane, attraverso un'azione integrata - con il concorso dei diversi Fondi - per l'accompagnamento all'avvio e al consolidamento di queste realtà.

Di supporto agli investimenti saranno gli interventi di facilitazione dell'accesso al credito delle imprese, particolarmente rilevanti per il rilancio post Covid-19 dell'economia regionale. A questo fine, l'utilizzo di strumenti finanziari che già nelle precedenti programmazioni hanno dimostrato di attivare rilevanti moltiplicatori, sarà ulteriormente incentivato anche sperimentando nuove modalità in coerenza con i nuovi regolamenti comunitari. Il sostegno ai processi di integrazione di filiera, aggregazione e fusione che producano un rafforzamento dimensionale delle imprese, anche al fine di tutelare e promuovere lo sviluppo del patrimonio di competenze e una migliore penetrazione nei mercati esteri, è una importante area di intervento degli strumenti finanziari, in particolare quelli di scala nazionale ed europea.

Il POR FESR investirà ulteriormente sulle professioni e sul lavoro autonomo, nella consapevolezza del loro ruolo decisivo per lo sviluppo socio-economico dell'Emilia-Romagna, a supporto delle imprese, delle amministrazioni e di interfaccia con i cittadini. Ciò anche in forza della loro alta qualificazione

in tutti gli ambiti essenziali per il rafforzamento delle catene del valore, quali quelli giuridico, amministrativo, sanitario e tecnico. La crescita delle strutture professionali è obiettivo strategico, come l'evoluzione dei loro modelli organizzativi e la creazione di realtà multidisciplinari con elevata capacità di gestione e controllo dei processi, dei sistemi digitali e delle tecnologie. Allo scopo si interverrà, tra l'altro, a favore della strutturazione delle attività professionali, delle aggregazioni, della nascita di studi multidisciplinari e di start-up, dei passaggi generazionali e delle conoscenze, dell'innovazione tecnologica e dei processi, della digitalizzazione e dell'innovazione, della internazionalizzazione e, con il contributo del POR FSE+, dell'aggiornamento delle competenze.

Sempre attraverso l'Obiettivo di Policy 1, si interverrà per dare attuazione al primo dei processi trasversali indicati dal Patto per il Lavoro e per il Clima, la trasformazione digitale dell'intera società regionale. Si investirà ulteriormente nella *Data Valley*, hub di ricerca e innovazione di rango globale e nella diffusione di infrastrutture e competenze digitali che garantiscano pari opportunità alle persone e competitività alle imprese e ai professionisti di tutto il territorio regionale, evitando che l'innovazione accresca i divari e facendo sì che concorra viceversa a ridurli.

La rivoluzione tecnologica ha già cambiato profondamente i processi produttivi: l'obiettivo regionale fissato dal Patto è quello di governare la trasformazione affinché non si risolva nella sostituzione del lavoro, ma nel ridisegno di un mondo del lavoro "aumentato" dal digitale, in cui l'automazione generi nuova occupazione di qualità e nuove opportunità di impresa. Ciò significa costruire una *Data Valley* che sia "Bene Comune"

Per una digitalizzazione diffusa dell'economia e della società sarà necessario intervenire sulle tre componenti dell'infrastrutturazione – più rete a banda ultra-larga a disposizione di cittadini e imprese ma anche più reti con interventi su WiFi e sensoristica IOT -, del diritto di accesso - come nuovo servizio pubblico essenziale - e delle competenze delle persone. Nel disegno regionale, alla potenza di calcolo (HPC) e alle alte competenze in materia di intelligenza artificiale e *big data* si affiancano, in modo diffuso e distribuito, conoscenze di base e di medio livello, infrastrutture tecnologiche disponibili su tutto il territorio, reti territoriali e presidi di accompagnamento alla trasformazione digitale di prossimità. Con il POR FESR, in linea con gli obiettivi della strategia "*Data Valley Bene Comune*", verranno sostenuti incentivi per interventi integrati per la digitalizzazione rivolti a imprese e professionisti, si sosterrà lo sviluppo della rete dei *Digital Innovation Hubs*, si agirà per accelerare la trasformazione digitale della Pubblica amministrazione e delle imprese (con un'attenzione specifica alle micro e piccole e ai professionisti) e lo sviluppo di servizi digitali per i cittadini. Per quel che concerne la PA, sarà importante potenziare il processo di trasformazione digitale già in atto per migliorare qualità e tempestività dei servizi a favore dei cittadini e delle imprese, sostenendo in modo integrato con il POR FSE+ un Laboratorio regionale per la PA. Nel contempo, si contribuirà a costruire una vera e propria *data strategy* regionale, coerente con quella europea, che aumenti la raccolta di dati sul territorio con il contributo di tutti gli enti con una finalità pubblica, ovvero che permetta un utilizzo dei *big data* per la realizzazione di servizi innovativi e personalizzabili, per la semplificazione delle procedure ma anche per lo sviluppo di strumenti di supporto alle decisioni e alle politiche *data driven*.

Il POR FESR sosterrà inoltre interventi di valorizzazione, rigenerazione e fruizione del patrimonio storico, artistico, culturale e paesaggistico dell'Emilia-Romagna e la generazione di nuovi contenuti, puntando sull'innovazione e la digitalizzazione nell'ambito dei beni culturali, delle attività creative e del turismo. Gli interventi faranno perno su nuovi modelli di fruizione e di *business* sempre più ispirati ad approcci *user-centered* attenti alle necessità e ai valori degli utilizzatori finali e agli aspetti di sostenibilità ambientale, sociali e di sicurezza, cogliendo i benefici e le potenzialità del digitale per la ricerca umanistica e la fruizione del patrimonio culturale (*digital humanities*).

In connessione e complementarità a quanto previsto dal POR FESR, con il **POR FSE+** si sosterrà lo sviluppo delle competenze e dell'alta formazione: ricerca e innovazione sono, infatti, le azioni

cardine della S3, ma esse non possono prescindere dall'integrazione con altre politiche, ed in particolare dalla formazione del capitale umano. Oltre al coinvolgimento della rete regionale di formazione tecnica superiore, occorre sperimentare nuove modalità di collaborazione fra imprese e formazione accademica, attraverso l'apertura dei laboratori di ricerca delle imprese all'accoglienza di studenti e dottorandi, la messa in rete di *academy* aziendali, la nascita di corsi di laurea integrati fra università e imprese.

Il **FEASR** sostiene la competitività del sistema agricolo, agro-industriale e forestale come obiettivo strategico per consentire agli operatori del settore di affrontare le nuove sfide della strategia europea del *Green Deal*, gli obiettivi di Agenda 2030 e la produzione di cibo di qualità e sicuro per tutti. Per tenere in equilibrio produttività e sostenibilità, consentendo alle imprese di generare reddito. L'agricoltura è chiamata a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare, la nutrizione, la salute pubblica e a consentire l'accessibilità economica, in quantità sufficienti, ad alimenti nutrienti e sostenibili, conformi a elevati standard di sicurezza e qualità. Nel periodo post Covid-19 occorre promuovere azioni volte a ridurre la dipendenza dei mercati internazionali nella fornitura di materie prime favorendo la riduzione dei costi di produzione. A tal fine occorre migliorare la competitività e al contempo assicurare una maggiore equità del lavoro nella filiera agroalimentare, sostenendo investimenti per l'introduzione di innovazioni che migliorino l'efficienza produttiva, contrastando il caporalato e operando per un equo compenso del lavoro agricolo, incoraggiando una maggiore aggregazione dell'offerta e l'integrazione sia verticale che orizzontale così da assicurare una più equa ripartizione del valore e dei prezzi, e operando per il miglioramento della penetrazione commerciale sui mercati esteri e la diffusione delle filiere corte.

Gli agricoltori sono chiamati a trasformare i metodi di produzione in modo rapido e a sfruttare le soluzioni sostenibili, ricorrendo all'agricoltura di precisione e alle tecnologie digitali per ridurre e ottimizzare l'impiego di fattori produttivi (ad esempio pesticidi e fertilizzanti), migliorare la qualità e salubrità degli alimenti, garantire il benessere degli animali. Queste soluzioni richiedono investimenti dal punto di vista umano e finanziario, anche con il ricorso a strumenti di garanzia e investendo con decisione nella ricerca.

Per favorire la competitività dell'agricoltura regionale, anche sui mercati internazionali, è poi strategico il sostegno alle produzioni regionali e ai prodotti a denominazione di origine attraverso interventi di promozione, anche in stretta collaborazione con i Consorzi di Tutela e con le rappresentanze dei produttori. In un'ottica di distintività delle produzioni, intesa come valorizzazione e riconoscibilità dei processi produttivi a maggiore sostenibilità e salubrità, nonché di rafforzamento del legame con il territorio, occorre sostenere e favorire il ricorso a sistemi di certificazione volontaria.

I processi di innovazione sono maggiormente favoriti dalla presenza dei giovani in agricoltura, anche di quelli provenienti da altri settori: permane strategico anche in questa programmazione sostenerne l'ingresso, mettendoli anche in condizione di assumere la piena titolarità delle imprese per garantire vitalità al comparto. E questo vale anche per i territori, non solo per le imprese. L'agricoltura rappresenta, infatti, anche uno dei presidi dei territori più fragili per la loro tenuta ambientale e sociale; la continuazione dell'attività agricola consente di prevenire l'abbandono produttivo e insediativo di intere aree montane e interne, assicurando alla collettività una pluralità di beni collettivi. Tali sistemi agricoli troveranno idoneo sostegno nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale. Un'attenzione specifica sarà pertanto dedicata alla competitività e innovazione delle imprese in montagna e nelle aree interne, anche rafforzando la loro integrazione nelle filiere regionali, la distintività dei prodotti di montagna, il ricambio generazionale e l'insediamento di nuove imprese e nuovi agricoltori.

Il **FEAMPA** sosterrà investimenti nel settore dell'acquacoltura sostenibile, premiando la diversificazione produttiva, la valorizzazione e certificazione del prodotto, le pratiche innovative ed a basso consumo energetico degli impianti, nonché i processi volti a fornire valore aggiunto alle



produzioni, oltre che l'esplorazione di nuove modalità e modelli di business (acquacoltura *off-shore*, sviluppo di imprese della *blue economy*, ecc.). Allo stesso tempo sosterrà il ruolo della piccola pesca costiera artigianale, favorendo la ristrutturazione della flotta e lo sviluppo di attività di impresa complementari all'attività di pesca nell'ambito dell'economia blu. L'imminente approvazione da parte della Commissione Europea del FEAMPA 2021-2027 permetterà la promozione e la incentivazione anche delle attività di vallicoltura e acquacoltura nella pianura e nelle aree montane, assieme alle attività professionali di pesca per la valorizzazione delle acque interne, anche come elemento di integrazione e valorizzazione delle attività turistiche, agricole e di trasformazione, sostenendo le attività e gli investimenti necessari, in equilibrio con la sostenibilità ambientale del territorio.

Il **Fondo sviluppo e coesione**, infine, interverrà per la riqualificazione delle infrastrutture a supporto dello sviluppo dei territori, incluse quelle stradali. In modo complementare ad altre risorse, contribuirà allo sviluppo delle strutture per i servizi di prossimità e alla valorizzazione del patrimonio culturale pubblico.

#### 4.4.3 Le opportunità degli altri fondi europei

La missione 1 del PNRR, "Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura", si struttura in 3 componenti volte alla modernizzazione del Paese, attraverso la rivoluzione digitale, e alla competitività del sistema produttivo, inclusi i settori che più caratterizzano l'Italia e ne definiscono l'immagine nel mondo: il turismo e la cultura. La prima componente riguarda la digitalizzazione, l'innovazione e la sicurezza nella pubblica amministrazione, con investimenti atti a promuovere un'amministrazione capace, competente, semplice e smart, in grado di offrire servizi di qualità ai cittadini e alle imprese. La seconda componente punta alla "Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo" attraverso incentivi per investimenti in beni strumentali, materiali ed immateriali, che favoriscano la trasformazione digitale dei processi produttivi, e per le attività di ricerca e sviluppo connesse a questi investimenti. Sono inclusi gli interventi per la riduzione del divario digitale, per il raggiungimento degli obiettivi europei della *Gigabit society*, indicato quale priorità anche dall'Agenda Digitale regionale. Si prevede inoltre di sostenere le filiere industriali, in particolare quelle che maggiormente hanno risentito degli effetti della crisi e quelle più avanzate dal punto di vista dell'innovazione, della sostenibilità ambientale e del *Made in Italy*. La terza componente "Turismo e cultura 4.0" mira ad incrementare l'attrattività del Paese investendo sul sistema turistico e culturale, attraverso la modernizzazione delle infrastrutture materiali e immateriali, la formazione, il potenziamento delle strutture ricettive e il finanziamento dei progetti dei comuni sui luoghi identitari nel proprio territorio. Con ogni evidenza, si tratta di linee d'intervento pienamente coerenti con gli obiettivi contenuti nel Programma di mandato e nel Patto per il Lavoro e per il Clima, con la citata Agenda digitale e con le prospettive su cui l'Emilia-Romagna è impegnata anche con risorse proprie.

La missione 3, "Infrastrutture per una mobilità sostenibile", mira a rendere il sistema infrastrutturale più moderno, digitale e sostenibile, in grado di rispondere alla sfida della decarbonizzazione, coerentemente con il *Green Deal* europeo, e di raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile individuati dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. Gli investimenti della missione 3 contribuiscono alla competitività del sistema Paese, sia attraverso la componente "Investimenti sulla rete ferroviaria," - che mira al miglioramento dei collegamenti su ferro, con una riduzione dei tempi di viaggio di persone e merci attraverso la digitalizzazione delle reti di trasporto e l'aumento della connettività e della coesione territoriale - sia attraverso la componente dedicata a "Intermodalità e logistica integrata". All'interno del programma di investimenti per un sistema portuale competitivo e sostenibile, è previsto anche il progetto di completamento dei valichi alpini (Brennero) e dei collegamenti TEN-T con i porti dell'Alto Adriatico.

La logistica e tutti i servizi connessi al trasporto delle merci costituiscono un ambito fondamentale per la competitività del nostro sistema produttivo: un ambito nel quale oggi efficienza e qualità sono possibili solo attraverso la sostenibilità del sistema. Questo impone di agire sul piano dell'integrazione dei sistemi, con investimenti che aiutino la netta diversione modale verso il trasporto merci ferroviario e la qualificazione dell'intermodalità con il trasporto marittimo, nel rapporto con l'*hub* portuale di Ravenna.

Di sicura importanza, per il nostro territorio, la possibilità di investire nel campo previsionale e di simulazione (*big data*), nella ricerca, innovazione e produzione dei mezzi ecologici e nei dispositivi di sicurezza.

Il Programma Quadro per la ricerca e innovazione **Horizon Europe** continuerà a sostenere la ricerca e l'innovazione, fornendo supporto ai ricercatori, alle imprese e all'ecosistema nel suo insieme. Il pilastro III "Europa innovativa" istituisce il Consiglio europeo per l'innovazione che darà sostegno alle innovazioni emergenti e rivoluzionarie di piccole e medie imprese, start-up e *midcap*; l'attenzione rinnovata agli "ecosistemi europei per l'innovazione", mettendo in rete gli attori dell'innovazione nazionali e regionali; il rafforzamento dell'Istituto europeo dell'innovazione e della tecnologia (EIT) che riunisce gli operatori fondamentali (ricerca, istruzione e imprese) attorno a un obiettivo comune per favorire l'innovazione attraverso le KIC (*knowledge and innovation community*).

Il nuovo programma **Europa digitale** finanzia progetti in cinque aree cruciali: calcolo ad alte prestazioni, intelligenza artificiale, sicurezza informatica, competenze digitali avanzate e sostegno all'uso delle tecnologie digitali. Il programma sostiene lo sviluppo degli *European Digital Innovation Hubs* (EDIH), strutture volte a sostenere la trasformazione digitale del settore pubblico e privato e le competenze digitali. La Regione partecipa al bando europeo, attraverso ART-ER e Lepida, con una proposta di EDIH denominata *ER2digit* che ha già superato la selezione nazionale.

A sostegno degli investimenti intervengono anche le risorse del programma **InvestEU** - che accorpa tutti gli strumenti di ingegneria finanziaria presenti nel bilancio pluriennale dell'Unione europea e che viene attuato in gran parte attraverso la Banca europea per gli investimenti (BEI) – anche attraverso una sezione riservata alle PMI. Il nuovo **Programma per il mercato unico** potrà invece fornire servizi di consulenza alle piccole e medie imprese, anche attraverso la rete europea delle imprese, con particolare attenzione a quelle turistiche e dell'economia sociale.

## 5 – L'INNOVAZIONE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE: LA STRATEGIA DI SPECIALIZZAZIONE INTELLIGENTE 2021-2027

### 5.1 Un nuovo paradigma di innovazione per lo sviluppo sostenibile

Coerentemente con l'Agenda 2030 ONU e con il *Green Deal* europeo, l'Emilia-Romagna riconosce alla ricerca e innovazione un ruolo trainante per la transizione verso modelli di produzione e consumo più equi e sostenibili. Il Patto per il Lavoro e per il Clima assume questa priorità strategica informando ad essa la pluralità dei suoi obiettivi, per fare dell'Emilia-Romagna un ecosistema di ricerca e innovazione. In questo senso non è importante solo la generazione di nuove invenzioni e modelli di business, ma la capacità delle imprese, delle amministrazioni pubbliche, delle comunità e delle persone di assorbirli e applicarli. La velocità del processo di diffusione dell'innovazione determina i tempi in cui avviene la transizione, e la sua ampiezza e pervasività ne determinano il successo. La capacità di coinvolgere tutti i settori, i sistemi di piccole imprese ed i cittadini è di fondamentale importanza anche per contrastare l'aumento della polarizzazione interna al sistema produttivo e alla società.

Emerge quindi un paradigma di innovazione per affrontare le grandi sfide sociali (*societal challenges* o *grand challenges*), in cui ricerca e impresa sono fondamentali, ma dove entrano in gioco altri attori della società - dalla pubblica amministrazione, alle organizzazioni della società civile, ai cittadini - sia come portatori delle sfide che l'ecosistema dell'innovazione deve aiutare a risolvere, sia come co-attori delle soluzioni che vengono rinvenute. In questo quadro l'innovazione è quindi componente delle politiche pubbliche di welfare in senso lato, come strumento alternativo, rispetto alle forme tradizionali di intervento. In tal senso, si affiancano ai processi innovativi di tipo tecnologico quelli di **innovazione sociale**, ovvero quella trasformazione dei sistemi esistenti necessaria per affrontare le sfide di cambiamento e rispondere ai nuovi bisogni della società, tanto sul fronte economico quanto su quello ambientale e sociale<sup>40</sup>.

Le politiche basate sulle *grand challenge* (come Agenda 2030) rispondono oggi a questa esigenza a partire da nuove direzionalità condivise con gli attori, la società e i territori (cfr. Patto per il Lavoro e per il Clima). L'obiettivo è costruire nuovi ecosistemi di innovazione trasformativa o di adattare quelli esistenti. I sistemi di innovazione trasformativa, per affrontare sfide di cambiamento sistemico, debbono:

- ingaggiare un'ampia platea di attori appartenenti al settore pubblico, all'economia di mercato e sociale, alla società civile e alle comunità territoriali;
- utilizzare la leva strategica e valutativa dell'impatto sul lungo termine rispetto ai fattori che si vogliono cambiare;
- concentrarsi su *outcome* sostenibili per l'ambiente, per le persone e per l'economia;
- avere una *leadership* nel soggetto Pubblico come investitore e innovatore - non solo come facilitatore di processi - seppur in una governance inclusiva e condivisa;
- attivare mix di ricerca e innovazione tecnologica con innovazioni relative ai modelli di governance, alle norme, ai comportamenti, ai territori, alle amministrazioni, etc;

---

<sup>40</sup> Battistoni F., Cattapan N., Pirani A. (2021), *Innovazione sociale tra sfide e missioni*, report del progetto di ricerca commissionato da ART-ER sui modelli di innovazione sociale trasformativa a partire dal Programma Annuale Consortile 2020 e dal quadro offerto dalla Strategia di specializzazione intelligente della Regione Emilia-Romagna

- creare non solo valore economico, ma altrettanto valore sociale, o valore condiviso, attraverso capacità di diffondere nuove pratiche sociali, nuovi tipi di consumi, nuovi significati.

### 5.1.1 L'innovazione nella pubblica amministrazione

La Pubblica amministrazione deve trasformarsi per supportare in modo proattivo questo nuovo paradigma.

La digitalizzazione va configurandosi come *driver* fondamentale anche nelle organizzazioni pubbliche per aumentarne la resilienza e la capacità di risposta alle esigenze delle comunità di riferimento. Il pieno accesso a servizi digitali è cruciale per una piena partecipazione alla società e per l'esercizio dei diritti da parte di ognuno. I servizi pubblici devono perciò fare leva sulle tecnologie innovative per rispondere sempre meglio ai bisogni dei cittadini, delle imprese, delle comunità.

La portata dell'innovazione in gioco richiede di lavorare in una logica multilivello, superando i confini dell'organizzazione e aprendosi ad un'ulteriore e proficua collaborazione con altre amministrazioni e istituzioni. Per affrontare consapevolmente questo processo è stata elaborata l'Agenda digitale 2020-2025 "Data Valley bene comune" nella quale due delle otto sfide di legislatura riguardano, da un lato, la trasformazione digitale della Pubblica amministrazione e, dall'altro, i servizi pubblici digitali centrati sull'utente, integrati, aumentati, semplici e sicuri. L'attuazione di queste sfide è affidata alle linee di indirizzo per la trasformazione digitale:<sup>41</sup>

- **Approccio data driven:** adottare un approccio *data driven*, perseguendo l'integrazione delle basi dati e favorendo la condivisione del patrimonio informativo con l'ecosistema pubblico e privato per supportare i processi decisionali e i processi di *performance management*, per abilitare politiche socioeconomiche consapevoli e per la realizzazione/evoluzione dei servizi;
- **Servizi aumentati:** sviluppare e offrire servizi *user-centered* a imprese, cittadini e agli stessi operatori della P.A., in grado di offrire risposte immediate alle loro mutevoli esigenze mediante un utilizzo efficace del patrimonio informativo, di tecnologie multicanale, dell'intelligenza aumentata e delle tecnologie più avanzate;
- **Trasformazione digitale sicura, etica e accessibile:** governare la trasformazione digitale garantendo la sicurezza dei servizi erogati (*cyber security*), la tutela della *privacy* degli utenti nella gestione dei dati, promuovendo l'etica degli algoritmi e l'accessibilità e l'usabilità pervasiva nell'interazione uomo-macchina;
- **Professionalità digitali:** sviluppare le competenze digitali ed affidare a professionalità adeguate le progettualità di innovazione e lo sviluppo di politiche, processi e servizi in ottica *digital first*;
- **Modalità di lavoro smart:** adottare modalità di lavoro e strumenti che favoriscano l'adozione di processi collaborativi, orientati al risultato e che consentano di operare in maniera flessibile nel tempo e nello spazio, ripensando in modo radicale l'approccio al lavoro e alla sua organizzazione;
- **Infrastrutture affidabili e performanti:** adottare soluzioni infrastrutturali adeguate a supportare l'innovazione, assicurando la ridondanza della connettività, la sicurezza delle comunicazioni e la performance dei sistemi deputati all'erogazione dei servizi, realizzando architetture integrate con soluzioni *cloud*.

Il processo di transizione digitale della Pubblica Amministrazione rappresenta una riforma abilitante per tutto il sistema regionale. Per facilitare e accompagnare questa riforma, la Regione intende attivare un Hub di ricerca e innovazione dedicato, che rafforzi, all'interno dell'ecosistema dell'innovazione regionale, la cooperazione interistituzionale sul tema dell'innovazione e

---

<sup>41</sup> D.G.R. 1965/2020 Linee di indirizzo per la trasformazione digitale 2021-2023

trasformazione digitale della PA, in raccordo con la Strategia di Specializzazione Intelligente (S3), che prevede peraltro la creazione di un nuovo *cluster* dedicato. Fondamentale il raccordo con i processi legislativi e i soggetti ad essi deputati. A tal fine si utilizzeranno in modo integrato le risorse del FESR e dell'FSE+ in raccordo con gli interventi del PNRR, Missione 1 "Digitalizzazione, innovazione, Competitività e Cultura".

In coerenza con gli obiettivi del Patto per il Lavoro e per il Clima e in ossequio ai principi esposti in premessa, questa trasformazione deve investire l'intero sistema dell'Emilia-Romagna, di cui l'ente Regione è parte.

Considerata poi la rilevanza del settore pubblico nel sistema territoriale e la portata della trasformazione attesa, un contributo importante a questo obiettivo deve venire sia dalla programmazione regionale dei fondi europei 2021-2027, soprattutto in termini di supporto all'innovazione e acquisizione di competenze, in coerenza con la nuova Strategia di specializzazione intelligente, sia dal PNRR.

## **5.2 La strategia regionale di specializzazione intelligente 2021-2027**

Anche l'adozione della Strategia di Specializzazione Intelligente (S3) per il periodo 2021-2027 avviene in un momento di grande incertezza per l'economia mondiale e di profonde trasformazioni sociali che la pandemia da Covid-19 sta determinando.

In questo contesto, la nuova S3 rappresenta per l'Emilia-Romagna una straordinaria occasione per rafforzare ulteriormente il quadro strategico degli interventi per la ricerca e l'innovazione.

Di base, c'è un importante ecosistema della ricerca e dell'innovazione che fa perno su soggetti pubblici e privati che, alla prova dei fatti, si sono dimostrati in grado di cooperare e creare non solo attività di ricerca e innovazione in modo continuativo, ma anche nuove infrastrutture, nuove reti e piena partecipazione alle opportunità nazionali ed europee, con una sempre maggiore capacità di attrazione di iniziative di ricerca e di talenti di livello internazionale.

La consapevolezza delle sfide che il sistema dovrà affrontare e il protagonismo della società regionale sono alla base del Patto per il Lavoro e per il Clima, da cui la S3 discende.

Con la precedente programmazione, il sistema regionale ha investito in ricerca e innovazione una quota di risorse pari a oltre 3,1 mld di euro, con un contributo pubblico di oltre 1,5 mld di euro, di cui 900 milioni di risorse regionali. Ma sarebbe riduttivo leggere i risultati della S3, per quanto importanti, solo in chiave di investimenti realizzati. Altrettanto e forse ancor più rilevanti sono i risultati raggiunti in termini di coinvolgimento dell'ecosistema, di integrazione degli strumenti, di coordinamento e governance delle *policy* regionali. In particolare:

- l'attuazione della Strategia si è realizzata in maniera coordinata con il concorso non solo di tutti i fondi strutturali (FESR, FSE, FEASR), ma anche di altri programmi dell'Amministrazione regionale, dando luogo ad uno sforzo collettivo molto significativo;
- si è rafforzata la capacità degli attori del sistema regionale di innovazione di accedere a finanziamenti di carattere nazionale ed europeo, per la realizzazione di progetti coerenti con gli obiettivi della S3;
- si è sviluppata e consolidata una governance partecipata ed inclusiva, che ha dato vita a nuove aggregazioni stabili sugli ambiti di specializzazione della Strategia, che ha consentito di attuare con continuità il "processo di scoperta imprenditoriale" e di aggiornare in modo dinamico la strategia stessa, in coerenza con il rapido evolversi delle tecnologie, delle filiere produttive, dei nuovi sistemi di competenze.

Nel periodo 2014-2020, in attuazione della S3, anche l'ecosistema si è ulteriormente sviluppato. È stato consolidato il sistema dei laboratori di ricerca industriale e dei centri di innovazione; sono state attivate le funzioni accoglienza, orientamento e animazione del sistema dei Tecnopoli regionali; infine, è stata promossa la nascita di nuovi soggetti (in particolare i Clust-ER regionali, l'Associazione Big Data, MUNER) allo scopo di rafforzare ulteriormente il livello partecipativo della governance della S3 e dell'ecosistema in generale, aprendolo alla partecipazione delle imprese e del mondo della formazione. Uno sforzo straordinario è stato indirizzato verso la formazione e il potenziamento di grandi infrastrutture di ricerca, in particolare nell'ambito dei *big data* e del cambiamento climatico (si pensi in particolare all'insediamento del Centro Meteo nel tecnopolo di Bologna e alle altre attività di attrazione di investimenti attualmente in corso in questo ambito), mentre, rispetto alle imprese, è nato il nuovo *Competence Center* BI-REX (uno degli 8 Centri di competenza nazionali istituiti dal Ministero dello sviluppo economico nel quadro del piano governativo Industria 4.0) anch'esso dedicato ai *big data* applicati all'industria.

Con la programmazione 2021-2027 la Regione Emilia-Romagna intende innalzare ulteriormente i propri gli obiettivi, sia in termini di capacità di mobilitazione di risorse finanziarie e umane, sia in termini di maggiore efficacia nell'attuazione della Strategia rispetto al sistema economico e sociale.

La nuova S3 viene dunque aggiornata a partire dalle profonde trasformazioni in atto e dalla forte accelerazione che hanno subito negli ultimi anni. Tali trasformazioni derivano in parte da fattori esterni e trend di carattere globale, con alcune tendenze che si sono accentuate negli ultimi anni, primi fra tutti il cambiamento climatico, i fenomeni migratori, l'invecchiamento della popolazione. Sfide vecchie e nuove, che le istituzioni internazionali ed europee stanno cercando di fronteggiare, elaborando strategie a medio termine per orientare le politiche dei diversi livelli di governo, ma anche le azioni di operatori economici e singoli cittadini verso comportamenti virtuosi in grado di promuovere uno sviluppo più sostenibile, equo e inclusivo.

L'Agenda 2030 ed il nuovo approccio *challenge-based* delle politiche europee, in particolare di Horizon Europe e della Politica di coesione, unitamente al Patto per il Lavoro e per il Clima che declina le sfide alla scala regionale, costituiscono dunque i punti di riferimento per la nuova S3.

In questo contesto, la S3 2021-2027 conferma per l'Emilia-Romagna, come prioritari, i 5 sistemi produttivi già identificati nella precedente strategia regionale (Agroalimentare, Edilizia e 24 EPD, Meccatronica e Motoristica, Industrie della Salute e del Benessere, Industrie Culturali e Creative), che continuano a costituire l'ossatura fondamentale del sistema economico regionale, e che negli ultimi anni hanno ulteriormente rafforzato il proprio tasso di specializzazione rispetto al resto del paese. Vengono però introdotti ulteriori focalizzazioni e si evidenzia un'attenzione crescente verso gli ambiti produttivi della *space economy* e delle infrastrutture complesse e critiche che, anche per effetto di importanti investimenti pubblici, hanno visto uno sviluppo importante negli ultimi anni. Insieme ad essi, si confermano come ambiti trasversali prioritari l'innovazione nei servizi e la filiera delle *green technologies*, particolarmente rilevanti nei processi di digitalizzazione delle imprese e della pubblica amministrazione e in quelli di transizione verso sistemi più sostenibili.

Assume invece un peso del tutto nuovo lo sviluppo dei *big data* e dell'intelligenza artificiale, trasversale per il forte impatto sulle *policy* e sulle soluzioni messe in campo, mentre mostra un peso ancora più deciso la grande trasformazione green che riguarda tecnologie, comportamenti e trasformazioni del sistema economico e sociale.

Al centro della Strategia vi è sempre l'ecosistema regionale di ricerca, innovazione, alta formazione, coordinato da ART-ER, il consorzio fra Regione, Università ed Enti di ricerca che ha come scopo della propria attività la ricerca, l'attrattività e lo sviluppo innovativo del territorio.

Alcune sfide e fattori di particolare rilievo guidano la declinazione delle priorità tematiche per questa nuova S3 in modo innovativo rispetto al passato:

- il contrasto al cambiamento climatico, in tutte le sue declinazioni, dalla qualità dell'aria all'economia circolare, dalle energie rinnovabili ai nuovi materiali biocompatibili;
- la disponibilità crescente di tecnologie e applicazioni digitali che, unitamente alla presenza qualificata di centri di ricerca sull'intelligenza artificiale e alla disponibilità di infrastrutture di calcolo ad alte prestazioni di rilievo internazionale, devono accrescere il ruolo dell'Emilia-Romagna nelle nuove frontiere dell'economia digitale e dei dati;
- la sicurezza nei luoghi di vita, di lavoro e di socialità, tema che in epoca post Covid-19 assumerà una connotazione diversa dal passato;
- il benessere delle persone e delle comunità, intese non solo come tutela della salute e vita sana e attiva, ma anche come lotta alle disuguaglianze - economiche, sociali, culturali, di genere, territoriali - e sostegno all'inclusione sociale.

Si tratta di temi strategici che non riguardano una specifica filiera produttiva, ma in modo trasversale la manifattura, il sistema dei servizi, il mondo della formazione, le istituzioni e il terzo settore.

Con la nuova S3 si sceglie, dunque, di superare i concetti di orientamento tematico e di traiettoria tecnologica verticale, declinati per singolo sistema produttivo, adottati nella programmazione precedente, per sposare, invece, un approccio trasversale e cross-settoriale, basato su priorità connesse alle sfide economiche e sociali piuttosto che alle filiere. Queste priorità tematiche impattano sulle specializzazioni produttive più consolidate e sulle nuove specializzazioni emergenti definendo i confini dei diversi sistemi produttivi.

Grazie ad un percorso partecipato che ha coinvolto tutti gli attori dell'ecosistema regionale di innovazione, sono quindi stati individuati 15 ambiti tematici cross-settoriali, rappresentati in figura. Tali ambiti costituiranno il paradigma di riferimento per tutte le azioni che la Regione, attraverso i diversi strumenti di programmazione a disposizione, metterà in campo per l'attuazione della Strategia.

**Figura 24: Ambiti tematici prioritari della nuova S3 2021-2027**

		Europa più intelligente	Europa più verde	Europa più connessa	Europa più sociale	Europa più vicina ai cittadini
<b>Sistemi di specializzazione industriale</b>	Agroalimentare	<b>15 AMBITI TEMATICI CROSS SETTORIALI</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Energia pulita, sicura e accessibile</li> <li>2. Economia circolare</li> <li>3. Clima e risorse naturali (aria, acqua, territorio)</li> <li>4. Blue growth</li> <li>5. Innovazione nei materiali</li> <li>6. Digitalizzazione, intelligenza artificiale, big data (imprese e PA)</li> <li>7. Manufacturing 4.0 e future evoluzioni</li> <li>8. Connettività di sistemi a terra e nello spazio</li> <li>9. Mobilità e motoristica sostenibile e innovativa</li> <li>10. Città e comunità del futuro</li> <li>11. Patrimonio territoriale e identità regionale: beni e contenuti culturali, attività creative, turismo e prodotti Made in E-R</li> <li>12. Benessere della persona, nutrizione, stili di vita</li> <li>13. Salute</li> <li>14. Innovazione sociale e partecipazione</li> <li>15. Inclusione e coesione sociale: educazione, lavoro e territori</li> </ol>				
	Edilizia e costruzioni					
	Meccatronica e Motoristica					
	Industrie salute e benessere					
	Industrie culturali e creative					
	Industria del turismo					
	Energia e Sviluppo Sostenibile					
	Innovazione nei servizi					
		<b>AREE PRODUTTIVE AD ALTO POTENZIALE DI SVILUPPO</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aerospazio</li> <li>• Progettazione, realizzazione e gestione di infrastrutture critiche</li> </ul>				

Fonte: Strategia di specializzazione intelligente della Regione Emilia-Romagna

L'attuazione della S3 dovrà inoltre favorire l'adozione di principi trasversali e buone pratiche che consentano di passare dai modelli lineari di trasferimento tecnologico ricerca-impresa a processi di innovazione più aperti, inclusivi e impattanti sull'intero ecosistema della ricerca e dell'innovazione. Sarà quindi incentivata l'adozione di principi quali:

- l'*Open Innovation*, anche attraverso la valorizzazione delle Piattaforma di Open Innovation EROI;

- la Ricerca ed innovazione responsabile (RRI) e la *citizen science*, intese come insieme di metodi e processi partecipativi, interattivi e trasparenti per anticipare gli effetti dell'innovazione e permettere a organizzazioni di ricerca, imprese, società civile e cittadini di contribuire a produrre soluzioni sicure per l'uomo e per l'ambiente, eticamente accettabili, rispondenti ai bisogni degli individui e della società;
- le *Global Value Chain*, cioè quella dimensione di apertura internazionale che deve caratterizzare le filiere con riferimento ai processi di innovazione, che hanno sempre più una dimensione globale e intersettoriale;
- la Creatività e il *Design*, intesi non solo come risorse e competenze per l'industria della cultura e della creatività, ma come fattori abilitanti per l'innovazione di tutte le filiere nell'ambito della manifattura e dei servizi.

Accanto ad una declinazione tematica delle priorità, così come sopra descritta, la nuova S3 individua alcune linee di intervento prioritarie, trasversali rispetto agli ambiti tematici ed ai settori, sui quali concentrare prevalentemente gli investimenti nel prossimo settennato, favorendo anche l'attivazione di ulteriori risorse oltre a quelle provenienti dai fondi a gestione regionale.

In particolare:

- le infrastrutture di ricerca, intese come potenziamento di infrastrutture esistenti, realizzazione di nuove infrastrutture in ambiti strategici, messa in rete di infrastrutture distribuite sul territorio regionale; in tutti i casi l'obiettivo è quello di avere una rete di infrastrutture di rilevanza nazionale e internazionale, al servizio della ricerca pubblica delle imprese e delle istituzioni, in grado di accrescere l'attrattività del territorio per nuove imprese, nuovi business e nuove organizzazioni nazionali e internazionali;
- i progetti di innovazione strategica, focalizzati sulle tematiche prioritarie, in grado di mettere in campo masse critiche di risorse umane e finanziarie, anche attraverso l'integrazione di diverse fonti di finanziamento e di strumenti, con l'obiettivo di massimizzare l'impatto su scala regionale; essi si realizzano anche attraverso un ampliamento e ridefinizione della Rete Alta Tecnologia, che accanto ai laboratori di ricerca pubblici, già presenti, affianchi laboratori di imprese aperti alla collaborazione con il sistema pubblico della ricerca e con altre imprese della filiera;
- i progetti di ricerca collaborativa promossi da imprese con i laboratori della Rete Alta Tecnologia e con i centri di ricerca regionali, oppure promossi da laboratori di ricerca in grado di coinvolgere imprese interessate allo sfruttamento e industrializzazione dei risultati;
- le azioni a favore delle start-up, non solo per promuoverne la nascita, ma soprattutto per sostenere processi di sviluppo, crescita e accelerazione, aumentando la capacità del sistema di attrarre investitori e favorire l'accesso a strumenti finanziari;
- lo sviluppo dell'innovazione digitale per le imprese e la pubblica amministrazione anche attraverso il supporto di un rafforzato sistema regionale per lo sviluppo digitale connesso con i *Digital Innovation Hub* di livello regionale, nazionale ed europeo;
- lo sviluppo delle competenze e dell'alta formazione che sono parte integrante della Strategia; oltre al coinvolgimento della rete regionale di formazione tecnica superiore integrata con il nuovo sistema delle lauree professionalizzanti, occorre sperimentare nuove modalità di collaborazione fra imprese e formazione accademica, attraverso l'apertura delle imprese e dei laboratori di ricerca a studenti e dottorandi, la messa in rete delle *academy* aziendali, la nascita di corsi di laurea integrati fra università e imprese sul modello di MUNER, la diffusione dei dottorati di livello nazionale ed internazionale, la diffusione dell'apprendistato di III livello;



- la partecipazione a reti e partenariati di carattere internazionale ed interregionale, per sviluppare progetti, dimostratori, collaborazioni stabili, mettendo a valore l'esperienza degli ultimi anni maturata in ambito europeo, in particolare attraverso la *Vanguard Initiative* e le Piattaforme tematiche S3 europee, con l'obiettivo di collocarsi stabilmente fra le regioni più innovative d'Europa.

La S3 2021-2027 costituirà un'opportunità per un ulteriore consolidamento e allargamento dell'ecosistema, avendo come riferimento il modello della quadrupla elica (che aggiunge una quarta componente al quadro delle interazioni tra università, industria e governo: la società civile), nonché l'occasione per il rafforzamento della sua governance, attraverso una più chiara definizione dei ruoli e delle connessioni tra i diversi soggetti ed una integrazione e un coordinamento efficaci fra gli stessi.

## 6 – LA COESIONE TERRITORIALE E LE STRATEGIE INTEGRATE

Negli ultimi due cicli di programmazione si è progressivamente affermato il carattere *place-based* della Politica di coesione e il suo non esaurirsi con la programmazione a scala regionale. Ciononostante, la dimensione territoriale della coesione - pienamente riconosciuta, al pari di quella economica e sociale, dal Trattato di Lisbona del 2007 – è ancora lontana da una compiuta attuazione.

Gli impatti territorialmente differenziati della recessione dello scorso decennio hanno riportato al centro del dibattito europeo la riflessione sui “luoghi che non contano”<sup>42</sup> e sulla “geografia dello scontento”, influenzando anche le proposte per la Politica di coesione 2021-2027.

La nuova Agenda territoriale europea 2030, approvata a novembre 2020, è orientata a “Un futuro per tutti i luoghi” e ribadisce l'essenza delle politiche territoriali costituita da:

- governance multilivello;
- approccio “*place-based*” o orientato ai luoghi;
- impatti territoriali coordinati e coerenza delle politiche settoriali;
- cooperazione tra i territori.

Il Programma di mandato 2020-2025 e il Patto per il Lavoro e per il Clima hanno assunto con grande forza il tema degli squilibri territoriali in Emilia-Romagna, hanno indicato la priorità di colmare i divari con politiche mirate ed una coerente allocazione delle risorse, hanno declinato obiettivi ambiziosi e stringenti per raggiungere questo risultato. Su tutti, la Programmazione 2021-2027 viene indicata nel Patto come l'occasione e lo strumento d'elezione per agire in tal senso.

La dimensione territoriale della coesione assume per l'Emilia-Romagna una triplice declinazione, approfondita nei paragrafi seguenti:

1. la ricomposizione degli squilibri territoriali attraverso una politica di sistema per le aree montane e interne;
2. l'utilizzo di strategie territoriali integrate alla scala sub-regionale, per coinvolgere gli attori locali nella definizione delle scelte di programmazione;
3. lo sguardo aperto alla cooperazione interregionale e agli ambiti macroregionali di appartenenza.

### 6.1 Una nuova politica di sistema per le aree montane e interne

La Regione sostiene lo sviluppo delle aree montane e interne (i comuni montani ai sensi della legge regionale 2/2004 e sue successive modificazioni, e il Basso ferrarese<sup>43</sup>) con diverse politiche e programmazioni settoriali. Un'attenzione cresciuta nell'ultimo triennio con misure quali il ristoro dell'Irap per le imprese, il sostegno all'acquisto o alla ristrutturazione della casa per le giovani coppie<sup>44</sup>, o con iniziative per lo sviluppo degli ambiti locali in attuazione della legge regionale 5/2018<sup>45</sup>.

Pertanto, la programmazione regionale dei fondi europei aveva già contribuito in modo significativo alle politiche di sostegno a queste aree con risorse che nel periodo 2014-2020 rappresentano circa il 25% dei contributi concessi. Il nuovo ciclo di programmazione prevede un maggior coordinamento

<sup>42</sup> Cfr. Rodríguez-Pose, Andrés (2017) *The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)*. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 11 (1). ISSN 1752-1378

<sup>43</sup> Si fa riferimento in particolare ai comuni ricompresi nell'area interna pilota Basso ferrarese: Goro, Mesola, Codigoro, Tresignana, Jolanda di Savoia, Copparo, Fiscaglia, Lagosanto, Riva del Po, Comacchio

<sup>44</sup> D.G.R. 465 del 11/05/2020

<sup>45</sup> D.G.R. 1736 del 30/11/2020

di strumenti e politiche per aumentare le sinergie e dunque la qualità dei risultati. La nuova politica regionale di sistema per l'utilizzo delle risorse europee a favore delle aree interne e montane per il ciclo 2021-2027 punterà su tre modalità di intervento:

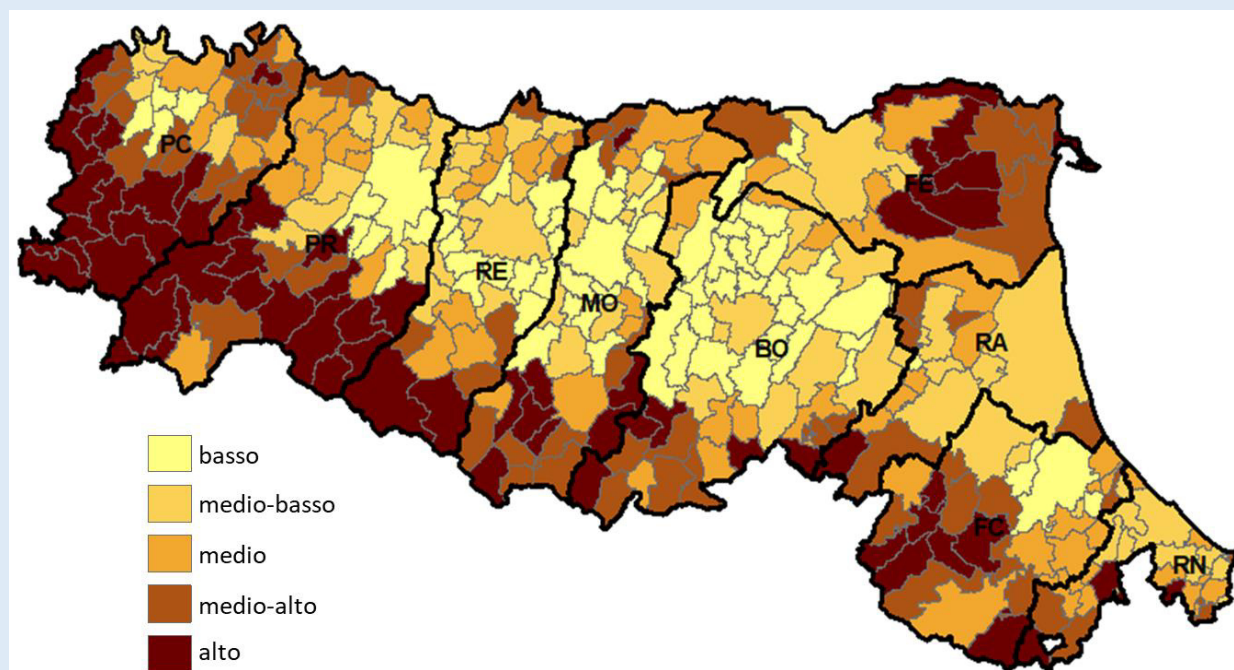
1. **Riconoscimento delle peculiarità delle aree montane e interne**, che riscontrano maggiori difficoltà di accesso agli strumenti e ai bandi messi in campo in attuazione dei programmi. In questi territori la scala dimensionale di Enti locali e imprese spesso non consente di "competere alla pari" con gli altri territori; tale condizione sarà tenuta in considerazione prevedendo, laddove rilevante, criteri preferenziali, accesso semplificato, supporto, accompagnamento e altre iniziative che possano favorire la piena partecipazione anche degli operatori delle aree interne e montane;
2. **Bandi riservati o targhettizzati** sui bisogni delle aree montane e interne: i programmi europei potranno, ad esempio, sostenere le cooperative di comunità, come previsto dal Patto per il Lavoro e per il Clima, attraverso azioni di accompagnamento (incubazione) e incentivi diretti, o promuovere altre forme di innovazione sociale per coniugare opportunità di lavoro e di impresa con il miglioramento della qualità della vita e dell'offerta dei servizi per i residenti; in questa direzione vanno anche le misure dedicate all'attrazione di investimenti produttivi - attraverso interventi più calibrati della Legge regionale 14/2014 e della Legge regionale 2/2004, (come recentemente aggiornata con la finalità di favorire insediamenti produttivi in aree montane) - o di nuovi residenti che scelgano le aree interne e montane per la realizzazione dei propri progetti di vita e lavoro; nel caso del FEASR, in particolare, si tratta di proseguire nel solco della zonizzazione delle aree rurali, in base a una serie di indicatori socioeconomici, a cui sono associate misure riservate o premialità;
3. **Strategie territoriali integrate**, attivate dalla Regione con il concorso degli Enti locali ed elaborate insieme agli attori del territorio. Le strategie hanno l'obiettivo di favorire il protagonismo del territorio e l'elaborazione di visioni di sviluppo di medio-lungo periodo, anche finalizzate ad attrarre ulteriori risorse (da quelle nazionali ai programmi europei a gestione diretta della Commissione); le strategie territoriali, peraltro, consentono l'utilizzo complementare di diversi fondi per progettualità qualificanti (approccio multi-fondo) evitando la frammentazione che ne limita l'impatto.

Dal punto di vista delle risorse finanziarie, la politica di sistema articolata nelle sue tre componenti, si tradurrà anche in un portafoglio di risorse riservate alle aree interne e montane, con modalità diverse per i diversi programmi (FESR, FSE+, FEASR, FEAMPA, FSC). Confermando che il PSR concorrerà alla politica di sistema identificando le misure più idonee a promuovere e sostenere lo sviluppo locale, per la programmazione 2021-2027 si introduce un principio di concentrazione territoriale per assicurare una quota di fondi europei per la coesione, PSR e FSC compresi, in misura almeno pari al 10% di ciascun fondo, per interventi specificatamente dedicati a processi a favore dello sviluppo territoriale e locale delle aree interne e montane, interventi in particolare riferiti ai punti 2 e 3 dell'elenco precedente.

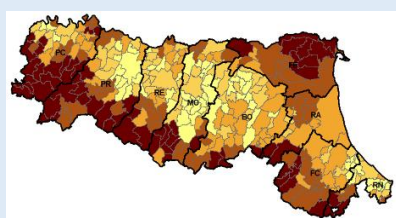
### Il potenziale di fragilità territoriale in Emilia-Romagna

Un indicatore aggregato, sviluppato dal Servizio statistica della Regione Emilia-Romagna<sup>46</sup>, consente di leggere il diverso posizionamento dei comuni in termini di potenziale fragilità delle comunità locali rispetto ad aspetti demografici (andamento e struttura per età della popolazione), sociali (reti e relazioni) ed economici (reddito e abitazione). Gli indicatori statistici utilizzati non si riferiscono tanto a fabbisogni o problemi conclamati, quanto a condizioni che concorrono a indebolire la coesione sociale e potenzialmente il benessere delle persone.

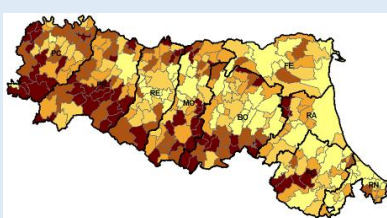
Figura 25: Indice di potenziale fragilità - edizione 2020



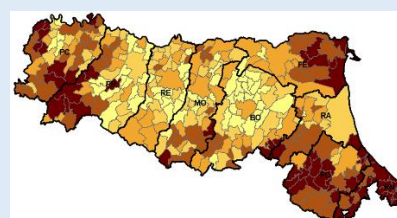
Potenziale fragilità demografica



Potenziale fragilità sociale



Potenziale fragilità economica



Fonte: Servizio statistica Regione Emilia-Romagna

La mappa complessiva di potenziale fragilità conferma una fotografia della regione non distante da quella che emerge da altre analisi. L'indice di minor fragilità (colore giallo chiaro) è registrato nei comuni di pianura o pedemontani prossimi all'asse centrale della Via Emilia, in particolare nelle province dell'Emilia centrale. All'estremo opposto, i comuni con una maggiore fragilità potenziale sono localizzati ai bordi della regione con addensamenti, soprattutto, nell'Appennino piacentino, parmense e nel Basso ferrarese, con propaggini che si estendono a macchia di leopardo in tutta la fascia di crinale appenninica.

Le diverse dimensioni indagate contribuiscono a determinare la fragilità potenziale di ciascun territorio (come mostrano le tre cartine più piccole: demografica, sociale, economica). La dimensione demografica vede il potenziale di fragilità alto o medio-alto concentrato in alcune aree specifiche: la montagna centro-occidentale, il ferrarese e i comuni di crinale della parte centro-orientale dell'Appennino. La dimensione di fragilità sociale è più "trasversale" perché determinata da fenomeni distribuiti in modo diverso nel territorio regionale (dipende infatti dalla

sussistenza di reti familiari, dai flussi migratori, ecc.); la fascia dell'Appennino, in particolare nell'area occidentale, resta anche in questo caso la più esposta. Infine, la dimensione economica evidenzia una maggiore fragilità potenziale nelle province più occidentali (Piacenza e in parte Parma, sempre soprattutto in area montana) e nelle province orientali, in particolare nella montagna riminese, nel Basso ferrarese e nell'Appennino della provincia di Forlì-Cesena. Questo fenomeno non interessa il cuore dell'Emilia anche se la minor fragilità economica si concentra di più nei comuni di cintura che nei capoluoghi urbani.

## **6.2 Strategie territoriali integrate nella programmazione 2021-27**

I regolamenti per la programmazione 2021-2027 invitano – e in alcuni casi impongono – l'utilizzo di approcci e **strategie territoriali integrate**, sotto la responsabilità delle autorità sub-regionali, che rispettino quattro requisiti minimi:

- delimitazione dell'area geografica interessata,
- analisi delle esigenze di sviluppo e delle potenzialità dell'area,
- descrizione dell'approccio integrato per dare risposta alle esigenze di sviluppo individuate e per realizzare le potenzialità,
- descrizione del coinvolgimento del partenariato nella preparazione e nell'attuazione della strategia.

Le strategie possono essere elaborate anche a partire da progettualità già identificate, purché rispondenti alle caratteristiche e ai principi della programmazione regionale dei fondi europei. In Emilia-Romagna esistono molteplici esperienze di programmazione strategica locale, completate o in corso, a livello comunale o sovra-comunale. Come risulta da una prima mappatura riportata nell'Allegato 3, tali esperienze hanno forme e denominazioni diverse, ma sono accomunate essenzialmente da due elementi fondamentali:

- un processo programmatico e decisionale che vede il coinvolgimento di amministratori locali e di attori economici e sociali del territorio;
- un programma di obiettivi e azioni finalizzate allo sviluppo di aree territoriali ben definite.

In coerenza con gli obiettivi strategici delineati nel Patto per il Lavoro e per il Clima volti a contrastare l'acuirsi degli squilibri territoriali, mettendo in campo risposte differenziate ai fabbisogni dei diversi territori da coinvolgere nella programmazione, la Regione utilizzerà le possibilità offerte dai regolamenti seguendo due approcci:

1. l'elaborazione di strategie di sviluppo territoriale previste dall'OP5 "Europa più vicina ai cittadini" della Politica di coesione con due declinazioni:
  - a. **aree urbane e intermedie**, prevalentemente attraverso il POR FESR – che deve concentrare almeno l'8% delle risorse per lo sviluppo urbano sostenibile - e il POR FSE+, con l'utilizzo complementare di altri fondi regionali, del Fondo sviluppo e coesione (FSC) e in sinergia con i fondi europei a gestione diretta;
  - b. **aree interne e montane**, attraverso un utilizzo integrato di fondi europei (FESR e FSE+ insieme a FEASR, FEAMP, FSC) e di risorse ordinarie (nazionali e regionali);
2. lo sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD – *community-led local development*), regolamentato nel dettaglio a livello europeo, a sua volta declinato in due tipologie di aree:

---

<sup>46</sup> L'indice di potenziale fragilità è stato elaborato dal Servizio Statistica della Regione, sulla base di una precedente esperienza della Città metropolitana di Bologna e del Comune di Bologna

- a. le **aree rurali**, attraverso il sostegno ai Gruppi di azione locale LEADER da parte del FEASR (che deve riservare almeno il 5% delle proprie risorse);
- b. le **aree costiere** attraverso il sostegno ai Gruppi di azione locale per la pesca (FLAG) da parte del FEAMPA.

### 6.2.1 Strategie di sviluppo territoriale OP5 “Un’Europa più vicina ai cittadini”

Le sfide che l'Emilia-Romagna deve affrontare, così come evidenziate dal Patto per il Lavoro e per il Clima – crisi demografica, emergenza climatica, trasformazione digitale, diseguaglianze economiche, sociali, di genere e territoriali – sono tutte di natura complessa e le politiche settoriali, pur necessarie, devono essere affiancate da strategie territoriali, anche a scala sub-regionale, capaci di comporre sinergie e trade-off alla luce dei risultati attesi.

Le strategie territoriali, come tutti i progetti territoriali ad alta complessità, hanno tempi di programmazione e attuazione meno standardizzabili e richiedono maggiori capacità e competenze, sia della Pubblica amministrazione, sia degli *stakeholder*, delle imprese e dei cittadini, che è possibile rafforzare anche ricorrendo a risorse europee.

Su queste basi, l'utilizzo degli strumenti territoriali integrati sarà attentamente calibrato per massimizzarne il valore aggiunto e la capacità di affrontare sfide complesse a livello locale che richiedano i) un approccio multisettoriale, ii) una pluralità di interventi, iii) il contributo attivo di diversi attori, iv) un contributo in termini di creatività e design basato su conoscenze tacite e risorse motivazionali dei diversi attori coinvolti e dei cittadini, v) la costruzione di una capacità amministrativa per la programmazione e gestione delle strategie.

Le strategie territoriali integrate, che permettono una programmazione combinata delle diverse tipologie di intervento proprie di ciascun Obiettivo specifico del FESR e del FSE+, consentono anche una maggiore flessibilità e adattabilità dell'azione dei POR, offrendo una maggiore capacità, rispetto alle politiche settoriali, di incidere sul miglioramento complessivo del contesto urbano o territoriale di riferimento.

#### *Le strategie per lo sviluppo urbano sostenibile*

Nella politica europea regionale, la dimensione urbana è sempre stata centrale. La programmazione 2021-2027 fa un ulteriore passo in avanti in questa direzione, con l'introduzione di un Obiettivo specifico FESR dedicato a “Promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato e inclusivo, la cultura, il patrimonio naturale, il turismo sostenibile e la sicurezza nelle aree urbane” nell'ambito dell'Obiettivo di *policy* 5 “Un’Europa più vicina ai cittadini”, e di una quota minima di risorse – pari all'8% della dotazione totale del Fondo a livello nazionale – a supporto dello sviluppo urbano sostenibile.

Attraverso il POR FESR 2014-2020, l'Emilia-Romagna ha sviluppato una propria agenda urbana (l'Asse 6 del Programma) che, attraverso l'individuazione di Autorità urbane, quali organismi intermedi dell'Autorità di Gestione, ha portato alla realizzazione di 10 Laboratori aperti territoriali nei comuni capoluogo della regione (incluso Cesena). I Laboratori aperti sono oggi spazi attrezzati con soluzioni ICT avanzate che promuovono forme di confronto, cooperazione e collaborazione tra imprese, cittadinanza, terzo settore, università, mondo della ricerca, pubblica amministrazione e, più in generale, fra tutti gli attori che svolgono un ruolo attivo nella società dell'informazione e nello sviluppo di comunità più digitali, aperte e innovative. Un contributo importante è stato dato dal Comune di Bologna e dalla Città metropolitana di Bologna che, nell'ambito del Programma Operativo Nazionale “Città Metropolitane 2014 -2020”, hanno potuto contare su una dotazione di risorse pari a circa 40 milioni di euro. Le priorità di destinazione del PON Metro, definite attraverso un

processo decisionale a base partecipativa, riguardano gli Assi dell'Agenda digitale metropolitana, la sostenibilità dei servizi pubblici e mobilità urbana, i servizi e le infrastrutture per l'inclusione sociale.

L'esperienza dei POR 2014-2020 di altre regioni italiane<sup>47</sup> dimostra come l'approccio allo sviluppo urbano sostenibile possa essere esteso anche ai centri urbani di minore dimensione o a sistemi territoriali funzionali che garantiscano una sufficiente capacità istituzionale, per programmare e gestire strategie territoriali integrate.

Gli Stati europei hanno ribadito l'impegno per un'Agenda Urbana per l'Unione europea con la nuova Carta di Lipsia, intitolata al "Potere trasformativo delle città per il bene comune", in linea con l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e il *Green Deal* europeo. Nel solco di questi orientamenti, facendo tesoro delle esperienze maturate e mettendo a valore i risultati raggiunti con le politiche di sviluppo urbano, la Regione Emilia-Romagna utilizzerà le possibilità offerte dal nuovo OP5 della Politica di coesione per **consolidare l'agenda urbana regionale**, muovendosi in due direzioni:

- ampliamento a tutte le tipologie funzionali di aree urbane della regione, aprendo dunque anche ai centri urbani intermedi laddove dimostrino una capacità aggregativa e una visione strategica coerente;
- promozione di **agende trasformative urbane per lo sviluppo sostenibile**, collegate al Patto per il Lavoro e per il Clima e alla Strategia regionale per lo sviluppo sostenibile. A questo fine si dovrà attingere a un'ampia varietà di risorse, anche al di là dei fondi europei programmati dalla Regione, e mobilitare le priorità dei diversi Obiettivi della Politica di coesione: interventi relativi all'innovazione e transizione digitale (OP1), transizione ecologica e mobilità urbana sostenibile (OP2), inclusione sociale (OP4), integrati da ulteriori interventi complementari relativi a risorse culturali e turismo e di sviluppo locale (OP5).
- Alla luce della esperienza sviluppata in Regione con la precedente programmazione ed al ruolo che le politiche Europee assegnano alle realtà urbane, al fine di promuovere una maggiore coesione territoriale, è necessario introdurre, nelle agende urbane, processi innovativi di prossimità dei servizi che abbiano ricadute in termini di opportunità ed equità verso le aree più periferiche.

Nello spirito del nuovo quadro regolamentare europeo, attraverso le strategie territoriali integrate, gli attori locali da co-responsabili dell'attuazione di specifici interventi finanziati dai programmi, diventano co-responsabili del raggiungimento dei risultati attesi dei programmi, al di là delle singole realizzazioni finanziate con le risorse europee. Pertanto, le **agende urbane sono strumenti di governance multilivello** funzionali al raggiungimento di obiettivi comuni che, nella condivisione di risorse e impegni, vedono coinvolti, seppur con ruoli differenti, **l'Amministrazione regionale, gli Enti locali, i cittadini, le imprese, i portatori di interesse**, in rete tra loro. Esse rappresentano anche uno degli strumenti della programmazione dei fondi europei che permettono di realizzare accordi operativi e strategie attuative previsti dal Patto per il Lavoro e per il Clima e fondati sul medesimo metodo di partecipazione, confronto e condivisione. I temi specifici e le priorità da attuare attraverso le Agende trasformative urbane per lo sviluppo sostenibile verranno definiti in successivi atti di indirizzo per i Programmi operativi che concorreranno al loro finanziamento. In linea generale, il valore aggiunto dell'approccio territoriale integrato alla scala urbana è riconoscibile nei seguenti ambiti:

- Progetti di innovazione trasformativa promossi congiuntamente dalle Amministrazioni locali e dalla Rete Alta Tecnologia che, partendo dalla valorizzazione del ruolo dei Tecnopoli nello sviluppo urbano sostenibile, coinvolgano Università, centri di ricerca, imprese, cittadini e

---

<sup>47</sup> Simone Pettirossi (2020) Tra *smart city* e *smart land*: le agende urbane delle Regioni italiane, Istituzioni del federalismo 1/2020



organizzazioni del terzo settore, coerenti con le priorità della S3. I progetti dovranno mobilitare le capacità dell'ecosistema regionale dell'innovazione di affrontare specifiche sfide di sviluppo sostenibile per ciascuna area urbana<sup>48</sup>, mettendo in relazione formazione avanzata, ricerca e applicazioni della stessa orientati ai principi della ricerca ed innovazione responsabile (RRI), della *open innovation*, del *public engagement*, della creatività, del *design* e della valutazione dell'impatto sociale della R&I;

- Progetti per la transizione digitale, per lo sviluppo di servizi digitali della Pubblica amministrazione rivolti a cittadini e imprese, per lo sviluppo dell'economia dei dati e dell'internet delle cose in ambito urbano, in linea con “*Data Valley* bene comune”, l'agenda digitale dell'Emilia-Romagna 2020-2025;
- Progetti per la transizione ecologica verso la neutralità climatica e modelli di sviluppo urbano circolare, attraverso interventi integrati e sinergici per l'efficienza energetica degli edifici pubblici e privati, le reti digitali, la mobilità sostenibile, la gestione dei rischi e l'adattamento ai cambiamenti climatici, le infrastrutture verdi, la prevenzione e riduzione dei rifiuti, facilitando la simbiosi industriale, aumentando la durabilità dei prodotti e l'utilizzo di materiali a basse emissioni, promuovendo il riciclo, il recupero e il riuso dei rifiuti. In questa direzione, l'apporto della formazione e della ricerca è la chiave di volta per collocare i sistemi urbani regionali in posizioni di sperimentazione avanzata;
- Progetti volti alla cultura della sostenibilità per rafforzare il protagonismo e il coinvolgimento della comunità nel raggiungimento a livello locale degli obiettivi legati all'Agenda 2030 e alla lotta al cambiamento climatico, anche attraverso la promozione dell'educazione ambientale e alla sostenibilità e al consumo consapevole;
- Progetti integrati per cultura e industrie creative, turismo e commercio, sia nei centri storici che nelle periferie, anche per promuovere la resilienza allo shock della pandemia da Covid-19 e l'adozione di nuovi modelli di business abilitati dalle tecnologie digitali, tenendo conto delle ripercussioni sociali sulla vita delle città (*gentrification*) e sulla qualità dell'occupazione, in ottica di inclusione sociale;
- Progetti per rispondere a nuovi rischi sociali derivanti dai cambiamenti demografici della società (invecchiamento della popolazione, assottigliamento delle reti familiari, mobilità e immigrazione) favorendo il protagonismo giovanile, l'invecchiamento attivo e la *silver economy*;
- Progetti integrati di rigenerazione urbana che contribuiscano all'obiettivo “consumo di suolo saldo zero”, connessi a processi di trasformazione in corso o a investimenti complementari pubblici e privati.

#### *L'individuazione delle aree urbane in Emilia-Romagna*

Il DSR 2014-2020 identificava le città come aree caratterizzate da una dotazione di funzioni strategiche e servizi ad alta specializzazione economica, scientifica, culturale e della mobilità, capaci di svolgere il ruolo di poli attrattori rispetto ai sistemi territoriali di area vasta su cui gravitano. Tale concetto è stato tradotto operativamente in dieci criteri, riconducibili a sei ambiti tematici: demografia, istruzione, ricerca, sanità, mobilità, ambiente e competitività, che dovevano essere soddisfatti simultaneamente. Sulla base dell'esperienza maturata e in considerazione dei trend in atto nelle aree urbane della regione, questo approccio appare ora superabile. È ormai dimostrato, infatti, che l'accessibilità alle funzioni strategiche delle città non sia correlata soltanto alla prossimità

---

<sup>48</sup> Un'esperienza in questa direzione è stata promossa nell'ambito della strategia di specializzazione intelligente 2014-20 della Catalogna (RIS3CAT) con il nome di *Projectes d'Especialització i Competitivitat Territorial* (PECT) [http://exteriors.gencat.cat/ca/ambits-dactuacio/afers\\_exteriors/ue/fons\\_europeus/detalls/noticia/20190806\\_bases-reguladores-segona-convocatoria-pect](http://exteriors.gencat.cat/ca/ambits-dactuacio/afers_exteriors/ue/fons_europeus/detalls/noticia/20190806_bases-reguladores-segona-convocatoria-pect)



fisica (la presenza di una infrastruttura o di una Istituzione in un determinato comune), quanto, piuttosto, alla capacità di fruizione e quindi alla prossimità relazionale (l'appartenenza a una rete) o funzionale (la presenza di collaborazioni istituzionalizzate). Su questo punto, le recentissime esperienze legate alla pandemia da Covid-19, hanno messo in luce la capacità di resilienza dei sistemi relazionali e funzionali.

L'individuazione delle aree urbane in cui attuare strategie territoriali integrate multi-obiettivo deve avvenire sulla base di criteri legati al valore aggiunto atteso e alla capacità istituzionale richiesta da tali strumenti.

Un primo elemento da apprezzare è la popolazione coinvolta e la possibilità di mettere in campo una sufficiente massa critica di risorse complementari. Ciascuna strategia dovrà pertanto coprire un'area urbana con almeno 50 mila abitanti, residenti in un unico comune o in una unione di comuni. Questo criterio dimensionale coincide peraltro con quello concordato a livello europeo per la selezione delle città partecipanti alla missione '100 città climaticamente neutre entro il 2030, con e per i cittadini' che sarà finanziata dal programma Horizon Europe.

Sulla base dei dati di popolazione residente al 1° gennaio 2020, in Emilia-Romagna ci sono 30 aree funzionali che rispettano questo criterio: si tratta di 13 comuni e 22 unioni (con cinque casi di intersezione di comuni grandi aderenti ad unioni), che ospitano più dell'80% della popolazione regionale.

L'efficace utilizzo degli strumenti territoriali integrati richiede inoltre la preesistenza di capacità istituzionale e amministrativa adeguate alla costruzione ed attuazione di strategie multi-obiettivo e multi-fondo. Sono necessarie quindi strutture di governance in grado di gestire il presidio di tutte le fasi del processo, dal disegno, all'attuazione, fino al monitoraggio e valutazione delle strategie. Pertanto, nell'individuazione delle aree urbane, al criterio demografico vanno affiancati i seguenti criteri che devono essere rispettati alternativamente:

1. esperienza di gestione di fondi strutturali europei, ad esempio in qualità di organismi intermedi di programmi operativi FESR o FSE;
2. esperienza nella promozione ed elaborazione di strategie territoriali con un'ottica di medio lungo periodo (ad esempio piani strategici, patti per l'occupazione e lo sviluppo, ecc.);
3. nel caso di Unioni di comuni, sufficiente grado di maturità istituzionale e gestione associata delle funzioni più strettamente connesse all'elaborazione e attuazione di agende trasformative urbane:
  - a. essere classificate come mature (avanzate) dal Piano di riordino territoriale (PRT)
  - b. gestione associata delle funzioni ICT e Pianificazione urbanistica;
  - c. gestione associata di almeno 2 tra le seguenti funzioni: Servizi finanziari, SUE/SUAP/Sismica, Lavori pubblici/Ambiente/Energia.

In ogni caso, la coalizione urbana deve garantire la capacità di gestione coordinata di tutte le funzioni che saranno ritenute necessarie per l'attuazione della specifica strategia urbana proposta, attraverso il conferimento all'Unione o la predisposizione di accordi tra i Comuni interessati.

Per i comuni appartenenti a una Unione, in coerenza con l'obiettivo di sviluppare partenariati urbano-rurali e coesione territoriale, la strategia territoriale integrata deve essere elaborata alla scala unionale.

L'elenco delle aree eleggibili, risultante dall'applicazione dei suddetti criteri, unitamente agli indirizzi operativi per l'elaborazione delle Agende trasformative urbane per lo sviluppo sostenibile, sarà determinato successivamente con atto della Giunta regionale, sulla base di una proposta elaborata dalla Struttura tecnica incaricata del coordinamento dell'attuazione della programmazione 2021-

2027. A tal fine, la Struttura tecnica condividerà con le aree urbane ammissibili gli obiettivi specifici e le categorie di intervento su cui potranno concentrarsi gli interventi delle Agende trasformative finanziabili attraverso i Programmi operativi.

Il valore aggiunto di un approccio territoriale integrato deve essere inoltre dimostrato, soprattutto in fase di costruzione e attuazione della strategia, rispetto a tre aspetti:

- efficace coinvolgimento dei cittadini e dei portatori di interesse locali nella selezione degli ambiti di intervento prioritari, dei risultati attesi e nella co-progettazione degli interventi;
- attivazione di partenariati paritari con altre istituzioni intermedie, pubbliche o private, attive nell'area urbana negli ambiti prioritari individuati nella strategia, anche per aumentare l'impatto della strategia al di là degli interventi finanziati con le risorse dei fondi europei;
- attivazione di reti lunghe, sia con centri di competenza rilevanti per i temi prioritari nel caso non siano presenti nell'area urbana (ad esempio accordi di collaborazione con la Rete Alta Tecnologia e gli altri soggetti dell'ecosistema regionale dell'innovazione), sia con altri territori per assicurare ricadute positive in un ambito territoriale più vasto, con particolare riferimento a territori più fragili (ad esempio collaborazioni e scambi con le aree montane e interne per il rafforzamento dei partenariati urbano-rurali).

L'Agenda urbana regionale include e si coordina con la Strategia nazionale per le aree urbane delineata nell'Accordo di Partenariato, che conferma il supporto alle strategie urbane integrate delle città metropolitane attraverso un Programma operativo nazionale (PON) dedicato, che in Emilia-Romagna coinvolge la Città metropolitana di Bologna. Le stesse città metropolitane sono poi titolari di programmi operativi finanziati dal Fondo sviluppo e coesione (FSC) che ne rafforzano ulteriormente la capacità di investimento. Pertanto, per quanto attiene la Città metropolitana di Bologna, l'intervento regionale individuerà le iniziative e gli investimenti complementari al PON Metro, valorizzando le sinergie, in particolare per rafforzare il carattere trasformativo verso lo sviluppo sostenibile.

Successivamente, sarà possibile realizzare una seconda ricognizione al fine di includere ulteriori aree urbane che abbiano formulato una propria, preventiva, candidatura e abbiano conseguentemente soddisfatto, nel frattempo, i requisiti di partecipazione previsti dal punto di vista istituzionale.

### *Le strategie per le aree interne*

Le aree interne del Paese registrano un accentuato e persistente *trend* di spopolamento, esito di un processo di sviluppo economico e sociale locale di questi ultimi decenni troppo debole. La bassa densità demografica e imprenditoriale, unita alle limitazioni fisiche e infrastrutturali, hanno ridotto la capacità di questi territori di beneficiare a pieno delle opportunità offerte dalle politiche di sviluppo, richiedendo interventi straordinari e mirati.

Nel ciclo di programmazione 2014-2020 una prima risposta a questo bisogno ha preso forma nella Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), finalizzata a sostenerne la rivitalizzazione e il rilancio economico, sperimentandone l'attuazione in 72 aree pilota, di cui 4 in Emilia-Romagna (per una descrizione dell'intervento a livello regionale si veda l'Allegato 3). L'attivazione della SNAI in tutto il territorio nazionale ha contribuito a tematizzare e a portare all'attenzione anche dei media e dell'opinione pubblica le difficoltà di queste aree e ad accrescere la priorità di costruire politiche mirate. Oltre alle risorse SNAI, le aree interne beneficiano di ulteriori misure di accompagnamento,

tra cui il Fondo di sostegno alle attività economiche, artigianali e commerciali<sup>49</sup> - quasi 7 milioni di euro nel triennio 2020-2022 per i comuni emiliano-romagnoli – e l'attivazione di dottorati di ricerca nelle aree interne (cosiddetti dottorati comunali)<sup>50</sup>.

La SNAI è confermata nella programmazione 2021-2027, in particolare nell'ambito dell'OP 5 "Un'Europa più vicina ai cittadini" della Politica di coesione. Nella Legge di Bilancio 2021 sono stati stanziati 310 milioni di euro per il triennio 2021-2023 per continuare a sostenere le strategie delle 72 aree interne pilota e avviarne almeno altre 2 in ogni regione.

---

<sup>49</sup> Il Fondo è destinato ai piccoli comuni delle aree interne, anche per dare un aiuto alle imprese per affrontare le perdite subite a causa della pandemia e per cui sono stati stanziati 210 milioni di euro già oggetto di un decreto governativo firmato il 24 settembre 2020 e pubblicato in gazzetta il 4 dicembre 2020. Tra i 3.101 Comuni italiani beneficiari, 79 sono quelli emiliano-romagnoli, con una popolazione totale di 160.316 abitanti.

<sup>50</sup> Il Decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020 ha stanziato 10 milioni di euro a favore dei comuni delle aree interne che potranno concedere, anche in associazione, borse per dottorati di ricerca sui temi del rafforzamento delle attività economiche, del potenziamento delle capacità amministrative, della transizione ecologica e digitale, del contrasto delle disuguaglianze sociali ed educative.

### *La SNAI della bozza di Accordo di Partenariato 2021-2027*

L'Accordo di Partenariato (AdP) 2021-2027, nella versione in bozza diffusa a dicembre 2020, conferma la SNAI, prevedendo di semplificarne l'approccio, per accompagnare il passaggio dalla fase sperimentale alla strutturazione di una vera e propria politica nazionale. Propone di accrescere il numero di aree interne, ricercando un equilibrio tra il consolidamento di quelle già interessate dal ciclo 2014-2020 e la necessità di estendere l'opportunità ad altre aree.

L'AdP stabilisce che il sostegno dei fondi continuerà per intervenire sui temi del lavoro, della crescita economica e dei servizi essenziali per persone e comunità, nonché per promuovere l'associazionismo comunale permanente delle aree coinvolte. Stabilisce anche che nella prima formulazione dei programmi si proceda, per quanto possibile, ad individuare territori, coalizioni e strategie territoriali da sostenere, fermi restando opportuni aggiustamenti successivi, e ad indicare alcune scelte sostanziali, condivise con i partenariati locali, sull'articolazione delle azioni utili all'attuazione delle strategie territoriali.

L'AdP conferma come essenziali i servizi - per l'istruzione, la salute (anche in ottica di integrazione sociosanitaria), la mobilità, - e le azioni per la localizzazione produttiva e la creazione di lavoro. Stabilisce l'integrazione con gli Obiettivi di policy che possano contribuire alle strategie territoriali e specifica l'azione complementare di altri strumenti e fondi per la loro attuazione prevedendo:

- i) la complementarità con strumenti e programmi nazionali operanti nelle stesse aree;
- ii) l'integrazione del FSE+ per l'inclusione attiva sociale e l'attenzione ai soggetti fragili, il potenziamento dei servizi alle persone e alla comunità per il miglioramento della qualità della vita, lo sviluppo di competenze necessarie, il presidio di legalità nei contesti più degradati, promuovendo il coinvolgimento dei diversi attori del partenariato locale nelle scelte e nell'attuazione, la partecipazione attiva dei cittadini, la co-progettazione con il Terzo Settore e l'approccio dell'innovazione sociale;
- iii) il contributo del FEASR, nell'ambito dello sviluppo rurale, agli obiettivi delle strategie nelle aree interne;
- iv) il contributo del FEAMPA, per le aree costiere e interne, sulla base dell'esperienza dei FLAG (*Fisheries Local Action Groups*), per proseguire la promozione dei partenariati locali le cui strategie, costruite dal basso, saranno volte a promuovere la diversificazione economica e lo sviluppo delle attività di pesca e acquacoltura in particolare traendo vantaggio dalle opportunità offerte dall'economia blu sostenibile.

Il rifinanziamento della SNAI, anche per l'Emilia-Romagna, costituisce un'opportunità strategica per consolidare i percorsi avviati nelle quattro aree pilota del periodo di programmazione 2014-2020. L'obiettivo di contrastare i divari e le disuguaglianze territoriali, centrale sia nel Programma di mandato che nel Patto per il Lavoro e per il Clima, impone, tuttavia, pur mantenendo il focus sui comuni più interni e periferici, di estendere l'approccio all'intero territorio montano, utilizzando diversi fondi, europei, nazionali e regionali.

Attraverso i fondi europei, si interverrà in attuazione dell'Obiettivo di policy 5 "Europa più vicina ai cittadini" e, in particolare, dell'obiettivo specifico del POR FESR dedicato a "Promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato e inclusivo, la cultura, il patrimonio naturale, il turismo sostenibile e la sicurezza nelle aree diverse da quelle urbane". All'attuazione delle strategie concorreranno anche il POR FSE+ e il FEASR (sia nella programmazione ponte del PSR, sia nella

successiva programmazione 2023-27, come previsto dalla bozza di Accordo di Partenariato), anche attraverso il miglioramento del raccordo con la programmazione locale LEADER.

In prospettiva, si profilano dunque tre tipologie di territori candidabili per l'elaborazione di strategie territoriali integrate:

- le **quattro aree pilota SNAI 2014-2020** (Appennino Emiliano, Basso Ferrarese, Appennino Piacentino-Parmense e Alta Valmarecchia<sup>51</sup>) a cui sarà richiesto un aggiornamento della strategia d'area;
- le **ulteriori possibili nuove aree pilota SNAI 2021-2027**, da selezionare sulla base dei criteri che saranno concordati a livello nazionale, a valle dell'Accordo di Partenariato;
- gli **altri territori** identificati **dentro il perimetro dei comuni montani** (o parzialmente montani, laddove superino una certa soglia di potenziale fragilità) all'interno dei confini provinciali o di ambiti omogenei infra-provinciali, assicurando che le strategie siano a beneficio dei comuni in maggiore sofferenza e finalizzate a invertire il trend di spopolamento.

Le analisi demografiche al 2020 confermano che le quattro aree pilota SNAI - con riferimento ai comuni classificati in area progetto - sono tra quelle maggiormente soggette a spopolamento nel territorio regionale. In particolare, l'Appennino Piacentino parmense e il Basso ferrarese mostrano i dati più preoccupanti. L'insieme dei comuni in sofferenza è però molto più ampio e viene definito dal rispetto di due criteri:

1. registrare una variazione della popolazione complessiva dal 2011 al 2020 inferiore a quella media dei comuni montani dell'Emilia-Romagna;
2. registrare un'incidenza della popolazione anziana (over 65) superiore a quella media dei comuni montani.

I comuni che rispettano entrambi i criteri sono individuati quali comuni in sofferenza demografica e sono raggruppati in cluster omogenei all'interno delle unioni di appartenenza (o delle aree pilota SNAI già esistenti) che rappresentano la dimensione minima di partenza per l'elaborazione di strategie di sviluppo locale. Sulla base di questi parametri, e tenendo conto anche dell'andamento demografico complessivo delle Unioni di comuni interessate rispetto alla media dei comuni montani, è possibile anche ordinare i cluster in base all'intensità della sofferenza demografica.

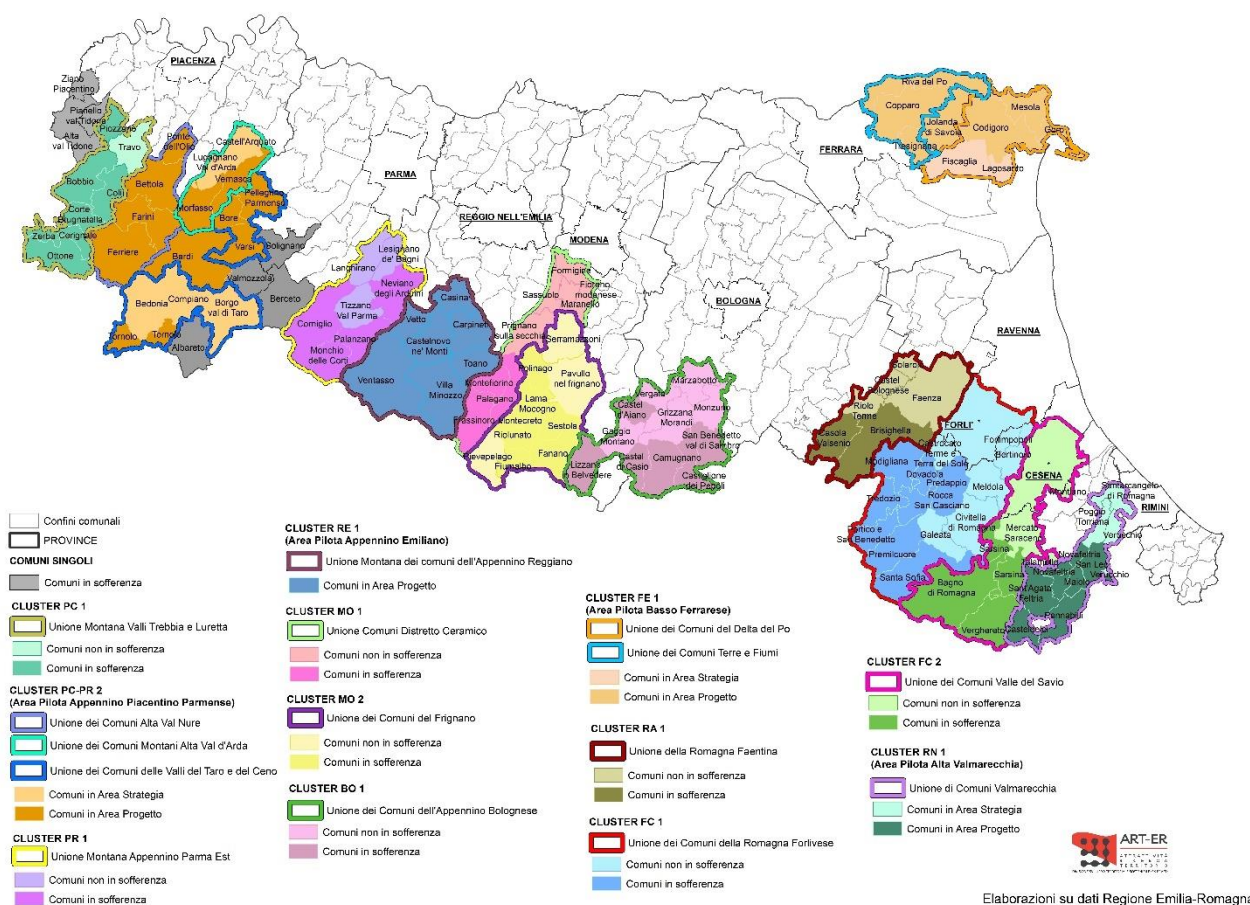
La mappa che segue rappresenta i cluster di comuni in sofferenza potenzialmente candidabili per le strategie territoriali aree interne<sup>52</sup>, nel contesto delle unioni di appartenenza, i comuni in area progetto delle quattro aree interne pilota 2014-2020 e i comuni singoli in sofferenza.

---

<sup>51</sup> Per maggiori dettagli si veda il report "La Strategia nazionale per le aree interne nella regione Emilia-Romagna: stato di attuazione e prime riflessioni", Regione Emilia-Romagna, gennaio 2020 <https://fondieuropei.regione.emilia-romagna.it/fondi-strutturali/temi/nucleo-valutazione/pubblicazioni/rapporto-snai-in-e-r/view>

<sup>52</sup> Non vengono riportati i comuni dell'Unione "Bassa val d'Arda Fiume Po" in provincia di Piacenza e dell'Unione "Valli e Delizie" in provincia di Ferrara, che pur rispettando i criteri di sofferenza demografica non hanno i requisiti di perifericità e distanza dai centri di servizio previsti dall'approccio SNAI.

Figura 26: Distribuzione dei cluster di comuni in maggiore sofferenza demografica



I cluster identificati non indicano necessariamente le aree candidabili per l'elaborazione delle eventuali nuove strategie locali per le aree interne, ma sono parte della base di analisi disponibile per condividere, nel confronto con i territori stessi, una perimetrazione definitiva che troverà una definizione prima dell'approvazione dei Programmi operativi. Essa dovrà basarsi anche sui criteri stabiliti a livello nazionale nell'ambito della SNAI, non ancora disponibili.

Per quanto riguarda poi l'elaborazione e l'attuazione delle strategie territoriali integrate, è intenzione della Regione semplificare le procedure e rafforzare il metodo di confronto affinché esso favorisca la partecipazione dei cittadini, delle associazioni, delle imprese e delle istituzioni locali e sia in grado di guidare lo sviluppo dell'area in un orizzonte di medio-lungo periodo.

Si tratta di realizzare insieme agli attori locali un percorso multilivello per accompagnarne la capacità di cogliere le potenzialità delle trasformazioni, anche mobilitando le risorse dell'intero sistema regionale e mettendo in nuova e maggior relazione le aree più forti con le aree più deboli, agganciando queste ultime alle dinamiche di sviluppo regionale. A tal fine è anche necessario promuovere un maggiore coordinamento con i Gruppi di azione locale sostenuti da FEASR e FEAMPA e un maggiore coinvolgimento di altri enti territoriali, a partire dagli Enti Parco, e delle esperienze aggregative, dalle Riserve MaB UNESCO alle Destinazioni turistiche.

Dal punto di vista dei contenuti, si conferma il doppio focus sui servizi per i cittadini e sulla promozione dello sviluppo locale, anche in chiave turistica, rafforzando l'azione per l'attrattività di persone, talenti e investimenti innovativi per irrobustire il tessuto sociale ed economico locale e favorirne l'apertura alle reti lunghe e alle opportunità emergenti.

Le sfide poste dal cambiamento climatico e dalla trasformazione digitale dovranno essere parte integrante delle strategie territoriali, e in esse declinate per favorire le trasformazioni attese e accrescere la resilienza dei sistemi locali agli shock. Con specifico riferimento alla trasformazione digitale, oltre a proseguire l'azione di infrastrutturazione, essa dovrà essere accompagnata da un adeguato investimento sui servizi digitali anche per accrescere le capacità di utilizzo sia da parte delle Pubbliche amministrazioni che dei privati. Con riferimento al cambiamento climatico e alla trasformazione ecologica, è necessario favorire la valorizzazione dei servizi ecosistemici con una attenzione alla gestione sostenibile delle foreste.

A presidio dell'intero processo si conferma la struttura di governance regionale per l'attuazione della SNAI, definita nel ciclo 2014-2020, menzionata nella bozza di Accordo di Partenariato in corso di elaborazione tra le buone pratiche italiane. Essa potrà essere opportunamente rafforzata e aggiornata alla luce del nuovo contesto normativo.

## 6.2.2 Lo sviluppo locale di tipo partecipativo

### *Lo sviluppo delle aree rurali e l'approccio LEADER*

La geografia del territorio rurale evidenzia ambiti territoriali con diversi livelli di sviluppo economico e sociale e diverse forme di integrazione con il contesto urbano e industriale. Accanto ad aree rurali più prospere e più produttive, infatti, coesistono territori contraddistinti da un maggiore esodo rurale e dall'invecchiamento della popolazione.

Per questo motivo i Programmi di sviluppo rurale (PSR) contengono una suddivisione del territorio in quattro "zone": le aree urbane e periurbane (zone A), le aree ad agricoltura intensiva e specializzata (zone B), le aree rurali intermedie (zone C) e le aree rurali con problemi di sviluppo (zone D).

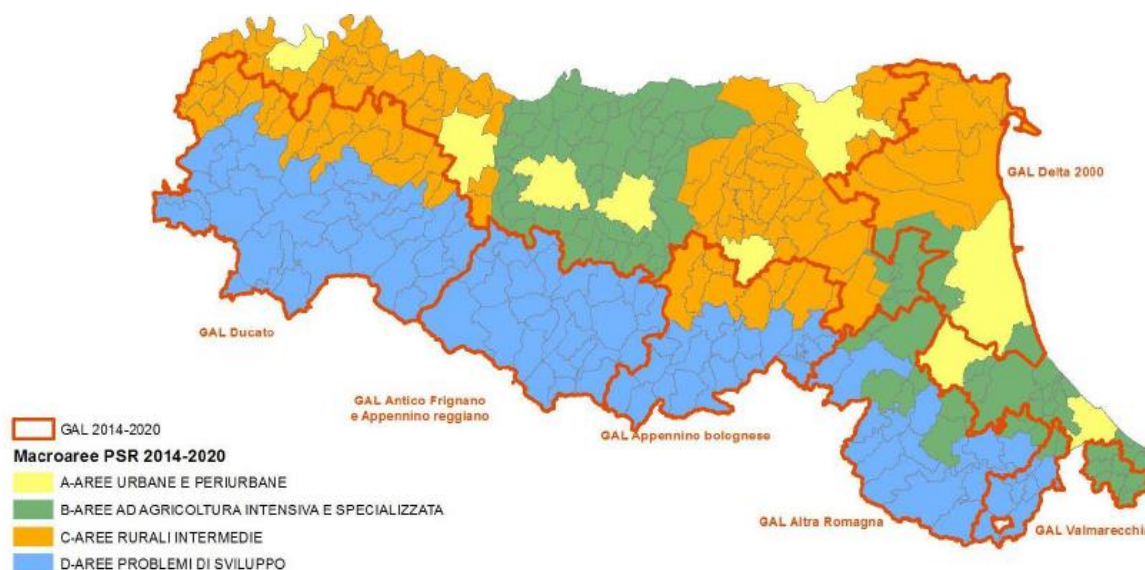
La strategia del PSR affronta le criticità delle aree rurali attraverso un approccio articolato (si veda Allegato 3) che prevede anche una **priorità dedicata** - la priorità P6 "Adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali" - per il miglioramento della qualità della vita attraverso lo sviluppo di infrastrutture e servizi. Opera nell'ambito di questa priorità l'approccio LEADER (*Liaison Entrée Actions de Développement de l'Économie Rurale*) che, attraverso un approccio bottom up, pone in primo piano lo sviluppo dei territori.

L'approccio **LEADER** è lo strumento di sviluppo locale partecipato (*community-led local development*) che consente di attuare strategie territoriali integrate definite a livello locale, come previsto dai Regolamenti europei. LEADER consente ai territori di aggregarsi autonomamente sulla base delle proprie vocazioni ed esigenze; di scegliere e disegnare la propria strategia concentrandosi su un tema portante; di responsabilizzare il partenariato e coinvolgere attivamente la comunità durante tutto il processo sia di definizione che di attuazione della strategia. Il GAL è una rete di partner locali che promuove sinergie tra attori locali ed altre figure all'interno del sistema di sviluppo del territorio. Allo stesso tempo, il GAL è una struttura con autonoma capacità di gestione tecnica, amministrativa e finanziaria, che funge da soggetto attuatore delle operazioni finanziate dal PSR.

I sei GAL avviati nella programmazione 2014-2020 - L'Altra Romagna, Antico Frignano e Appennino Reggiano, Appennino Bolognese, Delta 2000, Ducato, Valmarecchia, che interessano parzialmente o totalmente il territorio di 174 Comuni, tra cui i 102 appartenenti alle aree rurali con problemi di sviluppo - continueranno ad operare anche nel biennio ponte 2021-2022 con l'allocazione di nuove risorse e un aggiornamento dei Piani di azione locale (PAL). Tale operatività, per i progetti di interesse di più GAL, dovrà garantire un approccio coordinato e omogeneo.



Figura 27: Mappa delle Aree rurali e delle Aree Leader



### FLAG per la pesca e l'acquacoltura

L'economia ittica regionale si divide tra un comparto in maggiore sofferenza, quello della pesca tradizionale, ed uno più solido, quello della molluschicoltura, in primis la venericoltura, ma anche la mitilicoltura. La trasformazione del pescato è, invece, un'attività ancora poco praticata, con poche imprese costrette dall'economia di mercato a trasformare prodotti spesso provenienti da fuori regione o dall'estero. È indispensabile favorire la trasformazione dei nostri prodotti ittici che, se trasformati, potrebbero generare un maggior valore aggiunto. L'eccellenza della food valley deve, pertanto, estendersi anche alla Costa, recuperando e rilanciando alcune lavorazioni della tradizione.

Lo sviluppo locale di tipo partecipativo – FLAG (*Fisheries Local Action Groups*) sarà consolidato dal PO FEAMPA 2021-2027 che sosterrà il finanziamento di strategie costruite dal basso e volte a promuovere la diversificazione economica in un contesto locale grazie allo sviluppo di attività di pesca e acquacoltura costiere e interne e di un'economia blu sostenibile. Il valore aggiunto dell'approccio allo sviluppo locale consiste nella migliore connessione tra le diverse opportunità offerte dall'economia blu, al di là dei settori della pesca e acquacoltura, mettendo a frutto e valorizzando le proprie risorse umane, sociali, culturali e ambientali.

Gli investimenti saranno quindi orientati verso le aree costiere che mostrino una rilevante presenza turistica, un sistema di protezione dell'ambiente marino, valenze culturali e simboliche delle attività di pesca e potenziali interazioni tra le stesse e le attività turistiche (pescaturismo, ittiturismo, musei del mare), la presenza di attività economiche legate all'utilizzo del mare (trasporti, cantieristica etc.) ovvero di settori trainanti dell'economia ittica quali poli di trasformazione di produzioni locali. Le strategie locali avranno, pertanto, il compito di promuovere l'integrazione tra i settori della pesca e acquacoltura, del turismo sostenibile e della protezione ambientale, nonché con altre attività trainanti quali la cantieristica, i trasporti ed il settore della trasformazione dei prodotti ittici, creando nuovi percorsi innovativi di turismo vocazionale che trovano la loro realizzazione anche attraverso la progettazione europea.



Anche alla luce delle esperienze passate, la strategia del PO FEAMPA suggerisce di agire per migliorare il coinvolgimento e l'integrazione degli *stakeholder*. Per il FLAG Costa dell'Emilia-Romagna – che comprende tutta la fascia costiera della regione Emilia-Romagna, per complessivi 130 km in tredici comuni – sarà importante coordinare l'attività, non solo con il GAL LEADER sostenuto dal FEASR, ma anche con le strategie territoriali della Politica di coesione (sia con l'area interna del Basso ferrarese, sia con le strategie urbane delle città costiere) per sfruttare al meglio le sinergie. Il ruolo svolto da questi soggetti nello sviluppo dei progetti di cooperazione territoriale nell'area di riferimento, sia in ambito transfrontaliero marittimo sia transnazionale, è particolarmente rilevante e da valorizzare per le strutture e la conoscenza acquisita.



### **6.3 Dimensione macroregionale e proiezione esterna delle politiche regionali di sviluppo**

La strategia di programmazione unitaria delle politiche europee allo sviluppo non si limita ai confini regionali ma, in linea con l'apertura del sistema economico e sociale regionale, guarda ad aree funzionali più ampie.

Valore aggiunto della Politica di coesione è la possibilità, favorita dall'omogeneità delle regole comuni, di rafforzare la competitività dei territori attraverso reti di collaborazione tra regioni alla ricerca di sinergie fondate sulle specializzazioni e sulle complementarità.

Queste collaborazioni, da un lato, trovano gambe nel secondo Obiettivo della Politica di coesione che riguarda appunto la Cooperazione territoriale europea, dall'altro, coinvolgono direttamente i Programmi operativi regionali e nazionali. I due Obiettivi della Politica di coesione - Investimenti per la crescita e l'occupazione e Cooperazione territoriale europea – sono infatti ispirati a due approcci complementari allo sviluppo regionale: quello *place-based* che enfatizza il ruolo delle istituzioni e dei contesti regionali e quello relazionale che enfatizza l'importanza per un territorio di essere aperto e connesso alle reti lunghe dei flussi che guidano lo sviluppo.

Le strategie macroregionali europee rappresentano uno strumento di cooperazione, anche politica, introdotto a partire dal 2009 per promuovere il coordinamento e la cooperazione tra paesi ed i loro territori che appartengono ad aree territoriali (macroregione) specifiche. L'Emilia-Romagna partecipa alla Strategia europea per la regione Adriatico Ionica (EUSAIR), approvata nel 2014, unica nel contesto europeo, in quanto copre un'area funzionale composta sia da Stati Membri sia da Paesi confinanti, con un processo di adesione all'Ue avviato. In questo senso, quindi, è uno strumento volto sia alla coesione territoriale europea sia all'allargamento.

L'Emilia-Romagna guarda, inoltre, con interesse alla Strategia europea per la regione alpina (EUSALP) che comprende le restanti regioni del bacino padano-veneto, oltre a regioni austriache, tedesche, svizzere e francesi con cui l'Emilia-Romagna ha solidi rapporti strutturali, che investono i sistemi imprenditoriali, le istituzioni locali e la società civile.

La Regione è impegnata da tempo nel consolidare e sviluppare partenariati strategici nell'area mediterranea dove, pur in assenza di una strategia macroregionale, co-esistono diverse strutture di governance transnazionale con cui interagire, anche capitalizzando le esperienze maturate in questi anni, partecipando a progetti europei e a reti istituzionali che insistono nell'area (la Regione opera come punto di contatto nazionale del Programma Interreg MED, partecipa attivamente alla piattaforma di governance per il Mediterraneo PANORAMED ed è membro dell'Ufficio Politico della Commissione Inter-mediterranea della Conferenza delle Regioni Periferiche Marittime- CRPM).

### 6.3.1 I programmi Interreg di Cooperazione territoriale europea

Complessivamente, i fondi destinati alla CTE sono marginali rispetto al totale degli stanziamenti della Politica di coesione ma, per l'Emilia-Romagna, si tratta di risorse comunque non trascurabili. Nel periodo di programmazione 2014-2020, più di 80 organizzazioni dell'Emilia-Romagna hanno partecipato a progetti CTE (Adrion, Central Europe, MED, Europe, Italia-Croazia e Interreg Europe). I progetti finanziati con fondi FESR sono ad oggi 173, per complessivi 52 milioni di euro, pari a circa un quinto delle risorse FESR assegnate al Programma operativo regionale. I partenariati attivati con i progetti costituiscono una rete di poco più di mille partners localizzati in 32 Paesi.

Figura 28: Numero di progetti del territorio emiliano-romagnolo per area tematica

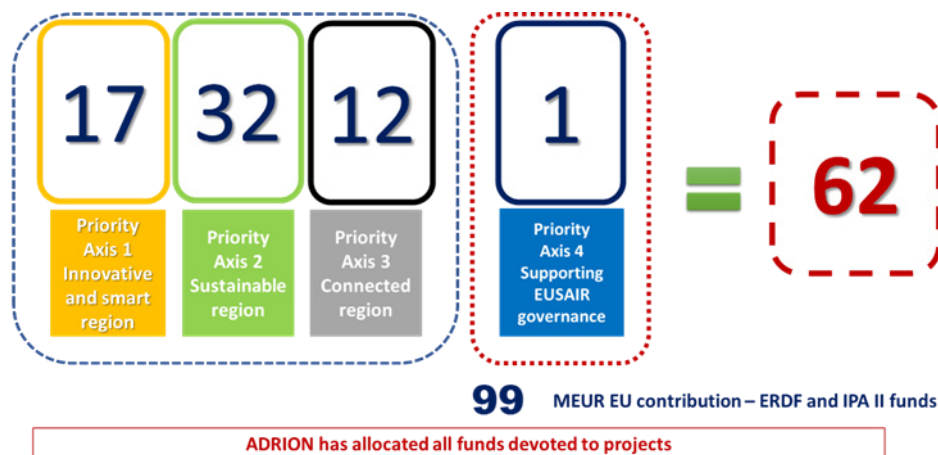


Fonte: SPRING – Banca dati CTE

Grazie all'esperienza e alla credibilità internazionale maturata in tre cicli di programmazione Interreg, la Regione Emilia-Romagna è stata designata Autorità di Gestione del Programma di Cooperazione Territoriale Transnazionale ADRION, creato nella programmazione 2014-2020 a supporto della strategia Macroregionale per la Regione Adriatico Ionica (EUSAIR). Il programma punta a rafforzare, attraverso azioni di *capacity building*, la messa in rete degli attori dell'area (ad esempio le università

e i centri di ricerca) come fattore di coesione interna e di competitività nel panorama europeo. In questa sua funzione, l'Amministrazione è responsabile della corretta gestione di circa 100 milioni di euro di risorse comunitarie (83 mln euro FESR, 17 mln euro IPA II) a favore di un'area territoriale che coinvolge 8 Paesi di cui 4 appartenenti all'Unione europea (Croazia, Grecia, Italia e Slovenia) e 4 che hanno intrapreso il processo di adesione all'Unione (Albania, Bosnia Erzegovina, Montenegro e Serbia). Nella programmazione 2021-2027 l'area del Programma comprenderà anche la Macedonia del Nord.

Figura 29: Progetti finanziati dal programma ADRION 2014-2020



La Regione Emilia-Romagna è stata riconfermata nel suo ruolo di Autorità di Gestione del programma ADRION per la programmazione 2021-2027 e, in funzione di tale responsabilità, ha affinato competenze che verranno rafforzate nella prossima programmazione. In questo senso, il rilievo che l'Emilia-Romagna è venuta ad assumere, nell'area Adriatico Ionica e dei Balcani occidentali, quale Ente gestore dell'unico programma transnazionale direttamente collegato alla Strategia macroregionale EUSAIR<sup>53</sup>, può contribuire all'obiettivo di internazionalizzare il sistema regionale e di valorizzare gli investimenti realizzati per la *Data Valley*, che può diventare il riferimento per la macroregione.

Oltre a tale programma, la regione sarà eleggibile, come nell'attuale periodo, in altri due programmi transnazionali (Euro-Mediterraneo ed Europa Centrale), in un programma transfrontaliero (Italia-Croazia) e ovviamente in tutti i programmi interregionali.

Il valore aggiunto generato dalla partecipazione regionale a programmi Interreg non va ricercato esclusivamente nelle realizzazioni sostenute dai progetti, quanto nell'opportunità di:

1. intervenire alla scala territoriale più adeguata nei casi in cui questa travalichi i confini amministrativi regionali o nazionali;
2. operare attraverso reti lunghe a sostegno dello sviluppo laddove sia necessaria un'azione coordinata di soggetti e operatori localizzati in diversi paesi/regioni;
3. introdurre soluzioni e approcci innovativi alle sfide locali, sia attraverso l'apprendimento e il trasferimento di buone pratiche, sia sperimentando modelli originali che possano poi essere recepiti nelle programmazioni locali, regionali, nazionali;

<sup>53</sup> Il programma ADRION è chiamato ad allineare almeno l'80% delle priorità ai temi della strategia macroregionale EUSAIR, e attraverso l'Obiettivo specifico Interreg "Better cooperation governance" fornire assistenza tecnica diretta ad EUSAIR.

4. costruire capacità istituzionale, sia rispetto alla pianificazione strategica e programmazione degli investimenti, sia, più in generale, quale "palestra", per i territori, per una progettazione orientata ai risultati.

### 6.3.2 Cooperazione nei programmi regionali e contributo alle strategie macroregionali

I regolamenti per il ciclo 2021-2027 spingono per un ulteriore passo avanti rispetto al "*mainstreaming*" della cooperazione territoriale all'interno dei programmi regionali e nazionali della Politica di coesione. Questo stimolo si manifesta in tre direzioni: la considerazione (cosiddetto *embedding*) delle priorità macroregionali nella strategia dei programmi operativi regionali e nazionali, la previsione di azioni di cooperazione con partner localizzati in altri Paesi all'interno dei POR/PON, l'introduzione di una nuova iniziativa dedicata agli investimenti interregionali per l'innovazione gestita dalla Commissione europea.

Per quanto riguarda la prima direzione, il principale riferimento per l'Emilia-Romagna è la strategia EUSAIR. Già nel 2018, con la Dichiarazione ministeriale di Catania, le Autorità di Gestione, responsabili dei fondi SIE e dei fondi IPA degli otto Paesi partecipanti e gli attori della Strategia, erano invitati a "coordinarsi strettamente tra loro sin dalle primissime fasi della pianificazione strategica 2021-2027, in modo da concordare le priorità macroregionali da includere negli Accordi di partenariato e nei relativi documenti di programmazione". L'articolo, peraltro, esorta gli stessi soggetti a lavorare congiuntamente per identificare azioni e progetti pilota a scala macro-regionale.

Il *governing board* di EUSAIR ha approvato nel 2020, per ciascun Pilastro della Strategia, le tematiche di riferimento per il processo di *embedding* nel quadro della Politica di coesione, con particolare riguardo al FESR. Complessivamente sono state individuate 15 tematiche prioritarie (*flagship*).

Le scelte su come incorporare le priorità di EUSAIR nei programmi operativi regionali dipendono, da un lato, dalla corrispondenza con gli obiettivi strategici della Regione e, dall'altro, dalle regole di spesa e concentrazione delle risorse dei programmi. Pertanto, i programmi regionali potranno contribuire, prioritariamente, con le modalità che saranno stabilite dai programmi stessi, ad alcune *flagship* come descritto di seguito:

- Per quanto riguarda il Pilastro 1 "Crescita blu", la S3 2021-2027 dell'Emilia-Romagna ha identificato una priorità tematica dedicata alla crescita blu e potrà, quindi, contribuire a "Promuovere il modello relazionale ad elica quadrupla nei settori delle tecnologie marine e delle biotecnologie blu per promuovere l'innovazione, lo sviluppo delle imprese e l'adattamento delle imprese nella bioeconomia blu";
- Nello stesso Pilastro, la promozione de "la sostenibilità, la diversificazione e la competitività nei settori della pesca e dell'acquacoltura attraverso azioni di istruzione, ricerca e sviluppo, amministrative, tecnologiche e di marketing, compresa la promozione di iniziative su standard di marketing e abitudini alimentari sane", potrà essere sostenuta prioritariamente con il Programma operativo nazionale FEAMPA, di cui la Regione è organismo intermedio, che potrà concorrere anche al *capacity building* per la pianificazione e lo sviluppo locale delle aree costiere, insieme ai programmi Interreg, che consentono di lavorare sulla governance interregionale;
- Nel Pilastro 2 "Connettere la Regione", una delle azioni riguarda il completamento della ciclovía Adriatico-Ionica che si snoda lungo la costa dalle regioni adriatiche italiane verso la costa balcanica fino alla Grecia. A livello regionale, tale priorità si sposa con gli investimenti per la mobilità sostenibile e la rigenerazione dei *waterfront* della costa, che saranno sostenuti anche con il POR FESR;
- Rispetto al Pilastro 4 "Turismo sostenibile", il POR FESR sosterrà, come ha fatto in passato, le filiere delle imprese del turismo, in ottica di sostenibilità e diversificazione dell'offerta per la

destagionalizzazione, lavorando in modo integrato con le strategie di promozione-commercializzazione delle destinazioni turistiche;

- Il turismo, per la componente delle Industrie culturali e creative e del *wellness*, rientra anche tra gli ambiti di specializzazione confermati dalla S3 regionale ed è riconosciuto tra le priorità tematiche trasversali. Pertanto, i programmi regionali supporteranno la ricerca e innovazione e, in particolare tramite il POR FSE, l'acquisizione di competenze nel settore delle imprese turistiche (competenze professionali e imprenditoriali);
- Inoltre, il POR FESR, attraverso le strategie territoriali integrate nell'OP5, e il FEASR, con la sua declinazione specifica sul turismo nelle aree rurali e promozione dell'enogastronomia, potranno contribuire a sviluppare percorsi turistici e culturali sostenibili e vocazionali, anche collegati a itinerari culturali in EUSAIR.

Anche se non affrontato direttamente dai programmi operativi regionali, nella strategia unitaria della Regione è prioritaria l'attenzione al porto di Ravenna e, quindi, il collegamento con il Pilastro 2 "Connettere la Regione" di EUSAIR, in particolare con il *flagship* sui "Corridoi multimodali adriatico-ionici" e sullo sviluppo della logistica, riducendone anche l'impatto ambientale e le emissioni climalteranti.

Anche la "Promozione della crescita sostenibile della regione Adriatico Ionica implementando la Gestione integrata delle zone costiere e la Pianificazione spaziale marittima anche per contribuire al *Common Regional Framework* per la Gestione integrata delle zone costiere previsto dalla Convenzione di Barcellona e al monitoraggio e alla gestione delle aree marine protette", uno dei *flagship* identificati per il Pilastro 3 "Qualità ambientale", è perfettamente coerente con la strategia unitaria regionale e rafforza la governance dello spazio marittimo che, per sua natura, travalica i confini amministrativi e necessita di un approccio di bacino, in coerenza con i piani nazionali.

L'obiettivo trasversale previsto dal Regolamento FESR per "rafforzare la cooperazione con i partner all'interno o al di fuori di un dato Stato membro" è, per la Regione, un'opportunità ulteriore per implementare i numerosi accordi di cooperazione in corso con altre regioni e territori europei e per consolidare la presenza nelle reti europee di interesse – dalla *Vanguard Initiative* alla Conferenza delle Regioni Periferiche Marittime (CRPM). Allo stesso modo è un'opportunità per integrare ulteriormente la programmazione regionale con la progettualità della Cooperazione territoriale europea, per affrontare alla giusta scala le sfide che la regione ha di fronte e per favorire l'apprendimento e il *capacity building* degli attori regionali.

In questa stessa direzione, la nuova iniziativa prevista dai Regolamenti sugli Investimenti interregionali per l'innovazione (I3) consentirà di capitalizzare le esperienze pilota della rete Vanguard e delle Piattaforme tematiche S3 ospitate dal *Joint Research Centre* europeo (JRC) per promuovere progetti e dimostratori di dimensione interregionale, in linea con le aree di specializzazione della S3.

## 7 – LA GOVERNANCE E GLI STRUMENTI PER L'ATTUAZIONE, IL MONITORAGGIO E LA VALUTAZIONE DEL DSR

Integrare i Fondi europei, tenuto conto della loro specializzazione, indirizzandoli verso gli obiettivi e le linee di intervento del Patto per il Lavoro e per il Clima, in sinergia con le politiche settoriali regionali e con i Fondi nazionali, esige un forte presidio per garantire una gestione integrata della programmazione lungo tutta la filiera e un monitoraggio dell'attuazione degli interventi che abbia la capacità di acquisire tutti gli elementi utili per valutarne la coerenza complessiva e aggiustarne il tiro in corso d'opera, anche alla luce delle modifiche o adeguamenti che la Commissione Europea ed il Governo potranno apportare.

Occorre quindi che le strutture regionali cooperino in una logica di forte integrazione, definendo una governance chiara a livello decisionale, di coordinamento nell'attuazione e di monitoraggio dinamico, in grado di fornire informazioni e valutazioni agli organi istituzionali preposti alle decisioni.

Per la verifica e valutazione della programmazione dei fondi europei nel loro complesso e di quanto previsto dal DSR, al fine di poter svolgere nel modo più efficace il proprio compito - anche attraverso il lavoro istruttorio delle commissioni – viene istituita una specifica sessione dell'Assemblea Legislativa che, di norma, si svolge nell'ambito della sessione europea annuale.

L'attività di orientamento e coordinamento della programmazione dei fondi comunitari 2021-2027 è attribuita alla **Cabina di regia per la governance e il controllo strategico della programmazione regionale**, posta direttamente sotto la Presidenza della Giunta regionale e coordinata dal Sottosegretario, di concerto con gli assessori competenti, nel solco delle linee di indirizzo e programmazione approvate dall'Assemblea.

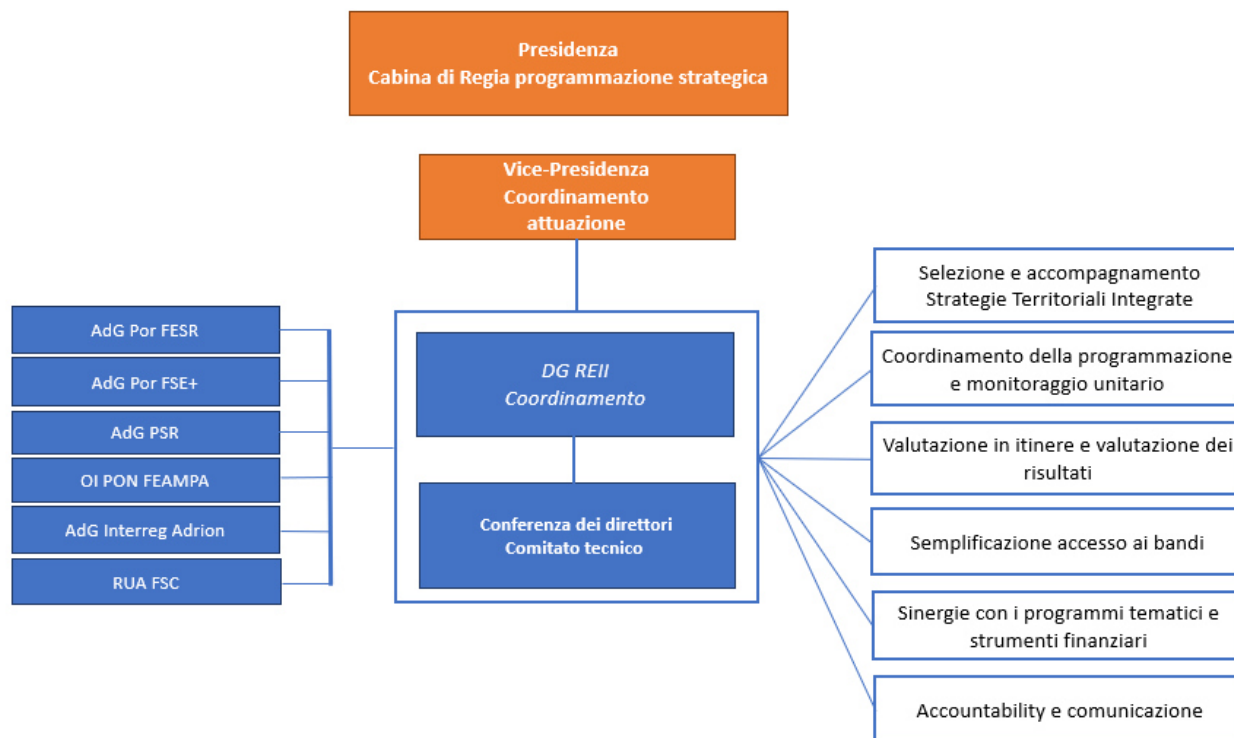
La Cabina di regia svolge, in questo ambito, le seguenti funzioni:

1. definizione delle scelte strategiche della programmazione del DSR e macro-allocazione dei fondi, sui diversi obiettivi perseguiti dalla Giunta, in linea con il Programma di mandato 2020-2025 e con il Patto per il Lavoro e per il Clima;
2. interlocuzione con Governo e Conferenza delle Regioni per il negoziato 2021-2027 su priorità di investimento, riparto risorse e cofinanziamento, in raccordo con le strutture regionali di gestione dei fondi;
3. presidio del controllo strategico della programmazione regionale finalizzato a promuovere e verificare la piena coerenza tra la programmazione regionale e gli obiettivi strategici definiti dal Programma di mandato 2020-2025 e dal Patto per il Lavoro e per il Clima;
4. verifica di coerenza, integrazione e complementarità tra la Programmazione 2021-2027 e il PNRR e i suoi progetti nella concreta ricaduta sul sistema regionale;
5. rendicontazione della programmazione regionale sistematica ai fini di una restituzione coordinata dello stato di attuazione delle politiche e dell'impatto all'Assemblea legislativa in occasione della Sessione Europea e ogni qualvolta si proporranno temi e scelte di portata strategica. La rendicontazione, secondo le modalità concordate, sarà presentata anche al partenariato istituzionale, economico e sociale, e più in generale alla comunità regionale;
6. comunicazione degli obiettivi prioritari, del grado di attuazione e dell'impatto della programmazione strategica regionale attraverso l'attività dell'Agenzia di informazione e comunicazione.

La Cabina di regia opera con il supporto della **Direzione Generale Risorse, Europa, Innovazione e Istituzioni (DGREII)**,

Il coordinamento dell'attuazione complessiva della Programmazione è assicurato, per la parte politica, dalla **Vicepresidenza**, per la parte tecnica, dalla Struttura di coordinamento, in capo alla **DGREII**, che assicura lo snodo tra livello tecnico e livello politico, ed è articolata in una **Conferenza dei Direttori** supportata da **un Comitato tecnico per la programmazione unitaria**.

Figura 30: Schema della governance 2021-2027



La Struttura di coordinamento assicura il coordinamento operativo dei Programmi regionali o nazionali con ricaduta sul territorio regionale, secondo gli indirizzi della Cabina di regia, per massimizzare le sinergie tra i diversi fondi e garantire il raggiungimento degli obiettivi del Patto per il Lavoro e per il Clima, e favorisce la partecipazione del sistema regionale alle opportunità derivanti dai programmi a gestione diretta dell'UE e dagli strumenti finanziari (BEI, INVESTEUE) al fine di attrarre nuovi investimenti coerenti con gli obiettivi della programmazione regionale unitaria e aumentare l'effetto leva degli investimenti regionali.

In particolare, la Struttura di coordinamento assicura:

- il coordinamento delle strategie territoriali integrate sostenute dai programmi regionali europei e l'organizzazione del presidio regionale unitario per supportare gli enti locali attivando adeguate azioni di *capacity building*;
- il coordinamento della programmazione, l'integrazione dei bandi e il monitoraggio integrato per assicurare la coerenza dei fondi allocati dai diversi programmi con gli obiettivi del Programma di mandato e del Patto per il Lavoro e per il Clima, ed il raggiungimento dei target fissati;
- la valutazione unitaria in itinere per misurare l'efficacia delle azioni intraprese rispetto agli obiettivi e la valutazione degli esiti, da sottoporre alla Cabina di regia;



- l'elaborazione di strumenti di supporto ai beneficiari e agli enti attuatori, in ottica di miglioramento dell'accesso del sistema regionale ai bandi e di semplificazione e alleggerimento degli oneri amministrativi;
- lo sviluppo di meccanismi che favoriscano la sinergia tra programmi regionali e programmi a gestione diretta della Commissione europea, e tra fondi e strumenti finanziari, per favorire una maggiore capacità di cogliere e integrare le diverse opportunità;
- la comunicazione delle opportunità offerte dai programmi regionali e dei risultati delle azioni finanziate, come previsto dai Piani di comunicazione.

### Il raccordo tra obiettivi strategico-politici e struttura tecnica: il DEFR

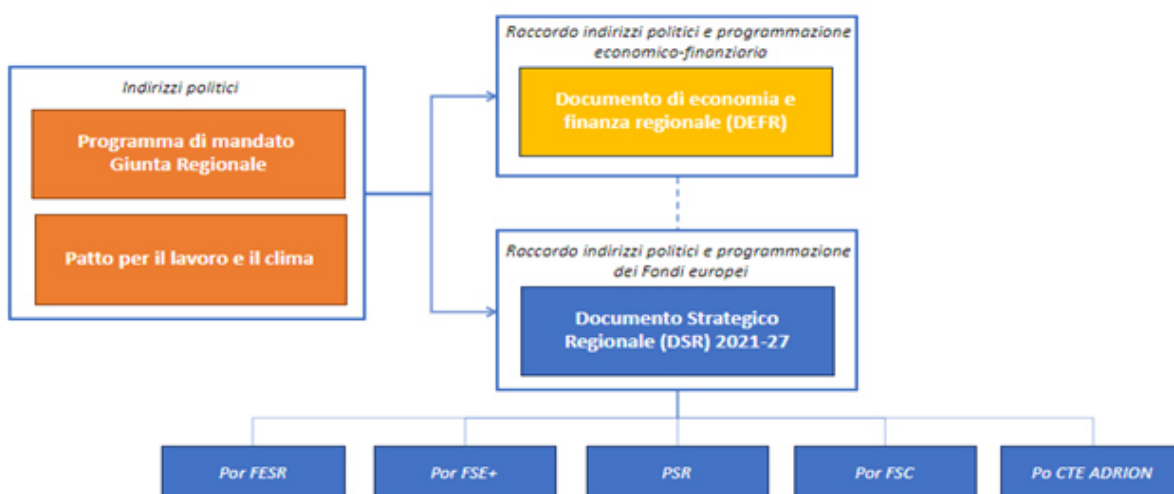
Il **Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR)** della Regione Emilia-Romagna, approvato dalla Giunta entro il 30 giugno di ogni anno, definisce, a partire dal Programma di Mandato e dal Patto per il Lavoro e per il Clima, gli obiettivi strategici che la Giunta intende conseguire nel corso della legislatura, indicando, per ciascun obiettivo, i risultati attesi annualmente, nell'arco del triennio, coincidente con l'arco temporale del bilancio previsione, e a conclusione della legislatura.

Gli obiettivi strategici sono illustrati per missione e programma di bilancio, come previsto dal D.lgs. 118/2011, e sono suddivisi per Assessorato di riferimento. Annualmente, con la presentazione della Nota di Aggiornamento al DEFR, attraverso un set di indicatori di output finanziari e di *outcome*, viene attestato il grado di raggiungimento dei risultati attesi. La Rendicontazione al DEFR costituisce il documento di base per l'elaborazione del controllo strategico.

Parallelamente, gli obiettivi strategici del DEFR vengono declinati in obiettivi operativi e di gestione assegnati alla responsabilità dei direttori generali e dei dirigenti. Gli obiettivi di cambiamento, anch'essi delineati nel DEFR, costituiscono la prima declinazione degli obiettivi politico-strategici in obiettivi tecnico-operativi sui quali si innesca il processo di valutazione delle performance.

Il DSR si inserisce in questo quadro, in quanto strumento di programmazione regionale delle politiche europee per lo sviluppo che assicura la "traduzione" degli obiettivi strategici, perseguibili attraverso i fondi europei, in obiettivi specifici dei Programmi operativi regionali, contribuendo a definirne la programmazione economico-finanziaria nel quadro del DEFR.

Figura 31: Schema della programmazione dei fondi europei 2021-2027





## **7.1 Gli strumenti per il supporto all'attuazione del DSR**

### **7.1.1 Programmazione coordinata, integrazione dei bandi e monitoraggio integrato**

Per assicurare, nella fase di attuazione, integrazione e coerenza rispetto agli obiettivi, alle linee di intervento e ai target stabiliti, la Conferenza dei Direttori elaborerà periodicamente una programmazione dei bandi in uscita, così come peraltro prevista dai regolamenti comunitari per la programmazione 2021-2027. Tale documento dovrà essere relazionato con periodica e sistematica comunicazione all'Assemblea Legislativa.

L'integrazione verrà definita nell'ambito della Conferenza dei Direttori e sotto il coordinamento politico della Vicepresidenza, e consentirà anche una comunicazione delle opportunità più organica per i beneficiari e destinatari, favorendone ulteriormente la partecipazione.

Il sistema sviluppato nel periodo 2014-2020 per il monitoraggio integrato e georeferenziato degli investimenti finanziati nell'ambito dei programmi regionali FESR, FSE, FEASR e FSC, sarà potenziato per il 2021-2027, sia per restituire dati più raffinati sull'integrazione alla scala territoriale dei fondi europei, tra loro e con le altre risorse regionali e nazionali impiegate per politiche settoriali, utili in funzione di *accountability* nei confronti degli *stakeholder*, sia per consentire un maggiore capacità di analisi degli investimenti in relazione agli obiettivi strategici del Programma di mandato e del Patto per il Lavoro e per il Clima da parte della Cabina di regia. Il monitoraggio della programmazione 2014-2020 darà un contributo sostanziale all'obiettivo, definito nell'ambito dell'Agenda digitale regionale, di garantire l'interoperabilità tra *data-set* gestionali e di progettare un *data hub* regionale che permetta, anche attraverso l'intelligenza artificiale, una lettura integrata delle politiche regionali.

### **7.1.2 Valutazione: Piano Regionale Unitario delle Valutazioni 2021-2027**

Per sostenere adeguatamente il ciclo della programmazione, dalla definizione degli obiettivi strategici e operativi alla scelta degli strumenti attuativi e al monitoraggio dell'attuazione, occorre un investimento ulteriore anche sulla valutazione, intesa sia come valutazione in itinere - delle procedure, dei dispositivi e della loro efficacia e coerenza con gli obiettivi, della pianificazione temporale, della capacità di spesa e di raggiungimento dei target - sia come valutazione *ex post* dei risultati, sia, infine, come valutazione dell'impatto delle misure intraprese.

Si conferma pertanto l'elaborazione di un Piano integrato delle valutazioni 2021-2027 che, tenendo conto dell'esperienza del Piano Regionale Unitario delle Valutazioni 2014-2020 e delle nuove previsioni regolamentari, sarà articolato su più livelli:

- le valutazioni relative all'efficacia, efficienza, rilevanza, coerenza e valore aggiunto europeo finalizzate a migliorare la qualità del disegno e dell'attuazione dei programmi, realizzate a livello dei singoli Programmi sotto la responsabilità delle Autorità di Gestione;
- le valutazioni delle *policy* regionali, cui concorrono i diversi fondi europei ed il Fondo sviluppo e coesione, nell'ambito della programmazione strategica del DSR, realizzate a livello di obiettivi del Programma di mandato e del Patto per il Lavoro e per il Clima, di responsabilità della struttura tecnica di coordinamento fondi, affiancata dal Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici;
- la valutazione di impatto prevista dai regolamenti europei entro il 2029 per ciascun programma, realizzata in modo integrato tra tutti i programmi, coordinata alla valutazione di impatto del Programma di mandato e del Patto per il Lavoro e per il Clima, affidata esternamente.

Tra le valutazioni di *policy* grande attenzione sarà dedicata alla valutazione dell'impatto di genere delle azioni messe in campo dalla programmazione strategica, per misurarne gli effetti differenziati su uomini e donne e per assicurare il raggiungimento di target specifici su un set di indicatori di risultato e di impatto che verranno definiti nell'ambito della cabina di regia.

### 7.1.3 Comunicazione e Accountability

La visione unitaria e strategica del DRS deve dare forma anche ad azioni innovative di comunicazione e *accountability*. La Regione intende pertanto progettare azioni e strumenti coordinati capaci di:

- garantire, in particolare a istituzioni e parti sociali, un'*accountability* condivisa degli investimenti realizzati, dello stato di avanzamento fisico e finanziario e dei risultati conseguiti in relazione agli obiettivi esplicitati nel Programma di mandato 2020-2025 e nel Patto per il Lavoro e per il Clima<sup>54</sup>;
- contribuire ad aumentare l'accesso alle opportunità dei Programmi Operativi Regionali 2021-2027 di ciascun fondo e dei programmi tematici a gestione diretta della Commissione europea, diffondendone la conoscenza;
- aumentare la consapevolezza da parte di persone, imprese, istituzioni locali, partenariato economico e sociale, del valore aggiunto che l'Unione europea offre alla dimensione regionale delle politiche e, pertanto, al progetto di rilancio e sviluppo del nostro territorio delineato dal Patto per il Lavoro e per il Clima.

Le azioni e gli strumenti, che avranno la funzione di informare e di favorire la partecipazione della comunità regionale, saranno progettati e realizzati in collaborazione con le Autorità di Gestione, garantendo un coordinamento con le Strategie di Comunicazione dei Programmi Operativi, al fine di rafforzare la comunicazione integrata di obiettivi, attuazione e risultati conseguiti dalla programmazione unitaria 2021-2027.

Sarà realizzato in tempo utile per l'avvio delle rispettive programmazioni un portale 'open data' da cui sarà possibile accedere ai dati pubblici dell'Amministrazione in merito alle risorse assegnate, impegnate e spese di tutti i fondi europei ed ai risultati raggiunti.

### 7.1.4 Misure di facilitazione dell'accesso ai Fondi in raccordo con il Patto semplificazione

Il Patto per il Lavoro e per il Clima stabilisce che l'impegno a rilanciare gli investimenti pubblici e privati, cogliendo tutte le opportunità offerte da politiche e programmi dell'Unione europea, sia supportato da un processo di semplificazione. Non una deregolamentazione, ma un innalzamento del livello della legalità, dei diritti e della giustizia sociale.

A tal fine, tra i processi trasversali da perseguire per il rilancio e lo sviluppo sostenibile del territorio, indica l'impegno a sottoscrivere un Patto per la semplificazione volto a rafforzare e qualificare la Pubblica amministrazione e ridurre la burocrazia per aumentare la competitività e tutelare ambiente e lavoro nella legalità.

Obiettivo specifico del Patto, in fase di elaborazione, è anche semplificare l'attuazione della programmazione dei fondi europei 2021-2027, definendo un complesso di misure per agevolare l'accesso alle opportunità da parte di soggetti pubblici e privati, con un'attenzione particolare alle micro e alle piccole e medie imprese, ai professionisti e a tutti i cittadini, per semplificare le

---

<sup>54</sup> Il DEFR 2021 contempla la sperimentazione di un sistema di *reporting* integrato per l'*accountability* del contributo dei fondi europei della Politica di Coesione e del Fondo sviluppo e coesione anche al raggiungimento dei target regionali connessi ai goal di Agenda 2030 (SDGs)

procedure, alleggerire gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari e velocizzare la liquidazione delle risorse, riducendo gli adempimenti di rendicontazione e le conseguenti verifiche.

Tra le misure di semplificazione che saranno sviluppate:

- la definizione di un cronoprogramma dei bandi in uscita che consenta ai beneficiari di attivarsi per la partecipazione con congruo anticipo
- il potenziamento dei servizi digitali di informazione e ricerca opportunità, anche targettizzati
- lo sviluppo di modalità di armonizzazione delle regole dei diversi fondi per favorire la sinergia e l'integrazione degli strumenti e la multidimensionalità degli interventi (ad esempio le strategie territoriali)
- la semplificazione delle procedure di presentazione dei progetti, per favorire la partecipazione delle micro e piccole imprese, dei professionisti, degli enti locali
- lo sviluppo di servizi digitali a supporto dei beneficiari in tutte le fasi, dalla presentazione, alla gestione, alla rendicontazione dei progetti
- il rafforzamento del ricorso ai costi standard.

Contribuirà all'obiettivo il processo di trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione e, in particolare, la digitalizzazione di procedure e strumenti e una maggiore interoperabilità e collaborazione applicativa tra piattaforme e banche dati, anche nazionali, che consentirà di acquisire la documentazione amministrativa ed effettuare i controlli previsti dalla normativa sui contratti pubblici da altre pubbliche amministrazioni in applicazione del principio "once only".

In tal senso la regione assicurerà la piena interoperabilità fra il sistema SUAPER (accesso unitario) con il fascicolo elettronico e con il portale COMUNICA.

Al fine di favorire efficienza, semplicità e trasparenza dei processi di acquisto di beni e servizi delle Pubbliche Amministrazioni del territorio regionale, si intende inoltre innovare il portale di Intecenter-ER, Agenzia per lo sviluppo dei mercati telematici della Regione Emilia-Romagna.

#### **7.1.5 Processi di riforma abilitanti**

Il perseguimento dei risultati attesi e l'utilizzo efficace ed efficiente dei fondi saranno facilitati anche da interventi di riforma della legislazione in diversi ambiti rilevanti per gli investimenti sostenuti con i fondi europei.

La Regione procederà in tale direzione, in linea con l'approccio dei Piani nazionali di riforma (PNR), nell'ambito del Semestre europeo, e del Piano nazionale di ripresa e resilienza - che include riforme orizzontali, abilitanti e tematiche. In particolare, in tema di montagna e aree interne, sanità e disabilità, data la particolare rilevanza e portata degli interventi, i progetti di legge saranno anticipati da atti di indirizzo dell'Assemblea legislativa condivisi con la Giunta regionale, a cui seguirà, un'ampia consultazione della comunità regionale.

#### **7.1.6 Capacity building per le politiche territoriali integrate**

L'elaborazione di politiche e strategie territoriali integrate richiede amministrazioni locali pienamente coinvolte ed in grado di attivare programmi di sviluppo locale sostenibile e massimizzare i benefici per i singoli territori della programmazione dei fondi europei, attivando processi di mobilitazione di tutte le risorse locali. È quindi fondamentale sostenere e accompagnare le amministrazioni locali verso la definizione di strumenti, competenze e unità organizzative in grado di presidiare un insieme di funzioni complesse: programmazione strategica orientata ai risultati, co-progettazione degli

interventi, gestione e controllo degli interventi, monitoraggio, rendicontazione e valutazione dei risultati.

La Regione ha favorito la crescita di scala degli Enti locali con il programma di riordino territoriale, promuovendo la creazione e il rafforzamento delle Unioni di comuni, la cui dimensione amministrativa può risultare idonea anche per lo sviluppo di Strategie territoriali di scala sovracomunale.

Nell'esperienza regionale di attuazione della Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI), la dimensione unionale e interunionale, assunta a riferimento per la perimetrazione delle aree interne, in alcuni casi, è stata utile anche per rivitalizzare l'unione di riferimento dell'area. Tuttavia, permane la necessità di accrescere la capacità degli Enti locali di svolgere autonomamente le funzioni complesse sottese alle strategie territoriali.

Per queste ragioni si intende attivare un'azione di *capacity building* a favore degli Enti locali coinvolti nell'elaborazione di strategie territoriali integrate e per il rafforzamento del presidio regionale incaricato del coordinamento unitario delle strategie territoriali. Tale azione troverà sintesi in un **Laboratorio a supporto delle Strategie Territoriali Integrate (LaSTI).**

L'ambizione del LaSTI è di rafforzare le capacità di programmare e attuare interventi di sviluppo locale attraverso la cooperazione fra enti locali, affinché siano maggiormente in grado di cogliere le opportunità per il proprio territorio e di sviluppare una progettualità coerente con esse e con la programmazione regionale. Inoltre, il Laboratorio risponde anche all'obiettivo trasversale dei regolamenti europei, relativo al miglioramento della capacità delle autorità responsabili dei programmi e degli organismi legati all'attuazione dei Fondi, e potrà avvalersi anche di attività di assistenza tecnica di Art-er.

## 8 - LE RISORSE FINANZIARIE PER IL DSR 2021-2027

Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 dell'Unione europea – Sintesi per rubriche e sotto-rubriche

QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2021-2027 (IMPEGNI) – PREZZI CORRENTI	
<b>1. MERCATO UNICO, INNOVAZIONE E AGENDA DIGITALE</b>	<b>149.512</b>
1. RICERCA E INNOVAZIONE	93.720
2. INVESTIMENTI EUROPEI STRATEGICI	32.978
3. MERCATO UNICO	6.604
4. SPAZIO	15.152
<b>2. COESIONE E VALORI</b>	<b>426.694</b>
5. SVILUPPO REGIONALE E COESIONE	274.267
6. RIPRESA E RESILIENZA	21.396
7. INVESTIRE NELLE PERSONE, NELLA COESIONE SOCIALE E NEI VALORI	130.726
<b>3. RISORSE NATURALI E AMBIENTE</b>	<b>400.996</b>
8. AGRICOLTURA E POLITICA MARITTIMA	385.766
9. AMBIENTE E AZIONE PER IL CLIMA	14.482
<b>4. MIGRATIONE E GESTIONE DELLE FRONTIERE</b>	<b>25.699</b>
10. MIGRAZIONE	11.105
11. GESTIONE DELLE FRONTIERE	14.368
<b>5. SICUREZZA E DIFESA</b>	<b>14.922</b>
12. SICUREZZA	4.597
13. DIFESA	9.644
<b>6. VICINATO E RESTO DEL MONDO</b>	<b>110.597</b>
14. AZIONE ESTERNA	95.751
15. ASSISTENZA PREADESIONE	14.162
<b>7. PUBBLICA AMMINISTRAZIONE EUROPEA</b>	<b>82.474</b>
<b>TOTALE QFP</b>	<b>1.210.894</b>
<b>RISORSE AGGIUNTIVE TRAMITE NGEU</b>	<b>806.925</b>
<b>RISORSE AGGIUNTIVE AI SENSI DELL'ART. 5 DEL REGOLAMENTO CHE STABILISCE IL QFP 2021-2027</b>	<b>12.538</b>

Fonte: Commissione europea

**Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 dell'Unione europea – Ripartizione di dettaglio**

<b>QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2021-2027</b> (impegni) – <i>Prezzi correnti</i>	<b>2021-2027</b>
<b>1. MERCATO UNICO, INNOVAZIONE E AGENDA DIGITALE</b>	<b>149.512</b>
<b>1. Ricerca e Innovazione</b>	<b>93.720</b>
Horizon Europe	86.123
<i>Risorse aggiuntive tramite NGEU</i>	<i>5.412</i>
<i>Risorse aggiuntive ai sensi del Regolamento QFP 2021-2027</i>	<i>3.418</i>
<i>Risorse aggiuntive ai sensi dell'Art. 15(3) del Regolamento che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione</i>	<i>564</i>
Programma Euratom di ricerca e formazione	1.981
Reattore termonucleare sperimentale internazionale (ITER)	5.614
Altro	2
<b>2. Investimenti Europei Strategici</b>	<b>32.978</b>
Fondo InvestEU	3.068
<i>Risorse aggiuntive tramite NGEU</i>	<i>6.074</i>
<i>Risorse aggiuntive ai sensi del Regolamento QFP 2021-2027</i>	<i>1.141</i>
Meccanismo per collegare l'Europa– Trasporti	12.830
Meccanismo per collegare l'Europa - Energia	5.838
Meccanismo per collegare l'Europa - Digitale	2.065
Programma Europa Digitale	7.588
Altro	165
Agenzie Decentralizzate	1.424
<b>3. Mercato Unico</b>	<b>6.604</b>
Programma Mercato Unico (incluso COSME)	4.208
Programma EU per la lotta Anti-Frode	181
Cooperazione nel settore discuale (FISCALIS)	269
Cooperazione nel settore doganale (CUSTOMS)	950
Altro	81
Agenzie Decentralizzate	915
<b>4. Spazio</b>	<b>15.152</b>
Programma Spaziale Europeo	14.880
Agenzie Decentralizzate	272
MARGINI	1.059

QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2021-2027 (in impegni) – Prezzi correnti	2021-2027
<b>2. COESIONE E VALORI</b>	<b>426.694</b>
<b>5. Sviluppo Regionale e Coesione</b>	<b>274.267</b>
Fondo Europeo di sviluppo regionale	226.047
Fondo di Coesione	48.026
<i>Di cui, contributo al Meccanismo per collegare l'Europa - Trasporti</i>	11.286
REACT EU	-
<i>Risorse aggiuntive tramite NGEU</i>	<i>50.620</i>
Sostegno alla comunità turco-cipriota	193
<b>6. Ripresa e Resilienza</b>	<b>21.396</b>
Dispositivo per la ripresa e la Resilienza (incluso strumento di supporto tecnico)	864
<i>Risorse aggiuntive, aiuti a fondo perduto (GRANT) allocati tramite NGEU</i>	<i>337.969</i>
<i>Risorse aggiuntive, prestiti (LOAN) allocati tramite NGEU</i>	<i>385.855</i>
Protezione dell'euro contro la contraffazione	6
Finanziamento e Rimborso - Next Generation EU	14.976
Meccanismo Unionale di Protezione Civile (RescEU)	1.263
<i>Risorse aggiuntive tramite NGEU</i>	<i>2.056</i>
EU4Health	2.446
<i>Risorse aggiuntive ai sensi del Regolamento QFP 2021-2027</i>	<i>3.302</i>
Agenzie decentralizzate	1.756
Altro	84
<b>7. Investire nelle persone, nella coesione sociale e nei valori</b>	<b>130.726</b>
Fondo Sociale Europeo+	99.261
<i>Di cui, in occupazione e innovazione sociale</i>	<i>762</i>
Erasmus+	24.574
<i>Risorse aggiuntive ai sensi del Regolamento QFP 2021-2027</i>	<i>1.938</i>
Corpo europeo di solidarietà	1.009
Europa Creativa	1.842
<i>Risorse aggiuntive ai sensi del Regolamento QFP 2021-2027</i>	<i>686</i>
Giustizia, Diritti e Valori	947
<i>Risorse aggiuntive ai sensi del Regolamento QFP 2021-2027</i>	<i>912</i>
Agenzie decentralizzate	1.347
Altro	1.747
MARGIN	305

QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2021-2027 (in impegni) – Prezzi correnti	2021-2027
<b>3. RISORSE NATURALI E AMBIENTE</b>	<b>400,996</b>
<b>8. Agricoltura e politica marittima</b>	<b>385.766</b>
Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA)	291.089
Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR)	87.441
<i>Risorse aggiuntive tramite NGEU</i>	<i>8.070</i>
Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (FEAMPA)	6.108
Altro	1.002
Agenzie decentralizzate	126
<b>9. Ambiente e azione per il clima</b>	<b>14.482</b>
Programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE)	5.432
Fondo per una Transizione Equa (Just Transition Fund)	8.453
<i>Risorse aggiuntive tramite NGEU</i>	<i>10.868</i>
Altro	250
Agenzie decentralizzate	347
MARGINE	748

QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2021-2027 (in impegni) – Prezzi correnti	2021-2027
<b>4. MIGRATIONE E GESTIONE DELLE FRONTIERE</b>	<b>25.699</b>
<b>10. Migrazione</b>	<b>11.105</b>
Fondo Asilo e migrazione	9.882
Agenzie Decentralizzate	1.223
<b>11. Gestione delle frontiere</b>	<b>14.368</b>
Fondo per la gestione integrata delle frontiere	6.248
<i>Risorse aggiuntive ai sensi del Regolamento QFP 2021-2027</i>	<i>1.141</i>
Agenzie Decentralizzate	8.120
MARGINE	226



QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2021-2027 (in impegni) – Prezzi correnti	2021-2027
<b>5. SICUREZZA E DIFESA</b>	<b>14.922</b>
<b>12. Sicurezza</b>	<b>4.597</b>
Fondo Sicurezza interna	1.931
Disattivazione Nucleare (Lituania)	552
Sicurezza nucleare e disattivazione (in particolare Bulgaria e Slovacchia)	626
Agenzie decentralizzate	1.488
<b>13. Difesa</b>	<b>9.644</b>
Fondo Europeo per la difesa	7.953
Mobilità militare	1.691
MARGINE	681

QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2021-2027 (in impegni) – Prezzi correnti	2021-2027
<b>6. VICINATO E RESTO DEL MONDO</b>	<b>110.597</b>
<b>14. Azione Esterna</b>	<b>95.751</b>
Strumento per il vicinato, lo sviluppo e la cooperazione internazionale	79.462
<i>Risorse aggiuntive, riflusso dal Fondo di Sviluppo Europeo</i>	<i>1.127</i>
Aiuti umanitari	11.569
Politica estera e di sicurezza comune	2.679
Paesi e territori d'oltremare (Groenlandia inclusa)	500
Altro	1.542
Agenzie decentralizzate	-
<b>15. Assistenza Preadesione</b>	<b>14.162</b>
Assistenza preadesione	14.162
MARGINE	684

QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2021-2027 (in impegni) – Prezzi correnti	2021-2027
<b>7. PUBBLICA AMMINISTRAZIONE EUROPEA</b>	<b>82.474</b>
Scuole europee e pensioni	19.481
Spese amministrative delle istituzioni	62.993

Fonte: Commissione europea

**Risorse europee della Politica di coesione in Italia per il periodo 2021-2027 e confronto con il periodo precedente (milioni di euro)**

CATEGORIE DI REGIONI	RISORSE UE 2014-2020	RISORSE UE 2021-2027	DIFFERENZA	DIFFERENZA PERCENTUALE
MD – Regioni più sviluppate	7.587	9.534	1.947	25,7%
TR – Regioni in transizione	1.268	1.528	260	20,5%
LD – Regioni meno sviluppate	25.490	30.088	4.598	18,0%
<b>TOTALE</b>	<b>34.345</b>	<b>41.150</b>	<b>6.805</b>	<b>19,8%</b>
Cooperazione territoriale europea	1.137	935	-202	-17,7%
<b>TOTALE CON CTE</b>	<b>35.482</b>	<b>42.085</b>	<b>6.603</b>	<b>18,6%</b>
Fondo transizione giusta (JTF)	-	1.030		
<b>TOTALE CON CTE E JTF</b>	<b>35.482</b>	<b>43.114</b>	<b>7.632</b>	<b>21,5%</b>

Fonte: Dipartimento per le politiche di coesione, presentazione al Partenariato 29/12/2020

La composizione interna delle categorie di regioni è riportata anche per il 2014-2020 a quella del 2021-2027. Le regioni MD (*More developed*) includono tutte le regioni e province autonome del Centro-Nord geografico ad eccezione di Umbria e Marche che sono, insieme all'Abruzzo, nella categoria delle regioni TR (*Transition regions*). Le regioni LD (*Less developed*) includono tutte le regioni del Mezzogiorno geografico ad eccezione dell'Abruzzo. Le risorse UE per il 2014-2020 comprendono quelle iniziali e quelle dell'aggiustamento tecnico del 2016-2017 e fanno riferimento a Fondo europeo sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE), Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) e Garanzia giovani (YEI) (fino al 2019) senza considerare le modeste riduzioni per disimpegno automatico. Le risorse UE per il 2021-2027 fanno riferimento ai Fondi FESR e FSE+ (che incorpora FSE, FEAD e YEI).

**PNRR: Risorse finanziarie totali per missione e componente (miliardi di euro)**

	DISPOSITIVO RIPRESA E RESILIENZA	REACT -EU	FONDO COMPLEMEN TARE	TOTALE	% SUL TOTALE
<b>M1: DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITA' E CULTURA</b>	<b>40,32</b>	<b>0,8</b>	<b>8,74</b>	<b>49,86</b>	<b>21,2%</b>
M1C1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	9,75	0	1,4	11,15	4,7%
M1C1 - Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo	23,89	0,8	5,88	30,57	13,0%
M1C2 - Turismo e Cultura 4.0	6,68	0	1,46	8,14	3,5%
<b>M2. RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA</b>	<b>59,47</b>	<b>1,31</b>	<b>9,16</b>	<b>69,94</b>	<b>29,7%</b>
M2C1 -Agricoltura sostenibile e Economia circolare	5,27	0,5	1,2	6,97	3,0%
M2C2 -Transizione energetica e mobilità sostenibile	23,78	0,18	1,4	25,36	10,8%
M2C3 - Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	15,36	0,32	6,56	22,24	9,5%
M2C4 - Tutela del territorio e della risorsa idrica	15,06	0,31	0	15,37	6,5%
<b>M3. INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE</b>	<b>25,4</b>	<b>0</b>	<b>6,06</b>	<b>31,46</b>	<b>13,4%</b>
M3C1 -Rete ferroviaria ad Alta Velocità/Capacità e strade sicure	24,77	0	3,2	27,97	11,9%
M3C2 -Intermodalità e logistica integrata	0,63	0	2,86	3,49	1,5%
<b>M4. ISTRUZIONE E RICERCA</b>	<b>30,88</b>	<b>1,93</b>	<b>1</b>	<b>33,81</b>	<b>14,4%</b>
M4C1 -Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili alle università	19,44	1,45	0	20,89	8,9%
M4C2 -Dalla ricerca all'impresa	11,44	0,48	1	12,92	5,5%
<b>M5. INCLUSIONE E COESIONE</b>	<b>19,81</b>	<b>7,25</b>	<b>2,77</b>	<b>29,83</b>	<b>12,7%</b>
M5C1 -Politiche per il lavoro	6,66	5,97	0	12,63	5,4%
M5C2 -Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	11,17	1,28	0,34	12,79	5,4%
M5C3 - Interventi speciali per la coesione territoriale	1,98	0	2,43	4,41	1,9%
<b>M6. SALUTE</b>	<b>15,63</b>	<b>1,71</b>	<b>2,89</b>	<b>20,23</b>	<b>8,6%</b>
M6C1 -Reti di prossimità, strutture e Telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale	7	1,5	0,5	9	3,8%
M6C2 -Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale	8,63	0,21	2,39	11,23	4,8%
<b>TOTALE</b>	<b>191,51</b>	<b>13</b>	<b>30,62</b>	<b>235,13</b>	

Fonte: PNRR



 **Regione Emilia-Romagna**

# **QUADRO CONOSCITIVO DI SINTESI DELL'EMILIA-ROMAGNA**

**DSR 2021-2027**  
(ALLEGATO 1)



**Emilia-Romagna.** Il futuro lo facciamo insieme



**Allegato al Documento strategico regionale per la programmazione regionale unitaria delle politiche europee di sviluppo 2021-2027 della Regione Emilia-Romagna**

Coordinamento:

*Roberto Righetti* – Direttore, ART-ER S. cons. p. a.

Analisi dati e redazione testi:

*Matteo Michetti e Claudio Mura*, Programmazione strategica e studi, ART-ER S. cons. p. a.

*Alessandro Bosso*, ART-ER S. cons. p. a.

*La redazione del report è stata ultimata il 26 aprile 2021.*

## Indice

<b>1. Come è cambiato il contesto socio-economico dell'Emilia-Romagna dal 2014 ad oggi.....</b>	<b>5</b>
1.1 Dati di inquadramento: Emilia-Romagna Vs Italia.....	5
1.2 Popolazione e dinamiche demografiche .....	8
1.3 Il ciclo economico espansivo degli anni 2014-2019 .....	11
1.4 Il posizionamento dell'Emilia-Romagna rispetto ad altre tematiche: ricerca & innovazione, istruzione e abbandono scolastico, rischio povertà ed esclusione sociale .....	18
1.4.1 Ricerca & innovazione .....	18
1.4.2 Reti e connettività.....	20
1.4.3 Istruzione terziaria .....	20
1.4.4 Abbandono scolastico e giovani NEET .....	22
1.4.5 Rischio povertà ed esclusione sociale .....	24
1.5 Clima e ambiente.....	26
 <b>2. Anno 2020, fine di un ciclo .....</b>	 <b>32</b>
 <b>3. Scenario previsionale di medio-termine.....</b>	 <b>39</b>



# 1. Come è cambiato il contesto socio-economico dell'Emilia-Romagna dal 2014 ad oggi

## 1.1 Dati di inquadramento: Emilia-Romagna Vs Italia

Ad inizio 2020 l'Emilia-Romagna conta un totale di quasi di **4,5 milioni di residenti, il 7,4% del totale nazionale**, che la collocano al sesto posto tra le regioni italiane con più abitanti. Il numero degli emiliano-romagnoli è cresciuto nell'arco degli ultimi anni ad un ritmo più intenso rispetto a quanto avvenuto complessivamente a livello nazionale, a conferma della capacità di attrazione del territorio regionale sia nei confronti dell'immigrazione straniera (la popolazione di cittadinanza straniera vale il 12,6% del totale a fronte dell'8,8% nella media italiana), sia di quella proveniente dalle altre regioni italiane.

L'attrattività del territorio è motivata **dagli alti standard di qualità della vita**<sup>1</sup>, anche in questo caso al vertice in Italia, grazie in primis ad un alto livello di reddito e ricchezza pro-capite. Nel 2019, in termini assoluti, **il PIL dell'Emilia-Romagna è risultato pari a 164,0 miliardi di euro** (a valori correnti), il 9,2% del totale nazionale. Per singolo abitante equivalgono a 36,7 mila euro correnti, quasi ¼ in più rispetto alla media nazionale. Nell'ambito di una dimensione europea, caratterizzata come è noto da differenziali tra regioni significativamente ampi, a partire proprio dai livelli del PIL pro-capite, l'Emilia-Romagna si posiziona ampiamente al di sopra della media dell'UE27.

La mappa che segue rappresenta il **PIL per abitante nelle regioni europee nel 2019**, calcolato in PPA (parità di potere d'acquisto) per renderlo più facilmente comparabile tra i differenti territori, espresso come numero indice rispetto alla media dell'UE27 (UE 27 = 100). La gran parte delle regioni considerate relativamente "ricche" - ossia quelle con il PIL per abitante pari o superiore alla media, colorate in azzurro-blu - si distribuiscono dal nord Italia, fino all'Austria e alla Germania, comprendendo più a nord i paesi del Benelux, il sud dell'Irlanda, Danimarca e Svezia. In Italia sono dieci le regioni con un PIL pro-capite al di sopra della media dell'UE, tra cui l'Emilia-Romagna (attorno al 118% rispetto alla media UE 27), che si posiziona alle spalle di Trentino Alto-Adige, Lombardia e Valle d'Aosta.

L'alta qualità della vita che il territorio regionale è in grado di offrire ai suoi abitanti è testimoniata anche **dagli indicatori del mercato del lavoro** che la pongono ai vertici in Italia e sopra la media delle regioni europee. Nel 2020 infatti l'Emilia-Romagna è la prima regione in Italia, insieme al Trentino-Alto Adige, per valore del **tasso di attività**, pari al 73,0% (64,1% il valor medio nazionale) e seconda per valore del **tasso di occupazione** con il 68,8% (dietro al Trentino-Alto Adige con il 69,7%), molto al di sopra del valore medio italiano (58,1%). Per quanto riguarda il **tasso di disoccupazione**, dopo l'incremento sperimentato negli anni successivi alla crisi economica internazionale del 2008, dalla fine del 2014 ha ripreso a scendere raggiungendo nel 2020 un valore pari al 5,7%, dato superiore a Trentino-Alto Adige (4,5%), Lombardia (5,0%) e Friuli-Venezia Giulia (5,6%), significativamente inferiore rispetto alla media nazionale (9,2%).

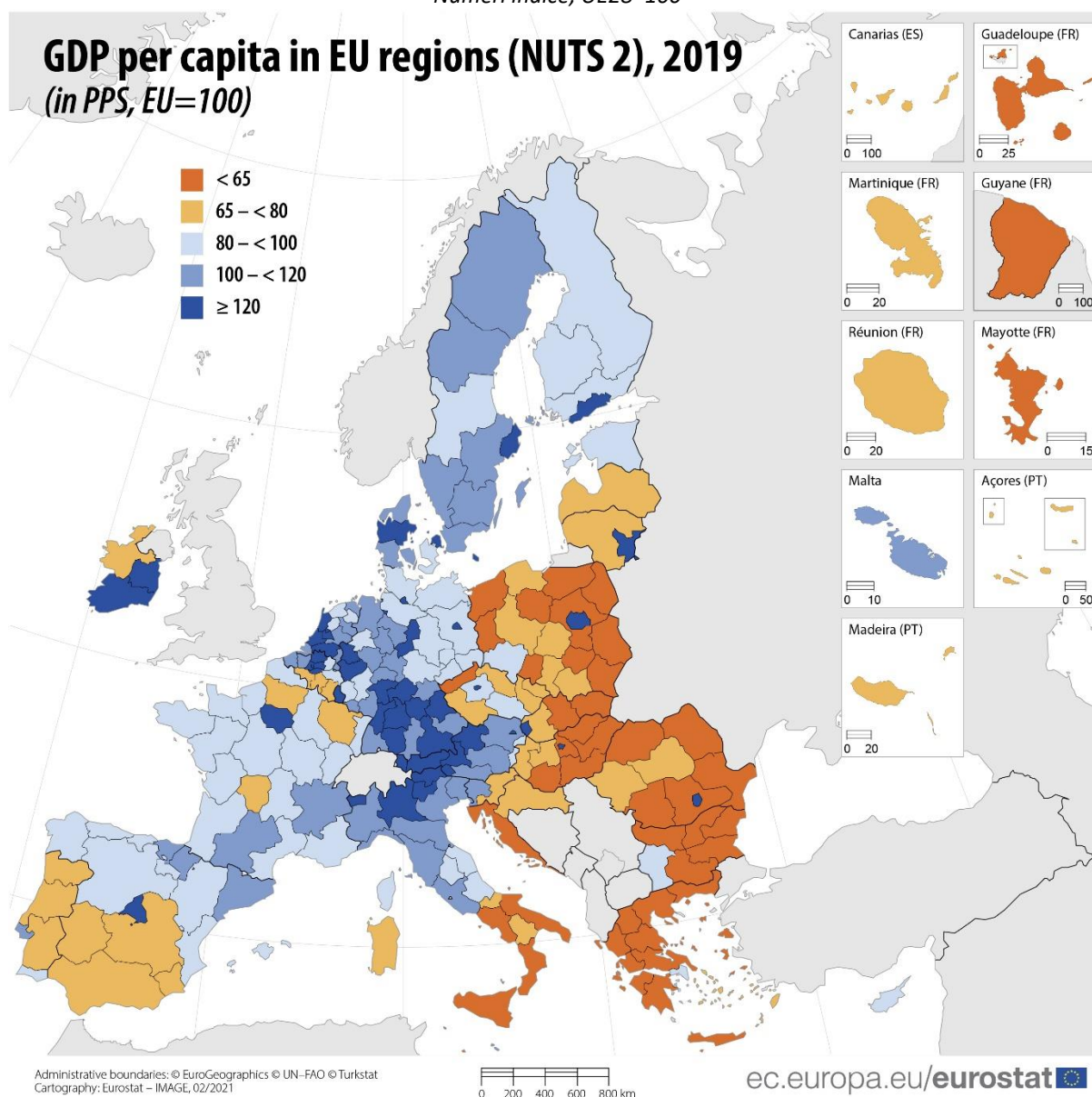
---

<sup>1</sup> Un riferimento in questo senso (tra gli altri) è la classifica sulla qualità della vita delle province italiane, stilata con cadenza annuale da "Il Sole 24 Ore". Si segnala che nell'edizione 2020 Bologna si è classificata al primo posto su scala nazionale.



FIG. 1. PIL PRO-CAPITE IN PPS NELLE REGIONI DELLA UE27, 2019

Numeri indice, UE28=100



Fonte: Eurostat, 2021

Nel 2018 si contano oltre **366 mila imprese localizzate nel territorio regionale** (settore primario e pubblica amministrazione escluse), l'8,3% del totale nazionale, presso le quali lavorano oltre un milione e seicentomila addetti, il 9,3% del totale italiano. All'interno del sistema produttivo regionale il settore manifatturiero continua a rivestire un ruolo significativo concentrando complessivamente circa 450 mila addetti, il 27,7% del totale (a fronte del 21,6% a livello nazionale)<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Fonte: banca dati ASIA - Unità locali (Istat), 2018. Si segnala che il totale degli addetti alle unità locali non ricomprende il settore primario e la pubblica amministrazione.

TAV. 1. INDICATORI STRUTTURALI

	Valori assoluti (migliaia)	Quote% su Italia
Popolazione residente (2020)	4.474	7,4
Stranieri residenti (2020)	560	10,5
Occupati (2019)	2.033	8,7
Persone in cerca di occupazione (2019)	119	4,6
Forze di lavoro (2019)	2.152	8,3
Numero di imprese (2018)	366	8,3
Numero addetti alle imprese (2018)	1.610	9,3
	Valori % E-R	Valori % IT
Tasso di occupazione 15-64 anni (2020)	68,8	58,1
Tasso di disoccupazione 15 anni e oltre (2020)	5,7	9,2
Tasso di attività 15-64 anni (2020)	73,0	64,1
	Valori assoluti (milioni di euro correnti)	Quote % su Italia
PIL (2019)*	163.994	9,2
Consumi delle famiglie (2019)*	94.983	8,7
Investimenti fissi lordi (2019)*	32.526	10,1
Importazioni (2020)	33.642	9,1
Esportazioni (2020)	61.148	14,1
Reddito disponibile (2019)*	104.856	8,9
	Valori assoluti (migliaia di euro correnti per abitante)	Numero indice: Italia =100
PIL per abitante (2019)*	36,7	122,5
PIL per unità di lavoro (2019)*	80,4	108,6
Consumi delle famiglie per abitante (2019)*	21,3	116,5
Reddito disponibile per abitante (2019)*	23,5	118,6

\*Valore stimato, fonte Prometeia

Fonte: elaborazione su dati Istat, Prometeia

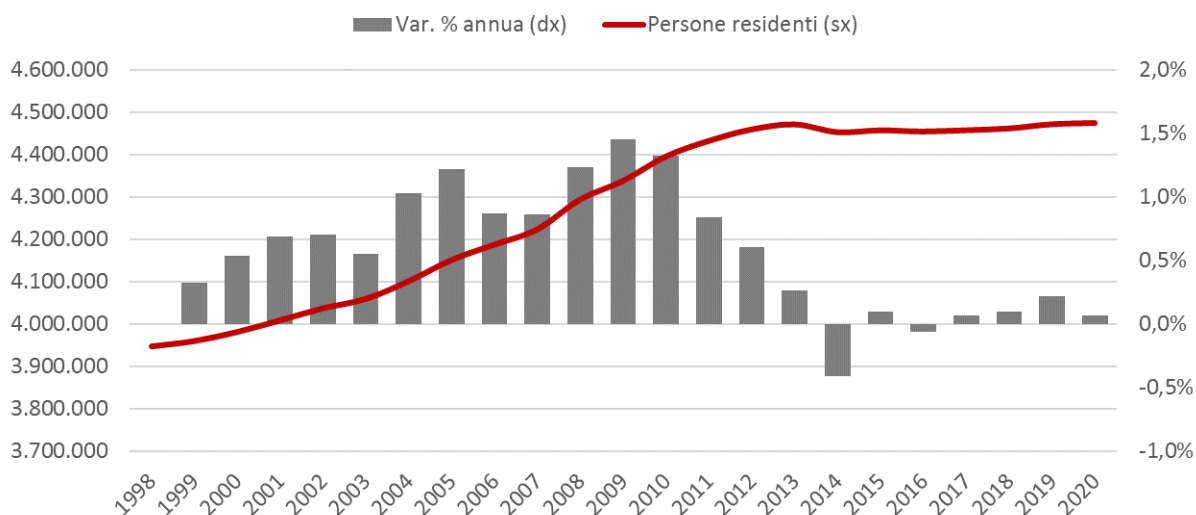
Negli ultimi anni i flussi di commercio con l'estero sono aumentati con grande intensità come dimostra il rapporto crescente dato dalla somma di export e import sul PIL, determinando un sempre maggiore livello di apertura internazionale dell'economia dell'Emilia-Romagna. Nel 2020 le imprese regionali hanno **esportato prodotti e servizi per un totale di oltre 61 miliardi di euro** (a prezzi correnti), il 14,1% delle esportazioni italiane, consolidando la seconda posizione a livello nazionale (dopo la Lombardia). In termini assoluti l'Emilia-Romagna si conferma prima regione in Italia per **saldo commerciale** (27,5 miliardi di euro) e valore **dell'export pro-capite** (13.698 euro correnti per abitante). Contemporaneamente risulta in continuo miglioramento il **posizionamento dei beni e servizi emiliano-romagnoli esportati sui mercati internazionali** come emerge dalla crescita dei valori economici delle esportazioni significativamente più intensa rispetto ai corrispettivi volumi.

## 1.2 Popolazione e dinamiche demografiche

In Emilia-Romagna, come per qualsivoglia altro territorio, alcune delle trasformazioni di natura socioeconomica più profonde e radicali hanno a che fare con le persone che vi abitano. I principali fenomeni osservabili in regione sono il **progressivo invecchiamento della popolazione** e delle forze lavoro, insieme con l'**aumento della diversità del corpo sociale** dovuto ai massicci flussi di immigrazione, in particolare dall'estero.

L'Emilia-Romagna, all'inizio del 2020, conta **4.474.292 persone iscritte nelle anagrafi comunali della regione**, con una variazione positiva di quasi 3 mila unità rispetto al primo gennaio 2019. Osservando l'ultimo ventennio, si evidenzia come la crescita della popolazione (+527 mila residenti tra il 1998 e il 2020) si sia realizzata soprattutto tra il 1998 e il 2010 (+448 mila), ultimo anno con una crescita annua sopra l'1,0%. La crescita del numero dei residenti è proseguita, anche se ad un ritmo più contenuto, nel triennio successivo, per diventare negativa nel 2014 (-0,4% rispetto all'anno precedente). Negli ultimi anni la variazione si è mantenuta attorno allo zero, facendo segnare un aumento complessivo pari a circa 21,5 mila residenti (+0,5%) tra il 2014 e il 2020 (si segnala che nello stesso intervallo di tempo la popolazione a livello nazionale è andata riducendosi).

FIG. 2. DINAMICA DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE IN EMILIA-ROMAGNA

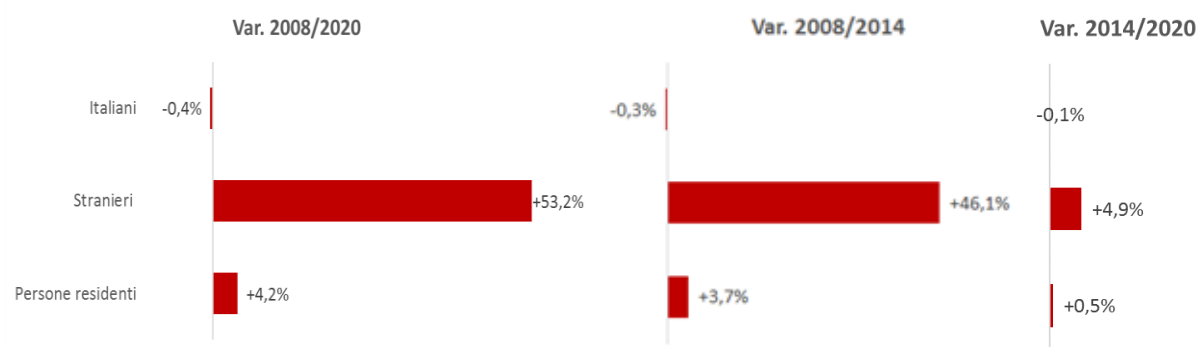


Fonte: elaborazione su dati Regione Emilia-Romagna

Nell'ambito di queste dinamiche è **risultato decisivo il contributo fornito dalla componente straniera**, senza la quale nell'ultimo decennio la popolazione regionale sarebbe rimasta sostanzialmente stazionaria. In Emilia-Romagna infatti (come a livello nazionale), la popolazione italiana ha da tempo perso la sua capacità di crescita per effetto della dinamica naturale, dovuta cioè alla "sostituzione" di chi muore con chi nasce. Tra il 2008 e il 2020 l'incremento del 4,2% dei residenti in Emilia-Romagna (180 mila residenti in più) rappresenta la sintesi di una contrazione della componente di italiani (-0,4%, pari a 15,1 mila residenti in meno) e **una crescita molto intensa dei residenti con cittadinanza straniera** (+53,2%, corrispondenti a 195,4 mila stranieri in più), alimentata sia dalle nascite di bambini stranieri in Italia sia dai flussi migratori dall'estero.

Restringendo il focus agli ultimi sei anni, invece, dal 2014 al 2020, il numero di residenti in regione è cresciuto di 21,5 mila unità circa, +0,5% in termini percentuali (a fronte del +3,7% tra il 2008 e il 2014). Anche in questo caso, il traino è stato fornito dalla componente straniera, che ha fatto segnare una dinamica positiva pari a +4,9% (+26,4 mila residenti). **Ad inizio 2020 in Emilia-Romagna si contano 559,6 mila residenti stranieri, il 12,6% dei residenti totali** (tale quota era inferiore al 10% fino alla fine del 2009), a fronte del 8,8% nella media nazionale.

**FIG. 3. DINAMICA DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE TOTALE E PER CITTADINANZA IN EMILIA-ROMAGNA**  
variazione %

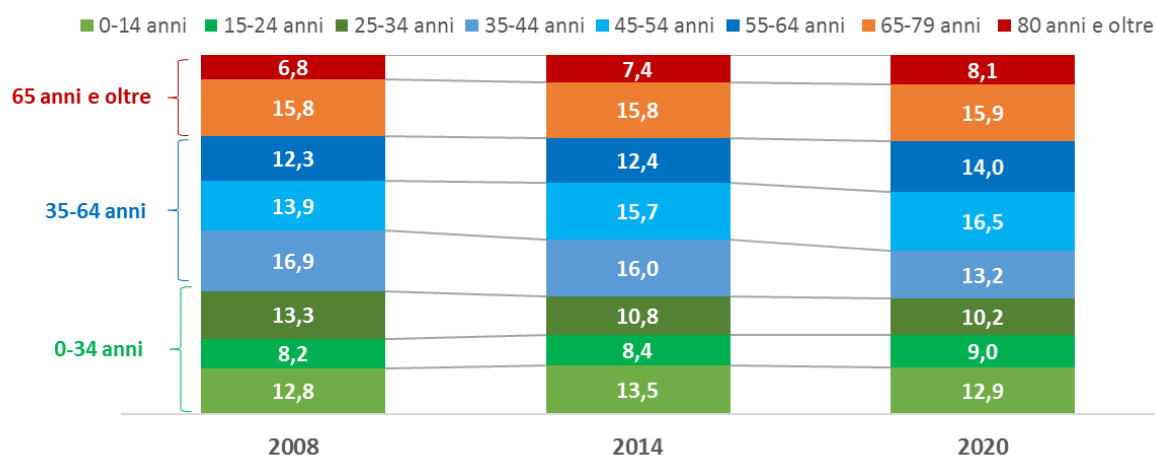


Fonte: elaborazione su dati Regione Emilia-Romagna

Circa un quarto dei nati in Emilia-Romagna nel corso del 2019 è di nazionalità straniera (il 15% in Italia)<sup>3</sup>, senza considerare che negli ultimi anni è cresciuto il numero di stranieri residenti che nel frattempo ha ottenuto la cittadinanza italiana, confermando il carattere strutturale del fenomeno e una maggiore integrazione dei cittadini stranieri nella società e nell'economia regionali.

**Negli ultimi anni è continuata ad aumentare l'età media della popolazione** e il relativo tasso di vecchiaia, con la riduzione della consistenza delle classi più giovani - dovuta al calo delle nascite e solo in parte compensata dall'arrivo di nuovi residenti stranieri - e un aumento dei più maturi e anziani. Così, ad esempio, rispetto al 2008 la quota di 15-34enni si è ridotta di circa 2,3 punti percentuali (dal 21,5% al 19,2% del 2020); tra gli over 35, solo la fascia di 35-44 anni ha mostrato una dinamica negativa (dal 16,9% al 13,2%), mentre tutte le altre fasce hanno visto crescere la propria consistenza, con gli over 80 anni che sono passati dal 6,8% all'8,1%.

**FIG. 4. POPOLAZIONE RESIDENTE PER CLASSE DI ETÀ IN EMILIA-ROMAGNA**  
quota % sul totale



Fonte: elaborazione su dati ISTAT, Regione Emilia-Romagna

L'ingresso di nuovi cittadini stranieri ha, dunque, rallentato solo in parte il graduale ma incessante processo di invecchiamento della popolazione dell'Emilia-Romagna. **La popolazione straniera residente in regione è, infatti, mediamente più giovane di quella italiana**, come si rileva dall'incidenza tra le classi più giovani: sono stranieri il 18,3% nella fascia 0-14 anni, il 14,7% in quella 15-24 anni, il 23,7% nella fascia 25-34 anni e il 20,6%

<sup>3</sup> Fonte: Istat, 2019.

in quella 35-44 anni<sup>4</sup> (si ricorda che nello stesso anno la quota di stranieri sul totale dei residenti è pari al 12,6%), percentuali queste destinate ad aumentare nei prossimi anni.

Sulla base dei dati della **dinamica migratoria regolare**, rilevata tramite le iscrizioni e cancellazioni anagrafiche, **l'Emilia-Romagna si conferma dunque tra le regioni maggiormente attrattive a livello nazionale**. Ogni anno arrivano in regione nuovi residenti (italiani e stranieri), ma contemporaneamente partono anche residenti emiliano-romagnoli, verso altre regioni, ma soprattutto all'estero. Nel 2019, il saldo migratorio con il resto d'Italia è stato positivo per oltre 18,2 mila unità, in crescita rispetto al 2018 e determinato quasi totalmente da persone di cittadinanza italiana (85,7% del saldo). Anche il **saldo migratorio con l'estero** è risultato positivo (+17,6 mila unità), confermando una **dinamica differenziata per italiani e stranieri**: positivo quello della popolazione straniera, negativo per la popolazione di cittadinanza italiana (di circa 3 mila unità nel 2019), a significare che il numero di residenti italiani che sposta la propria residenza all'estero è superiore ai cittadini italiani che rientrano in Emilia-Romagna. Tra questi la quota maggioritaria è rappresentata da giovani (nel 2018, oltre il 70% delle cancellazioni in anagrafe per trasferimento all'estero ha riguardato persone under 40 anni).

In una logica di **scenario di lungo periodo**, secondo le **previsioni demografiche elaborate da ISTAT** per il livello nazionale e le regioni italiane, secondo lo scenario mediano, la popolazione residente in Emilia-Romagna dovrebbe crescere leggermente fino al 2044, per poi iniziare a ridursi. Il saldo naturale – ottenuto come differenza tra nascite e decessi – resterebbe sempre negativo, anche nella previsione più ottimistica. Per quanto riguarda i movimenti migratori – contrassegnati da una maggiore incertezza riguardo al futuro rispetto alle altre componenti demografiche - la regione continuerebbe ad esercitare la propria attrattività, nei confronti sia delle altre regioni sia dell'estero: il saldo regionale – secondo lo scenario mediano – resterebbe positivo ma in progressivo ridimensionamento. L'impatto di queste dinamiche sulla parte attiva della popolazione sarà significativo e potenzialmente critico: la quota di residenti tra 15 e 64 anni, infatti, potrebbe ridursi dall'attuale 63,1% fino al 53,8% nel 2048, determinando un ulteriore squilibrio nella struttura della popolazione, con ripercussioni significative innanzitutto rispetto al funzionamento del mercato del lavoro e del sistema sociale e socio-sanitario.

---

<sup>4</sup> Fonte: Regione Emilia-Romagna, dati al 1/01/2020.

### 1.3 Il ciclo economico espansivo degli anni 2014-2019

Con la **comparsa e la diffusione del Covid-19**, dapprima in Cina e, nell'arco di poche settimane, su scala globale, tutte le previsioni elaborate fino ad inizio 2020 sono state superate e stravolte.

Lo scoppio della pandemia e la fase di recessione economica che ne è conseguita, si sono innescate in un momento storico in cui l'economia, a livello trasversale tra i Paesi, era già in rallentamento, dopo il picco positivo del 2017, sia per ragioni fisiologiche, sia per la comparsa di nuove tensioni a livello commerciale e geopolitico. Nel corso del 2019 si era progressivamente affievolita la dinamica positiva che a livello di Area euro durava dal 2014. Il rallentamento del 2019 ha interessato il **PIL mondiale** (+3,0%, in rallentamento rispetto al +3,6% del 2018) e il **commercio internazionale** (-0,5%, a fronte del precedente +3,3% nel 2018), e conseguentemente le varie economie nazionali, dagli **USA** (+2,2%, rispetto al +3,0% del 2018), **alla Cina** (+6,1%, rispetto al +6,7% del 2018), all'**Area Euro** (+1,3%, rispetto al +1,8% nel 2018). In Europa particolarmente evidente il cambio di passo **dell'economia tedesca** (+0,6% rispetto al +1,3% del 2018), che ha condizionato la dinamica degli altri Paesi europei. **L'Italia** si conferma per la crescita meno sostenuta (+0,4%, rispetto al +0,8% del 2018).

Con il diffondersi della pandemia, la dinamica annuale del PIL per il 2020 ha invertito il segno con riferimento a tutti i livelli territoriali, passando da un dato positivo ad uno (fortemente) negativo. I fattori destabilizzanti che mettevano a rischio la stabilità dell'economia a livello internazionale – dai dazi e dalla guerra commerciale in atto tra USA e Cina, al tema dell'indebitamento globale, alla gestione del post-Brexit, ai fattori di instabilità politica in alcune aree del mondo<sup>5</sup> – sono improvvisamente passati in secondo piano, almeno in via provvisoria.

**TAV. 2. DINAMICA PIL REALE E COMMERCIO INTERNAZIONALE NEL 2018 E 2019**

*Variazione % su valori reali*

	2018	2019
PIL mondiale	+3,6	+3,0
PIL paesi industrializzati	+2,1	+1,6
PIL aree emergenti	+4,6	+3,9
Commercio internazionale	+3,3	-0,5
USA	+3,0	+2,2
Cina	+6,7	+6,1
Area Euro	+1,9	+1,3
Germania	+1,3	+0,6
Francia	+1,8	+1,5
Spagna	+2,4	+2,0
Italia	+1,0	+0,3

*Fonte: elaborazione su dati Prometeia, Rapporto di previsione, dicembre 2020*

#### 1.3.1 Andamento delle principali variabili macro-economiche regionali

**Il 2020 conferma la fine di un ciclo economico positivo** che per l'Emilia-Romagna è durato sei anni, dal 2014 al 2019. Vale la pena soffermarsi sulle principali evidenze di questa traiettoria favorevole di sviluppo che ha contraddistinto questi anni.

<sup>5</sup> SACE, *Mappa dei rischi 2020*, febbraio 2020.

Il **Prodotto Interno Lordo dell'Emilia-Romagna relativo al 2019<sup>6</sup>** è stimato in **164,0 miliardi di euro correnti**, il 39,6% del totale del Nord Est e il 9,2% del totale nazionale. La dinamica del PIL nel corso degli ultimi anni evidenzia una traiettoria ben definita a tutti i livelli territoriali, come emerge dall'osservazione delle variazioni medie annue. Tra 2008 e 2014 il PIL si contrae ad un ritmo leggermente meno sostenuto in Emilia-Romagna (-0,8% medio annuo) rispetto al dato nazionale (-1,3%). **Il 2014 rappresenta un punto di discontinuità**: il PIL inverte la tendenza e torna a crescere a tutti i livelli territoriali. Il ritmo della crescita è maggiore in Emilia-Romagna e nel Nord Est: tra 2014 e 2019 il PIL cresce in termini reali in regione e nel Nord Est dell'1,3%, a fronte dell'1,0% in Italia. Risulta invece più brillante la traiettoria del PIL a livello della UE27, sia nel corso della prima finestra temporale (+0,2% la variazione media annua), sia della seconda (+2,2%).

**TAV. 3. PRODOTTO INTERNO LORDO (A VALORI REALI), DINAMICA 2008-2014-2019**  
valori concatenati, anno di riferimento 2015 e var.% medie annue

	Var. % 2008-14	Var. % 2014-19	Var. % 2008-19
Emilia-Romagna	-0,8%	+1,3%	+0,2%
Nord Est	-0,8%	+1,3%	+0,1%
Italia	-1,3%	+1,0%	-0,3%
UE27	+0,1%	+2,2%	+1,0%

Fonte: elaborazione ART-ER su dati EUROSTAT, PROMETEIA (Scenari Economie Locali, gennaio 2021)

L'andamento dei **principali aggregati che compongono il conto delle risorse e degli impieghi conferma l'evidenza di un decennio (o poco più) a due velocità per l'Emilia-Romagna**: un primo periodo dal 2008 al 2014 di significativa contrazione del PIL come effetto della crisi economica internazionale che ha colpito duramente le principali economie occidentali a partire dal 2007/2008; un secondo periodo dal 2014 al 2019 in cui l'economia regionale (e nazionale) inverte la tendenza e torna a crescere.

**Nel periodo 2008-2014** la contrazione media annua del PIL regionale in termini reali (-0,8%) è dipesa dalla dinamica fortemente negativa della **domanda interna**. Se la componente dei **consumi finali**, per sua natura resiliente in quanto dipendente dallo stile di vita dell'individuo, si è ridotta dello 0,4% medio annuo, la componente degli **investimenti fissi lordi**, legata alle aspettative degli operatori economici circa lo stato di salute dell'economia e dunque altamente volatile, si è contratta al ritmo del 6,5% medio annuo.

**La componente più dinamica è risultata quella della domanda estera**. Le esportazioni sono cresciute nel periodo 2008-14 dello 0,9% medio annuo in termini reali. Dopo lo shock del 2009, quando si è registrata una contrazione su base annua pari al 21,5% in termini reali, le esportazioni si sono riportate su livelli prossimi a quelli pre-crisi nell'arco del triennio successivo. Meno brillante la dinamica delle importazioni (0,2% la variazione media annua), come probabile conseguenza del calo generalizzato dei consumi. Il **saldo della bilancia commerciale** è risultato sempre positivo, con una tendenza evidente all'ampliamento in valore assoluto, fatta salva la parentesi del 2009. Lungo gli anni più critici della crisi economica internazionale è stato dunque **il commercio con l'estero a sostenere la crescita dell'economia** (o almeno a contenerne la contrazione).

Il 2014 è risultato l'anno dell'inversione di tendenza. **Nei cinque anni successivi il PIL regionale cresce dell'1,3% medio annuo** principalmente grazie, in questo caso, al contributo positivo della **domanda interna**. I consumi finali (delle famiglie e della Pubblica Amministrazione, che valgono in termini assoluti 2/3 del PIL totale) sono cresciuti dell'1,1% medio annuo, ma ancora meglio hanno fatto gli investimenti fissi lordi: +4,0% in media all'anno, grazie al nuovo clima di fiducia diffuso tra gli operatori dopo tanti anni di congiuntura economica critica. Anche in questo periodo le esportazioni hanno continuato a crescere a ritmi sostenuti

<sup>6</sup> Fonte: Prometeia, *Scenari Economie locali*, gennaio 2021.



(+4,1% medio annuo), accompagnate però dalle importazioni che hanno avuto un andamento ancora più brillante (+4,3% medio annuo), trainate dalla ripresa dei consumi e dei processi di *outsourcing* nell'ambito delle catene globali del valore.

**TAV. 4. PIL E COMPONENTI, DINAMICA 2008-2014-2019**

	Var.% 2008-14	Var.% 2014-19	Var.% 2008-19
<i>milioni di euro a valori concatenati, anno di riferimento 2015 e var.% medie annue</i>			
Prodotto interno lordo	-0,8%	+1,3%	+0,2%
Consumi finali interni	-0,4%	+1,1%	+0,3%
Investimenti fissi lordi	-6,5%	+4,0%	-1,8%
Esportazioni di beni e servizi	+0,9%	+4,1%	+2,3%
Importazioni di beni e servizi	+0,2%	+4,3%	+2,0%
<i>milioni di euro a valori concatenati, anno di riferimento 2015 e var.% totali</i>			
Prodotto interno lordo	-4,7%	+6,9%	+1,9%
Consumi finali interni	-2,3%	+5,6%	+3,2%
Investimenti fissi lordi	-33,1%	+21,8%	-18,5%
Esportazioni di beni e servizi	+5,3%	+22,1%	+28,6%
Importazioni di beni e servizi	+1,3%	+23,2%	+24,8%

*Fonte: elaborazione ART-ER su dati ISTAT, PROMETEIA (Scenari Economie Locali, Gennaio 2021)*

Osservando le variazioni totali relative al **quinquennio 2014-2019**, la crescita del PIL a valori reali, pari al 6,9%, risulta trainata dalla robusta crescita degli **investimenti fissi (+21,8% rispetto al 2014)**, dal positivo contributo dei consumi finali (+5,6%), oltreché dall'incremento graduale del saldo della bilancia commerciale (grazie all'incremento delle esportazioni maggiore in termini assoluti rispetto a quello delle importazioni).

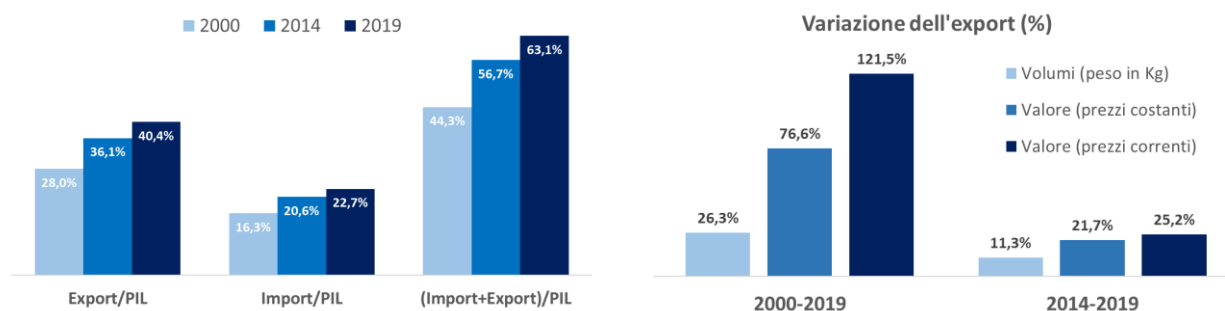
È aumentato il **livello di internazionalizzazione del sistema produttivo regionale**. Negli ultimi anni i flussi di commercio con l'estero sono aumentati con grande intensità: nel 2019 il tasso di apertura internazionale dell'economia dell'Emilia-Romagna, misurato dalla somma di export e import sul PIL, ha raggiunto il 63,0%. Solo nel 2014 era pari al 56,9%.

Dal punto di vista commerciale nel 2019 le imprese regionali hanno esportato prodotti e servizi per un totale di oltre 66 miliardi di euro (a prezzi correnti), il 14,0% delle esportazioni italiane, consolidando la seconda posizione a livello nazionale (dopo la Lombardia). In termini assoluti l'Emilia-Romagna si conferma prima regione in Italia per saldo commerciale (29,0 miliardi di euro) e valore dell'export pro-capite (14.875 euro correnti per abitante).

È evidente lo **sforzo di riposizionamento verso tipologie di produzioni a più alto valore aggiunto** da parte del sistema produttivo regionale, anche e soprattutto per sfuggire alla concorrenza basata sul prezzo operata dai sempre più numerosi e agguerriti competitors nelle fasce di prodotto più *labour-intensive* e dunque meno redditizie. Tra il 2014 ed il 2019 l'export misurato in volumi cresce dell'11% circa, a fronte del +21,6% a valori costanti (+25,2% a valori correnti). Ne consegue un incremento dei valori medi unitari (euro per kg): in altre parole vengono esportati beni e servizi che incorporano un contenuto crescente di valore aggiunto.



**FIG. 5. APERTURA INTERNAZIONALE DELL'ECONOMIA E RIPOSIZIONAMENTO DELL'EXPORT DELL'EMILIA-ROMAGNA**



Fonte: elaborazione ART-ER su dati ISTAT

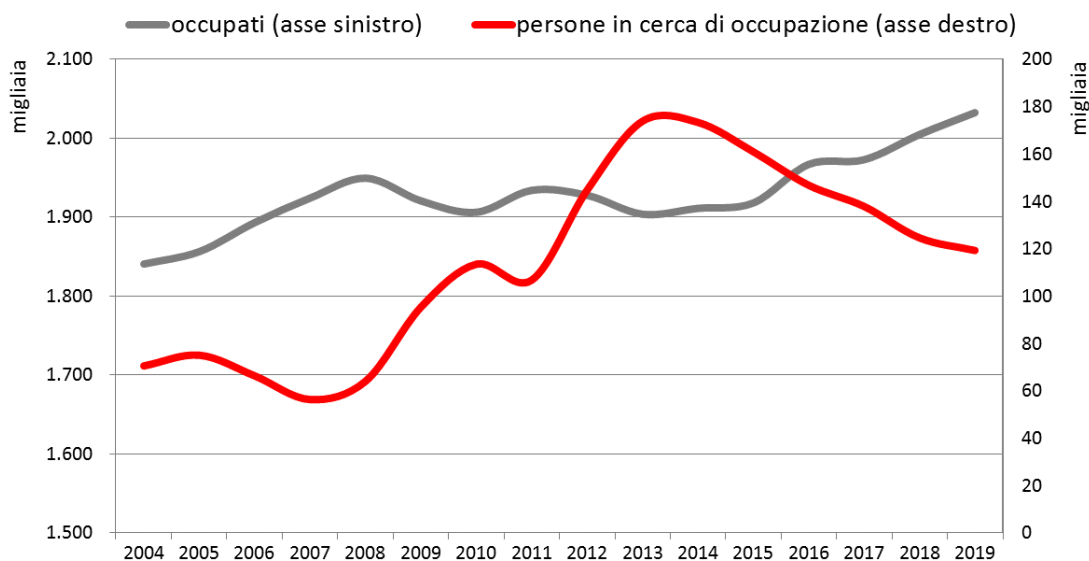
### 1.3.2 Dinamiche del mercato del lavoro regionale

Gli effetti dell'evoluzione recente del sistema regionale sono stati positivi anche dal punto di vista del **mercato del lavoro**.

In termini assoluti nel 2019 si contano in tutto **2.032,6 mila occupati**. Dopo la difficile congiuntura innestata dalla crisi finanziaria internazionale del 2008, il trend dell'occupazione in regione si è invertito nel 2014, con una intensificazione della crescita del numero di occupati negli anni successivi, che ha determinato una variazione pari a +6,3% tra il 2014 e il 2019, crescita leggermente inferiore rispetto all'Area Euro (+7,0%), superiore a quanto rilevato nel Nord Est (+5,3%) e in Italia (+4,9%), che colloca l'Emilia-Romagna in testa alle regioni del Nord (seguono la Lombardia con +5,8%, il Trentino Alto Adige con +5,0% e il Veneto con +4,9%).

Parallelamente si è rafforzata la **diminuzione delle persone in cerca di occupazione**. Nel 2019 si contano in tutto 119,3 disoccupati, in calo del -31,2% rispetto al 2014, contrazione più intensa rispetto a quella del Nord Est (-26,5%) e del livello nazionale (-20,2%), inferiore tra le altre regioni del Nord solo a quella del Piemonte (-32,9%) e alla performance registrata nell'Area Euro (-33,4%).

**FIG. 6. DINAMICA DEGLI OCCUPATI DELLE PERSONE IN CERCA DI OCCUPAZIONE IN EMILIA-ROMAGNA**

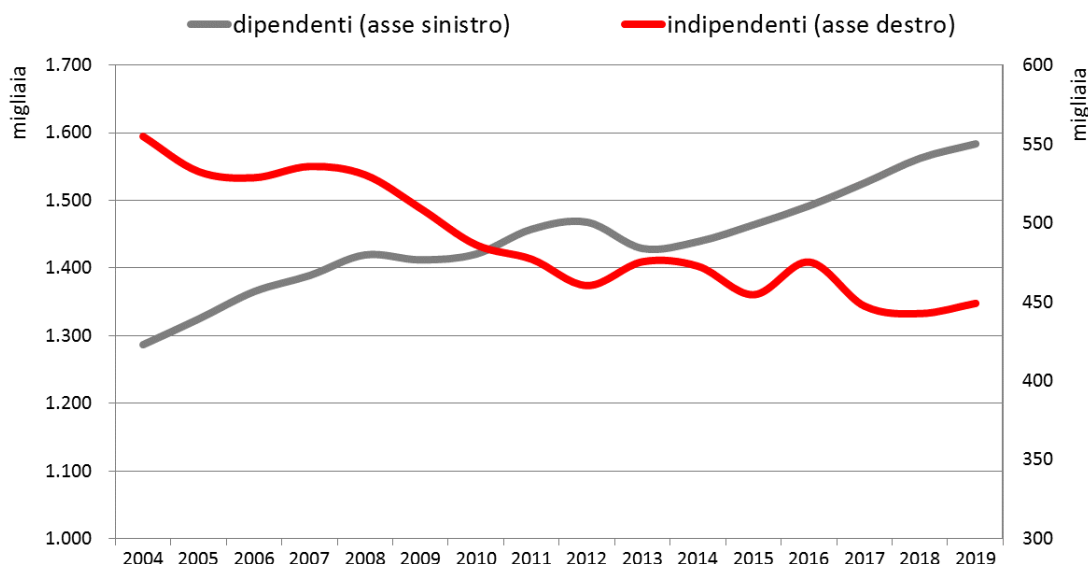


Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Rilevazione forze di lavoro

Tra gli occupati, mentre la **componente dei lavoratori dipendenti** ha fatto segnare una dinamica di medio-lungo periodo positiva e in crescita, quella dei **lavoratori indipendenti** – seppur con piccole oscillazioni annuali – si è caratterizzata per un trend in costante calo. In termini assoluti nel 2019 si contano infatti 1.583

mila lavoratori dipendenti, l'11,6% in più rispetto al 2008 e ben il 10% rispetto al 2014. Diversamente i 449 mila lavoratori indipendenti censiti nel 2019 risultano in contrazione del -15,3% sul 2008 e del -5,0% sul 2014. Conseguentemente a queste dinamiche, la quota percentuale di lavoratori dipendenti sul totale è progressivamente cresciuta nel tempo, passando dal 72,8% del 2008 al 75,3% del 2014, al 77,9% del 2019. Specularmente la quota percentuale di lavoratori indipendenti sul totale è andata diminuendo dal 27,2% del 2008, al 24,7 del 2014, fino al 22,1% del 2019.

**FIG. 7. DINAMICA DEGLI OCCUPATI DIPENDENTI E INDIPENDENTI IN EMILIA-ROMAGNA**

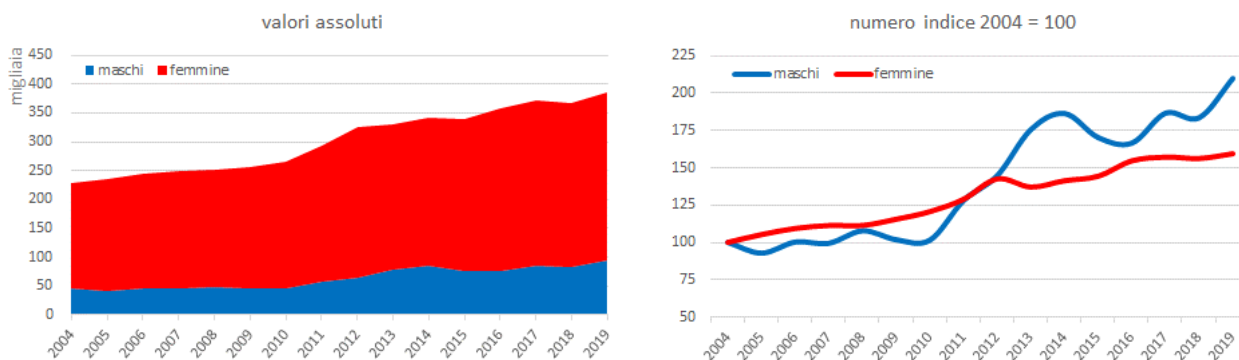


Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Rilevazione forze di lavoro

Un altro aspetto merita di essere messo in evidenza: il significativo incremento registrato negli ultimi anni della quota di **lavoro part-time**. Il trend di medio-lungo periodo mette in luce infatti una dinamica ben delineata: con l'avvio della crisi economica internazionale del 2008 aumenta in misura molto consistente la quota di occupazione part-time sul totale dell'occupazione dell'Emilia-Romagna.

Nel 2019 il tempo parziale rappresenta in Emilia-Romagna il 19,0% del totale dell'occupazione, comunque in linea con la media europea (che si attesta attorno al 20%): in termini assoluti si contano 94,4 mila occupati part-time di sesso maschile (l'8,5% dei lavoratori totali) e 291,4 mila di genere femminile (31,7% delle lavoratrici). Si tratta di valori decisamente superiori agli anni passati: nel 2008 gli occupati part-time erano il 12,9% del totale, il 4,4% tra gli uomini e il 23,8% tra le donne. Nel 2014 erano pari al 17,9% dell'occupazione totale, il 7,9% tra gli uomini e il 30,5% tra le donne.

**FIG. 8. OCCUPATI PART-TIME PER GENERE IN EMILIA-ROMAGNA**



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Rilevazione forze di lavoro

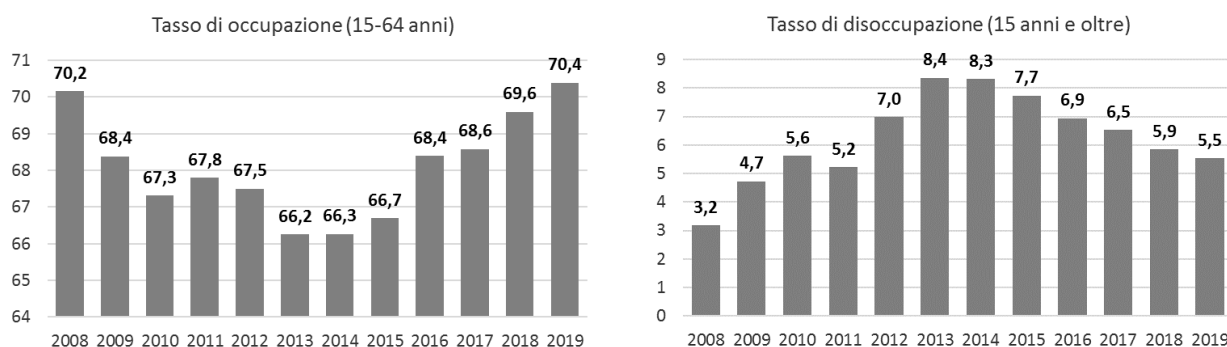
Se il lavoro a tempo parziale per le donne può rappresentare, almeno in parte, soprattutto nelle fasce centrali d'età, una scelta legata soprattutto allo squilibrio di genere nella distribuzione dei carichi di cura familiare, in

particolare per gli uomini, il part-time è il segnale della richiesta di flessibilità connaturata in tanta parte della nuova offerta di lavoro sviluppatasi nel corso degli ultimi anni. Si pensi in particolare ai segmenti più in crescita nell'ambito del terziario, quali la logistica, la ristorazione e tutte le attività che ruotano attorno al turismo, i servizi di cura alle persone, ecc. In questo senso il forte impulso al lavoro a tempo parziale può essere messo in relazione, anche in Emilia-Romagna, più alle strategie aziendali che alle esigenze specifiche degli individui, in un'epoca in cui cambiano i modelli organizzativi delle imprese e le modalità di erogazione di tanta parte di nuovi servizi (e, dunque, è lecito aspettarsi che l'aumento del part time non rappresenti soltanto un fatto congiunturale legato alle difficoltà della crisi economica, quanto un cambiamento strutturale nella composizione del mercato del lavoro, ai vari livelli territoriali).

In altre parole la crescita del part-time, a livello nazionale come in Emilia-Romagna, è strettamente correlata all'ampliamento della quota di **part-time involontario**, rappresentato da quei lavoratori che dichiarano di svolgere un lavoro a tempo parziale perché non ne hanno trovato uno a tempo pieno.

Quanto ai principali **indicatori del mercato del lavoro**, nel 2019 il **tasso di attività** in Emilia-Romagna è salito al 74,6%, il valore più alto di sempre, prima regione a livello nazionale, al di sopra anche del dato relativo alla UE27 (73,4,0%). Rispetto al 2014 si registra un incremento pari a 2,2 punti percentuali. Il **tasso di occupazione** ha raggiunto il 70,4%, superato in ambito nazionale solo dal Trentino-Alto Adige (71,3%), al di sopra del valore della UE27 (68,4%). Rispetto al 2014 l'incremento è pari addirittura a 4,1 punti percentuali. Il **tasso di disoccupazione** è calato fino al 5,5%, dato superiore al solo Trentino-Alto Adige (3,9%), inferiore anche al valore medio della UE27 (6,7%). Rispetto al 2014 si evidenzia una contrazione pari a 2,8 punti percentuali.

**FIG. 9. TASSO DI OCCUPAZIONE E DI DISOCCUPAZIONE IN EMILIA-ROMAGNA**  
2008 - 2019, valori percentuali



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT – Rilevazione sulle forze di lavoro

I **divari di genere**, pur restando elevati, hanno evidenziato una progressiva riduzione. Relativamente al tasso di attività regionale, il divario tra i generi è passato da 14,1 punti percentuali del 2014 a 11,8 del 2019, anno in cui il tasso di attività femminile era stimato da ISTAT al 68,7%, mentre quello maschile all'80,5%. Il divario tra generi si è ridotto nel tempo anche con riferimento al tasso di occupazione (15-64 anni), da 14,4 punti percentuali del 2014 a 12,6 del 2019. Nel 2019 il tasso di occupazione regionale maschile si attestava attorno al 76,7%, mentre quello femminile al 64,1%. Più discontinuo nel tempo è stato invece l'andamento dei divari tra il tasso regionale di disoccupazione maschile e quello femminile. Nel 2019 la differenza tra il tasso di disoccupazione maschile (4,6%) e quella femminile (6,6%) è stimata attorno a 2,0 punti percentuali, solo di due decimali inferiore al 2014.

Il miglioramento degli indicatori del mercato del lavoro hanno interessato tutte le classi di età, comprese quelle più giovani, dove permane comunque una criticità con riferimento alla **disoccupazione giovanile**, soprattutto in un confronto europeo. Nel 2019 il tasso regionale di

disoccupazione si attesta attorno al 18,5% nella classe 15-24 anni (era al 34,9% nel 2014) e all'8,8% nella classe 25-34 anni (10,9% nel 2014), in entrambi i casi al di sotto del dato medio italiano, ma di alcuni punti percentuali superiore al livello dell'UE 27 (dove i tassi sono stimati rispettivamente al 15,1% e all'8,0%).

Tali divari sono confermati anche con riferimento alla **retribuzione**. Prendendo in considerazione la retribuzione dei lavoratori dipendenti, in regione le lavoratrici percepiscono una retribuzione media annua pari al 67% di quella dei colleghi maschi, mentre i lavoratori dipendenti under 30 ricevono in media una retribuzione lorda annua pari a meno della metà di quella dei lavoratori più maturi.

## **1.4 Il posizionamento dell'Emilia-Romagna rispetto ad altre tematiche: ricerca & innovazione, istruzione e abbandono scolastico, rischio povertà ed esclusione sociale**

L'evoluzione del contesto e del posizionamento regionale ha interessato anche altri ambiti tematici. Per questione di sintesi, in questo paragrafo si propone l'analisi di alcuni indicatori principali, quasi tutti afferenti alla strategia di Europa 2020, che ha guidato la precedente programmazione settennale.

### **1.4.1 Ricerca & innovazione**

A livello nazionale, **l'Emilia-Romagna si colloca stabilmente nel gruppo di testa delle regioni per efficienza del sistema di innovazione**, in particolar modo per la sua capacità di moltiplicare in output consistenti input comunque limitati nel confronto europeo. L'analisi dei principali indicatori a disposizione conferma l'opinione diffusa che annovera l'Emilia-Romagna tra le regioni dotate di un efficiente ecosistema dell'innovazione, animato da una rete di protagonisti capace di favorire e promuovere la circolazione della conoscenza e la generazione di idee innovative, con ritorni chiaramente positivi degli investimenti in apprendimento, conoscenza e innovazione. Quello regionale rappresenta infatti un ecosistema fortemente innovativo, caratterizzato da un territorio ricco di conoscenze, competenze, servizi e infrastrutture, con un settore manifatturiero qualificato e competitivo, un'importante capacità brevettuale per la protezione delle attività inventiva ed innovativa delle imprese e una considerevole produzione scientifica della ricerca. Esistono tutt'ora settori in cui è possibile e auspicabile un miglioramento del contesto regionale, che – seppure collocandosi in posizione di leadership a livello nazionale - non riesce ancora a sfruttare a pieno il proprio potenziale in termini di ricerca e innovazione.

Secondo il **Regional Innovation Scoreboard 2019**, l'Emilia-Romagna si colloca al 119° posto tra le 238 regioni europee prese in considerazione dalla Commissione europea, seconda regione nel gruppo degli 'innovatori moderati' e seconda regione tra quelle italiane. Tra le regioni classificate 'innovatori moderati', solo la regione svedese '*Mellersta Norrland*' fa meglio (con un punteggio finale pari a 89,4, contro 89,1 dell'Emilia-Romagna). In un quadro complessivamente in miglioramento per tutte le regioni italiane, la performance innovativa dell'Emilia-Romagna è cresciuta dell'11,1% rispetto al 2011.

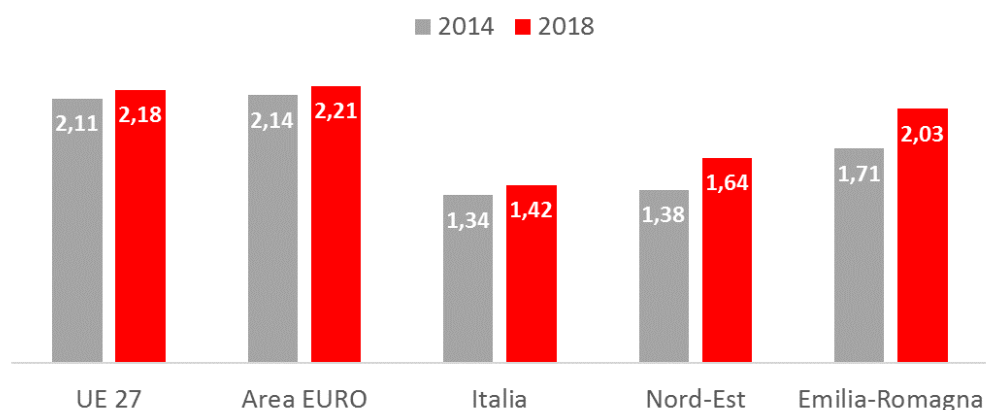
Per quanto riguarda gli **investimenti in Ricerca e Sviluppo**, la regione ha già raggiunto il target nazionale (1,53% del PIL) fissato nell'ambito della Strategia Europa 2020, mentre resta ancora un gap rispetto al target europeo (3,0%). Secondo la stima più aggiornata (2018), la spesa totale in ricerca e sviluppo dell'Emilia-Romagna si aggira infatti attorno a 3,3 miliardi di euro, pari al 2,03% del PIL regionale (in crescita rispetto al 1,71% del 2014). Tale valore risulta essere ben al di sopra del Nord Est (1,64%) e della media nazionale (1,42%), ma ancora inferiore alla media dell'UE27 (2,18%) e dell'Area Euro (2,21%).

La **spesa in R&S sostenuta dalle imprese** costituisce certamente la componente maggioritaria: in regione nel 2018 è stata pari a 2,5 miliardi di euro (il 15,97 del totale nazionale), corrispondenti al 76,4% delle spese totali in R&S. In rapporto percentuale al PIL, l'incidenza dell'Emilia-Romagna (1,55%) supera sia i valori media nazionali (0,9% nella media italiana) sia quelli europei (1,45% nell'UE27; 1,47% nell'Area Euro).

Segue la spesa delle università pubbliche e private (pari al 17,4% del totale), quella delle istituzioni pubbliche (5,8% del totale) e, con una quota residuale, quella del settore non profit (0,4%).

L'Emilia-Romagna si colloca in cima tra le regioni italiane anche per quanto riguarda la quota percentuale di addetti alla ricerca e sviluppo sull'occupazione totale, pari nel 2018 al 2,24% degli occupati totali in regione, una quota in crescita dal 2012 (era pari all'1,59% nel 2014) e migliore sia rispetto al confronto con la media nazionale (1,53%) sia a quella europea (1,47%).

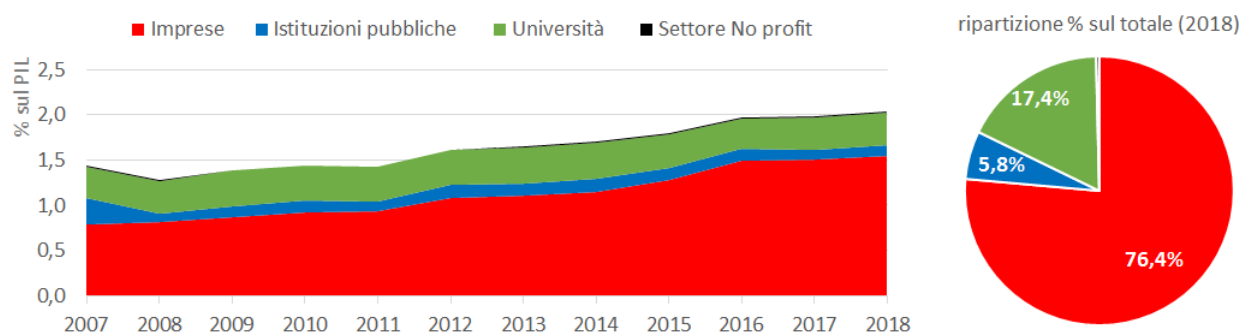
FIG. 10. INCIDENZA DELLA SPESA IN RICERCA E SVILUPPO SUL PIL (QUOTA %)



Fonte: elaborazione su dati EUROSTAT

FIG. 11. DINAMICA E RIPARTIZIONE DELLA SPESA IN RICERCA E SVILUPPO IN EMILIA-ROMAGNA

Incidenza sul PIL regionale e ripartizione sulla spesa totale



Fonte: elaborazione su dati EUROSTAT

Le buone performance evidenziate dall'Emilia-Romagna sono certamente frutto di una solida struttura accademica, di ricerca, imprenditoriale, culturale e sociale; il risultato di una decennale politica regionale orientata alla crescita, alla ricerca e all'innovazione, ma soprattutto di competenze e risorse consolidate nel campo della ricerca e dell'innovazione proprie degli attori territoriali, in grado sempre più di realizzare progetti a carattere internazionale e collaborare con partner stranieri.

Negli ultimi anni la presenza di un **ecosistema della conoscenza e dell'innovazione strutturato**, e frutto della stratificazione di vent'anni di politiche per lo sviluppo e l'innovazione, ha determinato indubbiamente per l'Emilia-Romagna un vantaggio competitivo rilevante nel contesto nazionale, europeo e internazionale. Tale ecosistema, che agisce in modo integrato sulla messa a disposizione di servizi avanzati e competenze innovative, innalzando il livello di attrattività del territorio, si compone di numerosi attori: **università, enti di ricerca, centri per l'innovazione, tecnopoli, incubatori e startup, fablab, ecc.**

L'Emilia-Romagna ha beneficiato degli investimenti sostenuti in questi anni da tutti gli attori del sistema regionale, pubblici e privati, volti ad aumentare la competitività e il livello di innovazione della regione, da ultimo quelli in materia di Big Data, intelligenza artificiale e meteorologia (con l'assegnazione all'Emilia-Romagna del Data Center del Centro europeo per le previsioni meteorologiche e del Supercomputer europeo Leonardo, ecc.) che rappresentano tasselli fondamentali fare dell'Emilia-Romagna un territorio ai vertici su scala mondiale per capacità di calcolo e competenze di data management ("Emilia-Romagna Data Valley").

### 1.4.2 Reti e connettività

In termini di competitività digitale, l'Emilia-Romagna risulta ben posizionata a livello nazionale (come confermato dal posizionamento rispetto al **Digital Economy and Society Index**)<sup>7</sup>, ma paga un ritardo significativo nel confronto con le altre regioni europee. Nel 2019 il DESI per l'Italia risulta pari a 43,9 (quasi 9 punti in meno rispetto alla media europea che è pari a 52,5), valore che colloca il nostro Paese al 23° posto nella graduatoria dei 27 Paesi membri dell'unione Europea. Sono proprio gli aspetti dell'utilizzo di internet nella sfera delle attività quotidiane e le competenze in materia di ICT i punti più critici rispetto ai quali maggiore è la distanza dalle medie europee e dunque sui quali è opportuno agire ed investire con maggior urgenza.

Grazie agli investimenti realizzati in questi anni, si è ampiamente ridotta la **quota di popolazione in digital divide**, che rappresenta nel 2019 il 6,0% delle famiglie residenti in regione, concentrate soprattutto nei comuni montani. È cresciuta parallelamente la quota delle famiglie servite da copertura a banda larga (> 30 Mbps), attualmente pari al 70% del totale<sup>8</sup>, leggermente al di sopra del dato medio nazionale.

Sul versante del sistema produttivo regionale, stando ai dati del censimento permanente sulle imprese, nel triennio 2016-2018 in Emilia-Romagna sono state oltre 13 mila le **imprese con 10 o più addetti che hanno investito in tecnologie digitali** (il 63,5% del totale). Nonostante i progressi compiuti negli ultimi anni, tra le imprese attive a livello regionale, in particolare tra le più piccole, risulta tuttavia ancora limitata la diffusione di applicazioni digitali più complesse e con maggiore impatto sui processi aziendali (Internet delle cose, realtà aumentata o virtuale, analisi dei Big Data, automazione avanzata, simulazione e stampa 3D).

### 1.4.3 Istruzione terziaria

Il tema dell'**education** rappresenta un ambito di grande interesse per l'ecosistema regionale, anche in chiave di competitività internazionale. L'Emilia-Romagna mostra mediamente un buon posizionamento a livello nazionale, migliorato nel corso degli ultimi anni, anche se su alcuni indicatori permane un certo ritardo rispetto alla media europea.

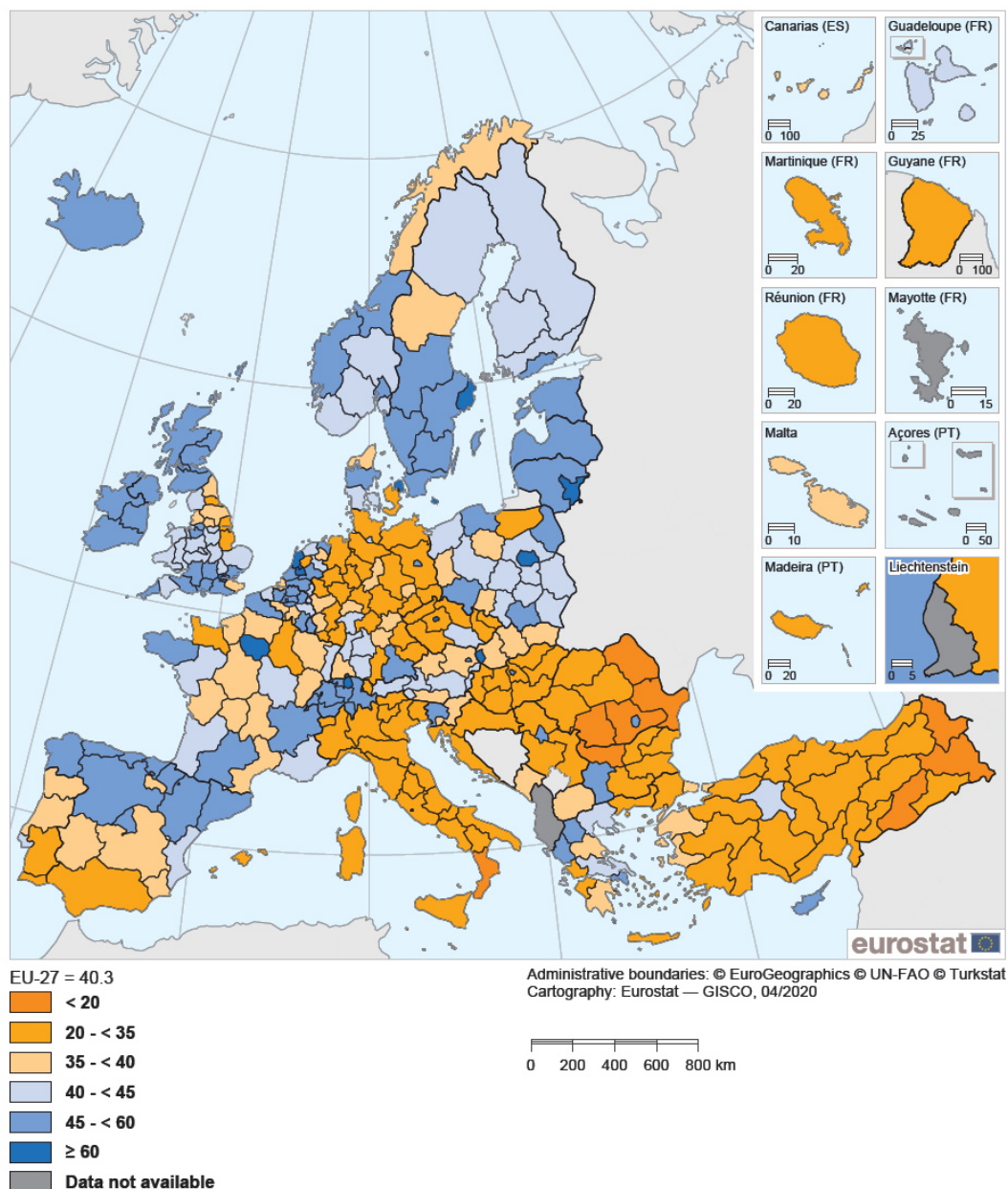
Tra la popolazione adulta di 25-64 anni il livello medio di istruzione in regione è progressivamente cresciuto, sebbene il gap rispetto alla media europea permanga ancora. Nel 2019, tra i residenti adulti dell'Emilia-Romagna il 22,8% possiede un **titolo di studio terziario** (laurea o post-laurea), dato superiore a quello nazionale (19,6%) e del Nord-Est (20,8%), ma ancora distante dal 31,6% rilevato in media nell'UE27. Considerando i più giovani, **nella fascia di età 30-34 anni** – rispetto alla quale la strategia europea aveva fissato l'obiettivo del 40% di giovani laureati entro il 2020 (target ridotto al 26/27% per l'Italia) – in Emilia-Romagna la quota di laureati nel 2019 si è attestata al 34,1% (era pari al 25,1% nel 2014), anche in questo caso meglio della media nazionale (27,6%) e del Nord-Est (31,7%), ma al di sotto del livello medio europeo (40,3% nell'UE27). Come osservato sulla popolazione adulta, anche tra i giovani le donne risultano mediamente più istruite degli uomini: attualmente, a fronte di una quota di laureati tra i 30 e 34 anni di sesso maschile pari al 28,0% dei giovani residenti, le donne con istruzione terziaria rappresentano il 40,1%.

---

<sup>7</sup> Il DESI - *Digital Economy and Society Index* è lo strumento che la Commissione Europea ha adottato, a partire dal 2014, per misurare il grado di digitalizzazione dell'economia e della società dei diversi Paesi membri dell'Unione e per seguirne l'evoluzione nel tempo. Secondo la classificazione del DESI regionale, elaborato nel 2018 dall'Osservatorio Agenda Digitale del Politecnico di Milano, attraverso l'analisi di 34 indicatori afferenti a cinque aree tematiche (connettività, capitale umano, uso di internet, integrazione delle tecnologie digitali, servizi pubblici digitali), l'Emilia-Romagna si posiziona al terzo posto tra le regioni italiane, dopo Lombardia e Lazio.

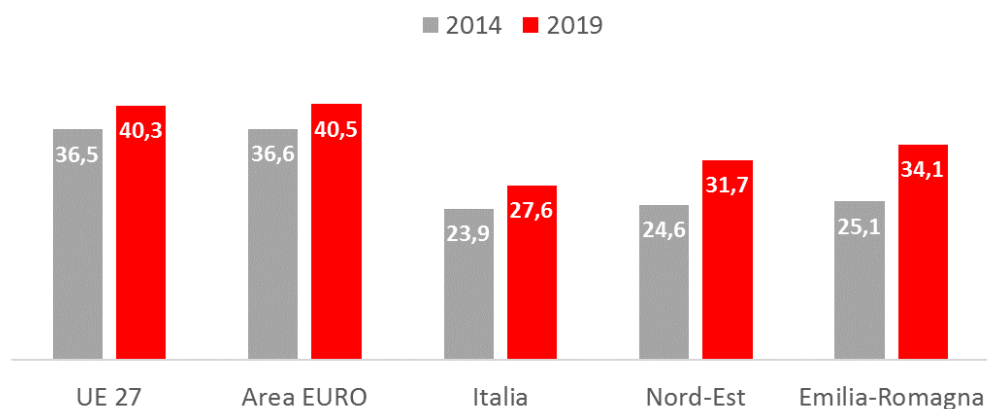
<sup>8</sup> Sulla base dei dati AGCOM, a fine ottobre 2019, in Emilia-Romagna le famiglie fornite di copertura da 30 a 100 Mbps era pari al 31% del totale, mentre quelle con copertura > 100 Mbps era pari al 39%. Queste quote si riducono nei comuni montani della regione (rispettivamente all'11% e al 10%), mentre crescono nella fascia di pianura (34% e 43%).

FIG. 12. TASSO DI ISTRUZIONE TERZIARIA NELLA FASCIA D'ETÀ 30-34 ANNI A LIVELLO DI NUTS 2 (2019)



Fonte: EUROSTAT

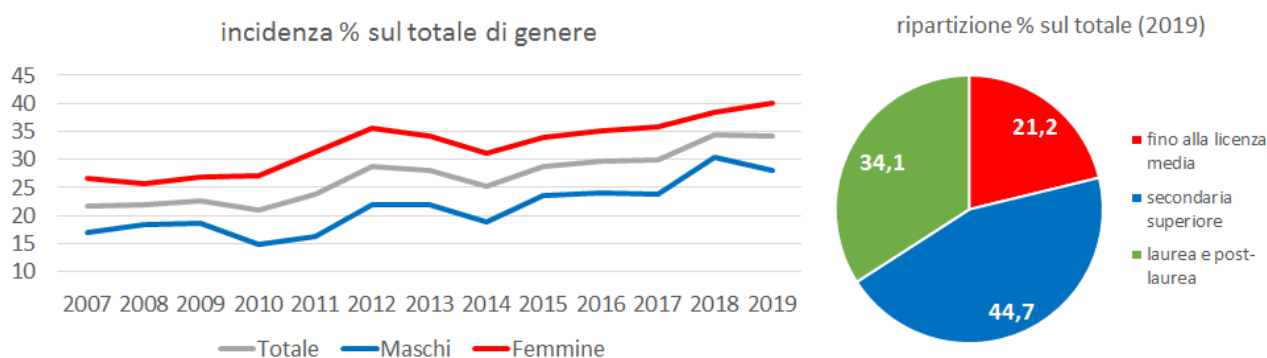
FIG. 13. GIOVANI 30-34 ANNI CON ISTRUZIONE TERZIARIA (% SUL TOTALE)



Fonte: elaborazione su dati EUROSTAT



FIG. 14. DINAMICA DEI GIOVANI LAUREATI IN EMILIA-ROMAGNA



Fonte: elaborazione su dati EUROSTAT

Questi risultati devono essere letti congiuntamente alla performance del **sistema universitario regionale**, che conferma di essere il più attrattivo tra le regioni italiane (oltre un terzo degli immatricolati proviene da fuori regione), con una platea in crescita sia di iscritti (159,2 mila nell'A.A. 2018/2019, +13,2% rispetto al 2013/2014) sia di immatricolati (31,0 mila nell'A.A. 2018/2019, +31,6% rispetto al 2013/2014) e un tasso di iscrizione all'università tra i neo-diplomati al di sopra della media nazionale e in leggera crescita (53,6% nell'A.A. 2017/2018, rispetto al 50,4% a livello nazionale).

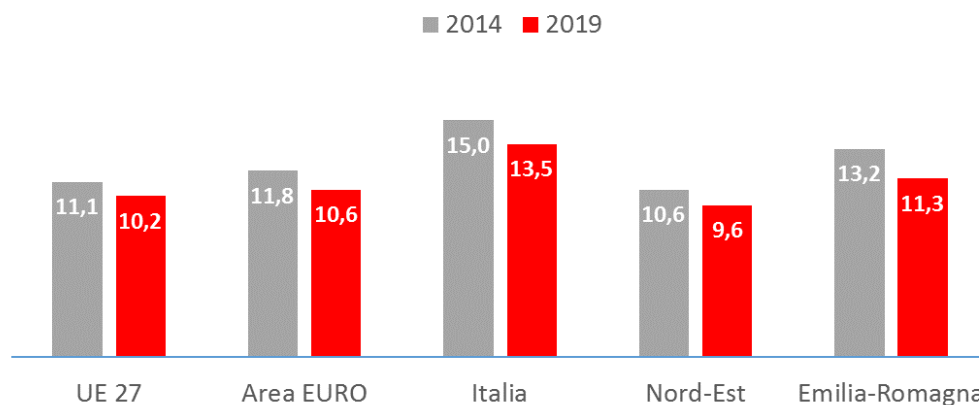
#### 1.4.4 Abbandono scolastico e giovani NEET

Tra i più giovani, sono principalmente due gli elementi di maggiore attenzione. Il primo riguarda la **dispersione scolastica** tra i 18-24enni, rispetto alla quale la strategia Europa 2020 fissava il target del 10% da raggiungere a livello continentale alla fine del decennio (15/16% l'obiettivo nazionale). La scelta di non proseguire gli studi può essere indice di un disagio sociale, spesso concentrato nelle aree meno sviluppate del Paese, ma che può essere presente anche nelle regioni più ricche e prospere. In Emilia-Romagna la quota di giovani che abbandonano prematuramente gli studi si è attestata nel 2019 attorno all'11,3%, valore inferiore a quello medio italiano (13,5%), ma al di sopra del dato europeo (10,2% nella UE27).

I progressi compiuti rispetto alla fine del precedente periodo di programmazione settennale sono evidenti, anche se si è osservato un arresto nell'ultimo biennio. In regione il **tasso di abbandono scolastico precoce** era pari al 13,2% nel 2014, e nei successivi anni aveva intrapreso una progressiva riduzione fino al 9,9% nel 2017, per poi riprendere a crescere leggermente.

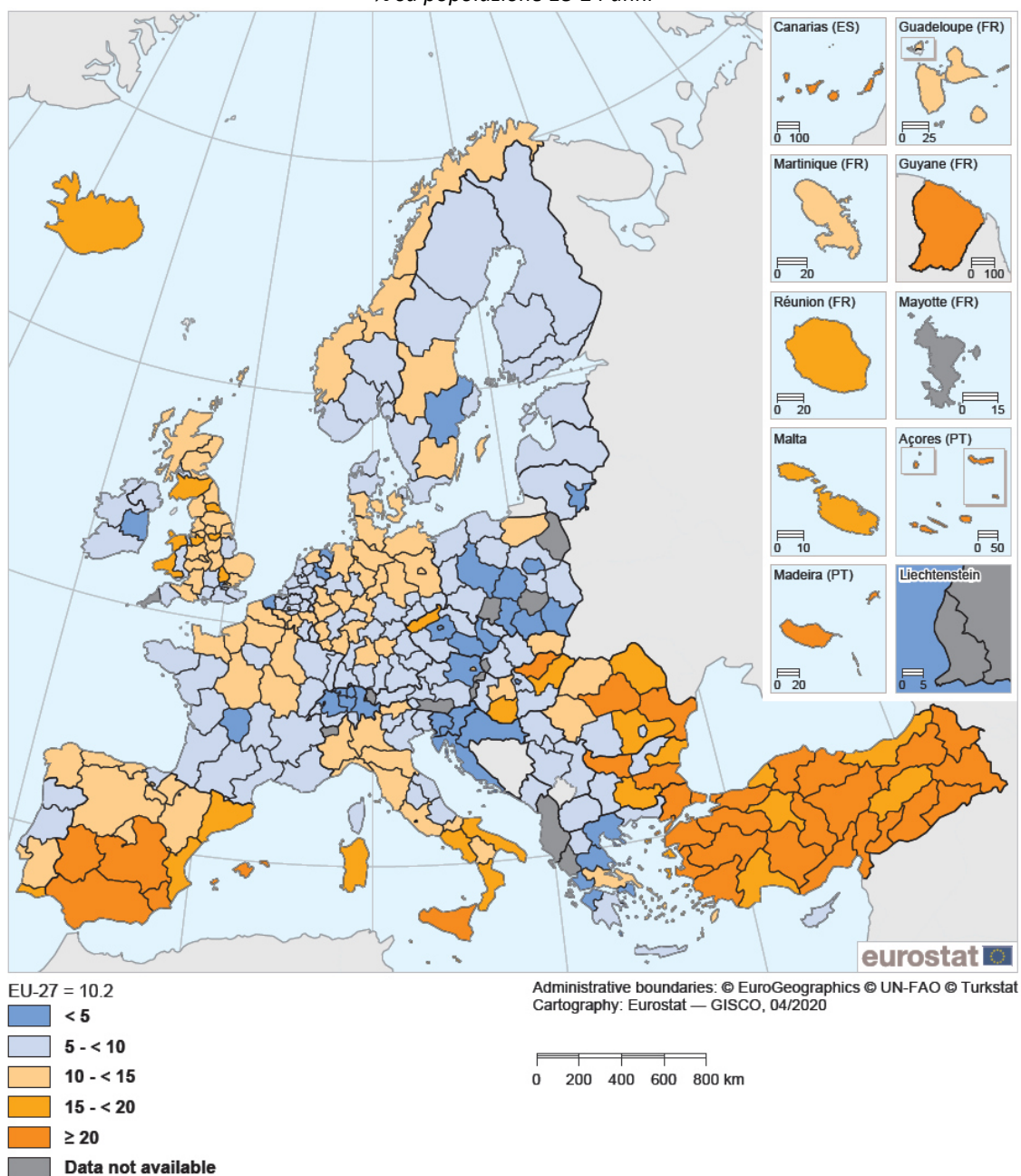
Resta ampio il differenziale a livello di genere, con una maggiore criticità tra i maschi, tra i quali il tasso di abbandono scolastico – sebbene in calo – è stimato nel 2019 al 13,5% (a fronte dell'8,5% tra le donne).

FIG. 15. ABBANDONO SCOLASTICO PREMATURO TRA I GIOVANI 18-24 ANNI (INCIDENZA %)



Fonte: elaborazione su dati EUROSTAT

**FIG. 16 - GIOVANI CHE ABBANDONANO PREMATURAMENTE I PERCORSI DI ISTRUZIONE  
E FORMAZIONE PROFESSIONALE<sup>9</sup> A LIVELLO DI NUTS 2 (2019)**  
% su popolazione 18-24 anni



Fonte: EUROSTAT

Il secondo elemento di attenzione è invece rappresentato dal numero di **NEET**, acronimo di *Neither in Employment, nor in Education or Training*, rappresentati dai giovani non più inseriti in un percorso scolastico/formativo ma neppure impegnati in un'attività lavorativa<sup>10</sup>. I NEET rappresentano oramai da

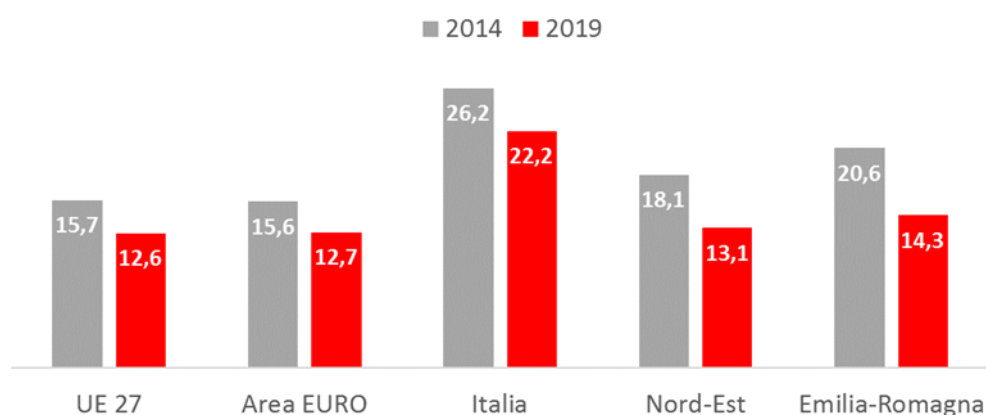
<sup>9</sup> L'indicatore si riferisce alla percentuale della popolazione 18-24 anni con al più la licenza media, che non ha concluso un corso di formazione professionale riconosciuto dalla Regione di durata superiore ai 2 anni e che non frequenta corsi scolastici o svolge attività formative.

<sup>10</sup> ISTAT considera i giovani che non lavorano (sono, quindi, disoccupati o inattivi) e che non frequentano corsi regolari d'istruzione o di formazione professionale (*formal learning*) nelle quattro settimane che precedono l'intervista. Si fa riferimento esclusivamente all'istruzione scolastica/universitaria e ai corsi di formazione professionale regionali di durata uguale o maggiore a sei mesi che consentono di ottenere una qualifica e ai quali si accede solo se in possesso di un determinato titolo di studio.

diversi anni un elemento di fragilità per le classi più giovani della popolazione, non solo a livello europeo e nazionale ma anche in Emilia-Romagna, cresciuto fortemente negli anni della crisi post-2008. Essi comprendono sia una parte di giovani inattivi non interessati a lavorare, sia una parte - in crescita negli ultimi anni - di giovani alla ricerca di lavoro o comunque disponibili a lavorare. La loro fragilità è legata al rischio che un prolungato allontanamento dal mercato del lavoro e dal sistema formativo possa comportare una loro emarginazione e una maggiore difficoltà di inserimento (o reinserimento) nel mercato del lavoro.

Nel 2019, l'ISTAT stima per l'Emilia-Romagna la presenza di circa 129 mila giovani di 15-34 anni in questa situazione, di cui 87 mila under 30. In rapporto alla popolazione di 15-29 anni, l'incidenza dei NEET in regione è passata dal 20,6% del 2014 al 14,3% del 2019, valore che resta inferiore al dato medio nazionale (22,2%), ma di sopra di quello europeo (12,6% nell'UE 27). L'incidenza dei NEET in regione risulta essere ancora maggiore tra le donne, soprattutto considerando le classi di età più ampie: al 2019, è stimata al 17,8% tra le donne e all'11,0% tra gli uomini.

**FIG. 17. GIOVANI NEET 15-29 ANNI (INCIDENZA % SULLA POPOLAZIONE)**

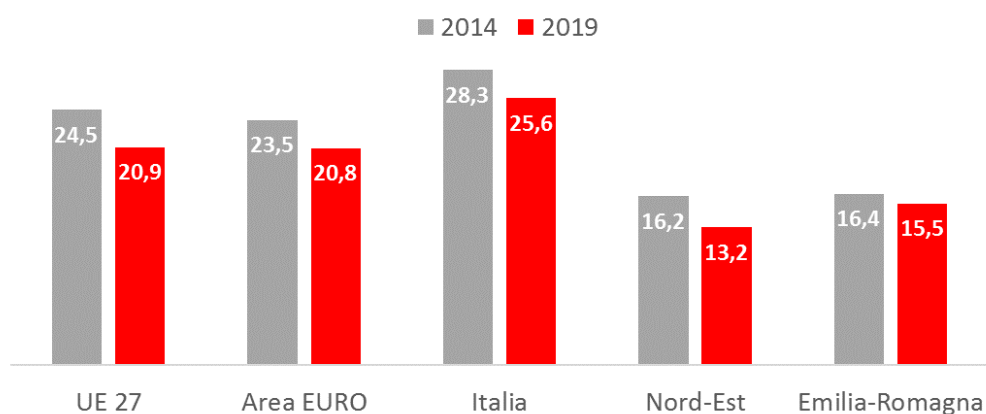


Fonte: elaborazione su dati EUROSTAT

#### **1.4.5 Rischio povertà ed esclusione sociale**

In Emilia-Romagna, **le persone a rischio di povertà o esclusione sociale** – che rientrano cioè in almeno una delle seguenti condizioni: 1. vivere in famiglie a rischio di povertà; 2. vivere in famiglie in condizioni di severa deprivazione materiale; 3. vivere in famiglie a bassa intensità di lavoro – sono stimate al 2019 attorno alle 688,6 mila unità (pari al 4,5% del totale nazionale), dato in crescita rispetto all'anno precedente, ma inferiore rispetto al picco del 2013 (799,1 mila persone).

**FIG. 18. POPOLAZIONE A RISCHIO POVERTÀ O ESCLUSIONE SOCIALE (%)**



Fonte: elaborazione su dati EUROSTAT

In rapporto alla popolazione, le persone a rischio di povertà o esclusione sociale in regione rappresentano attualmente il 15,5%, dato che colloca l'Emilia-Romagna tra le regioni meglio posizionate a livello nazionale (13,2% nel Nord Est e 25,6% in Italia), con un livello di rischio inferiore anche alla media europea (20,9% nell'UE27). Osservando l'ultimo settennio, l'incidenza della popolazione regionale a rischio povertà o esclusione sociale è passata dal 16,4% del 2014 al 14,2% del 2018, per subire una nuova leggera crescita nel 2019 (15,5%).

Per quanto riguarda la prima componente dell'indicatore europeo, quella della povertà relativa, EUROSTAT considera **a rischio povertà** quelle persone che vivono in famiglie con un reddito disponibile equivalente inferiore ad una soglia di povertà convenzionale, data dal 60% della mediana della distribuzione del reddito familiare equivalente nel paese di residenza. Nel 2019, in Emilia-Romagna, la quota di persone a rischio di povertà è stimata attorno al 10,9%, dato rimasto abbastanza stabile nell'ultimo settennio (con un leggero calo al di sotto della soglia del 10% nel 2015 e 2016). Il livello di povertà regionale si mantiene significativamente inferiore alla media nazionale, pari a quasi il doppio (20,1%), e al dato dell'UE 28 (16,5%).

La seconda componente si focalizza, invece, sul **rischio di esclusione sociale** derivante dall'incapacità di soddisfare bisogni ritenuti essenziali per vivere una vita dignitosa, determinata dalle ristrettezze economiche in cui vive. L'indicatore sintetico di **grave deprivazione materiale** - che rileva la mancanza di possesso di specifici beni durevoli o l'impossibilità di svolgere alcune attività essenziali o di rispettare le scadenze di pagamenti ricorrenti – colloca l'Emilia-Romagna (con il 4,0% della popolazione in condizioni di grave deprivazione materiale nel 2019) in una posizione relativamente migliore sia rispetto al livello nazionale (7,4%) sia di quello europeo (5,4%), evidenziando un miglioramento rispetto al 2014 (quando la quota regionale era pari al 7,3%).

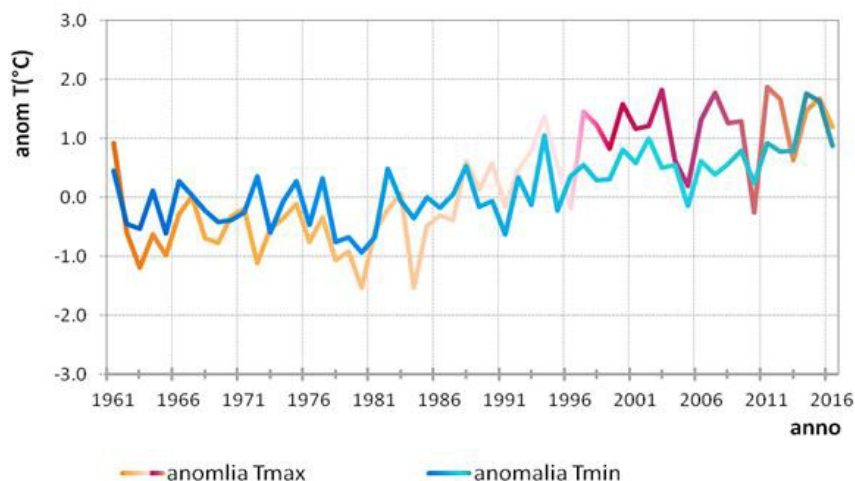
Se nel caso della misurazione della deprivazione materiale si vuole misurare un rischio di esclusione effettivo, con il terzo indicatore – la percentuale di persone che vivono in famiglie **a bassa intensità di lavoro**, ossia in cui nessuno lavora o i cui componenti sono occupati in attività lavorative in modo discontinuo e poco intenso – ci si propone di monitorare il rischio di esclusione sociale in chiave prospettica. La quota di persone che si trovano in questa condizione, in Emilia-Romagna, è pari al 4,9% della popolazione nel 2019, dato inferiore sia alla media nazionale (10,0%) sia a quella europea (8,3%).

## 1.5 Clima e ambiente

I **cambiamenti climatici** rappresentano una delle principali sfide della nostra società. Il riscaldamento globale - i cui effetti generano fenomeni estremi quali alluvioni, ondate di calore, trombe d'aria e siccità - non ha subito rallentamenti e la programmazione 2021–2027 affronta problematiche ancora più impegnative rispetto al precedente settennato.

Nel periodo 1961-2016, in Emilia-Romagna è stato riscontrato **un aumento significativo delle temperature minime e massime** sia a livello annuale che stagionale. Il trend annuo è più marcato per le massime (0.4°C per decade) che per le minime (0.2°C per decade). L'andamento temporale dell'anomalia annua di temperatura evidenzia una frequenza molto alta di casi positivi dopo il 1990. Le anomalie positive sono anche molto intense, soprattutto per le massime. Infatti, in regione, nel periodo 1991-2016 la temperatura massima annua ha registrato un aumento medio di circa 1.5°C rispetto al periodo 1961-1990 (17.8°C rispetto a 16.3°C). A livello stagionale, il segnale di incremento è più forte durante l'estate, con un trend di 0,6°C per decennio per le massime e di 0,3°C per decennio per le minime.

**FIG. 19. ANOMALIA DI TEMPERATURA IN EMILIA-ROMAGNA**



Fonte: Strategia di mitigazione e adattamento per i cambiamenti climatici della Regione Emilia-Romagna (2018)

Il trend in aumento è confermato dall'andamento degli **indicatori estremi di temperatura**, ovvero dall'aumento della durata delle onde di calore e delle notti tropicali durante la stagione estiva e la diminuzione del numero di giorni con gelo durante l'inverno.

Per quanto riguarda le **precipitazioni cumulate annue e stagionali**, l'andamento è di lieve diminuzione, eccetto l'autunno dove si mantiene una tendenza positiva. Nei valori estremi di precipitazione, è stato osservato un trend positivo del numero massimo consecutivo di giorni senza precipitazioni, soprattutto durante l'estate.

Localmente in pianura e in alcune stazioni dell'Appennino centrale si è invece notato un aumento della frequenza degli eventi di pioggia intensa.

Gli **scenari climatici** sulla regione mostrano segnali di cambiamento importanti per il periodo 2021-2050 rispetto al periodo di riferimento 1971-2000, sia in campo termico che pluviometrico.

Le proiezioni indicano un probabile aumento medio regionale delle temperature minime e massime di circa 1.5 °C in tutte le stagioni tranne l'estate, quando l'aumento medio regionale per la temperatura massima potrà essere di circa 2.5°C. Inoltre, si stimano possibili aumenti nella durata delle onde di calore e delle notti tropicali. Per quanto riguarda le precipitazioni, gli scenari evidenziano la probabile diminuzione della quantità di precipitazione in tutte le stagioni tranne che in autunno, quando potrà verificarsi un incremento medio regionale di circa il 20%.

Verso la fine del secolo, 2071-2100, le proiezioni evidenziano cambiamenti più intensi sia nel regime termico che pluviometrico.

Gli effetti del **cambiamento climatico** penalizzano le fragilità territoriali esistenti.

In Emilia-Romagna una preponderante quota delle aree residenziali regionali, delle infrastrutture, del patrimonio immobiliare e delle attività produttive è soggetta a potenziali criticità per **dissesto idrogeologico**. Il 14,6% del territorio regionale (3.277,7 km<sup>2</sup>) è interessato da aree classificate a pericolosità da frana elevata o molto elevata, mentre il 45,7 % del territorio (per una superficie complessiva di 10.252,5 km<sup>2</sup>) è soggetto a pericolosità idraulica, molto spesso in relazione al reticolo secondario di bonifica della pianura. Inoltre il territorio della regione presenta una media sensibilità alla desertificazione nelle aree pianeggianti e pedecollinari ed una bassa sensibilità in quelle collinari e montane.

Gli scenari di cambiamento climatico, prospettando un incremento degli eventi estremi, determineranno un maggiore dissesto idrologico, in relazione al più facile innesco o ripresa dei movimenti franosi e alle più frequenti piene fluviali, soprattutto nei piccoli bacini pedecollinari connessi al tessuto urbano. I lunghi periodi siccitosi previsti, le ridotte precipitazioni e le anomalie positive delle temperature determineranno condizioni di maggiore aridità che, combinate con una gestione non sostenibile, potranno accentuare il degrado del suolo e innescare processi di desertificazione.

Le variazioni stagionali di precipitazioni e temperature generano effetti anche sulla **qualità dell'aria**, che rappresenta un elemento critico a livello regionale.

Gli elevati livelli di **inquinamento da polveri**, ozono e ossidi di azoto rilevati storicamente nella pianura padana la rendono estremamente vulnerabile a qualsiasi fattore che ne possa incrementare i livelli. Questa vulnerabilità di partenza è favorita dalle condizioni climatiche tipiche della valle del Po. Il clima invernale della pianura padana è caratterizzato da frequenti condizioni di stagnazione della massa d'aria inquinata, favorite dalla assenza di vento ed inversione termica. D'altro canto, le elevate temperature e l'intensa radiazione solare favoriscono la formazione e l'accumulo di ozono durante l'estate.

La qualità dell'aria nella valle padana, oltre che dalle condizioni climatiche, è determinata dalle pressioni antropiche dovute alle emissioni inquinanti legate alla elevata densità abitativa ed alla presenza di molteplici attività umane che emettono in atmosfera sostanze inquinanti e climalteranti.

L'elevata densità di popolazione costituisce un elemento di vulnerabilità in quanto gli effetti sanitari dell'inquinamento atmosferico si ripercuotono su un numero elevato di persone. Il progressivo invecchiamento della popolazione, portando ad incremento dell'incidenza di persone con condizioni di salute maggiormente cagionevoli, costituisce un ulteriore elemento di vulnerabilità. Le colture agricole e le foreste sono vulnerabili agli elevati livelli di ozono ed alla deposizione di sostanze acidificanti, mentre gli ecosistemi acquatici, in particolare delle zone costiere di transizione, sono vulnerabili alla deposizione di sostanze eutrofizzanti legate agli elevati livelli di inquinamento.

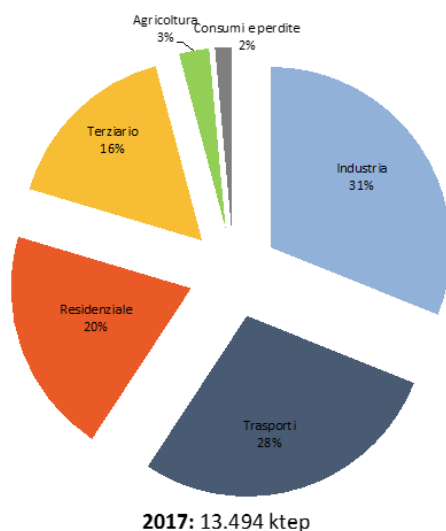
I cambiamenti climatici possono influenzare la qualità dell'aria e viceversa: svariati studi modellistici di scenari climatici futuri indicano che la concentrazione media estiva di ozono aumenterà maggiormente a sud delle alpi nel corso del XXI secolo. Questo effetto è legato alle modifiche delle dinamiche di diffusione trasporto e trasformazione chimica degli inquinanti che possono avvenire in conseguenza dei cambiamenti climatici, determinando una diversa risposta dell'atmosfera alle emissioni. Questi studi di larga scala trovano conferma in valutazioni condotte su dati locali (PAIR, Quadro conoscitivo) che mostrano come, in conseguenza dell'aumento delle temperature, la concentrazione di ozono, a parità di emissioni di precursori, potrebbe risultare superiore ai livelli attuali.

I cambiamenti climatici richiedono misure di mitigazione (riduzione delle emissioni di gas climalteranti) e adattamento (aumento della resilienza dei sistemi) e la Regione Emilia-Romagna nel 2018 si è dotata di un'apposita Strategia unitaria.

Il settore **energia** rappresenta un settore chiave da questo punto di vista, perché costituisce sia una fonte di emissione sia un'opportunità di mitigazione grazie alle fonti rinnovabili.

Nel 2018 in Emilia-Romagna la **produzione elettrica lorda complessiva** è stata di circa 22 TWh, di cui 6 TWh da fonti rinnovabili (28%).

**FIG. 20. CONSUMI FINALI LORDI PER SETTORE IN EMILIA-ROMAGNA (2017)**



Fonte: Osservatorio energia - Rapporto Energia dell'Emilia-Romagna 2019

L'Emilia-Romagna si conferma una regione energivora, grazie anche al tessuto sociale e industriale diffuso in tutto il territorio. L'evoluzione dei consumi settoriali evidenzia un costante incremento del peso del settore dei servizi sul totale (16%), accanto al recente ridimensionamento dell'industria (31%), dovuto in parte ad interventi di efficienza energetica e in parte a causa della particolare congiuntura economica di questi ultimi anni.

In termini di **fonti energetiche**, la quota prevalente di consumi è coperta storicamente dal gas naturale (43% nel 2017), con una quota rilevante coperta dai prodotti petroliferi (31%) e a seguire energia elettrica non rinnovabile (15%), fonti rinnovabili termiche (FER-C, 7%) e fonti rinnovabili elettriche (FER-E, 4%).

Lo sviluppo del **fotovoltaico** ha visto negli ultimi anni una crescita costante della potenza installata in Emilia-Romagna, che al 2018 conta su 2.031 MW, e della conseguente produzione elettrica. Con la fine degli incentivi diretti, tuttavia, si sta registrando già da alcuni anni un ridimensionamento della nuova capacità installata, che mediamente si è ormai attestata poco sopra ai 40 MW all'anno (dopo che nel 2011 si sono superati i 900 MW di nuova capacità di generazione). Gli obiettivi del **Piano Energetico Regionale** sono alla portata per quanto riguarda quelli dello scenario tendenziale (2.533 MW, in linea con gli attuali tassi di installazione del fotovoltaico in Emilia-Romagna), mentre più lontani appaiono quelli dello scenario obiettivo (4.333 MW).

La crescita dell'**eolico** in Emilia-Romagna si scontra con le limitazioni fisiche e ambientali del territorio regionale. Ad oggi sono installati solo 25 MW, e non sono previsti sviluppi particolarmente significativi: nello scenario tendenziale, infatti, si prevedono 51 MW al 2030, mentre in quello obiettivo 77 MW.

L'**idroelettrico** ha costituito, in Emilia-Romagna come in Italia, la prima e per molto tempo la più importante risorsa rinnovabile per la produzione elettrica. Nell'ultimo decennio la crescita, per quanto limitata, è stata costante: dal 2000 sono stati installati 68 MW, pari a quasi 4 MW all'anno di potenza elettrica lorda in più. Attualmente sono installati in regione 676 MW, di cui 330 MW di pompaggi puri e 346 MW di idroelettrico



“rinnovabile”. Gli obiettivi del Piano Energetico Regionale al 2030 legati alla crescita degli impianti idroelettrici “rinnovabili” sono già stati raggiunti per quanto riguarda il dato tendenziale; anche nello scenario obiettivo non si prevede una crescita sostanziale della potenza installata, arrivando a 350 MW.

Un settore particolarmente importante nella produzione elettrica in Emilia-Romagna è quello delle **bioenergie**. La regione è infatti la seconda in Italia per produzioni elettriche da questo tipo di impianti. Si tratta di impianti di combustione di biomasse solide (rifiuti biodegradabili e altre biomasse legnose), biogas e bioliquidi. Attualmente, la maggior parte della produzione proviene da impianti a biogas, a seguire centrali alimentate a bioliquidi, biomasse solide e rifiuti organici. Al 2018 sono installati in Emilia-Romagna 651 MW di impianti alimentati a bioenergie, un numero in crescita rispetto al dato 2017, quando si è registrato un secondo calo, dopo quello del 2015, nella potenza complessiva installata dopo oltre un decennio di crescita ininterrotta. Gli obiettivi del PER, sia nello scenario tendenziale che in quello obiettivo (peraltro non troppo distanti, essendo il primo a quota 742 MW e il secondo a quota 786 MW), se vengono mantenuti questi livelli di crescita risultano certamente sfidanti.

L’Emilia-Romagna, dopo un periodo di calo significativo delle **emissioni serra**, nel 2015 e nel 2016 ha visto una nuova crescita, in linea con la ripresa più sostenuta dell’economia regionale, che ha portato nel 2017 le emissioni di gas serra al -12% rispetto ai valori del 1990, a fronte di un obiettivo di riduzione del 20%.

L’obiettivo europeo di **efficienza energetica** per il 2020 del -20% è invece già stato raggiunto (essendo al -26%), in linea con quanto registrato a livello nazionale.

Per quanto riguarda le **energie rinnovabili**, l’Emilia-Romagna ha superato l’obiettivo di Burden Sharing del 8,9% al 2020; infatti il livello di copertura dei consumi finali con fonti rinnovabili si è attestato nel 2017 al 13%.

Anche le **politiche comunali** possono svolgere un ruolo chiave di fronte alle sfide climatiche e ambientali. Ad oggi in Emilia-Romagna sono 288 i Comuni che hanno realizzato un Piano di Azione per l’Energia Sostenibile - PAES (l’85% dei Comuni dell’Emilia-Romagna), corrispondenti al 94% della popolazione.

Un’importante risposta in termini di adattamento ai cambiamenti climatici e di conservazione della natura, evidenziata anche dall’emergenza sanitaria dovuta al Covid19, è offerta dal **capitale naturale** e dai servizi ecosistemici, che sono *“i benefici multipli forniti dagli ecosistemi al genere umano”*.

L’Emilia-Romagna presenta una **biodiversità** particolarmente ricca: 3.250 entità vegetali relative alla sola flora vascolare, oltre un decimo delle quali rare o minacciate a vario titolo (target per la conservazione), 350 specie di animali vertebrati con valore conservazionistico (200 di interesse comunitario tra cui 80 uccelli, tutti i chiroterteri e quasi tutti gli anfibi e i rettili) e una grande varietà di habitat, almeno 73 tipi riconosciuti di interesse comunitario.

Si tratta di un patrimonio naturale importante, quasi la metà delle specie e degli ambienti riscontrabili a livello nazionale, cui si devono aggiungere muschi, licheni, insetti e altri invertebrati finora trascurati ma oggi riscoperti per il ruolo ambientale che rivestono caratterizzando o qualificando gli habitat stessi.

Quello dell’Emilia-Romagna è un territorio, se pure ricco di natura, diffusamente antropizzato, con diverse forme di degrado e caratterizzato da frequenti barriere che ostacolano la libera diffusione degli elementi naturali.

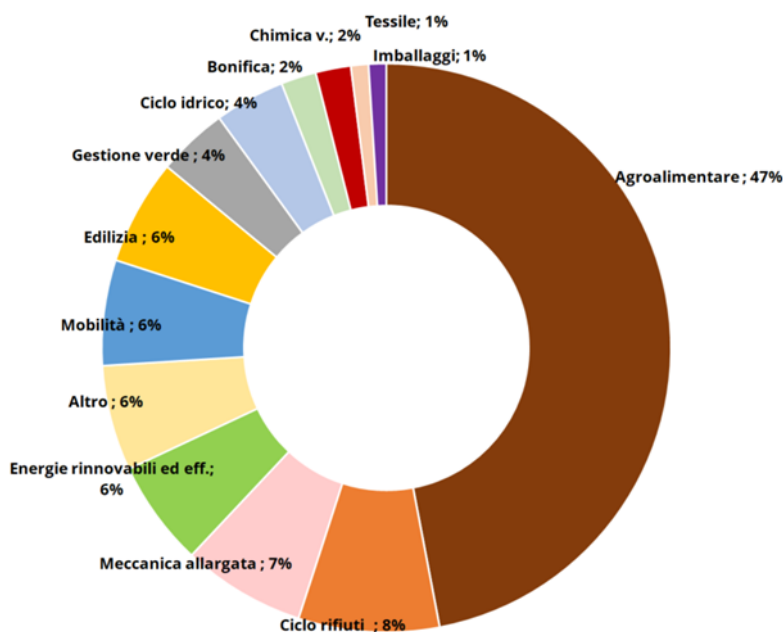
Gli habitat e le specie floristiche e faunistiche rare e minacciate, sono obiettivi di conservazione dei 158 siti della **Rete Natura 2000** (pari a 2.700 km<sup>2</sup>) presenti in regione e più in generale nelle aree protette (parchi, riserve, paesaggi protetti e aree di riequilibrio ecologico), nel quadro di una rete ecologica forse insufficiente per collegare tra loro le aree naturali meglio conservate, 3.500 kmq in tutto, corrispondenti al 15% del territorio regionale.



Il **Green Deal Europeo** sancisce che i cambiamenti climatici e il degrado ambientale sono una minaccia enorme per l'Europa e individua nella green economy la strategia economica di riferimento. Concetto che viene ripreso dal Next Generation EU, il piano per la ripresa dal Covid19, così come, a livello regionale, dal Patto per il Lavoro e per il Clima.

In Emilia-Romagna la **Green Economy** ha sempre svolto un ruolo prezioso nello sviluppo regionale, il suo trend positivo ha visto anche un significativo aumento nei numeri delle imprese che sono entrate a far parte dell'universo *green*. A maggio 2020 le aziende individuate come *green* in Emilia-Romagna sono circa 6.000<sup>11</sup>.

**FIG. 21. AZIENDE GREEN PER SETTORE IN EMILIA-ROMAGNA (MAGGIO 2020)**



Fonte: Osservatorio GreenER - aggiornamento maggio 2020

Di queste, 4.000 appartengono al settore "Industria e servizi". Considerando solo le aziende dei settori «Industria e servizi» (escluse quindi le aziende del settore forestale e le aziende agricole biologiche), si osserva ancora una prevalenza dell'Agroalimentare (22%), seguito dal Ciclo rifiuti (12%, 458 imprese), dal settore della Meccanica allargata (11%, 427 imprese) e l'Energia rinnovabile ed efficienza energetica (10%, 381 imprese). Tutti gli altri settori si assestano sotto al 10%.

Per quanto riguarda la distribuzione tra le province, la maggioranza di imprese *green* sono concentrate nella provincia di Bologna (19%), seguita da Modena (15%), Parma e Reggio Emilia (entrambe con il 13%).

Le performance economiche delle aziende green mostrano ricavi aggregati superiori ai 90 miliardi di euro per oltre 300.000 addetti complessivi. Performance superiori alla media che denotano la maggiore resilienza delle aziende green. Il valore aggiunto per addetto delle imprese green è pari a € 72.800, mentre il valore medio delle aziende regionali è di € 49.700. L'utile per addetto delle aziende green è di € 11.100, mentre quello medio regionale è di € 4.900.

Il ruolo trainante del settore agroalimentare (che considerando anche le imprese agricole raggiunge le 2.764 unità) è legato anche alle numerose aziende che possiedono la **certificazione biologica** dei propri prodotti. In Emilia-Romagna la certificazione biologica è stata ottenuta da 1.838 imprese di trasformazione.

Un importante indicatore della diffusione della green economy è dato dalle **certificazioni ambientali**, sia di organizzazione che di prodotto. A giugno 2019 in Emilia-Romagna si contano 140 registrazioni EMAS,

<sup>11</sup> Fonte: Osservatorio GreenER, 2020

concentrate prevalentemente nelle province di Parma (41) e Bologna (39). I siti certificati ISO14001 sono 2.019 (Bologna 513, Modena 269, Reggio Emilia 243).

Per quanto riguarda l'Ecolabel europeo, l'Emilia-Romagna resta stazionaria con 23 imprese detentrici di 26 licenze per prodotti e servizi, rappresentanti il 14% del totale nazionale.

I prodotti con il maggior numero di licenze Ecolabel sono le coperture dure per pavimenti; 8 licenze rappresentanti il 31% sul totale delle licenze in regione e il 100% del totale raggiunto dal comparto a livello nazionale, i prodotti di pulizia (4 licenze, pari a un contributo del 15% al totale regionale e del 29% al totale raggiunto dalla categoria a livello nazionale) i detersivi per i piatti (3 licenze, pari ad un contributo del 12% al totale regionale e del 25% al totale raggiunto dalla categoria a livello nazionale).

La regione Emilia-Romagna mantiene il primato per numero di EPD su scala nazionale (152 prodotti/servizi rappresentanti il 42% del totale). Coerentemente con il dato nazionale, il trend di crescita per l'EPD in Emilia-Romagna è stato molto positivo (+21% rispetto al 2018). Il gruppo di prodotti/servizi con il maggior numero di EPD è il settore alimentare (119 EPD, rappresentanti l'78% del totale regionale e l'83% del totale raggiunto dal comparto a livello nazionale) grazie al ruolo giocato dai big player di mercato emiliano romagnoli (Barilla, Granarolo e altri) che hanno puntato su questa certificazione di prodotto. Interessante la crescita del 300% del settore delle costruzioni e materiali che passano da 4 EPD a 24 EPD. Poiché la transizione ecologica richiede imprese sempre più responsabili e attente alle certificazioni ambientali, che necessitano di risorse e personale dedicato vista la complessità dei procedimenti, si rende necessario individuare nella fase di attuazione forme incentivanti al fine di sostenere e rilanciare un sistema imprenditoriale virtuoso.

Di particolare rilievo, all'interno della green economy, è il ruolo dell'economia circolare, che si fonda sull'efficienza delle risorse, sul recupero di materia, acqua ed energia, la chiusura dei cicli e l'eco-design.

La Regione Emilia-Romagna si è dotata nel 2015 di una **legge espressamente rivolta all'economia circolare**. Nel 2016 in Emilia-Romagna è stato avviato a recupero di materia il 70% dei rifiuti speciali prodotti (compresi i rifiuti da costruzione e demolizione), pari a 9.992.250 tonnellate. Per quanto riguarda i **rifiuti speciali avviati a recupero di energia**, le tonnellate sono state 801.386, che corrispondono al 6%. Nel medesimo periodo la produzione di rifiuti speciali è rimasta pressoché costante passando da 8.552.496 a 8.630.919 tonnellate.

Il tema dell'economia circolare trova spazio all'interno del Sustainable Development Goal (SDG) n. 12 **dell'Agenda 2030**, *Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo*, per il quale la Regione Emilia-Romagna ha registrato prestazioni positive, come indicato nel Rapporto ASviS 2018. Le prestazioni sono relative alla produzione dei rifiuti urbani, il conferimento in discarica, il tasso di raccolta differenziata e il numero di registrazioni EMAS.

## 2. Anno 2020, fine di un ciclo

La globalizzazione degli ultimi decenni ha accelerato come mai in precedenza l'integrazione economica (e non solo) delle economie di aree e Paesi anche molto lontani geograficamente, creando nuovi ponti e infrastrutture, materiali e immateriali. Come era forse prevedibile, quegli stessi meccanismi di trasmissione hanno funzionato con altrettanta efficienza quando si è trattato di veicolare da una parte all'altra del mondo un virus, il Covid-19, che nell'arco di qualche mese ha prodotto la pandemia più endemica e globale della storia. La crisi in corso si è manifestata da subito come doppio shock sul lato dell'offerta e su quello della domanda. Innescata dalle misure di contenimento e dal lockdown (che si sono rivelate fondamentali per il contenimento della diffusione dei contagi), è stata aggravata dalla contrazione del commercio globale e dei flussi turistici (soprattutto quelli dall'estero), nonché dal crollo della fiducia e dall'aumento del clima di incertezza.

Con il diffondersi della pandemia la dinamica annuale del PIL per il 2020 ha invertito il segno con riferimento a tutti i livelli territoriali, passando da un dato positivo ad uno (fortemente) negativo. Nel corso dell'anno sono state riviste periodicamente le stime previsionali, parallelamente alla comparsa di segnali di miglioramento o di peggioramento rispetto alla diffusione dei contagi e al conseguente allentamento o rafforzamento delle misure di contenimento. Il quadro macroeconomico di breve e medio termine continua a caratterizzarsi per un livello di incertezza senza precedenti. Oltre al rischio legato ai fattori sanitari, permane ancora il rischio di un più marcato deterioramento del contesto internazionale e un possibile riaccendersi di tensioni finanziarie.

Il 2020 rappresenta la fine di un ciclo economico positivo, che - come già accennato precedentemente - in Emilia-Romagna era iniziato nel 2014 e si era sviluppato nell'arco dei successivi sei anni (fino al 2019), durante i quali l'economia regionale era cresciuta dell'8,0% (rispetto al 2013), recuperando pienamente i livelli pre-2008.

Quasi tutti i settori economici sono stati danneggiati dalla crisi generata dal Covid, sebbene con intensità e cadenza temporale asimmetrica. Solo i settori ad alta tecnologia (come la farmaceutica, il biomedicale e l'ICT) ne stanno risentendo in misura minore o, in alcuni casi, stanno sperimentato persino un ampliamento delle opportunità e delle quote di mercato.

A livello regionale, i **dati delle indagini congiunturali di Unioncamere Emilia-Romagna** confermano come la caduta si è avviata a marzo, conseguentemente all'introduzione della sospensione delle attività e delle possibilità di spostamento delle persone, ma si è accentuata nel corso del secondo trimestre. A partire da luglio si è osservata una progressiva ripartenza, che comunque non ha consentito - se non in alcuni casi - di eguagliare i volumi registrati nel medesimo periodo del 2019. **Nell'Industria in senso stretto**, la produzione industriale ha fatto segnare una prima contrazione nel primo trimestre dell'anno (-10,4% rispetto al 2019), accentuatasi nel secondo trimestre (-19,4%) e proseguita nel terzo (-6,7%) e nel quarto trimestre (-5,0%), sebbene con un contenimento delle perdite<sup>12</sup>. Su base annua, nel 2020 il calo della produzione è stata pari al 10,4% rispetto all'anno precedente.

**Per quanto riguarda le Costruzioni**, invece, i primi due trimestri dell'anno si sono caratterizzati per una variazione negativa di uguale valore del fatturato (tra il -10,5% / -10,2% rispetto al 2019) e un recupero nel corso del terzo trimestre (-3,1%), ma soprattutto nel quarto trimestre (-1,5%)<sup>13</sup>, che ha permesso di chiudere l'anno con una contrazione attorno al -6,3% su base annua.

---

<sup>12</sup> Unioncamere Emilia-Romagna, Congiuntura industriale in Emilia-Romagna, 4° trimestre 2020,

<sup>13</sup> Unioncamere Emilia-Romagna, Congiuntura delle costruzioni in Emilia-Romagna, 4° trimestre 2020.

I mesi estivi hanno ridimensionato il bilancio negativo anche per quanto riguarda le **vendite delle imprese regionali del commercio al dettaglio** (-2,4% rispetto al terzo trimestre 2019), bilancio provvisorio che aveva visto una prima contrazione tendenziale del -8,3% nei primi tre mesi dell'anno e un aggravamento nel corso del secondo trimestre (-13,1%), in pieno lockdown. Nel quarto trimestre, infine, la contrazione delle vendite si è nuovamente accentuata (-3,1% su base tendenziale, ossia rispetto al quarto trimestre 2019), contribuendo a far chiudere l'anno al settore con una variazione del -6,7% rispetto al 2019. La diminuzione dei ricavi è stata più intensa per il commercio al dettaglio non alimentare (-12,4% su base annua) e per gli esercizi più piccoli (-10,0% su base annua per quelli con meno di 5 addetti)<sup>14</sup>.

La diffusione della pandemia a livello mondiale ha condizionato pesantemente anche il commercio internazionale. Osservando l'andamento dei **flussi commerciali con l'estero dell'Emilia-Romagna** a livello trimestrale, si evidenzia come la perdita più consistente (sia in termini congiunturali che tendenziali) si sia determinata nel corso del secondo trimestre dell'anno, in corrispondenza del primo lockdown. Già nei primi tre mesi dell'anno, in Emilia-Romagna, si era riscontrata una diminuzione sia delle esportazioni (-2,7% rispetto al I trimestre 2019), sia delle importazioni (-7,0%), per effetto del rallentamento degli scambi commerciali verificatosi da fine febbraio in poi, ma la contrazione è stata ben più intensa tra aprile e giugno, con una variazione negativa a doppia cifra (-25,3% l'export; -20,5% l'import). A partire dal terzo trimestre 2020, come osservato per altre variabili, anche per quanto riguarda il commercio estero si è osservata una parziale ripresa, che è proseguita anche negli ultimi tre mesi dell'anno, consentendo di chiudere il 2020 con un bilancio meno negativo di quanto previsto inizialmente. In regione, la dinamica tendenziale tra luglio e settembre ha visto una contrazione molto più contenuta sia per le esportazioni (-2,9% rispetto al III trimestre 2019), sia per le importazioni (-5,4%). Un ulteriore miglioramento, infine, ha interessato il IV trimestre 2020, con una variazione rispetto al medesimo periodo dello scorso anno ancora più contenuta (-1,5% l'export; -1,6% l'import). Nei dodici mesi del 2020 l'Emilia-Romagna ha esportato 61.148 milioni di euro di beni e servizi (a valori correnti), in calo dell'8,2% rispetto al 2019 (-5.473 milioni di euro), in linea con il calo del Nord Est (-8,2%) e meglio di quanto registrato a livello nazionale (-9,7%).

In termini di **volume di lavoro svolto**, l'effetto immediato dell'adozione delle misure di contenimento della mobilità e l'instaurazione della fase di lockdown, è consistito nella **riduzione delle ore lavorate** (e quindi delle relative unità di lavoro equivalenti a tempo pieno). Una quota significativa di imprese ha dovuto sospendere l'attività e collocare i propri lavoratori in cassa integrazione per una fase più o meno lunga a seconda dei settori di appartenenza e delle situazioni specifiche a livello aziendale. In assenza di dati per il livello regionale, è comunque esplicativo il quadro che emerge a livello nazionale. Tra marzo ed aprile, in conseguenza del lockdown, si è riscontrata una caduta vertiginosa delle ore lavorate (con un valore medio di 25,5 ore settimanali, 10,5 in meno di quelle di un anno prima) e un aumento a doppia cifra degli occupati assenti nella settimana (+22,7% a marzo e +28,3% su base tendenziale). Da maggio in poi le ore lavorate hanno ripreso gradualmente a crescere, riportandosi quasi al livello del 2019 a partire da agosto. Il riacutizzarsi del numero dei contagi negli ultimi mesi dell'anno e il conseguente inasprimento delle misure di contenimento hanno congelato i progressi e il pieno recupero sia in termini di ore lavorate nella settimana sia per quanto riguarda la quota di occupati assenti<sup>15</sup>.

Se l'impatto sulle ore lavorate e le unità di lavoro è stato immediatamente evidente, per quanto riguarda l'andamento del numero di occupati si deve evidenziare un effetto distorsione determinato dal combinato disposto dei provvedimenti adottati a livello nazionale in risposta alla crisi, a partire dall'introduzione del divieto di licenziamento per ragioni economiche, fino all'ampia disponibilità degli ammortizzatori sociali.

---

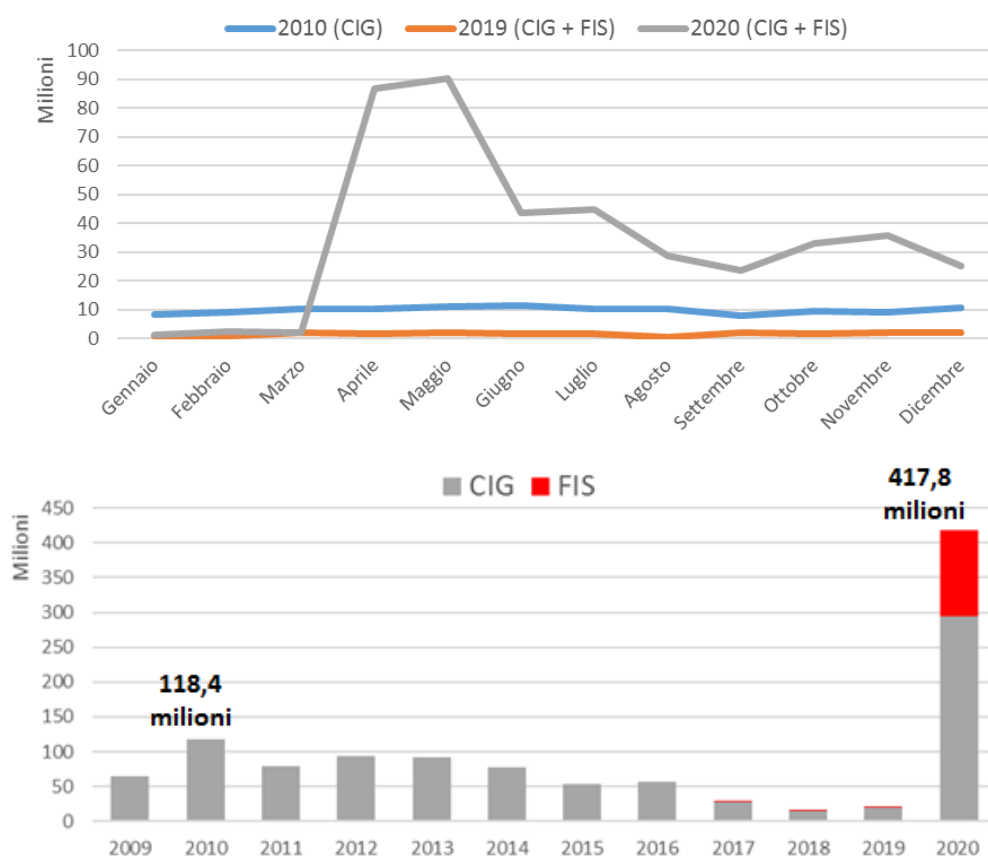
<sup>14</sup> Unioncamere Emilia-Romagna, Congiuntura del commercio in Emilia-Romagna, 4° trimestre 2020.

<sup>15</sup> ISTAT, Occupati e disoccupati mensili, Statistiche flash, 1 febbraio 2021.

Per quanto riguarda i licenziamenti, con il D.L. 18/2020 (“Cura Italia”) è stato introdotto il “**blocco dei licenziamenti economici**”, inizialmente fino alla data del 17 maggio, successivamente esteso con vari provvedimenti successivi fino alla primavera 2021. Questo provvedimento ha avuto un impatto evidente sulla dinamica dei licenziamenti: prendendo in considerazione i dati elaborati da INPS nell’ambito dell’Osservatorio del precariato, che si riferiscono al settore privato extra-agricolo, in Emilia-Romagna tra marzo e settembre 2020 le cessazioni di natura economica dei soli contratti a tempo indeterminato si sono ridotte di quasi il 59% rispetto allo stesso periodo dell’anno precedente.

Per quanto riguarda gli **ammortizzatori sociali**, invece, a seguito dell’emergenza sanitaria è stata introdotta una specifica causale Covid-19 per quanto riguarda la CIG ordinaria, la CIG in deroga, il Fondo di integrazione salariale (assegno ordinario), i Fondi di solidarietà bilaterali (FIS) e la Cassa Integrazione speciale per gli operai e impiegati a tempo indeterminato dipendenti di imprese agricole (CISOA). L’eccezionalità della situazione è ben descritta dal confronto tra il numero di ore di CIG e FIS autorizzate complessivamente per tutti i settori nel corso del 2020 rispetto agli anni passati: a fronte dei 417,8 milioni di ore autorizzate tra gennaio e dicembre, si consideri che nel corso del 2010, anno record prima del 2020, le ore complessivamente autorizzate erano state in tutto 118,4 milioni.

**FIG. 22. NUMERO DI ORE AUTORIZZATE CIG E FONDI DI SOLIDARIETA’ IN EMILIA-ROMAGNA**  
*Ore autorizzate nel 2020 (gennaio-dicembre), confronto con gli anni precedenti*



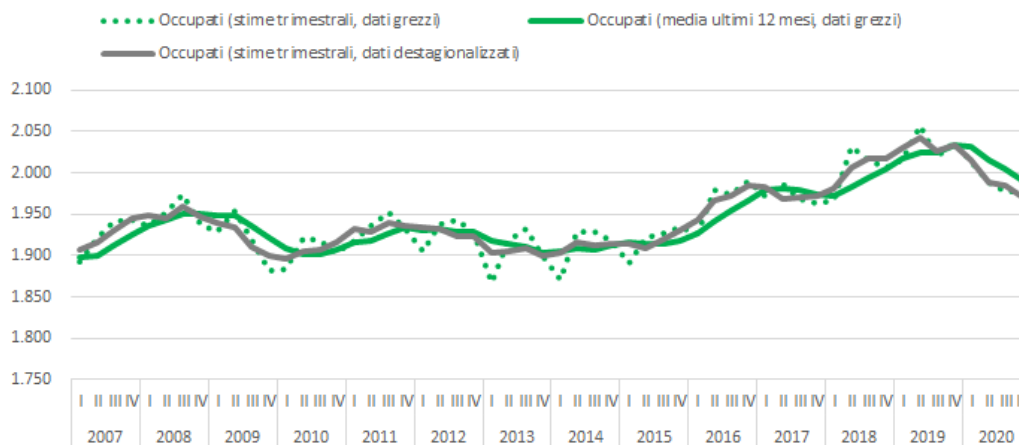
Fonte: elaborazione su dati INPS

L’andamento del mercato del lavoro regionale nella media 2020, come si rileva dalle stime della Rilevazione ISTAT sulle forze di lavoro, rappresenta la sintesi delle dinamiche trimestrali, fortemente e diversamente influenzate dalla pandemia. Anche nel quarto trimestre 2020, come nei precedenti, le dinamiche del mercato del lavoro sono state fortemente condizionate e distorte dalle misure straordinarie adottate a livello nazionale per rispondere alla crisi, innanzitutto dal massiccio ricorso agli ammortizzatori sociali e dall’introduzione di varie deroghe normative, tra cui quella sul divieto di licenziamento per ragioni oggettive.

Nella media del 2020, il **numero di occupati (15 anni ed oltre)** in regione risulta in calo di 42,8 mila rispetto al 2019 (-2,1%), mentre le **persone in cerca di occupazione 15 anni ed oltre** sono stimate in leggera crescita (+1,4 mila, pari a +1,2% rispetto allo scorso anno). La pandemia e le misure di contenimento della mobilità adottate a livello nazionale e territoriale hanno determinato una fuoriuscita di numerose persone dalle forze di lavoro, con un conseguente aumento della **popolazione inattiva** (+50,9 mila unità rispetto al 2019, pari ad una crescita del 3,0%).

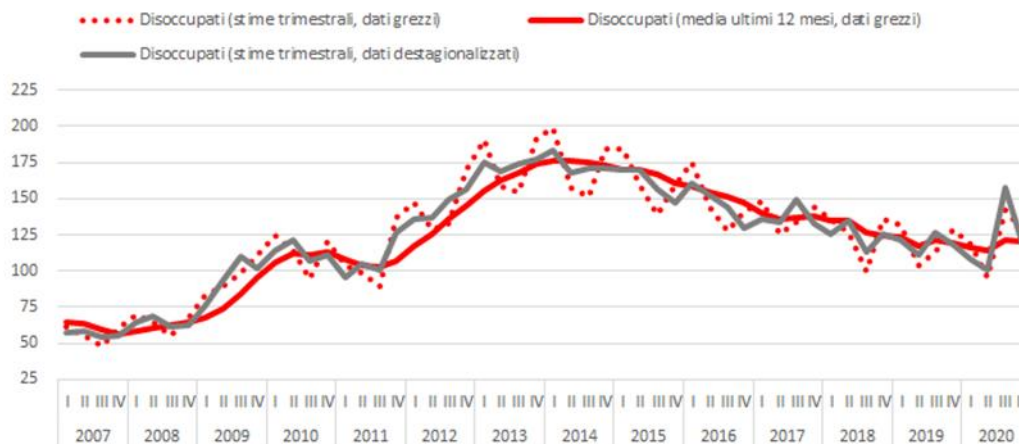
**FIG. 23. NUMERO DI OCCUPATI IN EMILIA ROMAGNA**

*Dati trimestrali (grezzi e destagionalizzati\*) e media mobile (su 4 periodi, dati grezzi) - valori in migliaia*



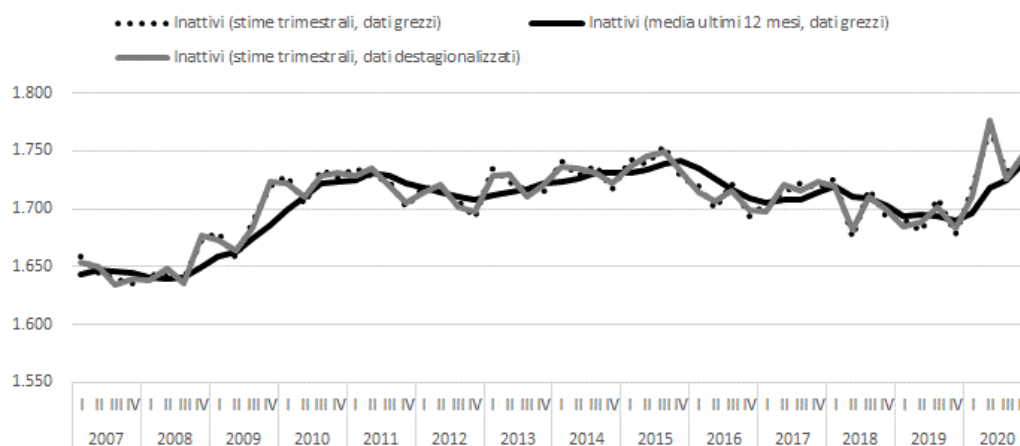
**FIG. 24. PERSONE IN CERCA DI OCCUPAZIONE IN EMILIA ROMAGNA**

*Dati trimestrali (grezzi e destagionalizzati\*) e media mobile (su 4 periodi, dati grezzi) - valori in migliaia*



**FIG. 25. POPOLAZIONE INATTIVA (15 ANNI E OLTRE) IN EMILIA ROMAGNA**

*Dati trimestrali (grezzi e destagionalizzati\*) e media mobile (su 4 periodi, dati grezzi) - valori in migliaia*



*\* destagionalizzazione realizzata a partire dalle stime ufficiali di ISTAT attraverso la procedura TRAMO-SEATS, elaborata attraverso il software JDemetra+ (versione 2.2.2).*

*Fonte: elaborazioni su dati ISTAT*

**Gli oltre 40 mila occupati persi rispetto al 2019 si concentrano nell'Industria in senso stretto e nel settore del Commercio, alberghi e ristoranti**, il più in sofferenza a causa delle restrizioni conseguenti alla pandemia. Nell'Industria si registra un decremento rispetto al 2019 di 27,5 mila occupati (-5,0%), mentre nel Commercio, alberghi e ristoranti di 25,7 mila occupati (-6,7%). Complessivamente stabile l'occupazione nelle Costruzioni e negli Altri servizi.

La **dinamica dell'occupazione nell'anno della pandemia è stata fortemente asimmetrica**, penalizzando maggiormente i gruppi più fragili e meno tutelati, come ad esempio i lavoratori autonomi e i dipendenti con contratti a termine; le donne e i lavoratori più giovani.

La diminuzione degli occupati regionali, nella media 2020, ha infatti interessato maggiormente:

- i lavoratori indipendenti (-3,4%) rispetto ai dipendenti (-1,7%), confermando il trend di lungo periodo;
- tra i dipendenti, sono diminuiti i lavoratori a tempo determinato (-35,1 mila, pari a -13,0%), mentre hanno tenuto quelli con contratto a tempo indeterminato (+7,7 mila unità, pari a +0,6%), protetti anche dal divieto di licenziamento;
- le donne (-3,2%, corrispondenti a 29,3 mila occupate in meno) rispetto agli uomini (-1,2%, pari a 13,5 occupati in meno);
- i più giovani rispetto alle classi più mature (gli occupati under 24 sono calati in media del 9,9%).

Gli indicatori del mercato del lavoro rispecchiano le dinamiche qui presentate. Il **tasso di occupazione 15-64 anni** nel 2020 assume in Emilia-Romagna il valore del 68,8%, dal 70,4% del 2019 (-1,6 punti percentuali). La contrazione risulta più intensa per le donne (-2,1 punti percentuali sul 2019) e per i giovani 15-29 anni (-2,7 punti percentuali sul 2019).

Il **tasso di disoccupazione 15 anni ed oltre** nel 2020 sale al 5,7% dal 5,5% del 2019. L'incremento risulta più significativo se calcolato con riferimento alle donne (+0,3 punti percentuali) e soprattutto ai giovani 15-24 anni (+2,7 punti percentuali).

Rispetto al 2019 è cresciuto il **tasso di inattività 15-64 anni** (dal 25,4% del 2019 al 27,0% del 2020) e calato quello di attività (dal 74,6% al 73,0%). Leggermente più intenso l'aumento dell'inattività per le donne (+2,0 punti percentuali).

La pandemia ha avuto un impatto significativo anche sul **numero dei NEET (15-34 anni)**, che in Emilia-Romagna sono stimati nel 2020 attorno a 141,7 mila unità, in crescita di 12,7 mila persone rispetto al 2019 (+9,9%). L'incidenza percentuale sulla popolazione di 15-34 anni è conseguentemente aumentata, passando dal 15,3% del 2019 al 16,6% del 2020, dato che si mantiene al di sotto del valore del Nord (17,5%) e del livello

nazionale (25,1%). Anche in questo ambito, le donne sono state maggiormente penalizzate: l'incidenza dei NEET nell'ambito della componente femminile, infatti, è aumentata di oltre 3 punti percentuali, arrivando nel 2020 al 22,7% (a fronte del 10,9% tra gli uomini).

Focalizzando l'attenzione sulla componente di lavoro dipendente, che rappresenta circa l'80% dell'occupazione regionale, si rileva che con l'avvio del *lockdown* il numero di attivazioni di nuovi contratti in regione si è ridotto sia su base tendenziale (rispetto ad un anno fa) sia su base congiunturale (rispetto al mese precedente).

I **flussi destagionalizzati regionali**, elaborati a partire dagli archivi SILER sulle Comunicazioni Obbligatorie, hanno fatto segnare una variazione congiunturale dei nuovi contratti di lavoro pari a -34,1% a marzo e a -38,4% ad aprile, mese in cui si è toccato il punto di minimo storico (25,1 mila attivazioni, come dato grezzo, ovvero il 67,8% in meno rispetto al mese di aprile del 2019). Una traiettoria simile si è registrata con riferimento alle cessazioni dei rapporti di lavoro, pur con minore intensità, anche per effetto della sospensione dei licenziamenti introdotta dal Governo in primavera e poi rinnovata per i mesi successivi. Alla caduta dei flussi è corrisposta una diminuzione delle posizioni lavorative<sup>16</sup>, che è stata particolarmente intensa nei due mesi di lockdown (-13,3 mila le posizioni perse a marzo e -15,7 mila in aprile, come saldi destagionalizzati).

Con la riapertura progressiva delle attività, a partire dal 4 maggio si è rilevata una ripresa del numero di attivazioni, +41,5% a maggio (rispetto al mese di aprile) e +26,7% a giugno, pur mantenendosi comunque ad un livello significativamente inferiore a quello del 2019. Il mese di giugno (secondo i nuovi dati aggiornati a seguito del processo di «bonifica» degli archivi derivante dalla rilevante operazione di unificazione dei SILER provinciali) evidenzia il cambio di segno del saldo attivazioni-cessazioni, diventando positivo per poco più di 2,6 mila posizioni di lavoro, avviando pertanto il recupero delle perdite dei mesi precedenti (-33,5 mila unità tra fine febbraio e fine giugno).

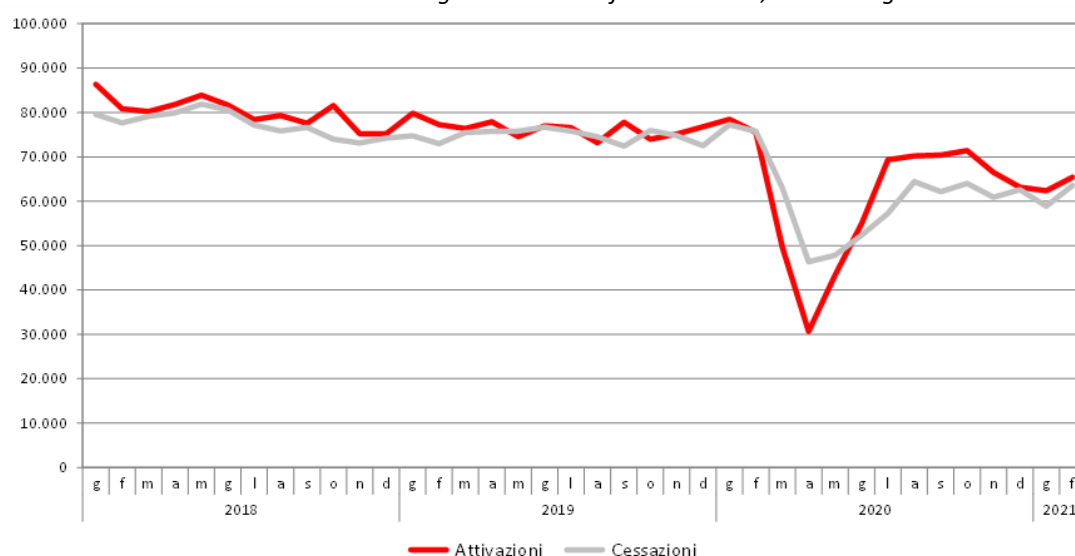
Nel terzo trimestre 2020 si è osservato un rafforzamento del segnale congiunturale, che ha avuto un impatto positivo anche sul saldo destagionalizzato delle posizioni lavorative. Le attivazioni erano cresciute del 26,3% a luglio su base congiunturale (ossia rispetto al mese precedente), mentre erano rimasti sostanzialmente stazionari ad agosto (+1,2% rispetto a luglio) e a settembre (+0,3%). Le posizioni di lavoro sono cresciute, cumulando nel trimestre altre nuove 26,1 mila posizioni di lavoro (come saldo destagionalizzato): +12,1 mila a luglio, +5,8 mila ad agosto e +8,2 mila a settembre.

---

<sup>16</sup> Le posizioni di lavoro dipendente sono misurate come saldo tra attivazioni e cessazioni di contratti (rilevate attraverso le comunicazioni obbligatorie del SILER); come tale il saldo delle posizioni lavorative relativo ad un certo intervallo di tempo, rappresenta la variazione assoluta dello stock delle posizioni nello stesso arco di tempo. Si tenga conto, inoltre, che le posizioni di lavoro non corrispondono al numero degli occupati (teste), dal momento che un singolo lavoratore può essere titolare di più contratti di lavoro contemporaneamente.



**FIG. 26. ATTIVAZIONI E CESSAZIONI DEI RAPPORTI DI LAVORO DIPENDENTE NEL TOTALE ECONOMIA (a)  
IN EMILIA-ROMAGNA. Periodo gennaio 2018 – febbraio 2021, dati destagionalizzati**



(a) escluso lavoro intermittente ed escluse le attività svolte da famiglie e convivenze (lavoro domestico).

Fonte: elaborazioni su dati SILER

Nel quarto trimestre, la dinamica congiunturale delle assunzioni si è mantenuta positivamente flebile ad ottobre (+1,4% rispetto al mese precedente), per poi diventare negativa a novembre e a dicembre 2020 (rispettivamente -6,9% e -5,0%), conseguentemente alle nuove misure di confinamento imposte dalla «seconda ondata» pandemica di fine anno.

Il livello delle nuove attivazioni si è progressivamente avvicinato al dato pre-lockdown di febbraio, passando dal 40,6% di aprile, al 72,7% di giugno, fino al 94,5% di novembre, per poi calare di alcuni punti percentuali negli ultimi due mesi del 2020 (88,0% a novembre e 83,6% a dicembre).

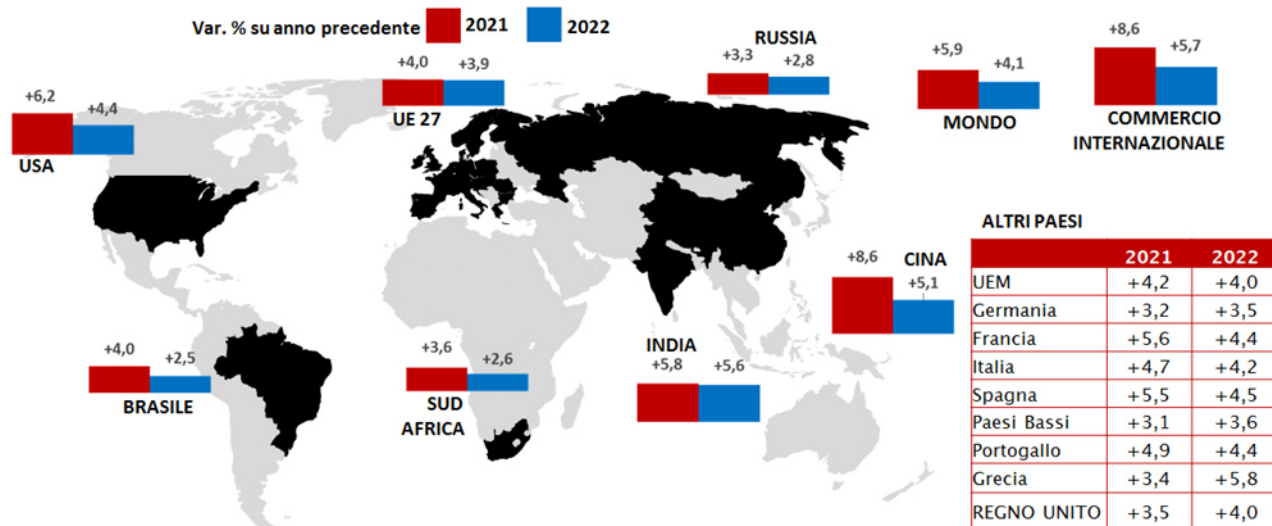
Tra ottobre e dicembre il saldo delle posizioni lavoratori si è mantenuto positivo, consentendo il completo recupero delle posizioni perse in precedenza già ad ottobre (36,1 mila le posizioni in più tra giugno a ottobre 2020). Complessivamente negli ultimi tre mesi dell'anno sono state create quasi 13,6 mila nuove posizioni lavorative, che hanno consentito di chiudere il 2020 con un bilancio positivo (almeno dal punto di vista quantitativo) per 9,8 mila unità.

### 3. Scenario previsionale di medio-termine

Il 2020 si è chiuso con un bilancio meno negativo di quanto previsto in alcune fasi dello scorso anno. Gli scenari di primavera elaborati da Prometeia, stimano che - a fronte di una contrazione del 3,9% del **PIL reale mondiale** - i paesi industrializzati siano stati quelli maggiormente penalizzati (-5,1% rispetto al -3,0% dei paesi emergenti), con significativi divari e livelli di intensità da paese a paese, conseguenti alla differente diffusione dei contagi, all'impatto delle restrizioni ed alla stessa struttura produttiva. Così, ad esempio, gli USA hanno ridotto meglio dell'Unione Europea le perdite causate dalla pandemia, con il PIL reale ridottosi rispettivamente del 3,5% e del 6,9%. Tra le grandi economie mondiali, solo la Cina è riuscita a chiudere il 2020 con un dato positivo (+2,2% rispetto al 2019). Una eterogeneità significativa si è rilevata anche all'interno dell'UE, dove i paesi maggiormente colpiti sono stati quelli mediterranei: -11,0% in Spagna, -8,9% in Italia, -8,2% in Francia. Pesante il bilancio anche per il Regno Unito (-9,7%).

La **ripresa prevista per il 2021** interesserà tutti i principali paesi, con livelli di intensità differenti. La Cina - che sembra aver recuperato prima e meglio degli altri - dovrebbe riprendere una crescita con tassi sostenuti (+8,6% rispetto al 2020), grazie soprattutto alla spinta fornita dalla domanda interna (minore l'apporto delle esportazioni). Grazie al forte supporto della politica di bilancio della nuova amministrazione americana, gli USA potrebbero crescere del 6,2%, più dell'UEM (+4,2%) e dell'UE 27 (+4,0%), dove anche i segnali congiunturali mostrano una ripresa ancora fragile. Tra i paesi europei, Francia e Spagna dovrebbero far segnare la dinamica più intensa (rispettivamente pari a +5,6% e +5,5%). Il PIL reale dell'Italia potrebbe crescere attorno al +4,7%, più di quanto stimato sia per il Regno Unito (+3,5%) - che, grazie ad una efficiente vaccinazione della popolazione, sembra comunque ben avviato al recupero della normale quotidianità - sia per la Germania (+3,2%), su cui pesano le difficoltà di inizio 2021 (prolungamento lockdown, lentezza del piano vaccinale, difficoltà nelle forniture dei semiconduttori per l'Automotive).

FIG. 27. STIME PREVISIONALI DEL PIL REALE PER IL BIENNIO 2021-2022

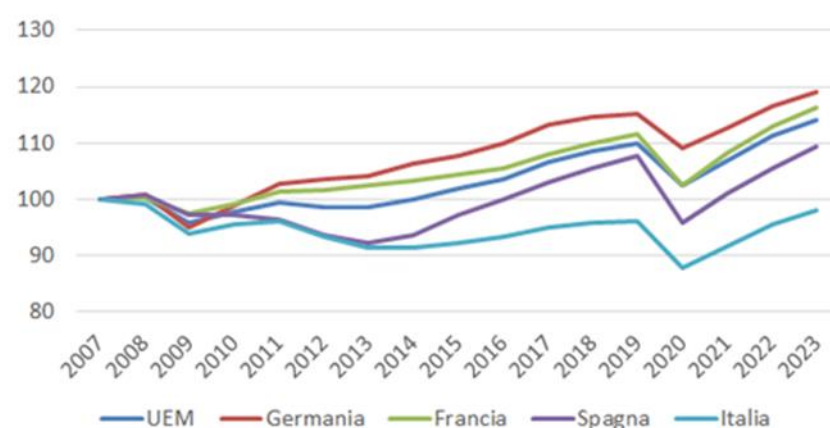


Fonte: elaborazione su dati Prometeia (Rapporto di previsione, marzo 2021)

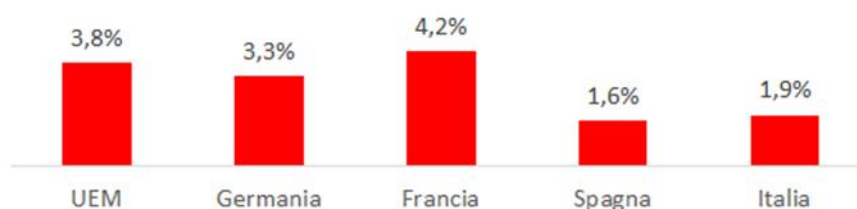
Secondo i nuovi scenari previsionali 2020, nei principali Paesi europei il recupero dei livelli pre-Covid (2019) del PIL reale dovrebbe avvenire tra il 2022 e il 2023. L'Area Euro, la Germania e la Francia potrebbero tornare ai livelli 2019 già nel 2022, facendo segnare a fine 2023 una crescita del proprio PIL reale pari al +3,8%, +3,3% e +4,2% rispetto al 2019. In Italia e Spagna, invece, il recupero dovrebbe verificarsi nel corso del 2023, anno in cui si stima rispettivamente una variazione pari a +1,9% e +1,6% rispetto al PIL reale del 2019.

**FIG. 28. DINAMICA DEL PIL REALE IN ITALIA, GERMANIA, FRANCIA E SPAGNA**

Numero indice 2015 = 100



variazione % 2023/2019



Fonte: elaborazione su dati Prometeia (Rapporto di previsione, marzo 2021)

Per l'Emilia-Romagna, l'edizione degli scenari previsionali di primavera elaborati da Prometeia (SEL, aprile 2021) ha consolidato la stima per il 2020, rivedendo in leggero miglioramento la previsione precedente e confermando la ripresa per il 2021 e 2022.

Il **PIL reale dell'Emilia-Romagna** dovrebbe essersi contratto del 9,0% rispetto al 2019 (rispetto al -9,2% stimato all'inizio dell'anno), in linea con la dinamica nazionale (-8,9%). Tra le altre regioni del Centro-Nord, la variazione negativa si attesta attorno al -8,9% in Veneto, al -9,3% in Toscana, al -9,4% sia in Lombardia che in Piemonte.

Rispetto alle **componenti della produzione**, da segnalare in regione la contrazione a doppia cifra delle spese per **consumi delle famiglie** (-12,0% rispetto al 2019, a valori reali). Significativo anche il crollo degli **investimenti fissi lordi** (-8,7%), quasi un punto superiore alla stima di gennaio. La revisione delle stime (in questo caso in miglioramento) ha riguardato anche la componente della **domanda estera**: le esportazioni regionali sono calate del 7,7% rispetto al 2019 (a fronte del -9,5% degli scenari di inizio anno), mentre le importazioni hanno chiuso l'anno con un più contenuto -4,8%.

Grazie anche al massiccio ricorso di misure straordinarie in risposta alla crisi, il **reddito disponibile delle famiglie** ha contenuto le perdite (-2,6%, sempre a valori concatenati).

A **livello settoriale**, il bilancio per il 2020 è stato particolarmente negativo per l'Industria in senso stretto, dove il valore aggiunto reale dovrebbe essersi ridotto del 10,3% rispetto al 2019 e le unità di lavoro a tempo pieno equivalente del 12,9%. Di poco più contenuta la contrazione del valore aggiunto reale dei Servizi (-8,4%), che però hanno subito una riduzione del 10,4% delle unità di lavoro. Più contenute le perdite delle Costruzioni (-5,3% il valore aggiunto; -9,6% le unità di lavoro).

Questi dati confermano che la crisi del 2020 sarà sicuramente più intensa di quella del 2009. Non si tratta di una specificità dell'Emilia-Romagna, ma un dato sostanzialmente omogeneo a livello internazionale e tra tutte le regioni italiane. A differenza della crisi del 2008/2009, che aveva interessato inizialmente il settore

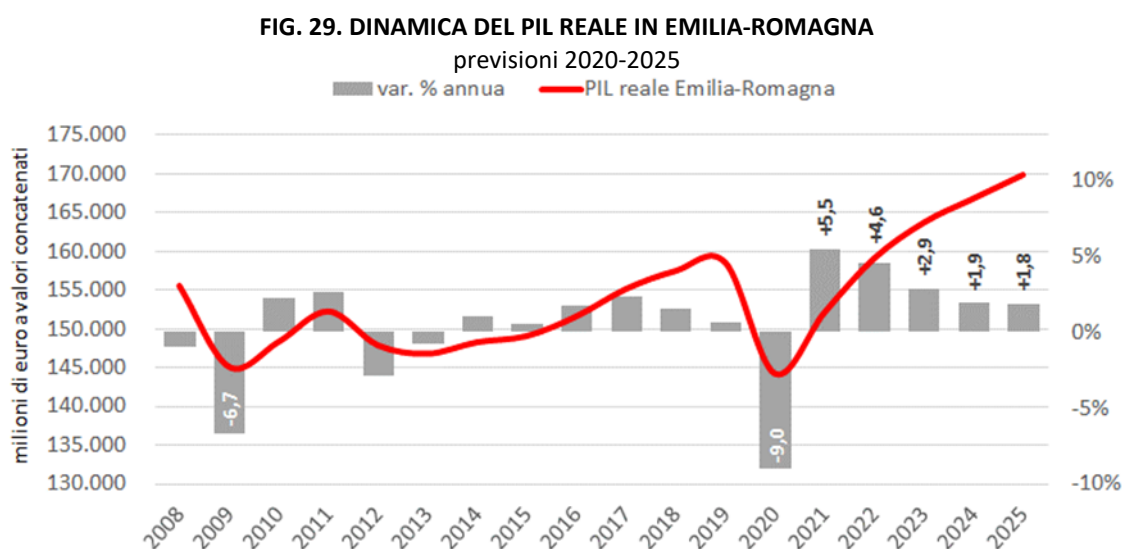
della finanza e si era poi diffusa anche nell'economia reale, quella originata dal Covid-19 è stata fin dall'inizio una crisi dell'economia reale, determinata dall'imposizione di blocchi di attività e quarantene, che hanno avuto un impatto negativo sia sull'offerta sia sulla domanda. Nel primo caso, un canale di propagazione diretto è rappresentato dal blocco dell'offerta, conseguente alla chiusura di alcune attività in determinati territori o settori, o alla sospensione dell'attività a causa di ritardi nell'approvvigionamento di materie prime o beni intermedi, anche dall'estero, o alla rottura delle catene globali del valore causata dal blocco delle attività in altri Paesi. Lo shock sulla domanda, invece, si è propagato attraverso una riduzione e ricomposizione della spesa delle famiglie italiane, l'azzeramento totale dei flussi turistici interni e dall'estero, la riduzione della domanda estera di prodotti italiani.

Per il **2021**, *Prometeia* conferma il **forte rimbalzo della produzione regionale**, stimata in crescita del 5,5% in Emilia-Romagna, allo stesso livello del Veneto (qualche punto decimale inferiore la dinamica per la Lombardia, pari al +5,2%, e per il Piemonte, +5,0%), al di sopra del dato nazionale (+4,7%).

Grazie ad una dinamica sostenuta anche nel 2022 (+4,6% rispetto al 2021), **l'Emilia-Romagna potrebbe raggiungere e superare il livello di PIL pre-Covid già nel corso del prossimo anno** (con le previsioni attuali, il PIL reale regionale dovrebbe chiudere il 2022 con un +0,3% rispetto al dato 2019).

Nel 2021 la ripresa interesserà tutte le componenti del PIL. In regione si prevede un aumento del 14,0% per gli **investimenti fissi** (valore più alto tra le regioni), la cui dinamica beneficerà dei fondi del *Next Generation EU*, e del 12,7% delle **esportazioni** (grazie ad una piena ripresa del commercio internazionale, previsto in crescita del +8,9%). Positiva, ma più contenuta, la dinamica dei **consumi finali interni** (+4,1%).

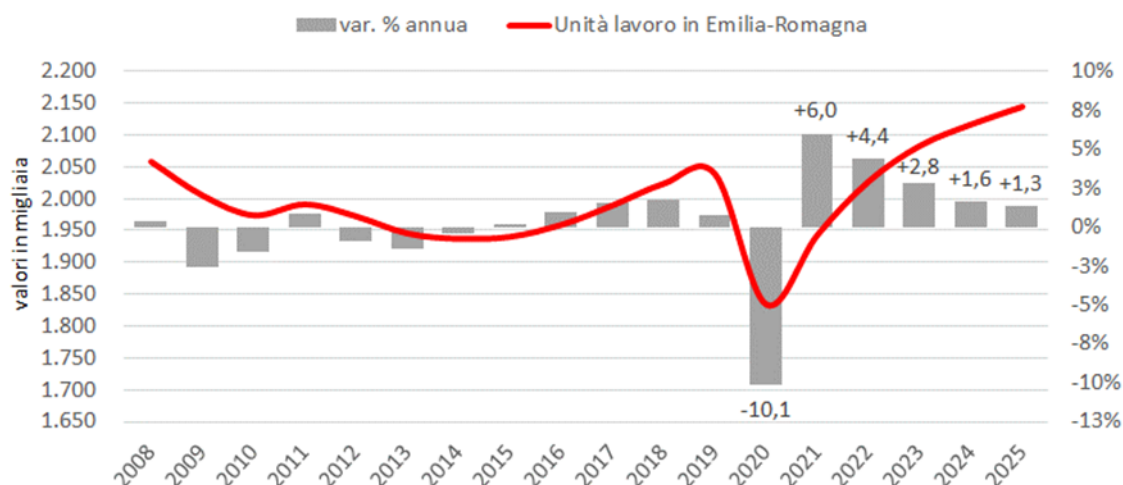
A **livello settoriale**, la ripresa dell'industria (+9,3% il valore aggiunto; +8,2% le unità di lavoro) dovrebbe fornire un contributo fondamentale all'economia regionale. Le Costruzioni, grazie anche al superbonus, potrebbero vedere una crescita anche più intensa (+11,6% il valore aggiunto; +10,0% le unità di lavoro). Più contenuta la dinamica positiva dei Servizi.



Fonte: elaborazione su dati Prometeia (*Scenari Economie Locali*, aprile 2021)

Come già evidenziato, l'effetto immediato dell'adozione delle misure di contenimento della mobilità e l'instaurazione della fase di lockdown, è consistito nella riduzione delle ore lavorate (e quindi delle relative unità di lavoro equivalenti a tempo pieno). Nonostante la leggera ripresa osservata a partire da maggio, e rafforzatasi nel corso del terzo trimestre, il 2020 dovrebbe essersi chiuso con una contrazione del 10,1% delle **unità di lavoro**, che verranno parzialmente recuperate nel 2021 (+6,0%). Stando alle attuali previsioni, il recupero del livello pre-Covid potrebbe avvenire nel corso del 2023.

**FIG. 30. DINAMICA DELLE UNITÀ DI LAVORO IN EMILIA-ROMAGNA**  
previsioni 2020-2025



Fonte: elaborazione su dati Prometeia (Scenari Economie Locali, gennaio 2021)

Per quanto riguarda il **mercato del lavoro**, nel corso dell'anno l'occupazione potrebbe ridursi ulteriormente, anche se con intensità inferiore a quella rilevata nel 2020. Restano valide le precauzioni rispetto alle stime previsionali in materia di mercato del lavoro, che incorporano margini di incertezza più ampi e sono fortemente dipendenti dalla durata di alcune misure adottate nel corso del 2020 in risposta alla pandemia e progressivamente prorogate nei mesi successivi (es. divieto licenziamento per ragioni oggettive e disponibilità di ammortizzatori sociali).

L'effetto più importante che ci si attende nel corso del 2021 riguarda il rientro nelle forze di lavoro di una parte delle persone che nel 2020 avevano perso il lavoro ed erano confluite all'interno della componente inattiva della popolazione, con un conseguente aumento del numero di persone in cerca di occupazione. In conseguenza di queste dinamiche, il tasso regionale di disoccupazione salirebbe nel prossimo biennio (fino al 7,6% stimato per il 2022) per poi per riprendere a calare a partire dal 2023.



# PIANO REGIONALE UNITARIO DELLE VALUTAZIONI 2014-20 COMPENDIO DELLE VALUTAZIONI REALIZZATE

## DSR 2021-2027 (ALLEGATO 2)



**Emilia-Romagna.** Il futuro lo facciamo insieme



**Allegato al Documento strategico regionale per la programmazione regionale unitaria delle politiche europee di sviluppo 2021-2027 della Regione Emilia-Romagna**

Elaborazione a cura di: Natalina Teresa Capua, Silvia Martini, Gianluca Parodi, Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici<sup>1</sup>, Regione Emilia-Romagna

Il compendio è aggiornato a marzo 2021

---

<sup>1</sup> <https://fondieuropei.regione.emilia-romagna.it/fondi-strutturali/temi/nucleo-valutazione>

## INDICE: COMPENDIO DELLE VALUTAZIONI REALIZZATE

<b>INTRODUZIONE</b>	5
<b>VALUTAZIONI POR FSE 2014-2020</b>	7
TEMA 1 - EFFICACIA DELLE POLITICHE FORMATIVE FINALIZZATE ALLA BUONA E QUALIFICATA OCCUPAZIONE DEI GIOVANI	7
TEMA 2 - EFFICACIA DELLE POLITICHE FORMATIVE E DELLE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO PER SOSTENERE L'INSERIMENTO E IL REINSERIMENTO NEL MERCATO DEL LAVORO CONTRASTANDO LA DISOCCUPAZIONE DI LUNGA DURATA	9
TEMA 3 - EFFICACIA DELLE POLITICHE A SOSTEGNO DELL'INNOVAZIONE E DEL RIPOSIZIONAMENTO STRATEGICO DEL SISTEMA IMPRENDITORIALE	11
<b>VALUTAZIONE POR FESR 2014-2020</b>	13
R&I e RETE ALTA TECNOLOGIA	13
AGENDA DIGITALE	15
START UP: CONSOLIDAMENTO E NUOVE IMPRESE	16
SOSTEGNO ALL'ACQUISTO DI SERVIZI PER L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA, STRATEGICA, ORGANIZZATIVA E COMMERCIALE DELLE IMPRESE	17
INTERVENTI A FAVORE DELL'INTERNAZIONALIZZAZIONE	19
ENERGIA: EFFICIENTAMENTO E FONTI RINNOVABILI	21
STRATEGIA DI COMUNICAZIONE DEL POR FESR	23
<b>VALUTAZIONI PSR 2014-2020</b>	25
PROGETTI DI COOPERAZIONE DEI GRUPPI OPERATIVI	25
LA PROGETTAZIONE DI FILIERA	27
IL SOSTEGNO AI GIOVANI NEL COMPARTO AGRICOLO: I RISULTATI RAGGIUNTI DALLE AZIENDE CONDOTTE DAI GIOVANI NEOINSEDIATI	29
AMBIENTE E CLIMA	32
PROGETTI DI COOPERAZIONE PER L'AGRICOLTURA SOCIALE E LA PROMOZIONE DI SERVIZI DI EDUCAZIONE ALIMENTARE E ALLA SOSTENIBILITÀ	35
SOSTEGNO ALLA FORESTAZIONE E ALL'IMBOSCHIMENTO	36
INVESTIMENTI CONSORTILI ED EXTRA-AZIENDALI VOLTI A MIGLIORARE LA GESTIONE DELLE RISORSE IDRICHE PER L'IRRIGAZIONE	37
PREVENZIONE DEI DANNI AL POTENZIALE AGRICOLO DERIVANTI DAL DISSESTO IDROGEOLOGICO	39
RIPROGRAMMAZIONE EFFETTUATA DAI GAL SULLE SSL LEADER	41
PROGETTUALITÀ AVVIATE NELLE AREE INTERNE E INTEGRAZIONI CON LE ATTIVITÀ DEI GAL	42
<b>VALUTAZIONI TEMATICHE A CURA DEL NUCLEO DI VALUTAZIONE RER</b>	43
RAPPORTO STATO DI ATTUAZIONE DELLA SNAI IN E-R	43
IL CASO DELLA "MONTAGNA DEL LATTE", AREA INTERNA APPENNINO EMILIANO	44
"NON È UN PAESE PER GIOVANI": QUALI STRATEGIE E INTERVENTI PER LE NUOVE GENERAZIONI NELLE AREE INTERNE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA	46
IL PATTO PER IL LAVORO: UN MODELLO DI SVILUPPO INCLUSIVO	47
INDAGINE SULLA RESILIENZA DEL TERRITORIO COLPITO DAL SISMA DEL 2012	49
<b>VALUTAZIONI TEMATICHE CTE - ADRION</b>	51
ON-GOING EVALUATION OF THE ADRION PROGRAMME 2014-2020	51





## Introduzione

La Regione Emilia-Romagna si è dotata sin dalla programmazione 2014-20 dei Fondi europei di una struttura di governance unitaria e di strumenti per assicurare l'integrazione e la sinergia dei programmi in fase attuativa, ma anche di monitoraggio unitario e georeferenziato degli investimenti realizzati e di valutazione unitaria delle policy regionali.

Con il Piano Regionale Unitario delle Valutazioni 2014-20 (PRUVER 2014-20)<sup>2</sup> l'amministrazione regionale ha voluto dedicare attenzione oltre che alla valutazione dei programmi regionali finanziati dal FESR, dal FSE e dal PSR, anche alla valutazione del contributo offerto congiuntamente dai tre Fondi alla realizzazione di obiettivi strategici regionali, come l'obiettivo di dimezzare il tasso di disoccupazione entro la fine della legislatura, obiettivo posto nel Patto per il lavoro<sup>3</sup>. Documento sottoscritto dalla Giunta regionale nel 2015 con oltre 55 rappresentanti del partenariato economico, sociale e istituzionale, o di fare della Regione Emilia-Romagna un hub della ricerca, posto nel Documento di Economia e Finanza Regionale sempre come obiettivo di mandato, e alla implementazione di specifiche politiche territoriali volte al superamento di divari di sviluppo, previste nel Documento Strategico Regionale 2014-20, come l'attuazione della Strategia Nazionale Aree Interne nelle quattro aree pilota regionali o gli investimenti nell'area del cratere del sisma del maggio 2012.

Alla vigilia dell'avvio della programmazione 2021-27, con l'accordo politico sul Quadro Finanziario Pluriennale raggiunto, i contenuti dei regolamenti europei definiti e le priorità di investimento per ciascun obiettivo di policy dell'Accordo di Partenariato condivise in Conferenza delle Regioni, e con il nuovo Patto per il lavoro e il clima<sup>4</sup> sottoscritto a dicembre 2020, ci pare doveroso offrire un compendio delle valutazioni realizzate, e di quelle in corso, per fornire un contributo di evidenze utili ai policy maker e ai programmatori per definire le scelte di programmazione strategica del nuovo Documento Strategico Regionale 2021-27.

La programmazione 2021-27 affronta sfide inedite, sia sul fronte dei bisogni, sempre più complessi e intersecati, dall'acuirsi degli squilibri territoriali, anche infra-regionali, sociali, di genere e generazionali a seguito dell'impatto della pandemia, alla diffusa crisi economica e del lavoro, sia sul fronte degli obiettivi della Politica di Coesione e di Next Generation EU che puntano alla transizione ecologica e digitale e ad una nuova stagione di investimenti pubblici.

Significa anche per la Regione Emilia-Romagna, storicamente tra le Regioni più performanti dal punto di vista della capacità di spesa dei Fondi europei, fare un ulteriore salto di qualità, riorientare i programmi per raggiungere le soglie di concentrazione indicate dai regolamenti anche sugli obiettivi del Green Deal<sup>5</sup> e del pilastro sociale, tenendo conto al contempo degli obiettivi di Agenda 2030, così come declinati a livello regionale nel Patto per il lavoro e il clima.

Particolarmente rilevanti diventano quindi le evidenze legate alle valutazioni di programma sulle misure di mitigazione del PSR e FESR, di contrasto alla dispersione scolastica, di inclusione e di inserimento occupazionale dei giovani, con particolare attenzione ai NEET per il FSE, di sostegno alla ricerca industriale in ambito energetico del FESR, ma anche le valutazioni sulla governance del Patto per il lavoro che ha favorito le sinergie tra Fondi e sui dispositivi attuativi della strategia aree interne

---

<sup>2</sup> Approvato con DGR 1225/2016 <https://fondieuropei.regione.emilia-romagna.it/fondi-strutturali/temi/piano-unitario-delle-valutazioni>

<sup>3</sup> <https://www.regione.emilia-romagna.it/patto-per-il-lavoro/>

<sup>4</sup> <https://www.regione.emilia-romagna.it/pattolavoroeclima>

<sup>5</sup> La soglia di concentrazione per il Fesr nelle Regioni più sviluppate è dell'85% sugli obiettivi di policy 1 – Un'Europa più intelligente e 2 – Un'Europa più verde, e di almeno il 30% delle risorse su quest'ultimo; nel FSE+ almeno il 25% delle risorse deve essere investito sull'inclusione sociale, il 12,5% sui NEET, il 5% sul Child Guarantee, il 3% sul Fead.

che offrono indicazioni importanti in vista dell'attuazione del nuovo obiettivo di policy a base territoriale "Un'Europa più vicina ai cittadini".

In attesa di poter disporre anche delle valutazioni trasversali di policy in corso, focalizzate su impatto occupazionale degli interventi finanziati dai Fondi nell'ambito del Patto per il lavoro, risultati della strategia regionale di specializzazione intelligente e obiettivi di riduzione complessiva delle emissioni di CO<sub>2</sub> con il contributo dei programmi regionali, si propongono di seguito le sintesi delle valutazioni di programma del POR FSE, POR FESR, PSR 14-20<sup>6</sup> e del programma Interreg ADRION realizzate dai valutatori esterni e le valutazioni di policy realizzate dal Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici.

---

<sup>6</sup> Per il PSR 2014-2020 sono stati riassunti i risultati descritti nel Rapporto annuale di Valutazione 2019. Per il "clima" la sintesi predisposta non fa riferimento solo al documento suddetto, ma è stata integrata anche con dati rilevati da precedenti rapporti in quanto solo nei prossimi mesi del 2021 saranno disponibili i dati aggiornati del Rapporto di valutazione intermedia 2014-2020.

## VALUTAZIONI POR FSE 2014-2020

### TEMA 1 - EFFICACIA DELLE POLITICHE FORMATIVE FINALIZZATE ALLA BUONA E QUALIFICATA OCCUPAZIONE DEI GIOVANI

**Valutatore:** RTI Iris srl – Performer srl

[Link al documento](#)

**Intervento/Azione valutata:** percorsi di istruzione e formazione professionale (leFP) volti a sostenere la buona e qualificata occupazione dei giovani: progetti personalizzati con percorsi leFP di II e III anno; percorsi di leFP del IV anno, per il conseguimento di una qualifica conclusi entro il 31/12/2018

**Obiettivi della valutazione/domande valutative:** Valutare gli esiti formativi e occupazionali dei percorsi di istruzione e formazione professionale promossi dal Programma.

**Approccio metodologico:** Indagine su un campione casuale stratificato di 1.013 (su 9220) destinatari iscritti agli interventi con interviste telefoniche, tecnica CATI.

**Risultati e findings:** I profili in ingresso alla formazione: Il campione conferma che il target raggiunto dagli interventi si caratterizza per la presenza di aspetti di fragilità (ripetenti, famiglie istruzione bassa, false partenze scuola superiore). Chiara indicazione circa la rilevanza della funzione di contrasto alla dispersione assolta dai percorsi promossi dal Programma, che si sono configurati come opportunità alternative ai percorsi scolastici, facilitando di fatto la permanenza o il rientro nei percorsi educativi.

La partecipazione e il successo formativo: I sostegni personalizzati sono correlati positivamente con i livelli di progressione e continuità nei percorsi formativi suggerendo l'opportunità di un loro potenziamento e di una estensione di tale approccio a fasce più vaste di destinatari. L'84,5% degli iscritti al biennio leFP giunge al termine del III anno sul totale degli iscritti, il 58,9% prende la qualifica. I risultati conseguiti dai destinatari dei percorsi personalizzati, a rischio di dispersione scolastica, sono sostanzialmente in linea, con un dato leggermente migliore, a riprova dell'efficacia delle misure. Il tasso migliore si registra nei percorsi leFP IV anno con il 74,4% di diplomati. Per la formazione per qualifica conclude il percorso l'85% e si qualifica il 65,5% ma le femmine presentano un livello di finalizzazione dei percorsi inferiore a quello dei maschi di 8,4 punti percentuali e -7,1% raggiunge la qualifica rispetto ai maschi.

I giudizi dei destinatari sulla formazione svolta. Il grado di soddisfazione sui diversi aspetti della formazione è elevato, con un livello medio dell'88,3%. Elevato apprezzamento delle attività laboratoriali a contenuto professionalizzante come gli stage in azienda.

La condizione dei formati a sei mesi dalla conclusione dei percorsi. Questa funzione di raccordo si riflette anche nel dato sulle transizioni verso l'occupazione dei destinatari, nel cui ambito lo stage ha rappresentato il canale principale di inserimento lavorativo (39,8% dei casi). A sei mesi di distanza dalla conclusione del percorso formativo il 54,9% dei formati risultava occupato, il 17,6% stava frequentando un percorso di studi o di formazione e l'8,8% un tirocinio; il 17,4% era in cerca di lavoro (il 13,2% in cerca di prima occupazione e il 3,9% in cerca di nuova occupazione).

Il canale principale attraverso cui i destinatari hanno trovato lavoro è rappresentato dallo stage organizzato dal corso di formazione (39,8%). La differenza più rilevante riguarda il dato di chi prosegue gli studi o la formazione, significativamente più elevato per gli italiani (21% a fronte dell'11,8% per i destinatari stranieri).

L'apprendistato rappresenta la tipologia di contratto più diffusa (46,5%), seguita dal contratto di lavoro dipendente (31,5%). Insieme i contratti di lavoro a chiamata e i contratti di somministrazione concentrano il 17,4% degli occupati. I contratti a tempo determinato rappresentano di gran lunga la tipologia più diffusa (92,2%). Complessivamente i contratti con durata non superiore a sei mesi

concentrano il 60,8% dei destinatari occupati, il 10,9% ha un contratto di durata compresa tra 7 e 24 mesi e il 20,5% un contratto di durata superiore a 24 mesi.

Sotto il profilo della retribuzione mensile, il 43,7% dei destinatari si colloca al di sotto degli 800 euro mensili, mentre un ulteriore 41% guadagna tra 800 e 1.200 euro. L'11% rientra nella fascia successiva, che va dai 1.200 ai 1.500 euro.

Maggiore fragilità dei profili di occupazione della componente femminile con un significativo divario di genere nelle quote di occupati (51,3% per le femmine e 56,4% per i maschi). Le destinatarie occupate registrano un'incidenza molto elevata nel terziario (88,3%), ed in particolare nei servizi di alloggio e ristorazione (37,9%), nel settore denominato 'Altri servizi' (24,3%) e nel commercio al dettaglio 12,6%. Le probabilità di inserimento lavorativo risultano maggiori per chi possiede un livello di specializzazione più elevato.

## TEMA 2 - EFFICACIA DELLE POLITICHE FORMATIVE E DELLE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO PER SOSTENERE L'INSERIMENTO E IL REINSERIMENTO NEL MERCATO DEL LAVORO CONTRASTANDO LA DISOCCUPAZIONE DI LUNGA DURATA

**Valutatore:** RTI Iris srl – Performer srl

[Link al documento](#)

**Intervento/Azione valutata:** percorsi di Formazione permanente, formazione a qualifica e tirocini che si sono conclusi entro il 31 dicembre 2018.

**Obiettivi della valutazione/domande valutative:** Valutare gli esiti occupazionali delle attività formative per sostenere l'inserimento e il reinserimento nel mercato del lavoro dei disoccupati di lunga durata

**Approccio metodologico:** Indagine su un campione di 1.504 destinatari rappresentativo degli iscritti

**Risultati e findings:** La maggioranza dei destinatari che compongono il campione è di genere femminile (il 60,8%), il livello di istruzione è mediamente elevato (quasi il 70% degli intervistati vanta un'istruzione almeno secondaria superiore e poco meno del 20% la laurea), è italiana (80,1%), aveva già lavorato prima di prendere parte all'attività formativa (81,2%). Si rileva una crescente incidenza dei disoccupati di lunga durata sul totale dei disoccupati in Emilia-Romagna (salita dal 26% del 2008 al 38,9% del 2019, ma nel 2017 aveva raggiunto il 45,4%). Il livello di soddisfazione è alto (90% molto, abbastanza soddisfatto). L'87,5% non ha avuto difficoltà ad accedere ai percorsi formativi e il canale principale è costituito dai Centri per l'Impiego. Molto positivo il giudizio sugli stage e quasi un terzo dei destinatari di tirocini o stage, alla fine dell'esperienza formativa, è stato assunto presso la stessa impresa ospitante.

Gli esiti occupazionali delle attività formative sono molto diversi a seconda del tipo di azione considerato: ottimo risultato dei tirocini (78,2%), buon risultato della formazione per qualifica (65,3%), modesto esito della formazione permanente (48,4%). I contratti a tempo indeterminato riguardano solo il 12,9% degli occupati. I contratti a tempo determinato sono peraltro anche di durata breve o brevissima: per il 62,4% infatti la durata è di sei mesi o inferiore. Quasi il 30% di coloro che hanno svolto il tirocinio e non sono occupati hanno intrapreso, o ripreso, un percorso di istruzione universitaria o superiore.

Anche rispetto al titolo di studio i tirocini si dimostrano più in grado di ridurre i divari occupazionali: i meno istruiti trovano lavoro con percentuali addirittura migliori rispetto a coloro i quali hanno un'istruzione superiore (e solo qualche punto in meno di chi ha un'istruzione universitaria). Gli esiti occupazionali peggiorano al crescere dell'età e quanto più si resta esclusi dal mercato del lavoro tanto più difficile è venire nuovamente assunti ma, se per i tirocini e la formazione per qualifica i risultati occupazionali restano buoni, per la formazione permanente i risultati occupazionali si deteriorano già per chi è alla ricerca da più di sei mesi.

L'occupazione si trova prevalentemente nel terziario poco qualificato, perlopiù a tempo determinato. Forte connotazione di genere, i tre quarti delle destinatarie di genere femminile concentrate nel terziario (contro il 53% dei destinatari maschi), una presenza femminile nel settore industriale molto ridotta, e la quasi totale assenza di donne nell'agricoltura. Solo il 23,4% degli occupati si colloca sopra i 1.200 euro mensili, meno di un quinto dei destinatari si colloca tra i 1.000 e i 1.200 euro mensili, mentre oltre un terzo degli occupati ha un reddito che arriva al massimo agli 800 euro mensili. I canali attraverso cui le persone cercano e trovano lavoro sono molteplici ma prevalgono le iniziative personali e gli strumenti informali.

I destinatari stranieri: Criticità di accesso alle opportunità formative vengono segnalate dal 16,7% degli stranieri che manifestano anche le maggiori carenze di base per seguire in modo proficuo il percorso. Il 23,5% dei destinatari ha una conoscenza dell'italiano sufficiente o appena sufficiente;

solo il 58% dei destinatari ha partecipato a un corso di lingua italiana. I risultati occupazionali a sei mesi confermano la difficoltà degli stranieri nel mercato del lavoro rispetto agli italiani, con tassi di inserimento occupazionali inferiori di 5-6 punti percentuali, per i destinatari delle attività di formazione per qualifica e permanente.

Gli esiti occupazionali dei tirocini vedono però una situazione ribaltata e i destinatari stranieri trovano un'occupazione in misura maggiore dei loro colleghi italiani. I contratti da lavoro dipendente sono in percentuale inferiore rispetto agli italiani, mentre sono più frequenti i contratti di apprendistato, con le agenzie interinali o ripartiti o a chiamata; ma soprattutto sono molto più frequenti (14,8% contro 7,3%) gli altri tipi di contratto, tra i quali rientrano anche quelli irregolari o a nero (oppure coperti da una forma contrattuale che non corrisponde alla realtà, come nel caso dei tirocini che nascondono rapporti di lavoro subordinato).

Questa situazione si riflette anche nella retribuzione percepita nel lavoro svolto a sei mesi: incrociando genere e cittadinanza si nota che le donne guadagnano meno degli uomini e gli stranieri meno degli italiani: così ben il 65,7% delle destinatarie straniere occupate a sei mesi dispone di una retribuzione che non supera i mille euro, contro il 60,1% delle destinatarie italiane, mentre tra i maschi stranieri, su livelli di reddito medio più alti, la differenza è ancora più accentuata: 51,8% contro 38,9%.

**Valutatore:** RTI Iris srl – Performer srl

[Link al documento](#)

**Intervento/Azione valutata:** interventi dei progetti finanziati sulla priorità di investimento 8.5, che alla scadenza del 31/12/2018 risultavano conclusi: 8.5.2 Azioni di formazione per la permanenza nel MdL (Cinema - Formazione continua), 8.5.3 Azioni formative e di accompagnamento rivolte a imprenditori e manager, nonché a figure gestionali delle imprese e cooperative sociali (Innovazione - Formazione continua), 8.5.4 Azioni di formazione e accompagnamento per supportare processi di innovazione e sviluppo delle filiere produttive (2017 - JIT - Start up, 2017 - JIT - L.14/2014 investimenti, 2017 - JIT - Corporate Academy)

**Obiettivi della valutazione/domande valutative:** Le misure formative costituiscono per le imprese un elemento determinante delle strategie di innovazione, riorganizzazione e riposizionamento? Le misure formative rispondono al fabbisogno di competenze necessarie ad affrontare il cambiamento? Le misure formative rappresentano uno strumento capace di ridurre i costi connessi ai processi di cambiamento affrontando l'emergenza occupazionale con azioni di consolidamento delle competenze per la permanenza nel posto di lavoro e di eventuale ricollocazione dei lavoratori che rischiano di essere espulsi dal mercato del lavoro?

**Approccio metodologico:** Indagine, basata su questionario, rivolta all'intera popolazione di riferimento (n. 826 su 910 interviste tra imprenditori, autonomi, dipendenti, imprese)

**Risultati e findings:** Buona propensione all'innovazione delle imprese partecipanti che nel corso degli ultimi cinque anni ha realizzato innovazioni (93%), ha fatto investimenti in ricerca e sviluppo (60%) e ha effettuato investimenti in nuove tecnologie (oltre l'84%). Le imprese partecipanti, classificate sulla base di fatturato, addetti e investimenti nei tre anni precedenti all'intervento formativo, sono per il 90% dinamiche e stabili (46,4% le prime e 44,1% le seconde) mentre il 9,6% si trovano in una situazione di crisi.

Le imprese ricorrono alla formazione per 3 motivi: supportare l'innovazione nelle sue varie forme (obiettivo per oltre il 60% delle imprese), necessità di rilancio/riposizionamento o riorganizzazione, che riguarda circa un quarto delle imprese, e infine circa il dieci per cento delle imprese intendono sostenere un processo di internazionalizzazione<sup>7</sup>. Per le imprese manifatturiere – che sono quasi il 45% delle imprese beneficiarie – l'innovazione prevalente è quella di prodotto, organizzativa e per l'internazionalizzazione, - per quelle agricole è finalizzata prevalentemente all'internazionalizzazione e per quelle non manifatturiere (Costruzioni ed energia-gas-acqua) prevale l'innovazione della gamma di servizi e prodotti e organizzativa e quest'ultima concomitante con processi di riorganizzazione-ristrutturazione in corso (10,2%).

L'informatica è un contenuto formativo prevalente e trasversale a tutti i tipi di imprese, con una prevalenza per quelle terziarie, così come la gestione del mercato e dei clienti. Altri contenuti formativi importanti sono relativi a sistemi di organizzazione aziendale e Processi e tecniche di produzione mentre i contenuti ambientali e dell'efficienza energetica coinvolgono una platea minoritaria. Positivi e molto positivi i giudizi sulla qualità della formazione (soddisfazione, adeguatezza dell'offerta formativa rispetto ai bisogni, coerenza dei contenuti rispetto all'attività lavorativa, adeguatezza dell'analisi dei fabbisogni formativi), sulla capacità del sistema di fornire risposte

---

<sup>7</sup> In particolare, il ricorso alla formazione è motivato dall'introduzione di innovazioni (62,5% dei casi) e in dettaglio: rilancio/posizionamento competitivo (20,1%), innovazioni gamma prodotti e servizi (18,8%), innovazione modelli organizzativi (16,7%), innovazione processi produttivi (11,9%), introduzione nuove tecnologie e in particolare tecnologie di "Internet delle cose" (15,1%), innovazioni di processo (11,9%), internazionalizzazione (10,5%).



tempestive al fabbisogno aziendale e sull'iter di accesso ai finanziamenti (dispositivi selezione just in time).

L'andamento economico delle imprese, confrontando quello dei 3 anni prima della formazione con quello ad un anno dalla formazione, è tendenzialmente confermato comunque aumentano le imprese molto dinamiche e le stabili ma anche quelle in forte contrazione. Le imprese i cui obiettivi di cambiamento sono maggiormente "difensivi" di rilancio-riposizionamento-riorganizzazione esprimono un giudizio un po' meno positivo (tra 80% e 70%) sia rispetto alla coerenza che all'utilità della formazione.

Per la maggior parte delle imprese il ricorso alle azioni di formazione continua finanziate dal POR FSE è stato l'unico strumento per realizzare gli obiettivi di cambiamento che si erano prefisse. Risulta positivo il giudizio sulla capacità della formazione di migliorare funzioni aziendali (es capacità di competere sul mercato interno o qualità del prodotto o servizio offerto) ma lo è di meno quello sulla capacità di sviluppo delle relazioni esterne (es Università e centri di ricerca) (4,8%); ma anche le relazioni di collaborazione con le altre imprese (25,3%), così come i percorsi di integrazione con imprese della stessa filiera (24,4%); un contributo di poco migliore riguarda lo sviluppo di rapporti e di reti di collaborazione con le imprese che forniscono servizi di consulenza o servizi avanzati (35,7%) e la capacità di competere sui mercati esteri (31%).

A sei mesi di distanza dalla fine dell'intervento formativo, il 96,4% dei lavoratori destinatari risulta ancora occupato nella stessa impresa, con una percentuale maggiore per le destinatarie (98,2%) rispetto ai loro colleghi maschi (95,2%); coloro i quali hanno cambiato occupazione sono il 2,1%: due terzi sono dipendenti presso un'altra impresa e un terzo sono diventati autonomi; i disoccupati sono l'1,4% perché sono alla ricerca di condizioni di lavoro migliori.

La maggioranza dei destinatari che a sei mesi di distanza lavorano per la stessa impresa ritiene che l'attività di formazione continua abbia avuto effetti positivi sul miglioramento delle proprie prestazioni professionali, tale giudizio è più positivo per le donne che per gli uomini. Infine chi aveva avuto accesso alla formazione nell'ambito di un processo di ristrutturazione/riorganizzazione aziendale, che a sei mesi dalla partecipazione all'attività formativa ha mantenuto o consolidato la propria posizione contrattuale, esprime un apprezzamento pienamente positivo sui miglioramenti delle condizioni lavorative successive all'intervento (autonomia nello svolgimento delle proprie mansioni, percezione di stabilità del posto di lavoro e, sia pure in misura minore, nella possibilità di carriera).

## VALUTAZIONE POR FESR 2014-2020

### R&I e RETE ALTA TECNOLOGIA

**Valutatore:** IRS - Nomisma

[Link al documento](#)

**Intervento/Azione valutata:** Bando per “Progetti collaborativi di ricerca e sviluppo delle imprese” (Asse 1 – Azioni 1.1.1 e 1.1.4) e Bando “Progetti di ricerca industriale strategica rivolti agli ambiti prioritari S3” (Asse 1, Azione 1.2.2), successivamente integrato, dal bando per “progetti di ricerca industriale strategica rivolti all'innovazione in ambito energetico” (azioni 1.2 e 1.3) relativo al Piano Energetico Regionale (PER).

**Obiettivi della valutazione/domande valutative:** valutare i risultati conseguiti dagli interventi attivati per perseguire gli obiettivi programmatici individuati nell'ambito dell'Asse 1 del POR 2014-2020 volti al rafforzamento della Rete Regionale dell'Alta Tecnologia, dell'infrastruttura regionale per la ricerca e l'innovazione e il coinvolgimento delle imprese private per il rafforzamento dell'“ecosistema regionale dell'innovazione”.

**Approccio metodologico:** analisi desk delle caratteristiche delle imprese e dei progetti, indagini on line sui beneficiari/destinatari dei progetti

**Risultati e findings: Azioni 1.1.1 e 1.1.4:** Sono 136 i progetti analizzati che hanno concluso l'iter procedurale, 109 finanziati con fondi POR FESR 2014-2020 e 27 con ordinanza Sisma. 110 su 136 dei progetti realizzati (81%) sono progetti di R&S rivolti a introdurre sul mercato nuovi prodotti o servizi o a migliorare significativamente prodotti, servizi e sistemi produttivi esistenti nelle imprese, mentre solo 26 (19%) sono progetti che prevedono nuovi investimenti e ampliamenti produttivi sul territorio regionale e impatto su nuova occupazione.

113 sono le imprese che hanno introdotto prodotti che costituiscono una novità per l'impresa; l'obiettivo al 2023 è di raggiungere un target di 340 imprese attraverso le Azioni di 1.1.2 e 1.1.3. 113 sono le imprese che hanno cooperato con istituti di ricerca, ovvero il 94% rispetto al target di riferimento (120 aziende finanziate al 2023 attraverso le Azioni 1.1.1 e 1.1.4).

Le aziende finanziate col POR FESR hanno depositato 24 brevetti (22,2% dei progetti, invece del 40% programmato) (considerando anche i brevetti che si intendono depositare complessivamente risultano 131 brevetti) un numero molto inferiore rispetto a quello programmato in sede di ammissione e al target del POR (50 brevetti depositati su 120 progetti finanziati). 248 sono i nuovi ricercatori nelle entità sostenute, che rappresentano il 98% del target previsto per il 2023, ovvero 250 nuovi ricercatori.

La quasi totalità delle imprese ammesse era già dotata di strutture di ricerca e sviluppo interne; **solo il 20% (27 imprese) non aveva precedenti collaborazioni** con Università e/o laboratori di ricerca. Circa il 23% delle imprese (31 su 136) riportano come risultato di progetto l'individuazione di nuove potenziali collaborazioni con gli enti e/o le imprese della filiera o addirittura l'attivazione di nuovi progetti di collaborazione oltre a quelli finanziati. Le nuove collaborazioni riguardano soprattutto l'espansione delle innovazioni introdotte alla filiera, la partecipazione a bandi Horizon 2020 o Industria 4.0, l'introduzione di ulteriori innovazioni.

Le criticità segnalate dalle 136 imprese: natura tecnica e gestionale per 29 imprese, pari al 21%; e 17 imprese (13%) hanno riportato criticità nell'individuazione e reclutamento di personale specializzato, mentre 15 imprese (pari all'11%) segnalano la difficoltà a trovare partner per il progetto, come fornitori o clienti disposti a testare i prototipi. 27 imprese (pari al 20%) non hanno segnalato nessuna criticità.

**AZIONE 1.2.2:** I soggetti beneficiari dei finanziamenti sono stati complessivamente 23, molti sono beneficiari di più progetti (come UNIBO con 15 progetti) per un totale di 59 progetti ammessi tramite

i due bandi: 7 tramite il PER e 52 tramite POR, di questi 47 son progetti conclusi. Dei 7 progetti implementati tramite PER, non sono disponibili i dati sullo stato dell'iter progettuale.

Buoni gli esiti occupazionali con il 65,4% dei rispondenti (su 52) **che dichiara** che dichiara che gli assegnisti di ricerca hanno ottenuto un ulteriore assegno di ricerca presso il centro o laboratorio di ricerca, mentre per il 34,6% dei rispondenti dichiara che gli assegnisti sono stati assunti da imprese diverse da quelle partner. Grazie ad altri finanziamenti (pubblici), sono continuate le collaborazioni con le imprese del progetto nel 40,4% dei casi (pari a 21 rispondenti sul totale di 52) o è stato possibile sviluppare collaborazioni con imprese che non erano state coinvolte nel progetto nel 34,6% dei casi (18 rispondenti su 52). È stato inoltre possibile sviluppare collaborazioni con imprese non coinvolte nel progetto anche in assenza di altri finanziamenti nel 34,6% dei casi (18 rispondenti su 52). Solo sei referenti (11,5%) dichiarano che non ci sono stati ulteriori sviluppi. Nel 78,8% dei casi (pari a 41 rispondenti) le imprese partner sono state scelte perché già conosciute e/o perché c'erano rapporti di collaborazione già esistenti. Per il 46,2% dei rispondenti (24 su 52) il valore aggiunto della partecipazione è rappresentato dal "rafforzamento dei rapporti con le imprese del territorio e con altri organismi di ricerca" e per il 42,3%, pari a 22 rispondenti, dallo "sviluppo di nuove opportunità di ricerca ed innovazione". Nella quasi totalità dei casi (50 su 52), i progetti di ricerca industriale strategica hanno avuto una o più ricadute positive, soprattutto in termini di creazione di dimostratori di prototipi di nuovi prodotti e di dimostratori per tecnologie applicate ai prodotti, ma la maggior parte delle imprese dice di non aver sfruttato i risultati, anche se ritengono che i progetti possano generare delle ricadute in termini di "sviluppo di nuovi progetti / partecipazione a nuovi progetti" e altri 10 (30,3%) che possano condurre alla "innovazione dei sistemi di produzione". Ad aver beneficiato delle ricadute sono 279 imprese, di queste 262 con sede in Regione al momento della sottoscrizione dell'accordo di partenariato e 194 micro-piccole e medie imprese, 67 le grandi imprese.

All'indagine on-line presso le aziende partner hanno partecipato 60 imprese partner, per un totale di 63 questionari compilati e 42 progetti rilevati (più aziende hanno partecipato a più progetti) e per certi progetti hanno risposto più imprese partner. Il 27% delle imprese rispondenti (16 in totale) indicano di aver investito, nell'ultimo anno, più del 10% del proprio fatturato in R&S. Il 71,4%, delle imprese ha partecipato per "il rafforzamento dei rapporti con le Università /Laboratori della Rete dell'Alta tecnologia" che è anche il valore aggiunto della partecipazione ai progetti assieme allo "Sviluppo di nuove opportunità di ricerca ed innovazione". Più del 78% delle imprese rispondenti (47 imprese) ha già avuto in passato esperienze di collaborazioni con università/enti di ricerca/laboratori di ricerca.

Solamente un terzo delle imprese ha sfruttato i risultati del progetto: il 56,3% per la "realizzazione di prototipi, dimostratori, piloti" e per il 43,8% per la "realizzazione di studi di fattibilità e/o analisi di mercato" mentre il 25% per "innovazione dei sistemi di produzione". La maggior parte dei rispondenti (87,8%) giudica comunque molto positivamente o positivamente la partecipazione al progetto. Il giudizio positivo si riflette nella volontà di quasi tutti i rispondenti (57 su 63) di partecipare con le loro imprese a bandi per progetti di ricerca industriale strategica in futuro, ma solo 30% avvierebbe altre collaborazioni con lo stesso laboratorio. Le principali difficoltà nella realizzazione del progetto hanno riguardato la "possibilità effettiva per le imprese di incorporare i risultati scientifici e tecnologici nei loro processi produttivi", la "disponibilità di risorse umane da dedicare al progetto" e "i rapporti con i soggetti della rete".

**Intervento/Azione valutata:** POR FESR: Azione 2.1.1 - Contributo all'attuazione del "Progetto Strategico Agenda Digitale per la banda ultra larga" - Azione 2.2.2 - Soluzioni tecnologiche per la realizzazione di servizi di e-Government interoperabili, integrati (joined-up services) e progettati con cittadini e imprese e soluzioni integrate per le smart cities and communities

**Obiettivi della valutazione/domande valutative:** verificare il beneficio che le imprese hanno avuto o ritengono di avere a seguito dell'infrastrutturazione BUL e di altri interventi programmati per assicurare nei territori una capacità di connessione a almeno 30 Mbps. Verificare lo sviluppo della piattaforma avanzata SUAPER, adottata per qualificare l'offerta di servizi alle imprese da parte della Pubblica Amministrazione regionale, garantendo servizi interrompibili, semplificando e agevolando l'accesso e il grado di adozione da parte dei Comuni e di utilizzo della piattaforma integrata ad accesso unico da parte degli utenti

**Approccio metodologico:** Indagine di campo presso le imprese beneficiarie. Azione 2.1.1: somministrazione di un questionario ad un campione pari al 15 – 20% delle imprese che finora si sono attivate con la legge regionale 14/2014 "Promozione degli investimenti in Emilia-Romagna". Azione 2.2.2: analisi desk della documentazione rilevante: convenzioni firmate, progetti presentati, i verbali del Tavolo di coordinamento regionale.

**Risultati e findings:** **Azione 2.1.1:** Le aziende che hanno partecipato all'indagine sono 39 per un totale di 5.183 addetti, prevalentemente di aziende di piccola (56,4%) e media (28,2%) dimensione, 3 aziende concentrano il 72,1% degli addetti. L'89,8% delle aziende è soddisfatto delle modalità di intervento; le aziende non soddisfatte (4) lo sono per motivi legati alla burocrazia.

Tra i motivi della partecipazione all'azione è il miglioramento dello scambio di informazioni con l'esterno: per 36 aziende, (92,3% del totale) con i clienti, per il 74,4% con i fornitori e per il 71,8% con le aziende partner; per il 38,5% delle aziende era obiettivo il migliorare lo scambio di informazioni con la Pubblica Amministrazione (uso della PEC e della fatturazione elettronica); per 21 aziende (pari al 58,3%) l'obiettivo era il migliorare la gestione ordini o per creare/migliorare il catalogo on line..

L'infrastrutturazione a banda larga è vista come il fattore più rilevante che influisce sulle condizioni di sviluppo nei prossimi anni (41,0% delle risposte) al pari dell'erogazione di finanziamenti e alla concessione di incentivi fiscali a sostegno della digitalizzazione (sempre al 41%), seguiti dalla capacità di fare rete attuando modelli di collaborazione con altre imprese e centri di ricerca per la digitalizzazione (33,3% del totale). Solamente il 51,3% delle aziende è a conoscenza del fatto che l'intervento è stato finanziato con risorse del POR FESR 2014 – 2020

**Azione 2.2.2:** L'analisi ha evidenziato che l'adesione alla nuova piattaforma di Accesso unitario SUAPER, attiva da dicembre 2018 è stata positiva: i Comuni ad oggi presenti sulla piattaforma Accesso unitario sono 314, pari al 95,7% (sul totale di 328 Comuni dell'Emilia-Romagna - tutti i comuni capoluogo eccetto Rimini), a fronte di 175 Comuni (su un totale di 348 Comuni) che nel 2014 facevano parte della piattaforma regionale SUAPER. Non sono disponibili dati sul monitoraggio delle pratiche e quindi i dati sull'utilizzo della piattaforma SUAPER regionale per verificare quale quota copre sulle pratiche totali, al fine di verificare se sono in linea con gli obiettivi preposti nel POR FESR (75% delle pratiche). Gli interventi realizzati nel POR sono pienamente coerenti con ADER; nel Programma Operativo dell'Agenda Digitale del 2019 è stato inserito il progetto POR della Piattaforma unica per servizi imprese.

**Intervento/Azione valutata:** azione 1.4.1 "Sostegno a Start up innovative" bandi del 2016 e 2017.

**Obiettivi della valutazione/domande valutative:** Valutare i risultati conseguiti dagli interventi attivati per perseguire gli obiettivi programmatici individuati nell'ambito dell'Asse 1 relativamente alla nascita e al consolidamento delle Start up.

**Approccio metodologico:** Somministrazione di un questionario alle imprese finanziate (58 rispondenti su 85 aziende) tramite il sistema CAWI, o, in alternativa il sistema CATI.

**Risultati e findings:** Sono stati analizzati gli indicatori di output realizzati dati delle 40 aziende finanziate che hanno concluso l'iter progettuale (Bando 2016) e i risultati confrontati con gli obiettivi FESR al 2023. La crescita occupazionale raggiunta complessiva è stata pari 60 unità, un valore medio pari a 1,5 unità per impresa. Valore in linea con gli obiettivi che la Regione si è posta al 2023, ovvero incrementare gli occupati di 155 unità finanziando 105 imprese, quindi in media 1,5 unità per nuova impresa. Sono stati depositati 7 brevetti, pari a quanto programmato in sede di ammissione. Obiettivo del FESR per il 2023 quello delle 100 unità, suddivise a seconda delle azioni di riferimento. Per i Bandi Start Up (Azione 1.4.1) l'obiettivo era di 15 nuovi brevetti per 105 Start up innovative sostenute (circa il 15%), considerando le 40 Start up tale obiettivo è stato superato, con il 17,5% che ha depositato un nuovo brevetto.

I principali risultati che emergono dall'indagine conoscitiva tramite la somministrazione del questionario: le imprese hanno mostrato una forte innovatività nei prodotti/servizi realizzati: quasi il 38% delle imprese offrono prodotti e/o servizi nuovi, e poco più del 53% delle imprese realizzano sia prodotti e/o servizi che non esistevano nel mercato sia prodotti e/o servizi migliorati rispetto a quelli già esistenti.

Delle 43 aziende partecipanti al bando del 2016 per l'avvio della start up il 23,3% ha partecipato anche al bando del 2017. Chi non ha partecipazione al bando 2017 è per mancanza dei requisiti e nei tempi ancora non maturi in quanto stanno ancora sviluppando le attività del bando precedente.

Rafforzamento dell'ecosistema dell'innovazione della regione e il sistema delle relazioni delle imprese (Asse 1 del POR): il 60% delle Start up attribuisce una elevata rilevanza alle collaborazioni attivate con Università, Tecnopoli e/o soggetti della rete dell'Alta tecnologia, e istituti di ricerca pubblici per lo sviluppo della loro attività. Inoltre, è indicato come prioritario il ruolo delle collaborazioni con altre imprese, indicato al primo posto in termini di rilevanza (abbastanza o molto importante) da circa il 69% delle imprese per le collaborazioni regionali, da oltre il 53% per le collaborazioni in ambito nazionale e dal 24% per quelle estere.

La localizzazione in Emilia-Romagna è ritenuta più un punto di forza che di debolezza. I maggiori punti di forza evidenziati sono le reti con altre imprese e il reperimento del personale considerato molto qualificato (tranne la criticità legata ad alcune figure professionali quali gli ingegneri informatici). Anche i rapporti con Università e/o centri di ricerca sono valutati come punto di forza dalla metà delle imprese. Il principale fattore di ostacolo incontrato dalle imprese nello sviluppo dell'attività è il costo degli investimenti, indicato da oltre l'80% delle imprese. Inoltre, la difficoltà di accesso al credito e ai finanziamenti pubblici; entrambi indicati da quasi il 50% delle imprese.

**Valutatore:** IRS - Nomisma

[Link al documento](#)

**Intervento/Azione valutata:** Azione 1.1.2 "Sostegno all'acquisto di servizi per l'innovazione tecnologica, strategica, organizzativa e commerciale delle imprese".

**Obiettivi della valutazione/domande valutative:** valutare i risultati conseguiti dagli interventi attivati con il **bando** per perseguire gli obiettivi programmatici individuati nell'ambito dell'Asse 1 e dell'Azione 1.1.2

**Approccio metodologico:** Ricostruzione del quadro d'insieme delle iniziative finanziate attraverso i Bandi di interesse del POR FESR 2014-2020. La valutazione ha seguito 3 fasi di attività: 1) Analisi desk della documentazione rilevante; 2) Analisi della documentazione della totalità delle progettualità finanziate; 3) Indagine rivolta alle imprese beneficiarie attraverso metodologia CAWI. L'indagine ha analizzato l'efficacia dello strumento, l'addizionalità dello stesso, le ricadute dei progetti sulle performance delle imprese, i motivi di eventuali scostamenti e le sinergie con il sistema innovativo regionale.

**Risultati e findings:** I progetti finanziati con il bando sono stati 107, di cui 76 terminati e 31 revocati. L'obiettivo/target previsto era di 360 imprese beneficiarie di sostegno o sovvenzioni, le 76 finanziate coprono il 21% del target (Nel considerare il risultato va tenuto presente che sono stati emanati altri tre bandi sull'Azione 1.1.2.). L'ambito di specializzazione della S3 maggiormente rappresentato (34,21%) è la Meccatronica e motoristica seguito dall'Agroalimentare (18,42%) e dall'Innovazione nei servizi (17,11%).

Tutte le 76 imprese che hanno ricevuto un sostegno hanno introdotto prodotti che costituiscono una novità, il target era del 50%; le 76 aziende hanno depositato 5 brevetti, un numero inferiore rispetto al "target" previsto, che è pari al 10% dei progetti finanziati, ma il bando non era prettamente legato alla realizzazione di brevetti. Il 53,23% dei beneficiari ha acquistato servizi di consulenza, per una quota di spesa loro destinata pari al 51,49%, seguita con il 16,13% dei fornitori da "prove sperimentali, misure, calcolo" pari al 15,22% della spesa.

Gli esiti delle interviste alle imprese: delle 76 imprese finanziate hanno risposto al questionario CAWI in 55 (72%). 5) Tra i rispondenti l'ambito di specializzazione della S3 maggiormente rappresentato è quello della Meccatronica e motoristica, con il 36,36% delle imprese, seguito dall'Agroalimentare con il 20% e dall'Innovazione nei servizi con il 18,8%. 6)

Tra le motivazioni che hanno spinto alla partecipazione al bando prevalgono "la creazione di nuovi prodotti/servizi", considerato molto rilevante per il 32,46% delle imprese finanziate intervistate (solo 55 le imprese rispondenti sulle 76 finanziate) e il "miglioramento di prodotti/servizi" per il 20,2%.

Il 72,7% delle imprese ha incrementato il numero di dipendenti, con assunzioni a tempo determinato e/o indeterminato; e l'85% dei rispondenti prevede che il numero degli occupati aumenti nel biennio successivo. Il 78,26% delle imprese dichiara che dopo l'investimento, è aumentato il fatturato, addirittura di oltre il 50% nel 17,4% delle aziende. Per il 61,82%, delle imprese tutti i risultati previsti dal business plan sono stati raggiunti. L'analisi economica indica che un finanziamento è efficace solo se genera nuove occasioni di business, cioè non dà supporto finanziario ad attività che le imprese realizzerebbero comunque. Senza finanziamento il 65,45% delle imprese avrebbe ridimensionato e/o modificato il progetto e quasi il 13% avrebbe rinunciato a realizzarlo. Poco più di un quinto (21,82%) degli imprenditori avrebbe invece portato avanti il progetto invariato, anche se non finanziato.

L'87% delle aziende che hanno risposto al questionario parteciperebbe di nuovo a un bando simile se ne avesse la possibilità. Il 37 % delle imprese ha valutato la partecipazione in modo molto positivo e quasi il 19% lo ha ritenuto positivo. Tra i fattori considerati come valore aggiunto del progetto

prevalgono il rafforzamento della competitività delle imprese; la diversificazione di prodotti e servizi, il rafforzamento dei rapporti con l'Università e l'acquisizione di competenze manageriali per rafforzare l'innovazione. Il 27% delle imprese coinvolte ha invece espresso un giudizio negativo (22,22%) e molto negativo (5,56%) sottolineando come fattori critici le difficoltà incontrate nella fase di sviluppo del prodotto/servizio, frenato anche dalle tempistiche tecniche del settore e dalla burocrazia.

La localizzazione in Emilia-Romagna è ritenuta dagli imprenditori un punto di forza per l'attività di impresa e considerano come punti di forza del territorio le risorse umane, le reti di relazioni con le strutture di supporto all'innovazione, le infrastrutture e il sostegno delle Istituzioni.

Alle 31 imprese finanziate che non hanno concluso il progetto è stato inviato un altro questionario per indagare sui motivi dell'abbandono, hanno risposto in 20 (tasso di risposta del 64,5%). Tra le motivazioni che hanno portato all'interruzione del progetto il 70% ha indicato motivi diversi (altro) rispetto alle alternative proposte nel questionario; il 15% per la collaborazione con laboratori di ricerca non in linea con le aspettative, il 10% a causa della collaborazione con le università non in linea con le aspettative, il 5% per le difficoltà legate alle procedure del bando. Il 59% circa delle aziende ha dichiarato che senza il contributo il progetto non è stato portato a termine, il 23% ha concluso il progetto pur senza contributo e il 17% lo ha sviluppato, ma modificandolo.



**Valutatore:** IRS - Nomisma

[Link al documento](#)

**Intervento/Azione valutata:** Diversi bandi, emanati dal 2016 al 2019, che rispondono all'obiettivo della Regione di sostenere i percorsi di internazionalizzazione e la partecipazione ad eventi fieristici di consorzi, piccole medie imprese ed imprese non esportatrici. Progetti di internazionalizzazione dei consorzi Anno 2017, 2018 e 2019-2020; Progetti di promozione dell'export e per la partecipazione a eventi fieristici - Anno 2017, 2018 e 2019; Progetti di promozione dell'export per imprese non esportatrici – Anno 2016.

**Obiettivi della valutazione/domande valutative:** valutare i risultati conseguiti tramite gli interventi attivati dalla Regione per il sostegno ai percorsi di internazionalizzazione ed il potenziamento della presenza sui mercati delle filiere regionali

**Approccio metodologico:** Esame analitico delle domande di finanziamento presentate e dei progetti ammessi a finanziamento, realizzato attraverso i dati del sistema di monitoraggio della Regione Emilia-Romagna del POR FESR.

**Risultati e findings:** I progetti complessivamente presentati a valere sui 7 bandi per l'internazionalizzazione sono stati 1.044, di cui 973 ammessi a finanziamento gli investimenti programmati hanno sfiorato i 100 milioni di euro. Sono stati revocati 7,2 milioni di euro di investimenti previsti, per un tasso di revoca pari al 6,8%. Confrontando tale dato al tasso di revoca relativo al numero di progetti (7,8%) si evince come mediamente siano stati revocati progetti dalle dimensioni di investimento relativamente più ridotte. Comunque, il tasso di revoca basso che mette in evidenza sia una corretta selezione dei progetti approvati, sia una buona profilazione rispetto ai destinatari. Il totale dei contributi inizialmente concessi è di € 33.984.727,99 mentre, i pagamenti effettuati ammontano a €15.224.747,23 per un'incidenza del 44,8%.

Per quanto riguarda i Consorzi di imprese, il numero di progetti presentati risulta tendenzialmente costante nelle tre annualità: tra il 2017, il 2018 ed il 2019 per un totale di 46 progetti presentati da 18 Consorzi. Nelle 3 annualità la concentrazione geografica è la seguente: 17 domande di consorzi della provincia di Bologna, 15 a Reggio Emilia, 8 a Piacenza e 3 ciascuno a Modena e Parma. In particolare, si tratta di consorzi specializzati in attività di supporto per le funzioni d'ufficio e altri servizi di supporto alle imprese. All'interno dei consorzi partecipanti ai bandi si segnala la presenza sia di imprese manifatturiere (in larga prevalenza) che imprese del terziario. Su un totale di € 12.702.875,8 di investimenti inizialmente programmati, i contributi effettivamente concessi ammontano a € 5.438.629,5: il 42,8% della somma è dunque stato finanziato.

Il numero di piccole e medie imprese partecipanti ai bandi per progetti di promozione dell'export e della partecipazione ad eventi fieristici è diminuita progressivamente nel corso delle tre annualità. Nel 2017 erano 409 i progetti ammessi a finanziamento, partecipazione era stata estesa parzialmente anche alle esportatrici non abituali. 209 e 164 unità i progetti finanziati attraverso i bandi successivi. Poco meno di un terzo dei partecipanti afferiscono al settore di fabbricazione di macchinari ed apparecchiature. Seguono più distanti le imprese attive nel commercio all'ingrosso, nella confezione di articoli di abbigliamento, nella fabbricazione di prodotti in metallo e industrie alimentari. La distribuzione geografica dei progetti a sostegno delle piccole e medie imprese, nelle diverse annualità, è abbastanza eterogenea ma più concentrata a Modena e Bologna, con rispettivamente 203 e 182 progetti. Distanti sono Forlì-Cesena (85), Reggio-Emilia (80), Ravenna (74) e Parma (66). Mentre minori le iniziative avviate a Ferrara, Piacenza e Rimini (rispettivamente 17, 30 e 45). Su un totale di € 66.834.126,1 di investimenti inizialmente programmati, i contributi effettivamente concessi alle piccole medie imprese ammontano a € 18.893.653,7 (pari al 28,3%). Per quanto riguarda il bando esclusivamente destinato alle imprese non esportatrici, sono stati ammessi a



finanziamento 145 progetti, mentre 19 sono stati successivamente revocati (pari all'11,6% dei progetti). I settori più rappresentati sono fabbricazione di prodotti in metallo (14,5%), di commercio all'ingrosso (13,8%), delle industrie alimentari (10,7%) e di produzione di software (9,7%). La maggior parte localizzata tra Bologna e Modena, dove i progetti avviati sono stati rispettivamente 31 e 27. Mentre sono 16 i progetti avviati a Forlì-Cesena, Reggio-Emilia e Ravenna. Chiudono Piacenza (7), Ferrara (9) e Rimini (10) e Parma (11). La quota totale dei contributi concessi rispetto agli investimenti programmati è stata pari al 48,3%.

Nel complesso il contributo pubblico ha notevolmente supportato le iniziative delle tre categorie d'impresa. Tutti i consorzi (tra i rispondenti al questionario) hanno almeno in parte raggiunto i risultati sperati; in assenza di finanziamento più della metà di questi non avrebbe realizzato il progetto, mentre la parte restante avrebbe dovuto ridimensionarlo e ridefinirlo. Inoltre, più del 60% delle singole imprese consorziate avrebbe fronteggiato ostacoli nell'implementazione dei rispettivi progetti in mancanza del contributo regionale. Quasi la metà dei rispondenti tra le PMI è stata in grado di raggiungere tutti i risultati ipotizzati. In assenza di finanziamenti circa il 70% avrebbe ritardato/rinunciato/ridimensionato l'investimento. Solamente il 10% circa delle imprese non esportatrici avrebbe comunque realizzato l'investimento anche in assenza di contributo, ciò evidenzia come la parte restante incontri significative difficoltà ad affacciarsi sui mercati esteri nel caso di mancato sostegno economico da parte della Regione. Solo il 16,1% delle imprese non esportatrici non ha raggiunto i risultati attesi.

Consorzi e le PMI evidenziano la necessità di aumentare l'ammontare dei contributi a supporto degli investimenti aziendali oltre che aumentare il numero di bandi per l'internazionalizzazione. Le imprese non esportatrici, invece, attribuiscono un ruolo di rilievo alle fiere così da poter far conoscere i propri prodotti/servizi ad una gamma sempre più ampia di clienti e la necessità di un centro di assistenza tecnica di supporto per entrare nei mercati esteri. I risultati ottenuti dai consorzi e dalle imprese consorziate mostrano che ben 8 consorzi su 10 hanno dichiarato di essere riusciti a consentire l'acquisizione di nuovi ordini commerciali per le proprie imprese, le quali hanno saputo successivamente mantenerli nel tempo. Importante è sottolineare il supporto fornito dai consorzi quale strumento utile alle imprese associate per l'espansione verso mercati esteri, in assenza del quale solo il 13,8% delle imprese avrebbe realizzato comunque l'investimento sul mercato extranazionale. Relativamente ai risultati ottenuti ben il 61,4% delle PMI ha acquisito nuovi ordini da nuovi clienti esteri ed una buona parte ha acquisito nuovi ordini da clienti esteri preesistenti. Inoltre, più del 70% è stato in grado almeno di mantenere la propria presenza commerciale nel lungo termine sui mercati di destinazione del progetto (il 44,9% di questo 70% ha addirittura incrementato la propria presenza commerciale). Per quanto riguarda le imprese non esportatrici, invece, la maggioranza (58,1%) ha prevalentemente incontrato partner e clienti esteri senza riuscire ad attivare contratti commerciali, mentre il 25,8% ha acquisito nuovi ordini da nuovi clienti esteri, quasi la totalità ha poi incrementato/mantenuto la propria presenza sui mercati di destinazione del progetto.

Nel complesso le tre categorie di soggetti destinatari dei bandi si dichiarano in larga parte soddisfatte circa l'implementazione del progetto; inoltre, più del 90%, in media, delle imprese appartenenti alle tre categorie qui analizzate sono favorevole a future partecipazioni in bandi con queste finalità, sottolineando l'importanza e la necessità di tali strumenti per supportare l'operato delle imprese al di fuori del contesto nazionale. Il valutatore ritiene che gli interventi pensati per favorire l'internazionalizzazione abbiano avuto esito positivo nel permettere un rafforzamento del tessuto produttivo regionale e che un potenziamento delle linee di intervento possa essere accolto con favore dalle imprese localizzate in Regione.

**Intervento/Azione valutata:** Oggetto della valutazione sono gli interventi attivati per perseguire gli obiettivi programmatici individuati nell'ambito dell'Asse 4 del POR FESR 2014-2020 relativamente al tema dell'energia; le azioni oggetto di indagine puntano al Risultato Atteso 4.1 - Riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili: Azione 4.1.1 e Azione 4.1.2; e Risultato Atteso 4.2 - Riduzione dei consumi energetici e delle emissioni nelle imprese e integrazione di fonti rinnovabili, Azione 4.2.1. È da sottolineare seguito dell'ultima riprogrammazione in risposta all'emergenza Covid-19, la quasi totalità dei progetti delle misure 4.1.1 e 4.1.2 è stata spostata sui contributi FSC, come ad esempio tutti i progetti a valere sui bandi 2019.

**Obiettivi della valutazione/domande valutative:** Obiettivo della valutazione è da un lato l'analisi degli impatti degli interventi finalizzati a sostenere gli enti pubblici nel conseguire obiettivi di risparmio energetico, valutando anche gli effetti economici e le ricadute territoriali. Dall'altro è l'analisi dell'impatto degli interventi finanziati attraverso il Fondo multiscope di finanza agevolata a compartecipazione privata per sostenere gli interventi di green economy delle imprese.

**Approccio metodologico:** Analisi desk della documentazione di programma e dei bandi e all'analisi statistica descrittiva dei dati disponibili nel sistema di monitoraggio regionale SFINGE ed in quello del Fondo Energia; è stata utilizzata la matrice input output per la stima degli effetti diretti, indiretti ed indotti dei finanziamenti.

**Risultati e findings:** Per quanto riguarda gli **Enti Pubblici**, l'analisi si concentra sull'**Azione 4.1.1** "Promozione dell'eco-efficienza e riduzione di consumi di energia primaria negli edifici e strutture pubbliche" e sull'**Azione 4.1.2** "Installazione di sistemi di produzione di energia da fonte rinnovabile da destinare all'autoconsumo associati a interventi di efficientamento energetico dando priorità all'utilizzo di tecnologie ad alta efficienza".

Complessivamente al 31/12/2020, risultano conclusi 38 interventi, su un totale di 352 progetti finanziati, per un investimento programmato complessivo pari a 136,8 milioni di euro, impegni pari a 43,3 milioni di euro e pagamenti per 3,4 milioni di euro. L'analisi mostra che i progetti siano stati effettivamente efficaci in termini di risposta agli obiettivi previsti di riqualificazione energetica, con effetti positivi soprattutto su: riduzione dei consumi, per riscaldamento e per rinfrescamento; riduzione dei costi di manutenzione; significativo aumento del confort per gli utenti. In considerazione del numero contenuto di progetti conclusi, il livello di efficacia effettivamente conseguito, è ancora parziale; l'unico indicatore per il quale il valore programmato supera il valore target al 2023 pre-programmazione è la "capacità supplementare di produzione di energie rinnovabili". Le stime dell'impatto programmato (o previsto) degli indicatori di tutti gli interventi è superiore o molto vicino al valore target al 2023, ad eccezione degli indicatori "risparmio di emissioni CO2" e del "risparmio di emissioni NOx" che considerati i soli 38 interventi conclusi rispettivamente avevano un valore programmato pari a 2,0 e 2,8 ma viene registrato un valore realizzato rispettivamente pari a 0,7 e 1,1.

Gli interventi sono localizzati in particolare nelle provincie di Parma, Bologna e Reggio nell'Emilia (il 51,7%) e sono stati realizzati principalmente da Comuni (214, pari al 60,8% del totale), da Aziende o enti del servizio sanitario regionale (36, pari al 10,2%) e enti pubblici economici (34, pari al 9,7% del totale). Secondo la classificazione ATECO, 231 progetti sono realizzati da beneficiari del settore "Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale e obbligatoria" e 55 del settore "Sanità e assistenza sociale" (ospedali, strutture residenziali per anziani e altri soggetti deboli, servizi di asili nido).

Dal punto di vista dell'impatto economico che il totale dei 352 interventi programmati genera le evidenze mostrano chiari benefici potenziali sul territorio regionale. Nel complesso, la realizzazione del totale degli investimenti di riqualificazione energetica produce un investimento pari a 136,8 milioni di euro, impiegato soprattutto per l'acquisto di beni e servizi del settore delle costruzioni (119,6 milioni di euro) e delle apparecchiature meccaniche ed elettriche (rispettivamente 9,1 e 8,0 milioni di euro). L'effetto diretto ed indiretto attivato dall'investimento è stimato essere pari a 320,1 milioni di euro con un moltiplicatore pari a 2,34; l'indotto risulta pari a 175,1 milioni di euro (moltiplicatore pari a 1,28). Quindi l'investimento in riqualificazione energetica determina un impatto complessivo di 495,3 milioni di euro: per ogni euro investito si generano complessivamente 3,62 euro, come somma degli effetti diretti, indiretti e indotti. Questo livello di produzione determina globalmente un valore aggiunto di circa 167,5 milioni di euro. Di questi, più di 112 sono attribuibili all'attivazione diretta e indiretta e circa 55 all'indotto. Si stima che siano oltre 3.000 gli occupati attribuibili agli effetti diretti e indiretti dell'investimento.

Per quanto riguarda il **settore privato**, viene analizzata l'**Azione 4.2.1** attuata attraverso un Fondo multiscopo di finanza agevolata a compartecipazione privata. Al 31/12/2020, le imprese beneficiarie erano 300, per un finanziamento totale approvato pari a 57 milioni di euro e un contributo a fondo perduto approvato pari a 2,6 milioni di euro. La maggior parte delle aziende beneficiarie è localizzata nella provincia di Bologna (69, pari al 23% del totale), seguita da Modena (18,7%), Parma (16,3%) e Reggio nell'Emilia (14%), complessivamente le 4 provincie assorbono il 72% del totale dei beneficiari. Dal punto di vista dimensionale, prevalgono le piccole (150, pari al 50% del totale) e le microimprese (74, pari al 24,7%), soprattutto società a responsabilità limitata (65% del totale); si tratta soprattutto di imprese manifatturiere (186, pari al 62% del totale), seguite dalle attività del commercio all'ingrosso e al dettaglio (32, pari al 10,7% del totale). 120 imprese (pari al 40% del totale) hanno realizzato impianti di produzione di energia; il 36,3% dei beneficiari (pari a 109 imprese) ha realizzato più tipologie di interventi (impianti di produzione di energia e/o riqualificazione energetica degli impianti a servizio degli edifici e/o riqualificazione energetica dell'involucro degli edifici e/o riqualificazione degli impianti industriali). Il valore previsto degli indicatori energetici relativi al "Fondo Energia, calcolato sia sul totale delle pratiche "concesse" (300) che sul totale delle pratiche "erogate" (260), al 31.12.2020, supera i target finali al 2023 stimati dalla Regione Emilia-Romagna (precedentemente alle riprogrammazioni) per questi indicatori sulla priorità 4b (all'interno della quale rientra l'Azione 4.2.1).

Il grado di efficacia dello strumento è stato più che soddisfacente, difatti è stato impegnato l'intero stanziamento del Fondo. Non ci sono state criticità in fase di attuazione ed ogni volta che veniva aperta una call le imprese hanno risposto in maniera adeguata. Tra i punti di forza dello strumento l'iter semplice nella presentazione della domanda, il tasso di interesse adeguato, il fatto che con il contributo a fondo perduto veniva ripagata l'attività obbligatoria della diagnosi energetica.

Per far fronte alle difficoltà incontrate dai Comuni nella realizzazione delle opere e nel mantenimento dei tempi stabiliti in fase di bando e di contratto, potrebbe risultare utile l'erogazione di un servizio di assistenza tecnica, da parte di un soggetto terzo, che affianchi gli enti pubblici nelle diverse fasi di pianificazione e programmazione degli interventi di progetti complessi.

Si sottolinea l'importanza di una corretta definizione degli indicatori energetici, soprattutto in termini di unità di misura, da adottare per misurare i valori programmati e i valori realizzati e consentirne il confronto e di una stima dei valori target finali di questi indicatori.

## STRATEGIA DI COMUNICAZIONE DEL POR FESR

**Valutatore:** IRS - Nomisma

[Link al documento](#)

**Intervento/Azione valutata:** Strategia di Comunicazione del POR FESR 2014-2020

**Obiettivi della valutazione/domande valutative:** Valutazione delle azioni messe in campo nell'ambito della strategia di comunicazione del POR FESR, così come stabilito dal Regolamento UE n. 1303/2013 che stabilisce i principi comuni, le norme e gli standard per l'attuazione dei Fondi SIE per il periodo di programmazione 2014-2020.

Particolare attenzione è stata dedicata alla valutazione della Campagna 2019 "Qui le idee diventano realtà" poiché ha riguardato anche la programmazione del Fondo Sociale Europeo ed è quindi un intervento di comunicazione integrato dal punto di vista dei finanziamenti

**Approccio metodologico:** Esame della progettazione della Strategia di Comunicazione attraverso una analisi desk finalizzata a verificarne la struttura e i contenuti, con attenzione agli obiettivi e agli strumenti previsti, l'organizzazione, la gestione e le modalità previste di monitoraggio e di valutazione, con l'obiettivo di fornire feedback utili a sostenere l'Amministrazione nel processo di attuazione.

Successivamente la valutazione ha riguardato lo stato di attuazione della Strategia di Comunicazione, sia verificando la realizzazione delle attività obbligatorie, previste dal Regolamento (UE) n. 1303/2013, tramite un'analisi desk della documentazione fornita dalla struttura regionale e un'analisi delle informazioni e della documentazione presente sul portale web del FESR della Regione Emilia-Romagna. L'attenzione valutativa ha riguardato, in particolare, il raggiungimento degli obiettivi rispetto ai diversi target group individuati dalla Strategia di comunicazione e dai Piani di comunicazione annuali.

### **Risultati e findings:**

La Strategia di Comunicazione del POR FESR 2014-2020 Emilia-Romagna risponde pienamente a quanto previsto dall'Allegato XII del Regolamento UE n. 1303/2013. Descrive in maniera chiara e articolata l'approccio adottato, individua in modo puntuale i destinatari e specifica dettagliatamente per ciascun target group le azioni e gli strumenti che saranno messi in campo per la sua attuazione. La Strategia esplicita, inoltre, i materiali che saranno resi disponibili per le persone con disabilità e specifica il budget (con ripartizione annuale) a disposizione per l'attuazione delle attività e definisce la struttura organizzativa e di governance. Infine, il documento descrive le attività di monitoraggio da realizzare e di valutazione dei risultati e prevede la realizzazione di Piani di comunicazione annuali.

Tra le attività obbligatorie si segnala la piena rispondenza ai dettami regolamentari e l'adeguatezza dell'attività informativa di portata non solo locale, ma internazionale, relativa all'Evento di lancio dei Fondi europei della Regione Emilia-Romagna - Por FESR 2014-2020. Per quanto riguarda le Attività informative annuali la scelta strategica è stata quella di non optare per la realizzazione di singoli eventi, ma di lanciare vere e proprie campagne di informazione, realizzate con l'utilizzo di un mix di mezzi di informazione, oggi sempre più centrati sulla comunicazione digitale (sito web, spot video, social network ecc.), che consentono una diffusione del messaggio ad un numero molto ampio di destinatari (beneficiari potenziali, moltiplicatori di informazione e società regionale) sugli obiettivi, i risultati attesi e quelli raggiunti dal POR FESR 2014-2020.

Elenco delle operazioni, in ottemperanza dei dettami regolamentari sono stati pubblicati, messi a disposizione ed aggiornati semestralmente i dati relativi ai progetti e delle operazioni finanziate.

La strategia definisce un sistema di indicatori di risultato con valori target di realizzazione al 2022. Dai dati aggiornati con le informazioni acquisite dal servizio di valutazione a novembre 2019 si evidenzia un avanzato processo di attuazione della Strategia; difatti le attività di comunicazione previste sono state tutte realizzate, in buona parte raggiungendo già il valore atteso al 2022, si veda ad esempio gli Sportelli Imprese sul territorio, le azioni di supporto ai beneficiari (portale POR FESR, Sportello Imprese regionale, Linee guida e altri documenti per supportare i beneficiari negli obblighi di comunicazione), la formalizzazione della Rete per la Comunicazione nell'ambito delle attività rivolte al partenariato socio-economico.

Alcune attività sono state realizzate anche con valori superiori a quelli previsti al 2022: come le conferenze ed i comunicati stampa, i seminari e workshop. Infine, altre attività di comunicazione sono ad un buon livello di attuazione e si presume che i valori attesi saranno raggiunti senza particolari difficoltà.

Tra i punti di forza della Strategia, si sottolinea la realizzazione delle campagne informative annuali, con un'azione comunicativa, attenta ai risultati ottenuti che ha valorizzato e consolidato le più efficaci modalità sperimentate, perfezionandole e innovandole di volta in volta. Ad esempio, la Campagna 2018 "io investo qui" ha visto il coinvolgimento diretto dei beneficiari rendendoli testimonial della propria esperienza tramite la partecipazione ad un concorso spot per testimoniare direttamente la propria esperienza e le opportunità offerte dai fondi europei. Tale iniziativa è stata ripresa anche nella campagna 2019 "Qui le idee diventano realtà", allargando la platea anche ai beneficiari del POR FSE (enti di formazione, Fondazioni ITS, Università, beneficiari finali), questo in un'azione di comunicazione integrata tra i Fondi che si sta sempre più consolidando al fine di raggiungere l'obiettivo condiviso tra i Fondi SIE in Emilia-Romagna di "aumentare la conoscenza e la consapevolezza della popolazione regionale rispetto all'esistenza dei Fondi europei e al ruolo che essi svolgono per la crescita e lo sviluppo economico". Il concorso prevedeva la realizzazione di un video clip di 90 secondi per raccontare gli obiettivi, i risultati conseguiti (o in fase di realizzazione) e l'impatto, in termini di benefici concreti, che gli interventi previsti dal proprio progetto hanno avuto sulla collettività. Le candidature pervenute sono state 72 di cui 35 per il POR FESR e 37 per il POR FSE.

## VALUTAZIONI PSR 2014-2020<sup>8</sup> <sup>9</sup>

### PROGETTI DI COOPERAZIONE DEI GRUPPI OPERATIVI

**Valutatore:** Agriconsulting

[Link al documento](#)

**Intervento/Azione valutata:** Operazione 16.1.01 - sostiene la costituzione dei Gruppi Operativi per l'Innovazione (GOI) tra soggetti del mondo produttivo agricolo, agroindustriale e forestale e quello della ricerca per favorire la sperimentazione, il trasferimento e l'implementazione dell'innovazione tecnologica, organizzativa e sociale nelle imprese.

**Obiettivi della valutazione/domande valutative:** Analizzare le caratteristiche dei partenariati e dei progetti finanziati (natura origine e ambito di intervento) nonché analizzare contenuti e ricadute problematiche dei primi progetti conclusi.

**Approccio metodologico:** **Dati primari** rilevati con una indagine CAWI condotta sui Capifila dei 35 progetti conclusi al 2019. Dati secondari provenienti dal monitoraggio regionale e informazioni aggiuntive rese disponibili dal Portale InnovaRurale e dal sito web dei Capifila.

**Risultati e findings:** In Emilia-Romagna al 31/12/2019 sono stati finanziati 128 GOI (su 368 attivi in Italia<sup>10</sup>), che assorbono 24,7 milioni di contributi pubblici. In media in un GOI sono presenti 6,2 partner, per un totale di 799 soggetti. Molti partner sono presenti in più progetti e in più GOI favorendo così una diffusione «incrociata» delle innovazioni prodotte; a fronte dei 799 componenti, i soggetti giuridici sono complessivamente 364. Sono presenti tutti i soggetti della filiera sia economici (PMI, Consorzi ed associazioni di imprese) sia istituzionali (enti di tutela e promozione, Organizzazioni interprofessionali ecc.) per un totale di 11 diverse tipologie di partner. I bandi prevedono la partecipazione di almeno due tipologie, precisamente, un soggetto agricolo ed un ente di ricerca, in molti progetti sono presenti fino a 9 tipologie di soggetti. La presenza di soggetti economici ed istituzionali collettivi descrive un importante valore aggiunto, in quanto assicura che il partenariato dei GOI rappresenti le forme aggregative del settore agroalimentare regionale, di cui la componente agricola è pari al 75% dei soggetti beneficiari (198 aziende agricole e 78 cooperative agricole). La proposizione di innovazioni maggiormente di tipo incrementale indicata dal valutatore,

---

<sup>8</sup> Il sistema di Valutazione del PSR 2014-2020 della Regione Emilia-Romagna è stato impostato tenendo conto del Reg. CE 808/2014 che nell'ALLEGATO V contiene il Questionario valutativo comune per lo sviluppo rurale (QVC) e che mediante la formulazione di 30 domande (CEQ-Common Evaluation Questions) indirizza gli argomenti da approfondire. Le CEQ da 1 a 18 esaminano i risultati conseguiti a livello di focus area, CEQ da 19 a 21 analizzano aspetti della governance che possono migliorare la delivery del PSR, le CEQ da 22 a 30 esaminano il contributo del PSR agli obiettivi di Europa 2020 (occupazione, ricerca, sviluppo e innovazione, cambiamenti climatici e emissioni di gas serra, povertà, ambiente e biodiversità) e agli obiettivi generali della PAC (competitività del settore agricolo, gestione sostenibile delle risorse naturali e clima, sviluppo territoriale equilibrato) e all'Innovazione. In aggiunta alle CEQ della Commissione, la Valutazione del PSR Emilia-Romagna prevede cinque approfondimenti tematici che riguardano le priorità regionali trasversali: la componente giovanile nell'agricoltura (Ts1), la componente femminile (Ts2), le produzioni sostenibili di qualità e i Progetti di Filiera (Ts3), i territori montani e le zone rurali (Ts4) e le Aree Interne (SNAI) (Ts5). Per fornire la risposta alle CEQ il Reg. 808/2014 (Allegato IV) dettaglia il sistema degli indicatori da applicare, di cui 60 indicatori comuni di output, risultato (target e complementari), contesto e impatto integrato da 14 indicatori specifici del PSR richiesti da Regione e indicatori aggiuntivi proposti dal valutatore. Il processo di valutazione si compone di diverse tappe, cui si riferiscono altrettanti documenti di valutazione, nei quali i risultati acquisibili discendono dal grado di maturazione del Programma. Annualmente è elaborato un Rapporto Annuale di Valutazione che dà conto delle attività svolte nell'anno e affronta specifici tematismi. Periodicamente è prevista l'elaborazione di Rapporti di Valutazione Intermedia di cui due già elaborati (Rapporto di Valutazione Intermedia relativo al periodo 2014-2016, Rapporto di Valutazione intermedia relativo al periodo 2014-2018), uno in [corso di realizzazione](#) ([Aggiornamento del Rapporto di Valutazione intermedia relativo al periodo 2014-2020](#)) e infine solo alla scadenza della programmazione si esauriscono le valutazioni con la redazione del Rapporto di Valutazione Ex post.

<sup>9</sup> Le presenti sintesi sono state revisionate da Rossana Rossi facente parte dell'AdG del PSR.

<sup>10</sup> Fonte <https://www.innovarurale.it/it>

può talvolta essere anche "figlia" di questo assetto. In 79 GoI, pari al 61% dei casi, è capofila un ente di ricerca, ricorrente in più progetti, seguono le Cooperative (24).

Le interviste effettuate sui 35 capifila dei progetti conclusi confermano che i progetti innovativi puntano ad accelerare la transizione del settore verso processi e prodotti più sostenibili dal punto di vista ambientale e che, lo sviluppo di queste innovazioni all'interno di partenariati misti, sembra aumentare la consapevolezza negli agricoltori che questo genere di innovazioni può avere effetti positivi anche sulla competitività e sulle performance economiche delle imprese.

Per quel che riguarda l'implementazione delle innovazioni un aspetto molto positivo è rappresentato dal fatto che le innovazioni sviluppate dal GOI nel periodo di durata/finanziamento del progetto sono utilizzate dalle aziende partner anche dopo la fine del progetto stesso. L'83% degli intervistati dichiara, infatti, che le aziende partner continuano ad utilizzare i risultati del progetto oltre la sua conclusione ma solo nel 50% dei casi l'innovazione si "autosostiene". Per i restanti casi vi è necessità di: contributi pubblici all'investimento (33%), premi/compensazioni (22%), servizi di consulenza (39%), soggetti collettivi (6%). Nei casi nei quali l'innovazione non viene utilizzata (17%) le cause sono da ricondurre alla necessità di investimenti aggiuntivi rispetto a quelli già finanziati dal progetto e alla necessità di assistenza tecnica per la corretta implementazione ed uso dell'innovazione.

Per quel che riguarda l'applicabilità delle innovazioni (trasferimento al di fuori del partenariato) emerge dalle interviste l'immediata applicabilità delle innovazioni da parte dei beneficiari a cui queste sono finalizzate. Il 71% dei rispondenti (Domanda 4.1) dichiara che l'innovazione può essere applicata ad imprese non appartenenti al partenariato con il solo investimento specifico per la sua introduzione e che essa si auto-sostiene in termini economico-finanziari. Un altro aspetto positivo è che questa possibilità di immediata applicazione dell'innovazione è estesa a quelle sviluppate in tutte le Focus area e che hanno diverse finalizzazioni sia in termini di tipologia di agricoltura alla quale sono dirette sia di sfide/problematiche, sia infine di soluzioni adottate, comprese quelle tecnologiche. Sono 10 (29%) i progetti per i quali l'innovazione comporta investimenti aggiuntivi (oltre a quelli relativi all'innovazione stessa); la distribuzione di questi progetti per Focus area mostra che le innovazioni che necessitano di investimenti aggiuntivi incidono maggiormente su focus area ambientali.

Per il trasferimento sul territorio agiscono le diverse attività di divulgazione (sia in itinere che a termine progetto) che sono risultate molto importanti anche per favorire l'integrazione di innovazioni di tipo puntuale e per determinare un cambiamento di strategia delle imprese e che necessitano di essere adottate con un approccio di sistema.

Le principali criticità emerse dall'indagine sono legate alla necessità di cambiamenti/innovazioni anche nella situazione di contesto in cui opera l'impresa: dalle interviste, infatti, si evidenzia la necessità di investimenti nel capitale umano sia delle imprese agricole sia di quelle a valle nelle filiere, sia nei tecnici e professionisti che danno servizi di assistenza tecnica e di consulenza alle imprese e che operano negli organismi collettivi (cooperative Consorzi ecc.). Si tratta di attori che hanno un ruolo piuttosto rilevante nello stimolare innovazioni nel settore primario e soprattutto nell'assicurare condizioni di implementazioni di successo nelle aziende agricole.

**Intervento/Azione valutata:** approfondimento tematico Progetti di Filiera (PF)

L'attivazione dei PF è avvenuta attraverso un unico bando emanato nel 2017 stanziando complessivamente 135.800.00 euro (11,6% della spesa pubblica preventivata nel PSR), di cui il TO 4.1.01 (53%), il TO 4.2.01 (39%), il TO 16.2.01 (7%) e il TO 1.1.01 (1%). Sono stati finanziati complessivamente n. 54 progetti di cui il 24% nel settore dell'ortofrutta, il 20% nel settore lattiero-caseario, il 15% nei seminativi e l'11% nel settore della carne suina.

**Obiettivi della valutazione/domande valutative:** valutare le ricadute sul sistema agroalimentare regionale. Le domande valutative sono tese a capire: dinamiche partenariali, caratteristiche/valore aggiunto degli interventi realizzati, importanza della filiera per l'introduzione dell'innovazione, vantaggi e svantaggi nonché motivazioni che spingono le aziende agricole e le imprese di trasformazione a partecipare ad un PF rispetto ad un progetto d'investimento individuale

**Approccio metodologico:** *Analisi delle procedure di attuazione e della documentazione progettuale riferita ai PF ammessi a finanziamento (54 progetti in totale) e alle domande di sostegno concesse; analisi desk della tipologia di progetti finanziati, questionario somministrato ai capifila con metodo CAWI; focus group online su un campione ristretto (4 progetti di filiera con 38 beneficiari di varia categoria).*

**Risultati e findings:** complessivamente sono stati quindi finanziati n. 54 PF di cui il 24% nel settore dell'ortofrutta, il 20% nel settore lattiero-caseario, il 15% nei seminativi e l'11% nel settore della carne suina. Complessivamente gli interventi conclusi nei PF attraverso i TO 4.1.01 (aziende agricole) e TO 4.2.1 (imprese di trasformazione) hanno generato un volume di investimenti di quasi 356 milioni di euro (investimento ammesso) e 126,7 milioni di contributo pubblico; per le due tipologie di operazione gli investimenti medi sono stati rispettivamente di 208 mila euro e di 1,1 milioni di euro. L'effetto leva degli investimenti nelle aziende agricole che partecipano ai PF è risultato superiore a quanto rilevato per interventi analoghi attuati con approccio individuale (TO 4.1.01): in media ogni euro di contributo pubblico nella filiera ha generato 2,8 euro di investimento contro i 2,2 euro degli investimenti individuali. **Questo risultato è ancor più rilevante se si considera che soltanto un numero ridotto di aziende agricole avrebbe realizzato gli stessi investimenti in modo individuale (così come messo in evidenza dall'80% dei Capifila).** Anche le aziende agricole beneficiarie che sono state coinvolte nei Focus Group considerano fondamentale il supporto del Capofila per realizzare l'investimento con il sostegno del PSR.

I PF finanziati hanno coinvolto 1.157 aziende agricole e 93 imprese di trasformazione come beneficiari diretti e una platea numerosa (10.453) di beneficiari indiretti. Considerando le aziende agricole e le imprese di trasformazione, beneficiarie dirette e indirette, i PF hanno coinvolto il 20,4% delle aziende agricole e il 5,5% delle imprese attive a livello regionale registrate presso le CCIAA nel 2019.

Nel 78% dei PF le aziende agricole coinvolte nel progetto erano già socie o comunque con un rapporto di conferimento con una cooperativa, mentre solo una parte minore dei PF (38%) ha coinvolto ex novo singole aziende agricole. Anche se le aziende coinvolte ex novo sono una parte minore, questo rivela un aspetto positivo dato il contesto produttivo agricolo della RER. Inoltre, il consolidamento dei rapporti già esistenti è il principale obiettivo dei PF secondo il 57% dei Capifila e più del 60% dei Capifila aveva già partecipato ad un PF nella programmazione 2007-2013.

Come nella scorsa programmazione, anche con i PF 2014-2020 i vantaggi per le aziende agricole sono stati molteplici. Grazie a criteri di selezione incentivanti, in più del 75% dei PF finanziati è stata definita una durata delle clausole per l'acquisto o la cessione della materia prima maggiore a tre



anni e più dell'80% degli Accordi di Filiera ha incluso dei vincoli statutari e regolamentari in termini di conferimento della materia prima

Le interviste hanno identificato diversi risultati percepiti e tra i principali: aumento della qualità delle produzioni (per l'84%), introduzione delle innovazioni (per l'80%), aumento dei livelli di scambio di know-how e della stabilità dei rapporti commerciali/nuovi contratti di acquisto materia prima (56%).

Un aspetto cardine della progettazione di filiera 2014-2020 è stata l'innovazione sostenuta, oltre che attraverso le misure ad investimento (TO 4.1.01 e 4.2.01), tramite i progetti pilota per l'innovazione (TO 16.2.01) la cui attivazione all'interno del PF era facoltativa, ma premiata da uno specifico criterio di selezione. L'opzione di realizzare un progetto pilota per l'innovazione è stata scelta da ben 51 PF (il 94,4% del totale) per un volume d'investimento di 10,8 milioni di euro (circa 210 mila euro per progetto); da notare inoltre che in tutti i settori produttivi coinvolti nei PF è stato attivato almeno un TO 16.2.01. La maggior parte dei Piani di innovazione finanziati ha riguardato principalmente l'innovazione di un processo produttivo esistente (59%). I Centri di ricerca più presenti sono CRPV (20%) e CRPA (18%), Università Cattolica di Piacenza (18%) e Università di Bologna (16%).

Dall'analisi delle risposte fornite durante il focus group emerge una maggiore cooperazione tra gli enti di ricerca e le aziende di trasformazione. Sebbene la partecipazione diretta delle aziende agricole beneficiarie del PF nelle attività di sperimentazione non sia elevata, l'aspetto importante è che, considerando l'elevata partecipazione di aziende agricole beneficiarie indirette nei PF, le ricadute delle attività d'innovazione potranno essere molto ampie. Quindi per le aziende agricole non è tanto importante considerare la cooperazione con l'ente di ricerca, ma il trasferimento delle attività di ricerca una volta conclusa la sperimentazione. Da sottolineare infine che il bando d'attuazione dei PF prevedeva la possibilità di attivare il TO 1.1.01 per sostenere percorsi di qualificazione delle risorse umane. Solo il 6% dei PF ha però colto tale opportunità che secondo i Capifila che l'hanno prevista consentirà di creare le competenze per l'introduzione in azienda delle innovazioni previste dal progetto; si tratta quindi di azioni propedeutiche alla diffusione dell'innovazione nelle aziende agricole. In questo senso, in vista della futura programmazione, gli interventi di formazione/informazione da attivare nei progetti di filiera potrebbero essere maggiormente stimolati.

## IL SOSTEGNO AI GIOVANI NEL COMPARTO AGRICOLO: I RISULTATI RAGGIUNTI DALLE AZIENDE CONDOTTE DAI GIOVANI NEOINSEDIATI

**Valutatore:** Agriconsulting

[Link al documento](#)

### **Intervento/Azione valutata:**

Insediamiento di giovani agricoltori, per favorire il ricambio generazionale, è stato sostenuto dal PSR con 2 tipi di operazione 6.1.01 Premio insediamento e 4.1.02 Realizzazione di investimenti aziendali. Il sostegno ai giovani agricoltori (meno di 40 anni) poteva svolgersi sia in modalità pacchetto giovani (PG) novità attuativa di questa programmazione che prevede l'attivazione congiunta del TO 6.1.01 e del TO 4.1.02 che in modalità non pacchetto (NO PG) con accesso solo al premio per l'insediamento previsto dal TO 6.1.01.

**Obiettivi della valutazione/domande valutative:** approfondimento tematico 1-Ts1 finalizzato a valutare le "ricadute del PSR sulla componente giovanile nell'agricoltura" in parte già discusso nel Rapporto di valutazione intermedia 2014-2018.

L'approccio valutativo complessivo prevede di analizzare le principali variazioni che si sono verificate, in un dato periodo, nel contesto di riferimento regionale. Dei 4 criteri di valutazione programmati, le attività e le analisi condotte nel corso del 2020 si sono focalizzate sul Criterio **Ts1.3** **"Risultati raggiunti dalle imprese condotte da giovani."**

**Approccio metodologico:** intervista diretta supportata da questionari. L'indagine ha consentito di rilevare i risultati e le ricadute del PSR sulla componente giovanile nell'agricoltura **un anno dopo la conclusione degli interventi (risultati al 2019)**. Di conseguenza l'analisi condotta tra febbraio e luglio del 2020 ha riguardato i 339 giovani che avevano concluso i propri investimenti entro il 31 dicembre 2018. Per la definizione della numerosità campionaria è stata utilizzata, come variabile di studio dell'universo, la dimensione economica delle aziende fissando un errore campionario inferiore al 7%. Come confronto ("analisi controfattuale") sono state considerate analoghe aziende non beneficiarie individuata nella banca dati della Rete di Informazione Contabile Agricola (RICA).

**Risultati e findings:** Di seguito si riportano i punti principali dell'analisi descritta nel Rapporto annuale di valutazione relativo al 2019 del settembre 2020.

Le aziende condotte dai giovani che si sono insediati partecipando al Pacchetto Giovani (PG) hanno dimensioni fisiche ed economiche maggiori di quelli che non hanno beneficiato del pacchetto, sia in termini di una superficie agricola utilizzata (SAU) che di Produzione Standard (P.S): "aziende PG" hanno SAU 70,8 Ha; PS 82.140 euro rispetto alle aziende dove l'insediamento è avvenuto in modalità "NO PG" SAU 21,5 Ha; PS 59.494 euro (in media SAU di 43,5 ettari/azienda e PS di 69.625 euro/azienda).

L'analisi del profilo dei beneficiari mette in luce che il 92% ha un titolo di studio superiore e il 34% in ambito agrario. Il 47,4 % lavorava già in agricoltura, mentre il 36,8% ha cambiato lavoro lasciando industria, servizi o altra occupazione. Quest'ultimo dato segnala l'attrattività che il settore agricolo esercita verso i giovani. Nel 34,2% si tratta di insediamenti ex novo, e di questi, circa il 69%, ha affittato i terreni agricoli. Nel 65,8% dei casi l'insediamento è avvenuto attraverso il subentro in attività esistenti e nella stragrande maggioranza (80%) sussistevano rapporti di parentela. Il ricambio generazionale **è significativo** con una differenza di età tra giovane neo-insediato e cedente in **media di 28,8 anni**.

Rispetto alla motivazione alla base della scelta a insediarsi alla guida di un'azienda agricola convivono diversi aspetti, anche se per la maggior parte degli insediati (35%), la spinta principale è stata quella di realizzare un'idea imprenditoriale: dando seguito ad un'attività familiare (27,5%) e dallo stile di vita cioè dai benefici che i giovani riconoscono al vivere in campagna (27,5%). Quest'ultima motivazione è quella messa al primo posto dai giovani che prima dell'insediamento

erano occupati in settori diversi da quello agricolo e può fare pensare anche ad un fenomeno di neo-ruralismo che andrebbe approfondito in altri contesti.

In assenza del premio solamente il 13% dei giovani neo-insediati avrebbe realizzato lo stesso l'investimento, mentre l'87% avrebbe ridimensionato fortemente e/o rinunciato all'investimento.

La principale finalità degli investimenti realizzati dai giovani neo-insediati è stata quella di ammodernare e ristrutturare l'azienda (66,2%) attraverso l'acquisto di macchine, attrezzature e impianti (53,8% delle risposte); la costruzione/ristrutturazione di fabbricati e/o la realizzazione di miglioramenti fondiari (12,3%). La sostenibilità ambientale è stata indicata come finalità prevalente nel 13,8% dei casi. Gli investimenti dei giovani sono stati finalizzati alla mitigazione dell'impatto ambientale (9,2% delle risposte) e al risparmio idrico (4,6%). Anche se la finalità ambientale degli investimenti non rappresenta il primo obiettivo, la principale motivazione alla base della scelta di realizzare tali investimenti è ridurre l'impronta ecologica lasciata dalle proprie attività riducendo il consumo di risorse naturali.

Gli investimenti sovvenzionati hanno contribuito a migliorare la qualità dei prodotti agricoli e il 36% delle aziende che hanno perseguito questo obiettivo ha segnalato un incremento significativo della quota percentuale di PLV soggetta a sistemi di qualità alimentare.

I giovani imprenditori hanno introdotto innovazioni:

- il 42,5% introduce **nuove pratiche** agronomiche o **nuove tecniche** di produzione: passando a **sistemi di agricoltura** integrata o biologica o a tecniche di **minima lavorazione**, di **agricoltura di precisione** mediante l'utilizzo di GPS (Global Position System), di **meccanizzazione di alcune operazioni** nelle colture e negli allevamenti ecc.
- il 25% per introdurre **nuove colture** prima non praticate (zafferano, susine, vigneti, piccoli frutti e legumi) e **allevamenti** (bovini, suini, ovi-caprini);
- il 5% per avviare **nuovi processi** di trasformazione delle produzioni agricole aziendali (produzione di conserve, marmellate e lavorazione del miele)
- il 25% per migliorare il **benessere animale**, **protezione delle colture**, **gestione automatizzata** e **computerizzata degli allevamenti**, ecc.

Variazione dei valori medi della PLV per ciascun canale commerciale

I canali commerciali non rappresentano solo il modo con cui le aziende vendono i propri prodotti: attraverso i canali commerciali le aziende trasferiscono sul mercato e fanno conoscere allo stesso, i propri prodotti, l'azienda e le capacità dell'imprenditore. Il 39,5% dei giovani ha dichiarato di aver diversificato i canali commerciali per la vendita dei prodotti aziendali **anche indirizzando i prodotti verso più canali**

È stato osservato, tra la situazione ante intervento e quella post-intervento:

- un aumento della produzione lorda vendibile (PLV) venduta direttamente in azienda (+71,9%),
- un aumento della vendita diretta presso i mercati locali (+51,9%)
- una contrazione della PLV conferita alle imprese di trasformazione/commercializzazione (-29,7%).

Dal 2014 al 2018 migliorano i risultati economici delle aziende agricole condotte da giovani (ante pandemia)

Per i **giovani beneficiari PSR, a confronto con giovani non beneficiari PSR** (analisi controfattuale) l'incentivo agli investimenti ha:

- favorito l'**occupazione** (+ 0,20 Unità Lavoro per Azienda)
- aumentato la **PLV** + 63,9% (contro ad un aumento della **PLV** +24,4% dei non beneficiari) grazie all' aumento del valore dei prodotti trasformati in azienda (settore vitivinicolo e lattiero caseario)
- incrementato la **produttività del lavoro** (+ 19.634 euro/ULA contro ad un aumento di + 8,921/ULA dei non beneficiari)
- aumentato il sostegno al reddito anche riconoscendo i costi per l'assicurazione dei prodotti

**Valutatore:** Agriconsulting

[Link ai rapporti di valutazione<sup>12</sup>](#)

**Intervento/Azione valutata:** la strategia regionale ha individuato, per la programmazione 2014-2020, nella sostenibilità ambientale dei processi produttivi l'elemento importante per l'adattamento e la mitigazione dei cambiamenti climatici. La operazione 10.10.1 Produzione integrata e entrambe le operazioni della Misura 11 Produzione biologica (11.1.01 - conversione e 11.2.01 – mantenimento) sono quelle interessate dall'indagine campionaria al fine di raccogliere dati primari tra i sistemi di gestione agronomica delle coltivazioni incentivate dal PSR e i sistemi ordinari (analisi "controfattuale").

**Obiettivi della valutazione/domande valutative:** valutare in che misura gli interventi del PSR hanno finanziato il miglioramento della gestione delle risorse idriche compresa la gestione dei fertilizzanti e dei fitofarmaci, variazione dei bilanci lordi dei nutrienti (azoto e fosforo), nonché dell'uso dei prodotti fitosanitari classificati per tossicità. L'obiettivo è l'analisi delle eventuali differenze quali-quantitative, in materia di gestione agronomica (fertilizzazione, difesa fitosanitaria e diserbo, avvicendamenti colturali, lavorazione terreno, etc.) tra gruppi di aziende di produzione integrata (operazione 10.1.01), biologica (M11) e convenzionale. Attraverso i dati raccolti con l'indagine si andranno a valorizzare gli indicatori di risultato rilevanti per definire l'impatto ambientale dell'agricoltura (carbon footprint, pericolosità/tossicità diserbanti e prodotti fitosanitari, bilancio lordo nutrienti, azoto/fosforo, emissione gas effetto serra) nell'ambito delle prossime valutazioni intermedie ed ex post.

**Approccio metodologico:** indagine campionaria metodo CAPI: questionario per interviste "face to face" acquisizione di copia dei registri di campagna. Le campagne agricole di riferimento per raccolta dati sono 2017, 2018 e 2019. I dati elementari raccolti nel biennio 2017 - 2018 sono stati oggetto di una prima serie di analisi preliminari relative all'impiego di fertilizzanti, che ha consentito di perfezionare alcuni aspetti metodologici e ha portato alla stima dei carichi e dei surplus di azoto e fosforo necessaria per il popolamento degli indicatori di impatto **111 "Qualità dell'acqua: bilancio lordo dei nutrienti (azoto e fosforo)" e 107 "Emissioni di origine agricola"**. I risultati delle analisi sono stati utilizzati per rispondere ai quesiti valutativi CEQ 24 e CEQ 28 nell'ambito del Rapporto di valutazione intermedia per il periodo 2014-2018. In modo analogo, si è ritenuto opportuno effettuare una seconda serie di analisi sugli stessi dati elementari raccolti nel biennio 2017 – 2018 relativamente all'impiego di fitofarmaci. I risultati di questa seconda serie di analisi sono esposti nel Rapporto annuale di Valutazione relativo al 2019.

**Risultati e findings:** i risultati di seguito riportati sono riferiti a due Rapporti differenti ma sono complementari e entrambi preliminari (vedi quanto sopradescritto). L'insieme dei dati relativi alle annualità agrarie 2017, 2018 e 2019 sarà oggetto di un'analisi complessiva che sarà restituita nel Rapporto di valutazione intermedia 2014-2020 previsto a fine 2021.

La precedente indagine relativa alla programmazione 2007-2013 aveva evidenziato che l'applicazione delle tecniche di produzione integrata e biologica avevano prodotto effetti significativi anche di riduzione dei rilasci di fitofarmaci e fertilizzanti nelle falde. Dall'analisi relativa degli elementi nutritivi di origine agricola contaminanti le acque si evince che la riduzione unitaria varia per tipo di coltura, per area e per metodo di coltivazione (ad es. è maggiore nella agricoltura biologica, minore in quella integrata). Tuttavia, nelle aree regionali dove maggiori sono le pressioni del sistema agricolo e i rischi di inquinamento – zone classificate come vulnerabili ai nitrati (ZVN) e aree di pianura - i miglioramenti apportati dal PSR sono maggiori con riduzioni negli apporti di azoto rispettivamente del 21 % (-22 Kg/ha) e del 15% (-14 Kg/ha).

<sup>11</sup> Questa sintesi integra gli elementi emersi nel Rapporto di valutazione 2019 con i dati di precedenti rapporti in quanto solo nei prossimi mesi del 2021 saranno disponibili i dati aggiornati del Rapporto di valutazione intermedia 2014-2020.

<sup>12</sup> Rapporto annuale di valutazione 2019 e Rapporto di valutazione intermedia 2014-2018 e relativa sintesi

**Alla riduzione nei livelli di fertilizzazione** corrisponde anche una diminuzione del parametro "bilancio" degli elementi azoto e fosforo, **cioè delle loro quantità in eccesso ("surplus") che restano nel suolo e/o vengono trasportate nei corpi idrici**, una volta sottratte le quantità asportate dalle colture. Rispetto alla conduzione ordinaria, la riduzione media del "surplus" di azoto che si verifica nelle aree agricole interessate dagli impegni agroambientali del PSR è di **circa 8 Kg/ha**.

Nel complesso dall'analisi sul carico dei fitofarmaci, l'applicazione degli impegni previsti dal PSR della Regione Emilia-Romagna ha determinato una riduzione del numero complessivo di trattamenti rispetto ai controlli nelle aziende di confronto convenzionali (controfattuali): la differenziazione per i primi due anni di analisi appare più netta tra aziende biologiche e corrispondenti controfattuali nell'impiego quantitativo e qualitativo di fitofarmaci, mentre la differenza tra aziende integrate e convenzionali appare meno evidente.

A seguito dell'entrata in vigore il regolamento CLP (CE) n. 1272/2008, che allinea la precedente legislazione UE relativa alla classificazione di tossicità delle sostanze attive al Sistema mondiale armonizzato di classificazione ed etichettatura delle sostanze chimiche (GHS), le classi di pericolo sono aumentate e sono maggiormente differenziate di conseguenza, i nuovi risultati non saranno confrontabili con quelli ottenuti nella precedente programmazione. Inoltre, con l'approvazione dell'allegato IV – della Direttiva 2009/128/CE pubblicato con Direttiva (UE) 2019/782 del 15 maggio 2019, **è stato definito un "indicatore di rischio UE"** per i prodotti fitosanitari. Di conseguenza anche le elaborazioni previste saranno presumibilmente integrate con la quantificazione di questo nuovo indicatore che a quanto pare sarà quello di riferimento per la prossima programmazione.

Quello che al momento si espone è una tendenza alla **riduzione dei fitofarmaci** rispetto alle precedenti indagini. Nell'insieme dei trattamenti, l'impiego di prodotti ad elevata tossicità (GHS06<sup>13</sup> Tossicità acuta) è molto ridotto (1,8% dei trattamenti totali) e non appare quindi problematico. Anche l'impiego di prodotti rameici è generalmente ben contenuto. È invece ancora abbastanza rilevante l'impiego di prodotti potenzialmente pericolosi per la salute (GHS08 Tossicità, cancerogenità), soprattutto nei fruttiferi. L'impiego di queste tipologie di prodotti è spesso inevitabile per la difesa da alcune avversità, ma è un aspetto che dovrà essere attentamente valutato per ridurre l'impatto complessivo del sistema produttivo agricolo. Si rileva inoltre che riduzione dei trattamenti riguarda anche le aziende convenzionali. Questo fa pensare che si assiste *"ad un'interiorizzazione delle tecniche Integrate"* anche al di fuori delle aziende che aderiscono al PSR.

**Per quanto riguarda l'indicatore I07 "Emissioni di origine agricola**, prendendo in considerazione gli interventi del PSR già realizzati entro il 2018 – quindi non ancora rappresentativi di tutte le sue potenzialità – si stima che questi abbiano favorito minori emissioni di gas serra per quasi 100.000 tonnellate di anidride carbonica equivalente<sup>14</sup> (tCO<sub>2</sub> eq.) quantità corrispondente al 3,4% delle emissioni totali regionali dal settore agricolo.

Il principale contributo (68.415 tCO<sub>2</sub> eq./anno) deriva dal maggior **accumulo di carbonio in forma organica nel suolo**, grazie ad una migliore gestione agronomica dello stesso, favorita da numerosi interventi del PSR nell'ambito delle Misure 10 e 11. Tra le pratiche agricole incentivate – che nel complesso hanno interessato 261.000 ettari di superficie agricola regionale - si segnalano: la minima o non lavorazione del suolo, l'apporto di fertilizzanti organici, le coperture vegetali, i vincoli negli avvicendamenti colturali.

---

<sup>13</sup> GHS: Globally Harmonized System of Classification and Labelling of Chemicals, sistema globale armonizzato di classificazione ed etichettatura dei prodotti chimici

<sup>14</sup> Per consentirne il monitoraggio unitario, i diversi gas serra sono espressi in "CO<sub>2</sub> equivalente" applicando coefficienti che ne esprimono il diverso potere climaterante (global warming potential" GWP) definiti da IPCC. Considerando i principali gas serra connessi all'attività agricola, il coefficiente è 25 per il metano e 298 per il protossido di azoto.

Si aggiunge l'incremento di **carbonio organico accumulato nella biomassa forestale**, stimato in oltre 5.000 t per anno, corrispondente a 18.800 tCO<sub>2</sub> eq. quale effetto degli imboschimenti di terreni agricoli incentivati dal PSR (con la Misura 8) e del mantenimento di quelli realizzati nei precedenti periodi di programmazione.

Oltre al maggior stoccaggio di carbonio, gli altri effetti del PSR concorrenti all'obiettivo generale sul clima riguardano **la riduzione delle emissioni del gas serra protossido di azoto** (gas avente un potenziale climaterante quasi 300 volte superiore a quello della CO<sub>2</sub>) dai fertilizzanti azotati, grazie alla riduzione dei loro livelli di impiego unitari (Kg/ha) e totali. L'adesione da parte degli agricoltori ai sistemi di produzione biologica alle altre pratiche agro-ambientali incentivate dal PSR e gli imboschimenti, determinano nel loro insieme la riduzione stimata delle emissioni di GHG (indicatore di risultato complementare R18) e di ammoniaca (R19) corrispondente a 12.317 t/anno di CO<sub>2</sub> eq. ed a 483 tNH<sub>3</sub>/anno, valori corrispondenti rispettivamente al 64 % e al 49 % dei valori obiettivo definiti nella costruzione del disegno di valutazione.

Al 2018 per il calcolo sono considerate le superfici che possono determinare una riduzione dei carichi di azoto apportato con le fertilizzazioni e quindi delle relative emissioni. **Non sono stati inclusi i dati relativi alla Produzione Integrata (Operazione 10.1.01) in quanto l'indagine campionaria non era ancora conclusa.**

**Valutatore:** Agriconsulting

[Link al documento](#)

**Intervento/Azione valutata:** 2 bandi relativi ai TO 16.9.01 "Agricoltura sociale", e 2 bandi relativi al TO 16.9.02 "Promozione e implementazione di servizi di educazione alimentare e alla sostenibilità".

**Obiettivi della valutazione/domande valutative:** Analisi valutativa preliminare. Esprimere prime considerazioni valutative in particolare sull'efficacia dei criteri di selezione (rispondenza dei progetti finanziati ai criteri di selezione e quindi la potenzialità delle iniziative a soddisfare le priorità regionali)

**Approccio metodologico:** analisi di dati secondari archiviati nel sistema di monitoraggio regionale e delle informazioni incluse nelle Domande di aiuto (AGREA).

**Risultati e findings:** Si tratta di operazioni innovative, bandite per la prima volta, che coniugano obiettivi di diversificazione delle attività agricole con accrescimento del welfare di comunità. Ambedue le operazioni soddisfano limitatamente le priorità regionali in essi contenute. Con il TO 16.9.01 Agricoltura sociale, i beneficiari sono imprenditori agricoli convenzionati con un ente pubblico per erogare il servizio socioassistenziale da offrire (es. Agri-nido, asili, riabilitazione soggetti svantaggiati e loro inserimento lavorativo).

In altre Regioni l'operazione è aperta a beneficiari diversi (es. associazioni/reti). 2 bandi emanati (circa 4,5 milioni di euro), 41 domande, 22 finanziate (alta mortalità delle domande presentate: 50% nel primo bando, e 42% nel secondo).

Le attività finanziate sono prevalentemente di tipo diurno con laboratori di produzione, trasformazione e vendita diretta di prodotti agricoli. I destinatari sono vari: anziani autosufficienti e non, bambini, famiglie, soggetti con deficit, appartenenti alle nuove povertà, ecc. Tra le attività promosse troviamo la pet-therapy, l'apicoltura, i laboratori di ergo-terapia, i campi scuola estivi per ragazzi e l'asilo nel bosco per i bambini. Il punteggio medio attribuito alle domande finanziate rappresenta il 32% del punteggio massimo messo in palio, con ampi margini di miglioramento. Con il TO 16.9.02 si sostengono progetti di cooperazione tra imprese agricole/fattorie didattiche ponendo particolare attenzione ai temi dell'educazione alimentare, della tutela ambientale e della coesione sociale. 2 bandi emanati, 19 progetti presentati, 10 ammessi + 3 con riserva, quindi con alta mortalità delle domande, nessuna domanda pervenuta da zone montane. La maggior parte delle iniziative intende sensibilizzare sulla tutela del patrimonio naturale e culturale, la qualità alimentare, i comportamenti sostenibili dei consumatori e sul ruolo svolto dalle aziende agricole nella manutenzione e valorizzazione del paesaggio, della conservazione della biodiversità. Il punteggio medio attribuito rappresenta il 62% del massimo, la maggiore qualità delle domande è determinata dal criterio relativo alla numerosità dei partner, il criterio della innovatività è soddisfatto da meno della metà delle iniziative. In questa fase si raccomanda di proseguire con le attività di accompagnamento. In questo ambito sarebbe opportuno che la Regione si dotasse di strumenti di supporto quali ad esempio linee guida, in analogia con altre regioni. L'analisi per valutare le ricadute sarà effettuata in futuro mediante casi di studio.



**Valutatore:** Agriconsulting

[Link al documento](#)

**Intervento/Azione valutata:** 2 operazioni valutate: 8.1.01 imboscimento di terreni agricoli e non (sia in pianura che collina, sia per soggetti pubblici che privati, con pagamento degli impianti e, per i soli privati; bandi emanati con 14 domande ammesse per 40 ha di imboscimento) e 8.1.02 arboricoltura da legno (pioppicoltura) 2 bandi, 39 domande finanziate, 177 ha imboschiti), con principale finalità la mitigazione e l'adattamento al cambiamento climatico e la protezione della biodiversità, sequestro di carbonio e di svolgimento di servizi ecosistemici.

**Obiettivi della valutazione/domande valutative:** A seguito della bassa partecipazione a entrambe le operazioni, tanto da dover ridimensionare gli output e la dotazione finanziaria, si è deciso di indagarne le cause per individuare possibili soluzioni.

**Approccio metodologico:** intervista ai responsabili di misura per pre-identificare le possibili cause della scarsa partecipazione agli interventi in campo forestale e successiva somministrazione di questionario a 29 beneficiari ma rispondenti 23 (il 47% del totale).

**Risultati e findings:** In generale il basso appeal delle misure di forestazione ha radice nel rischio di bassa redditività della vendita del legno richiamando la questione strutturale di come sviluppare un mercato del legname che remunererà il prodotto adeguatamente e di come rendere appetibile questo investimento (ora in competizione anche rispetto al semplice affitto dei terreni agricoli). Attualmente il sostegno del PSR non viene considerato adeguato a compensare i rischi del potenziale mancato ritorno nell'investimento, che è molto posticipato nel tempo. Da queste misure potrebbe arrivare un sostegno per la realizzazione di boschi periurbani a fini di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico. In particolare, per 8.1.01 le funzioni di mitigazione e adattamento climatico, a cui mirano le misure, sono legate a estensioni significative mentre la metà delle domande finanziate ha ad oggetto una superficie piccola, di circa 2 ha.

Cause rilevanti della bassa adesione alle misure sono l'entità del sostegno, limitato nel tempo, per la manutenzione degli impianti, che è ritenuto basso per affrontare i costi reali, e l'incertezza del ritorno economico dovuta alla fluttuazione del mercato del legname. La diminuzione di terreni marginali da imboschire fa ritenere utile indirizzare il sostegno a realtà pubbliche, prevedendo la realizzazione di boschi su terreni demaniali, non coltivati, dati in concessione alle realtà agricole con la finalità di realizzare anche boschi periurbani per forestazione urbana avendo cura di: aumentare i costi di impianto che in queste realtà sono più alti, allungare i tempi di ammissione delle domande per poter ottenere le concessioni degli enti pubblici, fare in modo che i costi di manutenzione (non riconosciuti dal Feasr ai soggetti pubblici) siano sostenuti dai soggetti pubblici.

Infine, il ricorso a costi standard è visto come una positiva semplificazione burocratica ma anche come un rischio di appiattire la realtà e non tenere conto della variabilità dei costi per i diversi contesti. Per TO 8.1.02, la principale causa della bassa adesione all'operazione è la percezione degli imprenditori del rischio connesso all'obbligo di permanenza dei soprassuoli arborati fino al turno di utilizzazione, periodo che può rivelarsi anche molto lungo nel caso di impianti di arboricoltura di pregio, mentre il premio di sostegno dura 12 anni e gli imprenditori devono sostenere costi di manutenzione per un periodo molto più lungo.

**Valutatore:** Agriconsulting

[Link al documento](#)

**Intervento/Azione valutata:** Il PSR ha attribuito alta priorità alla tutela quantitativa delle risorse idriche. Su tali obiettivi il PSR ha messo in atto una strategia di intervento articolata, composta da diversi tipi di interventi alcuni ancora in fase di realizzazione (TO 4.1.03 "Invasi e reti di distribuzione collettiva" e TO 4.3.02 "Infrastrutture irrigue"). Tra questi ultimi gli investimenti infrastrutturali a carattere collettivo (di Consorzi di Bonifica o di scopo tra imprese) per ampliamento/realizzazione di invasi naturali ad uso irriguo e opere di distribuzione in pressione.

**Obiettivi della valutazione/domande valutative:** Analisi valutativa preliminare approfondimento tematico la cui finalità generale è di dare "risposta" alla domanda "In che misura gli interventi del PSR hanno contribuito a rendere più efficiente l'uso dell'acqua nell'agricoltura?" (CEQ11) e di conseguenza in parte, per quanto concerne l'efficienza di utilizzazione delle risorse idriche a fini irrigui, alla domanda "In che misura il PSR ha contribuito all'obiettivo della PAC di garantire una gestione sostenibile delle risorse naturali e un'azione per il clima?" (CEQ28).

**Approccio metodologico:** Analisi dei risultati potenziali (dato che la realizzazione è in corso) calcolati in base a Risparmio idrico (RI) potenziale diretto (riduzione dei prelievi dalle fonti, a parità di acqua fornita alle aziende) e RI potenziale indiretto. Dal punto di vista metodologico per la stima degli effetti diretti e indiretti dei progetti in fase di realizzazione sono state utilizzate le informazioni contenute negli Allegati tecnici alla domanda di aiuto (AGREA), i fabbisogni irrigui di cui all' Allegato I del DGR 1415 del 5/09/2016 e i consumi irrigui calcolati con sistema IRRINET<sup>15</sup> (Regione Emilia-Romagna – CER).

**Risultati e findings:** Il contesto regionale è caratterizzato da 24% della SAU irrigata, A fronte di una superficie irrigata pari al 10,6% del totale nazionale, l'incidenza sui volumi complessivi derivati è solo del 4,1%. Quanto detto evidenzia l'inferiore disponibilità potenziale di acqua dell'Emilia-Romagna, sia in termini di prelievo rispetto alle altre regioni del Nord Italia. I fattori citati hanno condizionato le tecniche di irrigazione nonché gli ordinamenti colturali dell'Emilia-Romagna: l'irrigazione regionale si basa infatti prevalentemente su sistemi a media e alta efficienza

Misura 4.1.03 "Invasi e reti di distribuzione collettiva": 1 bando nel 2017 per consorzi e aziende agricole, aiuto in conto capitale del 60%, 10 domande presentate di cui 7 in provincia di Ravenna e 2 in provincia di Bologna, tutte ammissibili per una spesa complessiva di ca 11 mil. di euro e 6 milioni di contributi.

Misura 4.3.02 "Infrastrutture irrigue": 1 bando nel 2017, per Consorzi di bonifica, circa 10 milioni di euro, contributo in conto capitale pari al 100% spesa, analoghe condizioni di ammissibilità della 4.1.03, 12 domande presentate per un importo di ca 23 milioni di euro, 9 progetti ammissibili dei 5 consorzi bonifica di PC, PR, RE, RA, BO.

I TO finanziano investimenti a carattere collettivo (invasi, opere distribuzione e sistemi gestione della rete idrica) che mirano a limitare i prelievi di acqua dalle fonti.

Come accennato nella parte introduttiva gli effetti/risultati attesi dei progetti in fase di realizzazione in questione sono espressi in termini di risparmio idrico (RI), il quale si distingue in diretto e indiretto. Il RI diretto rappresenta l'effetto sul sistema infrastrutturale (fuori azienda), ovvero la riduzione dei prelievi dalle fonti, a parità di acqua fornita alle aziende, attraverso l'ottimizzazione dell'efficienza di accumulo e di trasporto della risorsa dai punti di prelievo ai terreni agricoli da irrigare. Il RI indiretto rappresenta invece l'effetto a livello aziendale relativo all'utilizzo del sistema IRRINET, obbligatorio da parte degli agricoltori nelle superfici serviti dalle infrastrutture realizzate con il sostegno dei TO 4.1.03

---

<sup>15</sup> effetto a livello aziendale relativo all'utilizzo del sistema IRRINET [https://www.iriframe.it/iriframe/home/Index\\_er](https://www.iriframe.it/iriframe/home/Index_er)

e 4.3.02; tale sistema, tenendo conto di vari parametri (fase fenologica, caratteristiche pedologiche e idrologiche, andamento meteorologico, sistema di irrigazione), fornisce costantemente via web all'agricoltore "consigli" personalizzati in grado di ottimizzare sia il momento in cui irrigare, sia i volumi d'adacquamento.

La valutazione dei **risultati potenziali si concentra sulla quantità di m3 risparmiati di acqua**. Per quanto concerne l'RI diretto è stato stimato un valore potenziale del 15,30%. In termini di risparmio idrico, RI indiretto, si stima una riduzione dei consumi totali pari a 11,35 milioni di m3/anno, corrispondente ad un valore unitario medio di 596 m3/anno e ad una riduzione media del 22,45%.

Si sottolinea infine che i risultati delle analisi svolte sono da considerarsi "provvisori" in considerazione dello stato di avanzamento, e dei limitati dati al momento disponibili.

**Valutatore:** Agriconsulting

[Link al documento](#)

**Intervento/Azione valutata:** TO 5.1.01 "Investimenti in azioni di prevenzione volte a ridurre le conseguenze delle calamità naturali".

**Obiettivi della valutazione/domande valutative:** analisi del processo attuativo, in particolare delle caratteristiche generali dei progetti ammissibili e la rispondenza degli stessi ai criteri di selezione.

**Approccio metodologico:** analisi dei dati resi disponibili dal monitoraggio regionale

**Risultati e findings:** La Misura 5 del PSR intende prevenire l'insorgenza di fenomeni franosi che determinano gravi conseguenze principalmente nelle aziende delle aree montane o collinari, nelle quali la rarefazione delle imprese agricole attive ha determinato un minore presidio rispetto al passato. Contesto regionale: l'11,4% della superficie regionale dell'Emilia-Romagna è interessata da fenomeni franosi, in particolare sulla fascia emiliana medio-appenninica, dove prevalgono i terreni di natura argillosa. Anche il 22% della superficie complessiva dei boschi regionali è interessata da fenomeni di dissesto (frane, smottamenti, erosione idrica, fenomeni alluvionali, slavine e valanghe), una percentuale molto superiore del livello nazionale (14%). Al fine di ottimizzare l'uso delle risorse disponibili, le risorse del PSR sono state concentrate per dare risposta alla criticità dei fenomeni franosi, un intervento specifico per prevenire l'insorgenza di fenomeni che determinano gravi conseguenze principalmente nelle aziende delle aree montane o collinari, nelle quali la rarefazione delle imprese agricole attive ha determinato una diminuzione della capillarità degli interventi di manutenzione del territorio ed in definitiva un minore presidio dello stesso rispetto al passato.

Relativamente alla TO 5.1.01 è stato emanato un unico bando nel 2018 (16 milioni di euro poi incrementati per soddisfare tutta la domanda) destinato a aziende agricole singole o associate e enti pubblici, 150.000€ massimo per intervento, 80% spese coperte da contributo per le aziende e 100% per gli enti pubblici. Le azioni ammissibili erano: sistemazioni idraulico-agrarie ed interventi a carattere strutturale, lavori per la funzionalità del reticolo idrografico minore, opere di regimazione idraulico-forestale. Sono state 259 le domande ammissibili, presentate da 64 beneficiari di cui una parte capifila di raggruppamenti, per un importo di quasi 26 milioni di euro di spesa ammissibile e 25 di contributi.

La maggior parte delle risorse ammissibili, quasi 22 milioni, è riconducibile a enti pubblici e in particolare a 7 Consorzi di Bonifica che hanno presentato mediamente 28 progetti ciascun. Sono 62 gli imprenditori agricoli singoli e associati che hanno candidato progetti. Rispetto agli obiettivi fissati nel PSR, i soggetti interessati dagli interventi (CUAA quantificati senza doppi conteggi) sono 127, con una efficacia del 7,4% rispetto al valore obiettivo dell'indicatore Numero di aziende agricole che partecipano a regimi di gestione del rischio - aspetto specifico 3B - pari a 1705 aziende agricole (versione 7.1 del PSR)<sup>16</sup>.

Con le 127 aziende che partecipano al TO 5.1.01, la % di aziende agricole che partecipano a regimi di gestione del rischio (T7) corrisponde allo 0,2% delle aziende regionali (ICC 17 - 73.470 Aziende agricole nel 2010) in luogo del 2,32% assunta dal PSR versione 7.

L'attuale disponibilità di informazioni del sistema di monitoraggio non consente di quantificare la dimensione delle singole opere in via di realizzazione né la loro effettiva localizzazione (è disponibile

---

<sup>16</sup> Va evidenziato che nella versione 10 del PSR gli indicatori sono stati modificati. Il Numero di aziende agricole che partecipano a regimi di gestione del rischio (aspetto specifico 3B) è ridotta a 723 (invece di 1705) e il T7 quantificato pari allo 0,98%. Rispetto a tali nuovi valori obiettivo, cresce l'efficacia degli interventi finanziati dal TO 5.1.1 al 31/12/2019 che rappresentano il 17,6% dell'indicatore Target T7.

la sede legale del beneficiario) la cui disponibilità potrebbe offrire interessanti informazioni circa la tipologia degli interventi e le loro possibili ricadute di natura "ambientale". Tuttavia, il confronto tra la distribuzione di progetti e risorse a livello provinciale e l'incidenza della franosità quantificata nelle aree di colline e montagna delle diverse province dalla cartografia regionale, evidenzia nelle province di Parma, Bologna e Rimini una incidenza delle risorse destinate a rimuovere il problema inferiore all'incidenza della franosità quantificata. Le raccomandazioni del valutatore sono relative all'utilità di monitorare informazioni aggiuntive (superfici delle tipologie di opere oggetto di protezione, tipologia, dimensione e localizzazione degli interventi, dimensione economica) per valutare le ricadute degli interventi di prevenzione.

**Valutatore:** Agriconsulting

[Link al documento](#)

**Intervento/Azione valutata:** TO 19.2.01/19.2.02 Misura 19, riprogrammazione dei Piani di Azione Locale (PAL) dei Gal nel 2019.

**Obiettivi della valutazione/domande valutative:** In conseguenza della riprogrammazione dei PAL, l'obiettivo è analizzare le principali modifiche apportate e gli effetti di tali modifiche sulla logica di intervento delle SSL e sulle strategie del PSR.

**Approccio metodologico:** analisi desk dei nuovi PAL e interviste ad alcuni referenti dei GAL

**Risultati e findings:** In E-R operano sei GAL (Altra Romagna, Antico Frignano e Appennino Reggiano, Appennino Bolognese, Delta 2000, Ducato, Valmarecchia), 65,5 milioni di € di dotazione complessiva (inclusa premialità aprile 2020), interessano il 24,9% della popolazione regionale rurale e si concentrano su tre degli ambiti tematici proposti dal PSR: Sviluppo e innovazione delle filiere e dei sistemi produttivi locali; Turismo sostenibile; Cura e tutela del paesaggio, dell'uso del suolo e della biodiversità animale e vegetale.

Le variazioni finanziarie introdotte sono a vantaggio di competitività (+15% la variazione, 33% della dotazione finanziaria complessiva) e a svantaggio di ambiente e clima, con misure su biodiversità ed energie rinnovabili, con 2 soli GAL che hanno attivato le relative azioni e sviluppo del territorio (-8% la variazione, 64% della dotazione finanziaria complessiva), di cui il 22% per il turismo.

I 6 GAL sono concordi nell'individuare lo strumento per creare nuove opportunità, anche occupazionali, nel sostegno alle imprese extra agricole (14%), nella creazione e alla promozione di start-up (2% delle risorse) prevalentemente nel settore turistico, ma anche del commercio e dell'artigianato. Per evitare l'abbandono del territorio è necessario sostenere i servizi alla collettività: infatti, i GAL (5) dedicano risorse (29% delle risorse) alla fornitura di servizi al pubblico, all'integrazione tra agricoltura e inclusione sociale, a migliorare l'accesso alla banda larga, sviluppando anche in questo caso sia azioni ordinarie che azioni specifiche. 2 Gal agiscono per il miglioramento dei valori paesaggistici e ambientali (6% delle risorse).

Conclusioni e raccomandazioni: l'equilibrio finanziario originario tra azioni ordinarie e specifiche è sostanzialmente mantenuto, confermando la prevalenza delle seconde che rappresentano il 62% delle risorse della SM 19.2. La riprogrammazione conferma il ruolo delle operazioni destinate al rafforzamento del sistema delle imprese agricole con un incremento delle risorse finalizzate agli investimenti aziendali (+ 7,5%) mentre si osserva la diminuzione dei contributi destinati alla diversificazione delle attività (-18,6% delle risorse per agriturismi, fattorie didattiche, produzione di energia rinnovabile). Diminuiscono anche le risorse destinate allo sviluppo delle imprese extra agricole (-8,8%) e alle start up (-0,5%).

Tali scelte determinano un contenimento delle risorse destinate alle azioni più direttamente collegate alla crescita delle postazioni lavorative (sostegno alle imprese extra agricole/start up) che tuttavia ancora rappresentano il 16% dei contributi programmati in ambito LEADER. Lo sviluppo del territorio punta molto sulla promozione o gestione dell'offerta turistica (21% delle risorse programmate) e sui servizi alla collettività che pur con una riduzione di risorse pari al -4,3% rappresentano il 29% delle risorse della SM 19.2. Nell'aprile 2020, è stata assegnata la premialità per ciascun GAL per un importo superiore ai 5,5 milioni di euro, che porta a oltre 65,5 milioni di euro la dotazione complessiva dei GAL e per il cui utilizzo sarà necessaria una nuova riprogrammazione del PAL e del relativo piano finanziario.

**Valutatore:** Agriconsulting

[Link al documento](#)

**Intervento/Azione valutata:** Il contributo del PSR e in particolare dei PAL dei GAL alla Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI)

**Obiettivi della valutazione/domande valutative:** valutare, alla luce dello stato di completamento del processo di programmazione delle quattro strategie d'area della SNAI, il ruolo del PSR e in particolare dei PAL nell'ambito delle strategie in termini di interventi programmati e risorse finanziarie rispetto all'insieme di interventi e risorse programmati nelle diverse strategie.

**Approccio metodologico:** Analisi delle informazioni tratte dagli Accordi di Programma quadro delle aree interne (Appennino Emiliano – AE; Basso Ferrarese – BF; Appennino Piacentino-Parmense - APP) e della strategia della Alta Valmarecchia - AVM, dai PAL dei GAL, dal documento “La Strategia Nazionale per le Aree interne nella Regione Emilia- Romagna: stato di attuazione e prime riflessioni” (gennaio 2020) per i dati sugli interventi.

**Risultati e findings:** Il FEASR, tramite il PSR e i Piani di azione locale (PAL) attuati dai GAL in ambito LEADER, contribuisce alla realizzazione della SNAI in Emilia-Romagna (SNAI E-R) con 28,7 milioni di euro a sostegno di 21 interventi, ben il 42% delle risorse attivate dalle strategie (68 milioni di euro) e il 21,2% di tutti gli interventi finanziati (99). I PAL contribuiscono alla realizzazione di 8 dei 21 interventi FEASR mobilitando 1.435.000€, il 5% delle risorse attivate dal FEASR per la SNAI E-R.

Dal solo esame degli APQ e delle strategie non è possibile comprendere il reale ruolo e coinvolgimento dei GAL, salvo nei casi delle strategie d'area della Valmarecchia e dell'Appennino Piacentino-Parmense, dove gli apporti dei GAL emergono maggiormente. Allo stesso tempo, sono poche le informazioni ricavabili dai PAL (anche nelle varianti più recenti) e dalle Strategie di Sviluppo Locale (SSL), dove i riferimenti alla SNAI sono limitati ai principi concernenti la fissazione dei criteri di selezione.

Obiettivo della successiva valutazione sarà capire, attraverso interviste ai GAL, la qualità del loro coinvolgimento in fase di ideazione della strategia, il loro apporto in termini di idee, intermediazione con il territorio, lezioni apprese, etc.

## VALUTAZIONI TEMATICHE A CURA DEL NUCLEO DI VALUTAZIONE RER

### RAPPORTO STATO DI ATTUAZIONE DELLA SNAI IN E-R

**Valutatore:** Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici della RER e ART-ER

[Link al documento](#)

**Intervento/Azione valutata:** L'attuazione della Strategia Nazionale Aree Interne in Emilia-Romagna

**Obiettivi della valutazione/domande valutative:** Analizzare da un punto di vista quantitativo e qualitativo le 4 strategie di area approvate nella regione Emilia-Romagna per trarne insegnamenti per il prossimo ciclo di programmazione dei fondi 2021-27

**Approccio metodologico:** analisi desk, dati di monitoraggio.

**Risultati e findings:** Le 4 aree interne pilota regionali, seguendo il metodo SNAI, sono riuscite a costruire le proprie strategie di area identificando un'idea-guida, una vision e un progetto integrato. I tempi del processo per arrivare ad attuare gli interventi, sono però molto lunghi (31-43 mesi) soprattutto a causa dei tempi lunghi di sottoscrizione degli Accordi di Programma Quadro tanto che, fino a marzo 2020, era stato sottoscritto un solo APQ e ad oggi sono stati sottoscritti 3 su 4 APQ. Questo aspetto ritarda l'attuazione degli interventi. Infatti, gli interventi per i servizi alla cittadinanza non possono essere avviati se l'APQ non viene sottoscritto. Invece sono stati in massima parte avviati gli interventi finanziati con Fondi SIE dei Programmi regionali.

Con riferimento alla dimensione territoriale le strategie elaborate hanno guardato in modo prevalente alle aree progetto selezionate mentre le aree strategia non sono riuscite a giocare un ruolo attivo, seppure si siano registrate alcune ricadute positive.

La multidimensionalità della domanda di sviluppo richiede ai programmi di aumentare il ventaglio delle misure di sostegno, anche per rafforzare la dimensione di innovazione delle strategie, e richiede ai dispositivi/bandi maggiore flessibilità, sia con riferimento al raccordo dei tempi di emanazione in rapporto alla maturazione delle strategie, che alle regole (demarcazione dei fondi, target di destinatari). La qualità del progetto integrato e la velocità di programmazione della strategia è dipesa anche dalle capacità del sindaco referente e dell'Assistenza Tecnica Locale che hanno agito per identificare i soggetti portatori di innovazione, comporre gli interessi in campo e coniugarli con gli strumenti finanziari disponibili. Questo fa riflettere sull'importanza di attivare precocemente risorse di Assistenza tecnica.

L'attuazione richiede un rafforzamento delle capacità locali e regionali. Essa vede impegnati i soggetti attuatori degli interventi e la Regione per aspetti procedurali ma anche la leadership locale nella regia del progetto integrato nel suo insieme, favorendo le sinergie tra i diversi interventi e costruendo ulteriori iniziative coerenti con la strategia. È un aspetto che appare molto legato anche al rafforzamento e alla stabilità delle infrastrutture amministrative di area vasta.

In definitiva l'approccio SNAI si è rivelato lungo e complesso, e richiede di essere velocizzato e semplificato, ma ha costituito per le aree interne un'occasione per tracciare una strada per il futuro, una modalità per fare rete tra gli attori locali, per definire una strategia capace di orientare l'azione locale e di generare nuovi progetti e percorsi di sviluppo.



## IL CASO DELLA "MONTAGNA DEL LATTE", AREA INTERNA APPENNINO EMILIANO

**Valutatore:** Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici della RER in collaborazione con altri esperti partecipanti al Laboratorio SNV "Competitività imprese e sistemi locali"

[Link al documento](#)

**Intervento/Azione valutata:** Politiche per la competitività e strategie territoriali: Progetto di filiera Parmigiano reggiano di montagna

**Obiettivi della valutazione/domande valutative:** Obiettivo dello studio del caso è capire le peculiarità di un impianto strategico in favore della competitività territoriale di una filiera importante, come quella del Parmigiano Reggiano di montagna, avvenuto con una più generale attenzione allo sviluppo socioeconomico dell'area, il benessere della popolazione e una nuova idea di attrattività turistica.

**Approccio metodologico:** analisi desk, dati di monitoraggio, intervista diretta agli attori locali.

**Risultati e findings:** I dispositivi attuativi dei programmi devono essere attenti ai luoghi. Le regole dei Fondi, che spesso irrigidiscono le possibilità d'azione, dovrebbero poter essere adattabili alle necessità dei territori più rarefatti (Es: demarcazione e requisiti beneficiari per la formazione) e consentire forme di flessibilità anche per conciliare i tempi di attuazione dei programmi con la maturazione del progetto a livello locale

Non basta una buona offerta di strumenti per avere successo. Non sempre basta costruire una buona offerta di policy, dei buoni programmi, con misure ben congegnate, in grado di rispondere «sulla carta» alle esigenze di competitività multidimensionale dei territori e delle filiere produttive, per ottenere dei risultati di cambiamento.

Il caso studio dimostra come, in alcuni contesti, sia necessario lavorare preliminarmente sulla consapevolezza della domanda, per la costruzione di reti fiduciarie tra i beneficiari, come ha consentito di fare il metodo Snai basato sull'ascolto dei soggetti rilevanti e la coprogettazione degli interventi.

La maturazione della domanda locale richiede l'interazione di più attori per la costruzione di nuova conoscenza. Il processo di crescita della consapevolezza della domanda locale richiede il concorso e l'interazione cooperativa delle istituzioni ai diversi livelli di governo e dei centri di competenza che beneficiano mutualmente della conoscenza acquisita.

La strategia dell'Appennino Emiliano, punta in modo significativo al rafforzamento della competitività, in modo più marcato rispetto alle altre strategie delle aree interne pilota regionali; concentrandosi sullo sviluppo e il rafforzamento della filiera del Parmigiano Reggiano e in particolare del Parmigiano Reggiano di Montagna.

Dall'analisi degli interventi ed a una loro classificazione basata sui risultati attesi dall'azione stessa, si vede come dei 21 interventi previsti della strategia, ben 5 siano identificati come impattanti sulla Competitività delle imprese, (pari al 23,8% del totale a fronte di una media tra le 4 aree interne regionali del 20,9%, pari a 18 interventi).

Ancora più rilevante è il peso delle risorse finanziarie dedicate a questi interventi che per l'Appennino Emiliano sono il 50,7% del totale (quindi oltre 14.4 milioni di euro sui 28.5 totali) mentre a livello regionale il 37%.

A questi interventi bisogna poi aggiungere quelli legati ai Fattori di contesto che impattano sulla competitività, con ulteriori 7 interventi (pari al 33,3% del totale della strategia) che assorbono il 38,6% delle risorse totali (pari a 11milioni di euro), a fronte di una media regionale pari al 27,9% degli interventi e il 44% delle risorse.

Il caso consente di apprezzare l'emergere di una domanda multidimensionale alla quale la strategia di area prova a dare una risposta altrettanto multidimensionale e integrata attivando interventi diversi, finanziati da fondi e programmi diversi.

Si tratta di interventi di rafforzamento produttivo, di innovazione, di rafforzamento della multifunzionalità delle aziende agricole e di trasformazione, per intercettare la domanda di turismo enogastronomico e salutistico.

Si tratta inoltre di interventi di formazione per adattare le competenze degli addetti alle necessità di sviluppo della filiera soprattutto per la sua internazionalizzazione e di interventi di istruzione per favorire negli studenti la conoscenza delle realtà produttive dell'area, promuovendo un'azione di avvicinamento della scuola al mercato del lavoro e veicolando conoscenze e competenze in sintonia con la domanda di sviluppo locale.

## “NON È UN PAESE PER GIOVANI”: QUALI STRATEGIE E INTERVENTI PER LE NUOVE GENERAZIONI NELLE AREE INTERNE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

**Valutatore:** Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici della RER [Link al documento](#)

**Intervento/Azione valutata:** le 4 strategie delle 4 aree interne pilota della Regione Emilia-Romagna

**Obiettivi della valutazione/domande valutative:** *“In che misura e con quali intenti le strategie delle aree interne dell'Emilia-Romagna si rivolgono ai giovani?”*. Obiettivo dell'analisi è quello di identificare, sulla base delle intenzionalità espresse dagli attori locali, le sub-strategie e gli interventi che hanno come destinatari i giovani e le famiglie, con l'obiettivo di garantire loro delle opportunità future nel territorio e di contenere così lo spopolamento e l'abbandono di questi luoghi.

**Approccio metodologico:** Analisi qualitativa e quantitativa per singola strategia di area ed un'analisi aggregata delle quattro strategie. Il criterio assunto per identificare le sub-strategie e gli interventi che hanno come destinatari giovani e famiglie è l'intenzionalità espressa nella strategia, cioè la volontà dei decisori di rivolgersi esplicitamente a questi destinatari per soddisfare loro bisogni.

**Risultati e findings:** Circa un quarto delle risorse programmate (22,2%) dalle 4 strategie, 15.1 milioni di euro, hanno come destinatari i giovani e/o le famiglie. Si tratta, in massima parte di risorse nazionali finalizzate a incrementare i servizi di cittadinanza (istruzione, mobilità e salute). La metà di queste risorse (50,6% pari a circa 7.7 milioni di euro) è finalizzata ad accrescere i servizi di istruzione e formazione.

Tutte le 4 strategie di area hanno identificato una propria sub-strategia rivolta ai giovani e alle famiglie al fine di creare un ambiente favorevole per la loro permanenza. In alcuni casi essa è più consapevole e strutturata: la strategia del Basso ferrarese, con consapevolezza, intende agire sulle fasce deboli della popolazione: anziani e minori, sorprendentemente intrecciandone l'interazione promuovendo il “mixité generazionale”; le strategie dell'Appennino emiliano e dell'Appennino Piacentino-Parmense esprimono un ragionamento analogo a partire dalle motivazioni che inducono le famiglie e i giovani a risiedere in un luogo e identificano azioni per alimentare queste motivazioni. La risposta in entrambe è l'erogazione/il miglioramento dei servizi alle persone, con un significativo investimento sull'istruzione scolastica, extrascolastica e sulla formazione in vista di uno sbocco occupazionale anche di autoimpiego. In aggiunta, per l'Appennino Piacentino-Parmense, caratterizzato da una notevole dispersione insediativa, si punta anche sulla creazione di servizi di istruzione mobili.

La strategia dell'Alta Valmarecchia considera la conoscenza del proprio territorio, della sua storia, natura, cultura, soprattutto da parte dei giovani, il modo per combattere la percezione della scarsa qualità dal proprio territorio, considerata uno dei meccanismi più insidiosi, che spingono i giovani ad abbandonare i luoghi di nascita. L'aspetto della crescita della conoscenza dei luoghi da parte dei giovani è presente anche nelle strategie del Basso Ferrarese e dell'Appennino Emiliano. La strategia del Basso Ferrarese usa un'espressione che restituisce efficacemente lo scopo di queste azioni “farli innamorare del proprio territorio”.

L'integrazione tra gli interventi sui “servizi di cittadinanza”, istruzione, sanità, mobilità, finanziati dalla Legge di Stabilità con gli interventi di sviluppo locale, per l'attrattività, la competitività e l'occupazione finanziati dai Fondi europei, FESR, FSE e FEASR, pur nelle difficoltà attuative registrate per le diverse tempistiche di programmazione e le diverse regole attuative, ha rappresentato una innovazione strategica per assecondare la multidimensionalità insita nelle strategie di sviluppo locale.

## IL PATTO PER IL LAVORO: UN MODELLO DI SVILUPPO INCLUSIVO

**Valutatore:** Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici della RER e Ismeri Europa

[Link al documento](#)

**Intervento/Azione valutata:** Il Patto per il Lavoro della Regione Emilia-Romagna.

**Obiettivi della valutazione/domande valutative:** Valutazione del modello di struttura contrattuale utilizzata nel Patto per il lavoro Emilia-Romagna per sancire un programma di governo.

**Approccio metodologico:** Analisi della letteratura sull'evoluzione dei modelli o stili di governo del settore pubblico e di altri documenti pattizi siglati. Analisi del Patto come modello di governo e di sviluppo esteso ed inclusivo, e dell'approccio integrato alle politiche. Analisi del modello di governance adottata a livello regionale e del sistema di monitoraggio del Patto per il Lavoro.

### **Risultati e findings:**

Il Patto per i suoi contenuti si avvicina alla visione del Public Value Theory (Teoria del Valore Pubblico) che valorizza i processi democratici come ispiratori degli interventi della P.A., mentre per i suoi metodi si avvicina alla Whole of Government (WoG) per l'approccio integrato ad un obiettivo di policy "olistico" e per la sua visione sistemica nell'affrontare la complessità delle sfide interconnesse. Sfide che con il Patto vengono affrontate con il coinvolgimento e una reazione corale della società, la partecipazione e la progettazione condivisa, riconoscendo inoltre l'importanza di un approccio multilivello e la capacità di tenere insieme diverse scale di azione.

Come modello di governo esteso ed inclusivo, il Patto per il lavoro possiede molti dei caratteri distintivi ed alcuni elementi innovativi rispetto al WoG;

Gli aspetti che lo avvicinano sono:

- l'integrazione delle policy sul tema lavoro, sul benessere individuale e collettivo; l'integrazione delle istituzioni sub-regionali pubbliche e private nell'implementazione; l'integrazione di fondi di diversa natura ed origine;
- il decentramento e la co-progettazione e co-gestione di molti interventi, alcuni dei quali tailor-made sui bisogni individuali e locali, con una partecipazione dei beneficiari;
- la partecipazione vasta e sistematica, sostenuta da un'assidua attività di concertazione pluridimensionale, settoriale e locale, così come trasversale su specifici problemi ed obiettivi;
- l'uso sistematico ed esteso dell'e-government, necessario per garantire l'interattività di soggetti pubblici e privati.

Gli aspetti innovativi e distintivi sono:

- la dimensione politica del Patto, assai più vasta di altre esperienze di WoG realizzate;
- l'integrazione di numerose aree di policy e l'estensione della condivisione degli interventi dei soggetti firmatari, che contribuiscono alle decisioni e condividono gli obiettivi

L'obiettivo del Patto per il lavoro di migliorare quantità e qualità del lavoro richiede che tutte le politiche, da quelle di sviluppo, a quelle sociali, dei servizi al cittadino ed alle imprese ed al territorio, debbano contribuire a questa finalità. Tale visione sistemica si pone agli antipodi delle politiche che perseguono obiettivi di razionalizzazione della spesa pubblica e riduzione dei costi per accrescere produttività, competitività ed investimenti, in quanto l'efficienza della spesa non è il focus principale, semmai è un effetto dell'integrazione e delle sinergie.

Il Patto ha operato nelle fasi di decisione ed implementazione stimolando e coinvolgendo una rete di attori sia settoriali che trasversali, estendendo il concetto e la pratica partecipativa in chiave WoG, con risultati di "commitment" adeguati a questo sforzo.

Il Patto per il lavoro rappresenta un'innovazione politica ed istituzionale nel contesto regionale in Italia sia per l'ampio coinvolgimento di attori pubblici e privati, che si basa sul principio di sussidiarietà orizzontale e verticale, sia per il tema in cui opera: il lavoro in tutti i suoi aspetti e riflessi di natura economica e sociale e sul benessere individuale e collettivo. Il Patto è innovativo, inoltre, perché

non consiste esclusivamente in impegni unilaterali da parte delle autorità pubbliche, ma richiede reciprocità e impegno di tutti i firmatari.

Il Patto utilizza in modo integrato, per le sue finalità ed adattandoli al suo metodo, sia i fondi della programmazione europea che i fondi propri della Regione che quelli nazionali (novità assoluta nel panorama regionale italiano e forse anche europeo). Siamo quindi in presenza di un modello "allargato" di politiche per lo sviluppo nel quale l'esperienza della Multilevel Governance europea viene estesa all'intero intervento. Fatto questo che l'EU ha sempre auspicato e che evita la convivenza di prassi amministrative differenti e parallele e talora conflittuali.

I fattori di successo per poter realizzare il metodo di policy integrato ed inclusivo consistono in:

- 1) leadership della Regione che integra l'intervento, coordinando le strutture organizzative "orizzontali" competenti sulle diverse policy, coordina "in senso verticale" le istituzioni nazionali e quelle territoriali sub-regionali, stabilisce un rapporto di collaborazione e corresponsabilizzazione con i rappresentanti di interessi della società civile basati su un rapporto fiduciario;
- 2) ownership di tutti i partecipanti che sentendosi coinvolti e corresponsabilizzati operano in direzione delle comuni finalità, rispettando gli impegni;
- 3) trasparenza e accountability del processo di implementazione amministrativo da cui dipende la possibilità effettiva di partecipazione e collaborazione.

L'approccio integrato ed esclusivo del Patto implica un percorso di cambiamento profondo sulle attività della P.A. nel quale l'uso diffuso della tecnologia ICT è considerata una condizione necessaria per generare le condizioni favorevoli al dialogo ed alla partecipazione e permettere l'accesso alle informazioni riguardanti le attività del settore pubblico.

La disponibilità ed affidabilità di dati è fondamentale per implementare l'e-government e per attivare un utilizzo del sistema integrando i cittadini e gli utenti; cioè partecipazione politica ai processi e co-progettazione dei servizi. Open data e un sistema efficiente di e-government sono i pilastri dell'integrazione delle istituzioni del settore pubblico e del dialogo e confronto con i cittadini e con gli utenti e dell'erogazione di servizi e trasparenza, mentre accountability e partecipazione sono il frutto di tale processo.

Il Patto per il lavoro monitora gli interventi che ne fanno parte e discute i risultati del monitoraggio sistematicamente con gli stakeholders del Patto. Tale condivisione riguarda gli aspetti finanziari/procedurali ma non la realizzazione fisica, gli outcomes ed i risultati dei singoli interventi. Il valutatore suggerisce pertanto di attivare un monitoraggio di nuova generazione che permetta una gestione più informata degli interventi in itinere e dei loro risultati, dando così la possibilità di verificare gli aspetti critici anche prima della fine dell'intervento.

**Valutatore:** Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici della RER [Link al documento](#)

**Intervento/Azione valutata:** l'articolazione complessiva dell'azione regionale messa in campo per la ricostruzione post sisma 2012, a valere sui programmi regionali dei Fondi ma anche su risorse di bilancio regionale, risorse nazionali e risorse private.

**Obiettivi della valutazione/domande valutative:** L'indagine si inserisce nell'ambito di un più ampio progetto valutativo focalizzato sui territori colpiti dal sisma che intende rispondere alle seguenti domande valutative: Il territorio emiliano-romagnolo, nelle sue componenti di comunità e sistema produttivo, è stato resiliente al sisma 2012? Gli interventi per la ricostruzione hanno contribuito alla resilienza delle comunità/sistema produttivo? Quale ruolo hanno giocato le scelte di policy e il modello di governance adottato?

**Approccio metodologico:** Per rispondere alla prima domanda è stata fatta un'analisi della letteratura sul tema, anche per dotarsi di una definizione operativa del concetto di resilienza e definire una serie di indicatori per la sua misurazione. Per rispondere alla seconda domanda è stata applicata una metodologia ispirata alla valutazione basata sulla teoria ed in particolare alla Teoria del programma che consiste nell'identificazione dei meccanismi attraverso i quali un programma, in determinate condizioni, dovrebbe avere successo.

**Risultati e findings:** La risposta emiliana al sisma viene considerata come un'azione collettiva intesa come insieme di interventi di diversa natura e ampiezza, messi in campo dai diversi livelli di governo e dalle istituzioni intermedie del territorio. Un modello di programmazione basato sul consenso istituzionale piuttosto che su una impostazione più tecnocratico-razionale che deriva anche dalla consolidata tradizione di cooperazione interistituzionale per l'elaborazione e implementazione delle politiche pubbliche e della coesione della Regione. Si è trattato di una risposta corale che accanto agli interventi istituzionali ha visto una forte mobilitazione della società civile nazionale e internazionale e la solidarietà di centinaia di imprese, associazioni e singoli cittadini che hanno portato un contributo concreto alla ricostruzione. La Regione ha messo in campo un insieme variegato di misure, finanziate sia con risorse proprie sia facendo confluire risorse europee e nazionali destinate allo sviluppo territoriale, ma anche i contributi derivanti dalle donazioni e dalla solidarietà.

L'articolazione complessiva dell'azione regionale per la ricostruzione non è contenuta dunque in un unico programma di intervento integrato e coerente, presenta invece una complessità molto elevata, legata all'intrecciarsi di vari fattori nell'ambito del più ampio quadro delle politiche di sviluppo territoriale. In particolare l'azione considera: diversi orizzonti temporali per assicurare risposte immediate ai bisogni dei cittadini e delle imprese, ma al tempo stesso garantire risposte efficaci nel lungo periodo per la resilienza del territorio; diversi ambiti settoriali, come la casa e i centri urbani, le attività produttive, i servizi pubblici e privati, le infrastrutture; diverse tipologie di azione, con interventi strutturali ma anche azioni immateriali e di accompagnamento e completamento nelle diverse fasi.

Il modello di governance adottato per l'azione di ricostruzione, con fulcro sul livello regionale e inclusivo sia rispetto agli enti locali sia rispetto alle forze economico-sociali tiene conto della centralità del consenso e della coesione istituzionale come fattori per affrontare la complessità e l'incertezza, nell'impossibilità di impostare una pianificazione razionale. L'azione regionale per la ricostruzione come si è detto beneficia di decenni di consuetudine alla cooperazione istituzionale e concertazione economico-sociale e negli anni più recenti dalla programmazione negoziata e la programmazione degli investimenti per lo sviluppo (in primis programmi SIE). L'esperienza positiva della ricostruzione evidenzia l'importanza dei processi lunghi di apprendimento e accumulazione di capitale istituzionale, che diventano determinanti nella resilienza a seguito di shock imprevisti. La resilienza dimostrata dal territorio dopo il sisma conferma la solidità del "modello emiliano" di sviluppo

locale portato in luce negli anni Ottanta, nonostante la globalizzazione, i cambiamenti tecnologici, la trasformazione demografica, la lunga recessione seguita alla crisi della finanza del 2007.

Dal punto di vista demografico non si evidenzia un effetto significativo di spopolamento nei comuni colpiti dal sisma, con una diminuzione complessiva di 5mila persone, quasi tutta nei comuni più vicini agli epicentri, ma a fronte di oltre 40 mila persone che hanno dovuto abbandonare, almeno temporaneamente la loro casa, facendo ricorso a una delle forme di assistenza messe a disposizione dalla struttura commissariale. Quasi il 40% del calo demografico riguarda cittadini stranieri, che avendo legami meno stretti con il comune di residenza (a partire dalla proprietà dell'abitazione) mostrano maggiore sensibilità agli shock. In ogni caso tre quarti dei trasferimenti di residenza sono rimasti all'interno del cratere a dimostrazione della solidità della coesione locale.

Per quanto riguarda gli indicatori economici, non si registra un impatto chiaro del sisma 2012, distinguibile in modo netto dalle difficoltà congiunturali di medio periodo. La tenuta del mercato del lavoro ha contribuito certamente a evitare il rischio di spopolamento del territorio colpito, e infatti nonostante l'interruzione dell'attività in migliaia di unità produttive a seguito del sisma, non ci sono stati contraccolpi evidenti nei livelli di occupazione. Oltre 40 mila lavoratori in più di 3.700 unità locali sono stati interessati da cassa integrazione guadagni, restando quindi formalmente occupati sebbene non al lavoro per un periodo più o meno lungo. Nell'arco di due anni la CIG legata al sisma si è praticamente esaurita. Il distretto di Carpi ha una performance peggiore della media regionale sia prima che dopo il sisma; il distretto di Mirandola dal 2013 ha addirittura una performance migliore della media regionale, a differenza di quello che avveniva negli anni precedenti; il SLL di Guastalla presenta oscillazioni annuali molto ampie rispetto alla regione ma senza una direzione chiara ascrivibile al terremoto (ma si compone di comuni delle fasce più esterne del cratere), mentre il SLL di Cento mostra un vero e proprio crollo dell'occupazione dal 2012, ma non è riscontrabile una correlazione diretta.

Per quanto riguarda il sistema produttivo non si riscontrano conseguenze negative sugli indicatori statistici collegabili al sisma. Al contrario, in generale nei comuni del cratere si registrano, negli anni successivi al sisma, andamenti migliori della media regionale sia del numero di unità locale che di addetti. Minimi segnali di caduta a ridosso del 2012 si vedono soltanto per gli addetti nei comuni degli epicentri, ma la ripresa è evidente già dal 2014. Gli andamenti sono disomogenei tra i settori produttivi. Il commercio al dettaglio ha subito una contrazione maggiore rispetto alla media regionale nei comuni più vicini agli epicentri, mentre nella seconda e terza fascia di comuni l'andamento è stato addirittura migliore della media regionale. Il settore delle costruzioni, direttamente coinvolto nella ricostruzione, fa registrare un aumento degli addetti di quasi il 6% in tre anni, in un quadro di costante contrazione a livello regionale.

Dal punto di vista dei servizi pubblici per la popolazione nelle analisi preliminari non emergono riduzioni significative dell'offerta e delle infrastrutture per i servizi. In particolare, per quanto riguarda il sistema scolastico, a fronte di 570 scuole inagibili dopo il sisma su 1.041 presenti nell'area, di cui 160 inagibili in modo permanente, grazie allo sforzo tempestivo del programma operativo per le scuole tutti gli alunni hanno potuto cominciare regolarmente l'anno scolastico 2012/2013.

## VALUTAZIONI TEMATICHE CTE - ADRION

ON-GOING EVALUATION OF THE ADRION PROGRAMME 2014-2020

**Valutatore:** T33

[Link al documento](#)

**Intervento/Azione valutata:** Il programma di Cooperazione Territoriale Europea Transnazionale Adriatico Ionico (ADRION) 2014-2020

### **Obiettivi della valutazione/domande valutative:**

Valutazione dell'efficacia della governance e della struttura di gestione del programma per verificare se garantiscono una corretta attuazione del programma. In che misura la fase di progettazione ha considerato tutte le potenziali esigenze e sfide legate a un'ulteriore gestione e implementazione?

**Approccio metodologico:** Analisi desk della documentazione e dei dati amministrativi e dei dati dei sistemi di monitoraggio e reportistica, analisi dei database disponibili. Analisi tramite interviste dirette a partecipanti e agli enti coinvolti dei vari Stati, somministrazione di questionari ai beneficiari.

**Risultati e findings:** In conformità con i requisiti normativi dell'UE e il quadro istituzionale, legale e finanziario nazionale di tutti i paesi partner, il programma ADRION ha istituito un sistema di gestione del programma che stabilisce funzioni, responsabilità e compiti dei diversi organismi coinvolti. Tuttavia, la nomina tardiva dell'Autorità di Gestione e l'approvazione tardiva del programma di cooperazione hanno portato a ritardi significativi e ad un avvio tardivo del processo di designazione dell'Autorità di Gestione e dell'istituzione della JS (joint Secretary) e la relativa assunzione di personale. In particolare, questo ha impattato negativamente sulla prima fase di attuazione del programma ed sul processo di selezione delle proposte di progetto del primo bando (Call I). Tuttavia, gli organi del programma a livello nazionale (membri della commissione di monitoraggio e del NCP- National Contact Point) ritengono che gli ostacoli iniziali siano stati superati e non abbiano influenzato sull'attuazione del programma a lungo termine.

Si osserva una generale soddisfazione rispetto alla distribuzione dei compiti e all'interazione tra gli organi del Programma che assicurano un'efficace governance, in particolare per quanto riguarda il supporto fornito dal JS ai NCP e ai FLC (First level controller).

Gli approcci metodologici e i criteri di selezione adottati nei bandi sono coerenti con gli obiettivi del programma? Sono stati efficaci nel selezionare dei progetti in linea con le aspettative del programma? Il processo decisionale per la selezione delle operazioni può essere considerato trasparente e conforme alla normativa UE. La selezione di valutatori esterni è avvenuta tramite bandi specifici, procedura considerata efficace e il ruolo dei valutatori esterni è stato particolarmente apprezzato da tutti gli organi del Programma vista anche la loro conoscenza degli obiettivi specifici che erano chiamati a valutare.

La prima Call for Proposal si è rilevata troppo ampia in termini di criteri di eleggibilità e i criteri di qualità non troppo stringenti, questo si comprende dall'alto numero di domande (applications) ricevute, il 45% delle quali è stata scartata durante il primo controllo di eleggibilità, con un tasso finale di approvazione pari al 9%. Inoltre, si sottolinea che si sono registrati molti casi di candidati che hanno presentato più domande e una grande frequenza di candidature da candidati della stessa regione.

In vista del prossimo periodo di programmazione, e come in parte già fatto nei bandi successivi al primo, viene suggerito di elaborare criteri di selezione più restrittivi in modo da ricevere un numero più limitato di domande garantendo al contempo la presentazione di proposte di qualità superiore, in linea con le aspettative e gli obiettivi del programma. Inoltre, per ridurre l'elevato tasso di



ineleggibilità legato ad errori amministrativi nella compilazione della domanda viene suggerito di introdurre strumenti e meccanismi di controllo, nonché di predisporre documenti di supporto alla compilazione. La durata del processo di selezione dei progetti (criticità riscontrata nelle procedure dei 3 bandi) è percepita come troppo lunga dai candidati e dai beneficiari, nonché dai membri del comitato di monitoraggio. Per migliorare la procedura si potrebbe, ed esempio, considerare la possibilità e la fattibilità di introdurre una procedura di selezione in due fasi: la prima che richiederebbe ai candidati di presentare brevi riassunti di contenuto, budget, partner e risultati attesi. La valutazione della qualità di tali domande porterebbe quindi a un numero ridotto di candidature complete ricevute (seconda fase), garantendo al contempo la loro maggiore qualità.

Si riscontra la mancanza di un sistema di coordinamento a livello di EUSAIR tra programmi CTE operanti nella stessa area. Questo ha portato ad inefficienze in termini di tempistica del lancio delle Call for Proposal nonché nell'organizzazione di riunioni dei comitati di monitoraggio di diversi programmi. Inoltre, si sarebbe potuto garantire una maggiore complementarità nel contenuto delle Calls, nell'integrazione degli obiettivi ma anche nell'organizzazione di eventi congiunti per candidati e beneficiari.

Il valutatore sottolinea una debolezza nell'attuale sistema degli indicatori nell'identificare i risultati più rilevanti dei progetti e del programma, sottolineando che gli attuali indicatori di risultato e di output sono solo parzialmente in grado di catturare i risultati prodotti dai progetti nei territori. Per poter calcolare l'apporto dei progetti al programma servirebbe lo sviluppo di un sistema di monitoraggio che permetta attraverso indicatori la misurazione dei risultati legati all'intervento stesso. Questo sistema di indicatori non è richiesto dall'attuale quadro normativo, ma il valutatore suggerisce il suo inserimento nel prossimo periodo di programmazione; la progettazione potrebbe coinvolgere gli attuali beneficiari del progetto ADRION, attraverso un loro feedback sui punti di forza e di debolezza dell'attuale sistema di indicatori 2014-2020.

In che modo il programma ADRION contribuisce al raggiungimento degli obiettivi e dei traguardi del piano d'azione EUSAIR? Si registra una soddisfacente coordinamento tra ADRION ed EUSAIR e una forte vicinanza e corrispondenza tematica, poiché gli assi prioritari e gli obiettivi specifici di Adrion hanno un allineamento diretto o indiretto ai pilastri e agli argomenti di EUSAIR. Il contributo tematico del programma ADRION all'EUSAIR viene offerto attraverso i 57 progetti approvati nell'ambito di 3 bandi. La ricerca documentale sui moduli di domanda e sui rapporti di avanzamento dei progetti del primo bando (numero totale di progetti: 34), mostra che il 72% dei progetti prevede di avere un contributo molto alto / alto rispetto a EUSAIR. Per i bandi 2 e 3 il programma ha lanciato bandi strategici basati su temi predefiniti allineati con l'EUSAIR per aumentare il collegamento del programma con la strategia. In particolare, da EUSAIR sono stati segnalati ARIEL, NEORION, PORTODIMARE, ISTEN, MultiAPPRO e NEWBRAIN, come esempi di progetti rilevanti di ADRION che contribuiscono ad EUSAIR.

Dal punto di vista finanziario si registra però uno scarso livello di assorbimento delle risorse. Infatti, nel 2019, dopo 3 anni, il livello di avanzamento finanziario era solamente del 14%, valore salito a luglio 2020 al 22%. Date le inefficienze in termini di progresso finanziario, il valutatore suggerisce di individuare un altro modello per supportare la governance di EUSAIR, per esempio individuando 2 o 3 progetti ADRION più piccoli oppure attraverso bandi ADRION con molti progetti di governance e comunicazione ma di piccola dimensione.



# **POLITICHE E APPROCCI TERRITORIALI IN EMILIA- ROMAGNA. ESPERIENZE NEL PERIODO 2014-2020**

## **DSR 2021-2027**

**(ALLEGATO 3)**



**Emilia-Romagna.** il futuro lo facciamo insieme



**Allegato al Documento strategico regionale per la programmazione regionale unitaria delle politiche europee di sviluppo 2021-2027 della Regione Emilia-Romagna**

*Redazione testi:*

*Francesca Altomare, Francesca D'Eliseo D'Alessandro, Marilù D'Aloia, Silvia Ringolfi – Unità sviluppo territoriale e attrattività di ART-ER S. cons. p. a.*

## INDICE

Introduzione .....	4
PARTE I .....	5
Programmi e politiche territoriali adottate dalla Regione Emilia-Romagna .....	5
1. Le politiche di RIORDINO TERRITORIALE .....	5
2. La politica territoriale per le AREE RURALI e l'APPROCCIO LEADER .....	13
3. La STRATEGIA NAZIONALE AREE INTERNE in Emilia-Romagna .....	20
4. L'agenda urbana europea e i progetti in Emilia-Romagna.....	26
PARTE II .....	30
Mappatura delle esperienze di programmazione strategica locale in Emilia-Romagna.....	30
1. Mappatura e criteri adottati per l'individuazione delle esperienze .....	30
2. Gli strumenti di programmazione strategica locale.....	31
2.1 I Piani Strategici .....	31
2.2 Le Strategie delle aree interne (SNAI) .....	32
2.3 I Patti locali per il lavoro e l'occupazione.....	32
2.4 Caratteristiche di piani strategici, strategie d'area e patti locali .....	34
3. Altre forme di programmazione di area vasta .....	35
3.1 Piani dei GAL e dei FLAG .....	35
3.2 Riserve MAB Unesco .....	37
3.3 I Contratti di fiume.....	38
4. Sitografia .....	39

## Introduzione

I temi affrontati in questo Allegato, che si ricollegano alle politiche territoriali integrate adottate dalla Regione Emilia-Romagna nella programmazione 2014-2020, vengono analizzati nell'ottica di cogliere i cambiamenti compiuti dal sistema regionale nel corso degli anni e come base di partenza per impostare le nuove politiche per il prossimo futuro.

Nella prima parte si approfondisce innanzitutto il tema del riordino territoriale come base istituzionale e amministrativa per una migliore capacità di programmazione e offerta dei servizi a livello locale. Segue poi una descrizione delle principali caratteristiche di alcune politiche territoriali basate su approcci integrati e multidimensionali che trovano attuazione all'interno di alcune cornici strategiche prioritarie: l'Approccio Leader nelle politiche di sviluppo rurale, la Strategia nazionale aree interne e l'Agenda urbana.

Nella seconda parte dell'allegato, attraverso una mappatura delle esperienze di programmazione integrata locale, si pone l'accento sulle autonome iniziative locali, evidenziando la capacità dei territori di costruire reti di attori locali e partenariati economici e sociali con l'intento di elaborare indirizzi comuni di sviluppo per attuare strategie locali di tipo integrato.

## PARTE I

### Programmi e politiche territoriali adottate dalla Regione Emilia-Romagna

#### 1. Le politiche di RIORDINO TERRITORIALE<sup>1</sup>

##### **Legislazione nazionale e regionale di riferimento: sintesi**

L'annoso problema della frammentazione territoriale e delle dimensioni ridotte dei Comuni, che può ostacolare lo svolgimento adeguato delle numerose funzioni che fanno capo al livello amministrativo più vicino ai cittadini, è stato oggetto di profonde riflessioni, sia a livello nazionale che regionale. Ovviamente il percorso normativo e non solo della tematica ha radici ben più antiche di quanto ci si limiterà ad affrontare in questo approfondimento, che si concentrerà – sinteticamente – sulla legislazione dedicata dal 2012 in poi.

Con la **L.R. 21/2012, “Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza”**, la Regione adotta, d'intesa con le Province, i Comuni e le loro forme associative e, ove necessario, sulla base di accordi con le amministrazioni statali interessate, misure per assicurare l'adeguamento dell'articolazione delle funzioni amministrative sul territorio regionale ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, alla luce delle disposizioni di riordino territoriale e funzionale contenute nel decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78<sup>2</sup>, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

La legge regionale si compone di due titoli Riorganizzazione delle funzioni amministrative regionali, provinciali di area vasta e associative intercomunali in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione; individuazione degli ambiti territoriali ottimali e norme sull'esercizio associato delle funzioni comunali- e prevede che ai fini del riassetto funzionale, la Regione ottemperi alle previsioni stabilite dalle normative statali vigenti in materia di gestione associata obbligatoria delle funzioni e dei servizi comunali<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Aggiornamento dati al 2019 salvo quando diversamente indicato

<sup>2</sup> “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nel decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, dal decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, dal decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario)”

<sup>3</sup> Rispetto a quanto ivi previsto ed alla gestione obbligatoria di tali funzioni in forma associata (convenzione ed unione) da parte dei comuni sotto una certa soglia dimensionale, è tuttora aperto il dibattito nazionale sulla revisione dell'assetto normativo in tema di associazionismo tra comuni, anche nell'ottica del superamento dell'obbligo stesso. In tal senso depone la Sent. Cost. 33/2019 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, come modificato dall'art. 19, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 135, nella parte in cui non prevede la possibilità, in un contesto di Comuni obbligati e non, di dimostrare, al fine di ottenere l'esonero dall'obbligo, che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, del Comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento”.

In particolare, la Regione individua la dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento in forma associata delle funzioni fondamentali<sup>4</sup>, le forme di esercizio associato di funzioni e servizi comunali, le modalità di incentivazione alle forme associative e alle fusioni dei Comuni.

La **L.R. 13/2015 “Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su città metropolitana di bologna, province, comuni e loro unioni”**, in attuazione della L. 56/2014, ha confermato all’art. 8 il ruolo delle Unioni di Comuni quali enti esponenziali e di governo e ha riconosciuto a quelle montane il ruolo di promozione e coordinamento delle politiche per la montagna. Le Unioni costituiscono dunque il perno dell’organizzazione dei servizi di prossimità al cittadino a presidio del territorio, ma hanno anche il ruolo di ente di governo dell’ambito territoriale ottimale e sono quindi interlocutore privilegiato della Regione. La normativa prevede inoltre il riordino delle Province (con definizione delle funzioni), sulla quale tuttavia non ci si sofferma in questa sede<sup>5</sup>.

Successivamente con la **L.R. 15/2016 “Norme di promozione dei percorsi associativi: ambiti ottimali, unioni, fusioni e incorporazioni di comuni”** sono stati creati l’**Osservatorio regionale sulle Unioni di Comuni**<sup>6</sup>, con obiettivo di monitorare gli effetti che scaturiscono dall’esercizio, da parte delle Unioni di Comuni, delle gestioni associate dei servizi ai cittadini, e l’**Osservatorio regionale delle fusioni di Comuni**<sup>7</sup>, posto a presidio dei processi di fusione.

In attuazione della normazione regionale ed altri provvedimenti ad essa collegati, la Regione ha individuato gli **Ambiti Territoriali Ottimali**, con un procedimento basato sull’accordo con i territori interessati (si veda Gli Ambiti Territoriali Ottimali - **ATO**), ha predisposto le regole per l’adozione del Programma regionale di Riordino Territoriale per l’incentivazione delle Unioni (si veda

Il programma di riordino territoriale e le altre forme di sostegno regionale alle Unioni di **Comuni**), venendo così a creare un territorio teso alla cooperazione istituzionale, con un numero molto elevato di Unioni di Comuni (anche rispetto alle altre Regioni italiane, si veda par.

Unioni di Comuni e funzioni gestite e **finanziate**), ha sostenuto a vario titolo i processi di fusione dei comuni (si veda par. **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**).

### **Gli Ambiti Territoriali Ottimali - ATO**

Secondo quanto previsto dalla L.R. 21/2012, l’Ambito Territoriale Ottimale – ATO è concepito dalla Regione come l’area territoriale adeguata per l’esercizio in forma associata sia delle funzioni fondamentali dei Comuni, sia di ulteriori funzioni conferite.

Il procedimento di individuazione, basato su un percorso che prevede la costante collaborazione dei comuni e delle Unioni già esistenti, ricerca la coincidenza con il distretto socio-sanitario, ha condotto alla definizione (con Delibere Regionali del 2013 e del 2015<sup>8</sup>) di **47 ambiti ottimali**.

---

<sup>4</sup> Le funzioni fondamentali dei comuni sono previste dal DL.78/2012 cit.

<sup>5</sup> In questo contesto istituzionale non si può non ricordare il percorso di richiesta della Regione di maggiore autonomia ai sensi dell’art. 116, comma 3 della Costituzione, non ancora concluso. Tale percorso sarà destinato ad avere influenza anche sulla tematica qui trattata, sulla quale tuttavia non ci si sofferma data l’ampiezza dell’impatto che questa avrà sulle policy regionali nel loro complesso. Le informazioni sul processo sono comunque disponibili in <https://www.regione.emilia-romagna.it/autonomiaier>

<sup>6</sup> <https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni/approfondimenti/osservatorio-delle-unioni>

<sup>7</sup> <https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/fusioni-di-comuni/approfondimenti/osservatorio-regionale-delle-fusioni>

<sup>8</sup> Nello specifico DGR n. 286/ 2013 e DGR n. 1904/2015 di ridefinizione dell’ambito ottimale Rimini sud e sua articolazione in due ambiti ottimali: Valconca e Riviera del Conca.

[illegible]

Gli ambiti territoriali ottimali coincidenti coi distretti socio-sanitari sono 25 (su 47); le Unioni coincidenti con gli ambiti territoriali sono 31 (su 43). Gli ATO interessano complessivamente 321 comuni su 328 esistenti al 1° gennaio 2020, mentre solo 7 Comuni (tutti capoluogo), non sono compresi in nessun ambito. Il percorso verso il raggiungimento di una dimensione ottimale per la gestione dei servizi è dunque in fase avanzata: 19 Unioni di Comuni hanno raggiunto la coincidenza con l'Ambito Ottimale ed il Distretto sociosanitario, alle quali si aggiungono 12 Unioni che coincidono solo con l'Ambito Ottimale.

Il Programma di riordino territoriale (di seguito anche PRT) è lo strumento con il quale la Regione Emilia-Romagna, in attuazione della legislazione regionale in materia di Unioni di Comuni, definisce criteri ed obiettivi per sostenere ed incentivare operativamente l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi in capo ai Comuni, con particolare attenzione verso i piccoli Comuni, che sostengono maggiori oneri per garantire i servizi ai loro cittadini. Dal 2003 al 2020 la Regione ha approvato **12 programmi di riordino territoriale**<sup>9</sup>. La Regione stanZIA ed eroga annualmente diverse tipologie di contributi a sostegno delle gestioni associate tra i Comuni, in attuazione delle norme regionali in materia di forme associative e del PRT. I contributi regionali<sup>10</sup> sono per lo più in conto corrente: contributi per le gestioni associate, contributi statali regionalizzati e contributi per progetti di riorganizzazione sovracomunale (studi di fattibilità). A questi sono affiancati, da alcuni anni, i contributi per spese in conto capitale (attrezzature, software, ecc.) sostenute dalle forme associative per il costante adeguamento qualitativo dei servizi garantiti ai cittadini. Nel periodo dal 2010 al 2020, la Regione ha erogato alle Unioni complessivamente oltre 177 milioni di euro.

<sup>10</sup> Contributi alle forme associative: <https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni/approfondimenti/contributi-alle-forme-associate-e-studi-di-fattibilita>



### Unioni di Comuni e funzioni gestite e finanziate

**FIG. 2. UNIONI DI COMUNI NEL 2019**



8

Nel 2018 l'Emilia-Romagna aveva una percentuale di Comuni aderenti alle Unioni dell'84%, seconda solo alla Valle D'Aosta, a fronte di un dato italiano complessivo del 39% (circa 3.100 comuni su circa 7.900 e 534 Unioni).

Nel periodo 2018-2020 si sono registrati episodi di assestamento di alcune Unioni con l'ingresso o il recesso di qualche Comune; è avvenuto l'allargamento di due unioni ad ulteriori comuni, ma si è verificata anche l'uscita di alcuni comuni. In alcune Unioni, nello stesso periodo, si sono avuti nuovi conferimenti di funzioni e l'avvio di nuove gestioni associate tra tutti i comuni aderenti, nonostante il 2019 sia stato caratterizzato da una tornata amministrativa generale che ha determinato, per i Comuni e loro Unioni, una pausa nella progettazione e implementazione di altre gestioni associate.

Le funzioni finanziate (in quanto coerenti coi criteri di accesso ai contributi stabiliti dal PRT<sup>12</sup>) sono illustrate nella figura che segue.

**FIG. 3. FUNZIONI FINANZIATE CON IL PRT**

<b>Funzioni</b>	
<b>1. ICT *</b>	
<b>2. Gestione del personale*</b>	
<b>3. Polizia municipale</b>	
<b>4. Protezione civile</b>	
<b>5. Servizi sociali</b>	
<b>Gestione unificata della funzione "Governo del territorio"</b> (La somma dei punti è maggiorata del 40% nel caso di gestione di tutto il pacchetto)	<b>6. Pianificazione urbanistica</b>
	<b>7. SUE-SUAP e sismica</b>
	<b>8. Lavori pubblici – Ambiente - Energia</b>
<b>9. Funzioni di istruzione pubblica</b>	
<b>10. Centrale unica di committenza*</b>	
<b>Gestione unificata della funzione "Servizi finanziari"</b> (La somma dei punti è maggiorata del 40% nel caso di gestione di tutto il pacchetto)	<b>11. Servizi finanziari*</b>
	<b>12. Controllo di gestione*</b>
	<b>13. Tributi</b>

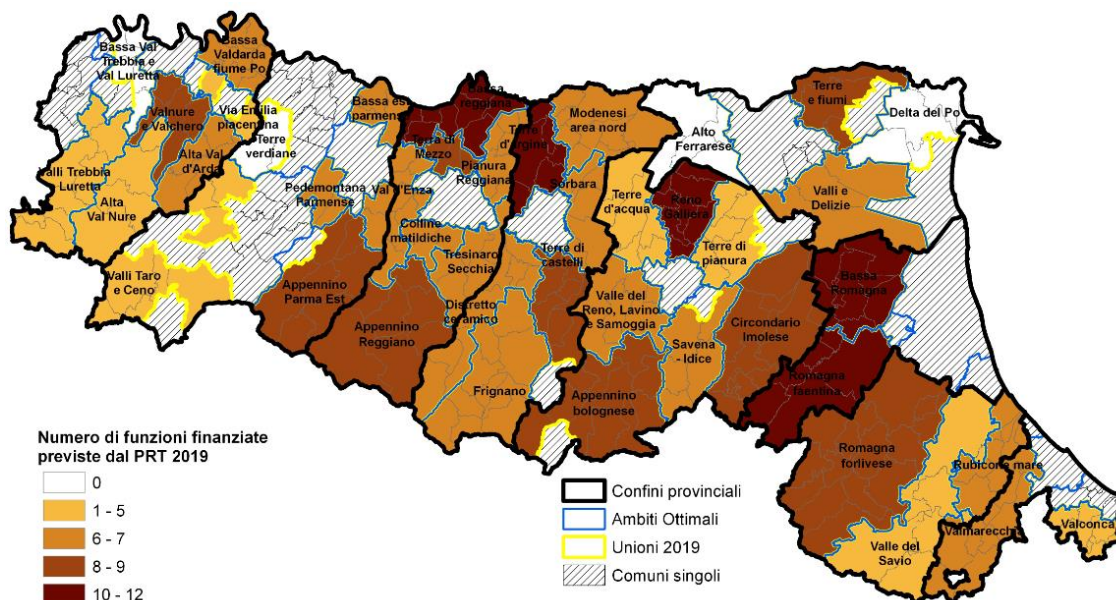
Regione Emilia-Romagna – DGR 453/2019, <https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni/approfondimenti/programma-di-riordino-territoriale/programma-di-riordino-2018-2020/anno-2019/dgr-453-prt-2019.pdf/@download/file/DGR%20453%20PRT%202019.pdf>

Nel 2018, le funzioni complessivamente esercitate dalle Unioni e finanziate sono state 273, mentre nel 2019 sono state **278**. Nel **2020 le funzioni finanziate sono state 280**, con una variazione di **+15 funzioni rispetto al 2018**. Sono aumentate le unioni che gestiscono in forma associata ed hanno avuto finanziata la protezione civile, il controllo di gestione, la gestione del personale e la pianificazione urbanistica, mentre sono diminuite

<sup>12</sup> Per il PRT 2018-2020 e annualità 2019: <https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni/approfondimenti/programma-di-riordino-territoriale/programma-di-riordino-2018-2020/anno-2019/dgr-453-prt-2019.pdf/@download/file/DGR%20453%20PRT%202019.pdf>

(in entrambi i casi di una sola unità) le unioni che gestiscono la polizia municipale e la gestione dei tributi. Il maggior numero di funzioni delegate e finanziate nel 2020 è esercitato dalle due Unioni ravennati (Unione Bassa Romagna e Unione Romagna Faentina) e dall'Unione Terre d'Argine (MO). Una sola Unione (Terre D'Acqua) svolge il livello minimo per accedere i contributi (4 funzioni fra cui ICT).

FIG. 4. NUMERO DI FUNZIONI CONFERITE E FINANZIATE



Elaborazione ART-ER su dati Regione Emilia-Romagna – Servizio Riordino, Sviluppo istituzionale e territoriale, Partecipazione

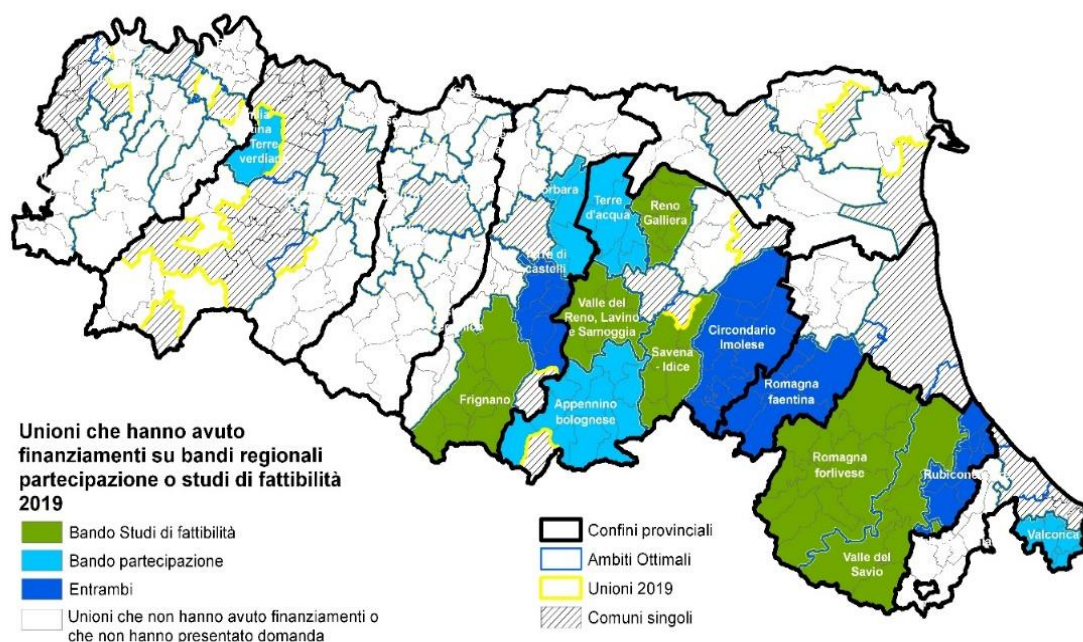
Le funzioni di Gestione del Personale, Polizia Municipale, Centrale Unica di Committenza, Servizi Sociali, SUAP SUE SISMICA (almeno una), Protezione Civile e ICT sono quelle delegate e finanziate da almeno la metà delle Unioni che accedono ai contributi del PRT nel 2019 (pari a 39 su 43). La delega delle ICT a tutte le Unioni si spiega anche con la previsione dell'obbligatorietà del conferimento per l'accesso ai contributi (unitamente ad almeno altre tre funzioni). Con il **nuovo PRT 2018-2020** la Regione ha introdotto elementi che tengono conto anche della differenziazione, per far crescere e rafforzare il sistema delle Unioni considerando il loro diverso grado di omogeneità sociale, economica e territoriale, per uno sviluppo armonico del sistema. Tra le novità maggiori per PRT 2018-2020 c'è la distribuzione delle Unioni in forza del loro livello di sviluppo e il coefficiente di complessità territoriale, un valore utilizzato per la definizione della percentuale della relativa premialità all'Unione nella concessione del contributo (punteggio) per tenere conto delle diverse caratteristiche delle Unioni, e pertanto consentirne uno **sviluppo armonico**.

Inoltre, la Regione Emilia-Romagna sta implementando una serie di strumenti, soprattutto di tipo finanziario, per supportare le Unioni nell'adozione di un piano strategico di sviluppo. "Il Piano Strategico esprime una visione condivisa del futuro del territorio – elaborata attraverso processi di partecipazione, discussione e ascolto – e una strategia di sviluppo sostenibile dell'Unione ed identifica il percorso per realizzare la visione, attraverso linee strategiche omogenee e azioni puntuali, che sintetizzano un processo negoziale al quale partecipano gli enti locali, altri soggetti pubblici e i principali soggetti privati dell'area. Oltre a ciò, il Piano individua le scelte per il consolidamento e lo sviluppo delle gestioni associate necessarie per l'attuazione



della strategia, attraverso la verifica degli assetti organizzativi e del sistema di *governance*<sup>13</sup>. Da questo punto di vista, risulta evidente il favore<sup>14</sup> della Regione verso questi interventi, soprattutto nel bando 2019 di accesso ai finanziamenti regionali per percorsi di partecipazione alle decisioni pubbliche negli enti locali emanato ai sensi della L.R. 15/2018, nel quale sono previste premialità speciali per le Unioni di Comuni che intendono avviare percorsi partecipativi finalizzati all'elaborazione di una strategia di sviluppo sostenibile dell'Unione (FIG.5).

**FIG. 5 UNIONI DI COMUNI CHE HANNO AVVIATO DELLE INIZIATIVE RELATIVE ALLA PIANIFICAZIONE STRATEGICA CON I BANDI STUDI DI FATTIBILITÀ E PARTECIPAZIONE.**



*Elaborazioni Art-ER su dati Regione Emilia-Romagna - Servizio Riordino, Sviluppo istituzionale e territoriale, Partecipazione*

Le Unioni che hanno già provveduto a dotarsi di un piano strategico sono descritte e mappate al paragrafo 2.1 I Piani Strategici, nella seconda parte del documento.

### Le fusioni di Comuni

Nel complessivo programma di riordino territoriale da tempo in atto in Emilia-Romagna, la promozione e il sostegno ai processi di fusione di Comuni sono posti come obiettivi strategici da perseguire.

Sempre nell'ottica di incentivare il percorso di aggregazione degli enti locali, sviluppando una strategia istituzionale omogenea volta al governo e allo sviluppo del territorio, la Regione ha fortemente creduto e investito nei percorsi di fusione di Comuni, ritenuti un'opportunità strategica attraverso la quale "progettare" la ridefinizione dei territori e la razionalizzazione delle funzioni. L'esperienza delle fusioni nella nostra Regione dimostra peraltro come esse abbiano rafforzato i territori e consentito di semplificare ed ottimizzare la

<sup>13</sup> Intervento di Elettra Malossi al Convegno del 12/9/2019 "Le Unioni di Comuni: insieme per lo sviluppo del territorio" organizzato dalla Regione Emilia-Romagna, disponibile in [https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni/approfondimenti/osservatorio-delle-unioni/seminario-12-settembre-2019-le-unioni-di-comuni-insieme-per-lo-sviluppo-del-territorio/pres\\_elettra\\_12092019.pptx](https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni/approfondimenti/osservatorio-delle-unioni/seminario-12-settembre-2019-le-unioni-di-comuni-insieme-per-lo-sviluppo-del-territorio/pres_elettra_12092019.pptx)

<sup>14</sup> <https://partecipazione.regione.emilia-romagna.it/bando-2019>

*governance* delle Unioni, capillarmente presenti nel territorio regionale. Molti processi di fusione sono infatti germogliati proprio nel contesto associativo di Unioni di ampie dimensioni e i nuovi Comuni sono succeduti ai preesistenti nei rapporti con le Unioni di appartenenza, **a dimostrazione del fatto che i due fenomeni non sono tra loro alternativi ma complementari.**

Con la DGR 987/2018 la Regione Emilia-Romagna ha innovato la disciplina di accesso ai contributi per studi di fattibilità sulle Fusioni di comuni (già sostenuta anche in passato). Si prevede in particolare la valorizzazione degli studi che abbiano un taglio prettamente organizzativo, ossia quelli che, sulla scorta di una preliminare analisi di natura demografica, socio-economica, patrimoniale e finanziaria relativa agli enti locali coinvolti (quadro conoscitivo), nonché un'analisi delle risorse umane coinvolte, sviluppino uno studio incentrato sulle opportunità e sui potenziali effetti che potrebbero derivare dalla fusione. Ciò deve implicare un'indagine sulle possibili modalità organizzative delle funzioni e dei servizi pubblici comunali nel nuovo Comune unificato e prospettare l'assetto organizzativo che il nuovo Comune potrebbe assumere, anche in relazione al personale comunale dipendente. Lo studio deve puntare altresì sulla costruzione di **un'ipotesi di sviluppo del territorio**, costruita sui grandi temi di interesse per il nuovo Comune, come ad esempio la pianificazione strategica e lo sviluppo sostenibile del territorio, la qualità e quantità dei servizi pubblici territoriali, le forme di democrazia delegata e partecipata e la trasparenza nelle scelte. Tali studi devono essere preferibilmente accompagnati da processi partecipativi che perseguano, da un lato, lo scopo di favorire la conoscenza e la partecipazione alla costruzione dello studio di fusione da parte di tutta la cittadinanza, così come anche dei diversi attori sociali, economici e politici operanti nei territori dei Comuni interessati alla fusione e, dall'altro, consentano di assumere ed elaborare le sollecitazioni e i contributi da questi manifestati.

## 2. La politica territoriale per le AREE RURALI e l'APPROCCIO LEADER<sup>15</sup>

Le aree rurali sono state individuate per delimitare ambiti territoriali caratterizzati da diversi livelli di sviluppo economico e sociale e diverse forme di integrazione con il contesto urbano e industriale presente nella regione Emilia-Romagna.

La delimitazione di tali aree in Emilia-Romagna, affinando la metodologia proposta dall'Accordo di Partenariato, ha tenuto conto di diversi elementi tra i quali i più importanti sono la densità abitativa e l'incidenza della superficie agro-forestale per zona altimetrica, individuando quattro sistemi:

- **Aree rurali con problemi di sviluppo** (zone D): comprendono tutta la fascia appenninica di montagna con comuni in cui oltre il 50% della popolazione risiede in comuni rurali;
- **Aree rurali intermedie** (zone C) si riferiscono alla collina non svantaggiata e alla pianura piacentina–parmense, bolognese e ferrarese: comprende sub aree in cui la popolazione residente in comuni rurali è compresa fra il 15% e il 50%;
- **Aree ad agricoltura intensiva e specializzata** (zone B) comprendono: aree in cui meno del 15% della popolazione si concentra in comuni rurali ma che presentano un rapporto SAT (superficie agricola totale) /superficie territoriale superiore ai 2/3 (cioè al 66%);
- **Aree urbane e periurbane** (zone A); comprendono comuni capoluoghi di provincia con densità di popolazione > di 150 Ab/Kmq.

La regione Emilia-Romagna ha una forte connotazione di ruralità: basti pensare che le aree individuate come rurali, ricomprendono oltre il 97% dei comuni regionali interessando tutte le province, nelle zone D, C e B ricade il 90% della superficie e il 64,3% della popolazione totale.

La strategia del PSR affronta le criticità delle aree rurali e ne promuove il consolidamento del tessuto economico e sociale attraverso:

- una **priorità dedicata**, la priorità P6 “Adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali” per il miglioramento della qualità della vita attraverso lo sviluppo di infrastrutture e servizi. Opera nell'ambito di questa priorità l'approccio Leader (*Liaison Entrée Actions de Développement de l'Économie Rural*) che pone in primo piano lo sviluppo dei territori applicando l'approccio bottom up;
- la definizione in **tutte le priorità d'intervento** di criteri di selezione e di condizioni di ammissibilità per il riconoscimento delle specificità delle aziende agricole;
- l'attivazione di **interventi riservati** per tipologie di operazioni particolarmente finalizzati alla risoluzione di problemi specifici;
- l'attivazione dell'**indennità compensativa** per zone con particolari vincoli naturali

L'esperienza locale **LEADER** che da oltre venticinque anni, partendo da processi di integrazione fra gli attori locali, promuove un approccio sistemico allo sviluppo del territorio rurale rispetto a tematiche di natura orizzontale quali il miglioramento della qualità della vita, la valorizzazione del territorio rurale e della biodiversità. È lo strumento più importante e innovativo delle politiche comunitarie per lo sviluppo locale integrato e sostenibile dei territori rurali, si basa sul cosiddetto approccio “bottom-up” e pone al centro dell'attenzione i GAL (Gruppi di Azione Locale) costituiti da un partenariato pubblico - privato con il compito di elaborare e realizzare a livello locale una strategia di sviluppo pilota, innovativa, multisettoriale e integrata (SSL – Strategia di Sviluppo Locale).

---

<sup>15</sup> Il presente contributo è stato redatto dal Servizio programmazione e sviluppo locale integrato della Direzione generale Agricoltura, Caccia e pesca, a dicembre 2019

Tutto prende il via dall'iniziativa di creare un **partenariato**. Per ottenere l'adesione di un vasto pubblico è importante coinvolgere, sin dalle primissime fasi del processo, tutti i possibili gruppi d'interesse.

Il processo di elaborazione della strategia di sviluppo locale inizia di norma immediatamente dopo la nascita del partenariato. Ciò consente alle parti interessate di conoscersi meglio e lavorare insieme alla realizzazione di un obiettivo comune. Instaurare un clima di fiducia all'interno del partenariato è una delle pietre miliari dello spirito LEADER, i cui risultati cominciano a vedersi negli anni successivi.

Nel primo periodo della sua attuazione (dal 1991) Leader ha operato come Programma di Iniziativa Comunitaria, con finanziamenti e regole ad hoc per poi essere integrato come approccio nella programmazione ordinaria dello sviluppo rurale nel periodo di programmazione 2007-13. Questo passaggio ha creato preoccupazioni, soprattutto per i GAL con maggiore esperienza, sul fatto che l'approccio fosse stato compromesso dalla sua integrazione nelle altre politiche limitando le possibilità dei GAL di attuare progetti integrati e innovativi. I Gal trovavano questi cambiamenti difficili da gestire e impegnativi in termini di tempo e risorse. Tale perplessità sono state presto superate, infatti trattandosi di un approccio adattabile, dinamico, un processo alla continua ricerca di miglioramento è stato progettato per affrontare le sfide e aggiornarsi e per essere al passo con il cambiamento. Infatti, nel periodo di programmazione 2014-20 le potenzialità dell'approccio sono moltiplicate, l'approccio CLLD (Community-Led Local Development) viene proposto dal regolamento generale sui fondi strutturali e di investimento europei e sostenuto nell'ambito di ciascuno dei fondi, FESR, FSE e FEAMP mantenendo le stesse caratteristiche dell'approccio Leader nel FEASR, tanto da destinargli almeno il 5% delle risorse di ogni Programma di Sviluppo Rurale di ogni Stato dell'Unione e di ogni Regione italiana.

La Regione Emilia-Romagna ha attivato tale iniziativa dal 1999 individuando i primissimi GAL, fino ad arrivare ad oggi con la presenza in regione di 6 GAL (L'Altra Romagna, Antico Frignano e Appennino Reggiano, Appennino Bolognese, Delta 2000, Ducato, Valli Marecchia e Conca) che interessano parzialmente o totalmente i territori di 174 Comuni, più della metà (102) appartenenti ad aree rurali con problemi di sviluppo (D), la totalità di quelle regionali.

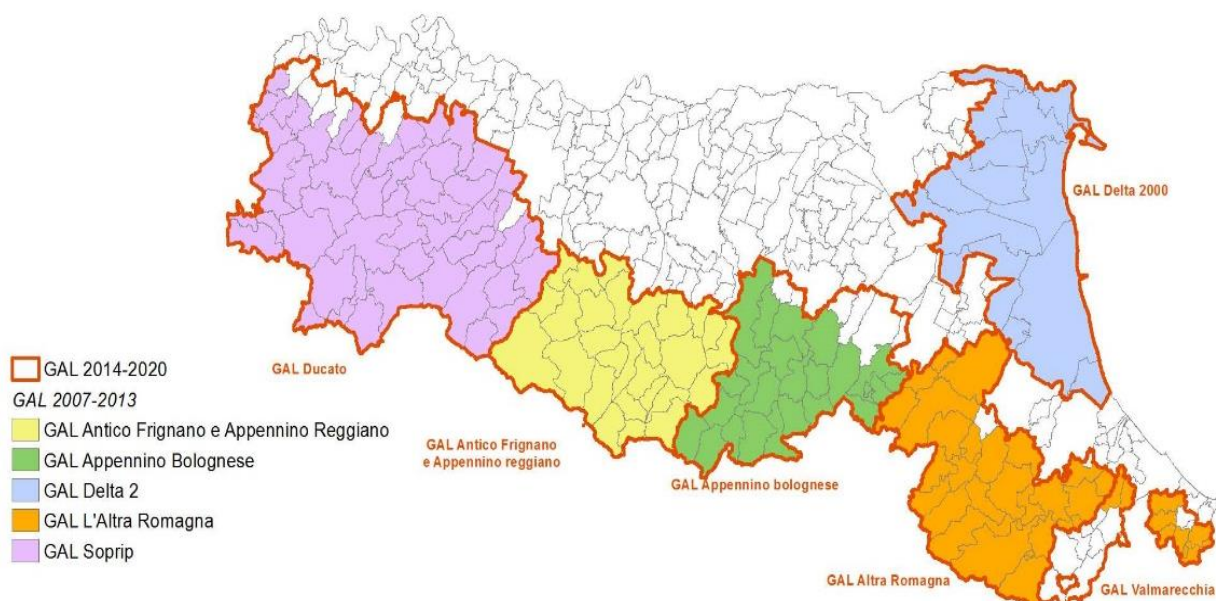
Per la programmazione 2014-2020 in Emilia-Romagna sono stati selezionati sei GAL (Altra Romagna, Antico Frignano e Appennino Reggiano, Appennino Bolognese, Delta 2000, Ducato, Valli Marecchia e Conca) attraverso due fasi successive e distinte:

- Fase 1 - Selezione dei Gruppi di azione locale e della strategia. In tale fase si procederà a una prima selezione delle diverse proposte di sviluppo locale Leader basata principalmente su struttura e articolazione della strategia e caratteristiche del partenariato GAL.
- Fase 2 - Valutazione del piano d'azione. Superata la prima fase della procedura di selezione, la Regione valuterà le modalità (azioni, interventi, progetti eccetera) previste per raggiungere gli obiettivi della strategia.

L'area dei GAL interessa parzialmente o totalmente i territori di **174 Comuni e 714.332 abitanti** (il 25% della popolazione rurale, circa 2,9 milioni) su una superficie di **12.830 kmq**.

Rispetto al 2007-2013, sono in gran parte sovrapponibili ai territori Leader 2007-2013. La parte non sovrapponibile è riconducibile dall'annessione dei sette Comuni dell'Alta Valmarecchia (GAL Valli Marecchia e Conca) che non erano ancora inclusi nei GAL designati nella passata programmazione, ma anche da una maggiore estensione del GAL Soprip e del GAL Appennino Bolognese.

## TERRITORI INTERESSATI DAI GAL NEL 2014-2020 E NEL 2007-2013



### Le strategie

Nell'elaborare la strategia che meglio corrisponde alle esigenze del proprio territorio, i Gal hanno focalizzato l'attenzione su tre ambiti tematici integrati tra loro: lo sviluppo e innovazione delle filiere e dei sistemi produttivi locali (agro-alimentari, forestali, artigianali e manifatturieri), il turismo sostenibile e la cura e tutela del paesaggio, dell'uso del suolo e della biodiversità.

I GAL hanno definito il Piano di azione, vale a dire l'insieme delle azioni con cui attuare la strategia. Il PSR ha consentito ai GAL ampi margini decisionali nella selezione dei tipi d'intervento (come nella programmazione precedente, i GAL per l'attuazione della strategia hanno potuto utilizzare azioni ordinarie selezionate nell'ambito di quelle previste dal PSR modulate e Azioni specifiche per contribuire a livello locale al raggiungimento degli obiettivi delle aree tematiche della strategia), nella definizione dei criteri di priorità da integrare e valorizzare diversamente nei bandi delle azioni ordinarie, e nelle modalità attuative che consentono ai GAL di attivare gli interventi mediante bando pubblico, bando a regia GAL, bando a gestione diretta GAL.

Gli ambiti di intervento su cui i Gruppi di azione locale hanno deciso di concentrare le risorse messe a disposizione nella strategia sono riconducibili ai seguenti:

- l'ambito *"Sviluppo e innovazione delle filiere e dei sistemi produttivi locali"* è stato scelto da tutti i gruppi di Azione destinando il 46% delle risorse complessive; in particolare per i GAL del Ducato, Antico Frignano e Appennino Reggiano e dell'Altra Romagna tale aspetto è risultato il prevalente;
- all'ambito *"Turismo sostenibile"* le strategie hanno destinato il 43% delle loro risorse, risultando prevalente per i GAL Appennino bolognese e Delta 2000;
- all'ambito *"Cura e tutela del paesaggio, dell'uso del suolo e della biodiversità"* sono state indirizzate l'11% delle risorse a disposizione, e per il GAL Valli Marecchia e Conca questo aspetto è risultato il prevalente.

I Piani di Azione contengono gli aspetti attuativi e gestionali delle diverse azioni previste per raggiungere gli obiettivi di sviluppo locale. Hanno un elevato livello di dettaglio con indicazione delle modalità di attuazione, dei beneficiari, delle risorse a disposizione e delle aliquote di sostegno. Sono state anche previste le indicazioni relative ai risultati attesi attraverso degli specifici indicatori per ciascuna azione attivata.

Dal punto di vista dei temi sviluppati dai piani di azione in relazione ai contenuti delle **focus area** e fermo restando l'interesse per la focus area P6B, specifica Leader, che è stata attuata in prevalenza per le






promozioni territoriali, si è avuto un ampio interesse per la realizzazione delle start up di aziende non agricole (focus area P6A), a cui sono state destinate 12 milioni di euro, rispetto ai 1.693.985 euro dell'intero Programma di sviluppo rurale. Significativo anche l'interesse per le filiere agroalimentari e produzioni di qualità (focus area P3A) e per l'ammodernamento e la diversificazione delle aziende agricole (focus area P2A) con una quota complessiva del 30% di risorse destinate, pari a circa 13.7 milioni di euro.

Quasi tutti i Gruppi di Azione hanno incentrato l'attuazione della strategia prediligendo le azioni specifiche, fatta eccezione per l'Altra Romagna che ha concentrato il 72% delle risorse sulle azioni ordinarie, destinando alle specifiche la restante parte. Equamente distribuite invece le risorse tra azioni ordinarie e specifiche per il Gal Valli Marecchia e Conca.

Per quanto attiene alle azioni specifiche, i Gal hanno incentrato le loro attività sulla valorizzazione degli itinerari e fruizione dei territori, sulla creazione di filiere al fine di sensibilizzare gli operatori locali ad una migliore capacità di cooperazione e infine, ma non in ultimo, ad un turismo sostenibile attuato mediante una qualificazione dell'offerta turistica.

Di seguito si riporta in sintesi la struttura dei GAL e delle relative strategie.

<p><b>GAL Ducato</b></p>  <p>Il GAL, costituito nel 2015, è una Società consortile a responsabilità limitata, composta da 31 soci (10 pubblici e 21 privati), rappresentativi delle principali componenti istituzionali, economiche e sociali del territorio.</p> <p>Il GAL rappresenta l'evoluzione del GAL Soprip che ha partecipato alle Programmazioni Leader II, Leader+, Leader-Asse IV nella programmazione 2007-2013.</p> <p><b>Territorio e popolazione</b>  138.311 abitanti e 59 comuni coinvolti, il 19% sono "Piccoli comuni" fino a 1000 abitanti.</p> <p>Il territorio, prevalentemente collinare, è caratterizzato da zone con problemi complessivi di sviluppo (34 Comuni), associate ad altre aree rurali intermedie (24 Comuni).</p> <p>Area di intervento: 3.904 km<sup>2</sup> dei quali 112,23 km<sup>2</sup> ricadono in parchi nazionali o regionali.</p> <p>Uso del suolo nell'area del GAL: 55,1% superficie forestale, 35,6% superficie agricola (pascoli, seminativi, coltivazioni permanenti), 4% aree artificiali (edificate, industriali, infrastrutture, etc.), 5,3% altra superficie.</p> <p><b>La strategia di sviluppo locale:</b> "Aggregare per innovare". I principali ambiti tematici e di intervento sono: "Sviluppo e innovazione delle filiere e dei sistemi produttivi locali" e "Turismo sostenibile". Particolarmente importante il sostegno alle attività di marketing territoriale a partire dalla ridefinizione degli elementi d'immagine identitari del territorio.</p>	<p><b>GAL Delta2000</b></p>  <p>Il GAL, costituito nel 1994, è una Società cooperativa a responsabilità limitata composta da 79 soci (26 pubblici e 53 privati), rappresentativi delle principali componenti istituzionali, economiche e sociali del territorio. Il GAL ha partecipato alle precedenti esperienze di programmazione comunitaria Leader II, Leader+ e Leader-Asse IV nella programmazione 2007-2013.</p> <p><b>Territorio e popolazione</b>  149.048 residenti in 17 comuni coinvolti  Il territorio interessa 2.233 km<sup>2</sup> dei quali 190,46 km<sup>2</sup> (7,5%) ricadono in parchi nazionali o regionali.</p> <p>Uso del suolo nell'area del GAL: 2,3% superficie forestale, 77,5% superficie agricola (pascoli, seminativi, coltivazioni permanenti), 6,4% aree artificiali (edificate, industriali, infrastrutture, etc.) e 13,8% altra superficie.</p> <p><b>La strategia di sviluppo locale:</b> "Una strategia per il turismo sostenibile nel Delta emiliano-romagnolo: prendiamocene cura"  I principali ambiti tematici e di intervento: "Turismo sostenibile", "Cura e tutela del paesaggio" dell'uso del suolo e della biodiversità". Una quota significativa delle risorse pubbliche è destinata alle azioni la qualificazione e il miglioramento della fruizione di spazi naturali, vie d'acqua, aree storico-archeologico e aree pubbliche a fini turistici, ricreativi e sociali.</p>
<p><b>GAL Antico Frignano e Appennino Reggiano</b></p>  <p>Il GAL, costituito nel 1994, è una Società cooperativa</p>	<p><b>GAL L'altra Romagna</b></p>

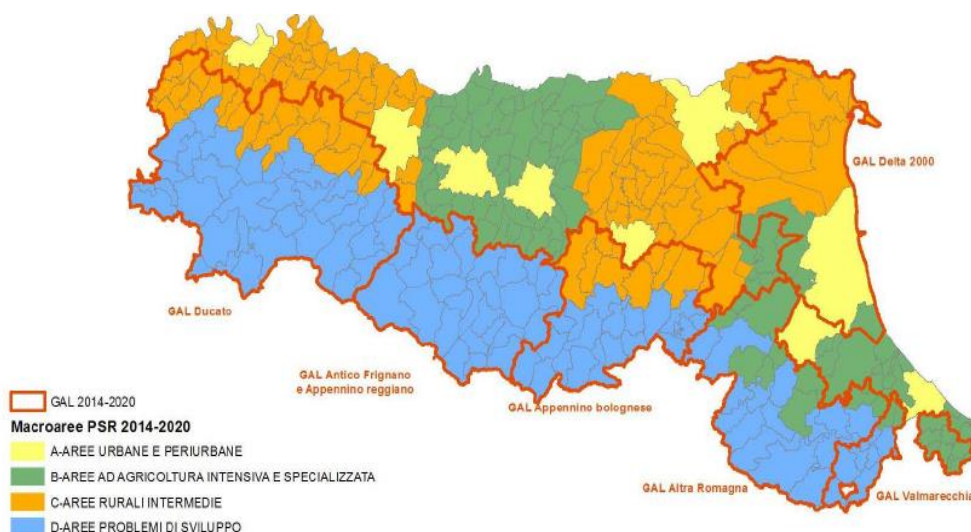
<p>composta da 43 soci (10 pubblici e 33 privati), rappresentativi delle principali componenti istituzionali, economiche e sociali del territorio.</p> <p>Il GAL ha partecipato alle precedenti esperienze di programmazione comunitaria Leader II, Leader+ e Leader-Asse IV nella programmazione 2007-2013.</p> <p><b>Territorio e popolazione</b> 113.043 abitanti e 31 comuni coinvolti dei quali 23 sono comuni montani e 8 collinari.</p> <p>Il territorio è di 2.185 km<sup>2</sup> dei quali 233,94 km<sup>2</sup> (10,7%) ricadono in parchi nazionali o regionali.</p> <p>Uso del suolo nell'area del GAL: 54,8% superficie forestale, 34,2% superficie agricola (pascoli, seminativi, coltivazioni permanenti) e 4,1% aree artificiali (edificate, industriali, infrastrutture, etc.) e 6,9% altra superficie.</p> <p><b>La strategia di sviluppo locale:</b> <i>"Sviluppo e innovazione delle filiere produttive locali"</i></p> <p>I principali ambiti tematici e di intervento: "Sviluppo e innovazione delle filiere e dei sistemi produttivi locali" e "Turismo sostenibile". Assume particolare importanza il sostegno alla qualificazione, diversificazione funzionale e organizzativa delle imprese turistiche ricettive.</p>	 <p>Il GAL, costituito nel 1992, è una Società consortile a responsabilità limitata composta da 14 soci (11 pubblici e 3 privati), rappresentativi delle principali componenti istituzionali, economiche e sociali del territorio.</p> <p>Il GAL ha partecipato alle precedenti esperienze di programmazione comunitaria Leader I, Leader II, Leader+ e Leader-Asse IV nella programmazione 2007-2013.</p> <p><b>Territorio e popolazione</b> 99.877 abitanti in 25 comuni coinvolti, l'8% dei comuni sono "Piccoli comuni" fino a 1000 ab.</p> <p>Il territorio, di 2.113 km<sup>2</sup>, dei quali 201,63 km<sup>2</sup> ricadono in parchi nazionali o regionali.</p> <p>Uso del suolo nell'area del GAL: 50% superficie forestale, 38% superficie agricola (pascoli, seminativi, coltivazioni permanenti), 4% aree artificiali (edificate, industriali, infrastrutture, etc.) e 8% altra superficie.</p> <p><b>La strategia di sviluppo locale</b> <i>"Imprese/turismo/ambiente una smart land per il 2020"</i></p> <p>I principali ambiti tematici e di intervento: "Sviluppo e innovazione delle filiere e dei sistemi produttivi locali", "Turismo sostenibile" e "Cura e tutela del paesaggio, dell'uso del suolo e della biodiversità" con concentrazione di risorse a favore del sostegno a investimenti finalizzati all'introduzione, al miglioramento o all'espansione di servizi di base a livello locale per la popolazione rurale, comprese le attività culturali e ricreative, e della relativa infrastruttura.</p>
<p><b>GAL Appennino Bolognese</b></p>  <p>Il GAL, costituito nel 2002, è una Società consortile a responsabilità limitata, composta da 27 soci (9 pubblici e 18 privati), rappresentativi delle principali componenti istituzionali, economiche e sociali del territorio. Il GAL ha partecipato alle precedenti esperienze di programmazione comunitaria Leader+ e Leader-Asse IV nella programmazione 2007-2013.</p> <p><b>Territorio e popolazione</b> 142.374 abitanti e 30 comuni coinvolti equamente distribuiti tra montani e collinari.</p> <p>1.795 km<sup>2</sup> di territorio interessato, dei quali 110,93 km<sup>2</sup> (6,8%) ricadono in parchi nazionali o regionali. Area di intervento:</p> <p>Uso del suolo nell'area del GAL: 56,4% superficie forestale, 33,7% superficie agricola (pascoli, seminativi, coltivazioni permanenti), 4,8% aree artificiali (edificate, industriali, infrastrutture, etc.) e 5,1% altra superficie</p>	<p><b>GAL Valli Marecchia e Conca</b></p>  <p>Il GAL, costituito nel 2016, è una Società cooperativa composta da 18 soci (4 pubblici e 14 privati), rappresentativi delle principali componenti istituzionali, economiche e sociali del territorio.</p> <p><b>Territorio e popolazione</b> 71.679 abitanti che vivono su 597,62 km<sup>2</sup> dei quali 18,01 km<sup>2</sup> (3%) ricadono in parchi nazionali o regionali.</p> <p>Uso del suolo nell'area del GAL: 34,5% superficie forestale, 51,4% superficie agricola (pascoli, seminativi, coltivazioni permanenti), 5,9% aree artificiali (edificate, industriali, infrastrutture, etc.) e 8,1% altra superficie.</p> <p><b>La strategia di sviluppo locale:</b> <i>"Paesaggio, Identità e Sviluppo"</i></p> <p>I principali ambiti tematici e di intervento: "Sviluppo e innovazione delle filiere e dei sistemi produttivi locali", "Cura e tutela del paesaggio, dell'uso del suolo e del-la</p>

**La strategia di sviluppo locale: “Più valore all’Appennino”**

I principali ambiti tematici e di intervento individuati dal GAL per la definizione della propria SSL sono: “Turismo sostenibile” e “Sviluppo e Innovazione delle filiere e dei sistemi produttivi locali”. Una quota significativa delle risorse pubbliche è destinata al sostegno per la qualificazione delle piccole e micro-imprese extra-agricole esistenti nelle zone rurali per il mantenimento dei servizi commerciali, di pubblico esercizio, di artigianato e dei servizi a favore delle comunità locali e/o per l’attivazione di servizi/prodotti, anche innovativi, a supporto dello sviluppo turistico.

biodiversità”. Una quota significativa delle risorse pubbliche assume una particolare importanza il sostegno all’introduzione, al miglioramento o all’espansione di servizi di base a livello locale per la popolazione rurale, comprese le attività culturali e ricreative, e della relativa infrastruttura.

**MAPPA DELLE AREE RURALI E DELLE AREE LEADER**



Questa sfida consente di avere oggi sei strategie ben riconoscibili e distinte: documenti di visione e attuazione politica specifici e caratteristici, superando la logica emergenziale e/o di ordinaria amministrazione nei territori periferici dove c’è scarsità sia di risorse finanziarie che umane.

Evidente è il valore aggiunto di LEADER che consente ai territori di aggregarsi autonomamente sulla base delle proprie vocazioni ed esigenze; di scegliere e disegnare la propria strategia concentrandosi su un tema portante; di responsabilizzare il partenariato e coinvolgere attivamente la comunità durante tutto il processo sia di definizione che di attuazione della strategia. Tutto ciò si traduce in alcuni caposaldi che, malgrado i cambiamenti che Leader ha subito nelle sue modalità operative nel corso del tempo, non sono mai stati messi in discussione:

- **Approccio partecipativo:** l’approccio ascendente implica che la comunità e gli attori locali partecipino nella definizione di un percorso di sviluppo in linea con i propri bisogni, aspettative e programmi, diventando così, protagonisti del futuro del proprio territorio;

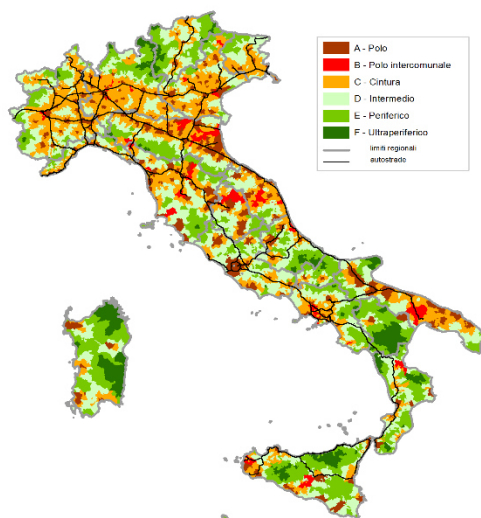
- **Rete:** la creazione di reti è un aspetto cardine dell'essenza stessa di LEADER e del suo funzionamento. Il GAL è una rete di partner locali che promuove, con la propria strategia e le proprie attività, collegamenti e sinergie tra attori locali ed altre figure all'interno del sistema di sviluppo del territorio;
- **Animazione:** ogni Gal affianca alla forte capacità di mobilitare il territorio attraverso attività di comunicazione e animazione locale, la capacità progettuale per tradurre i fabbisogni in azioni a cui connettere degli obiettivi.
- **Competenze:** il GAL è una struttura con autonome capacità di gestione tecnica, amministrativa e finanziaria. È il soggetto attuatore che si occupa dell'attuazione delle strategie in maniera conforme alle disposizioni procedurali determinate dalla normativa comunitaria, nazionale e regionale;
- **Innovatività e sperimentazione:** in ambito Leader è possibile sperimentare in piccole comunità idee, attività, prodotti o i servizi e sviluppare reti nuove, capaci di rompere schemi consolidati;
- **Cooperazione:** Leader svolge un ruolo positivo nel consentire alle aree rurali, di superare la loro condizione d'isolamento attraverso l'importante opportunità della cooperazione. Si tratta di cooperazione interterritoriale, tra territori rurali all'interno di uno stesso Paese Ue, *transnazionale* tra Gruppi LEADER di almeno due Stati dell'Unione europea oppure con gruppi di Paesi non-Ue che però seguano un approccio partecipativo simile.
- **Risultati:** per ogni strategia devono essere definiti indicatori e obiettivi con cui misurarsi.

### 3. La STRATEGIA NAZIONALE AREE INTERNE in Emilia-Romagna

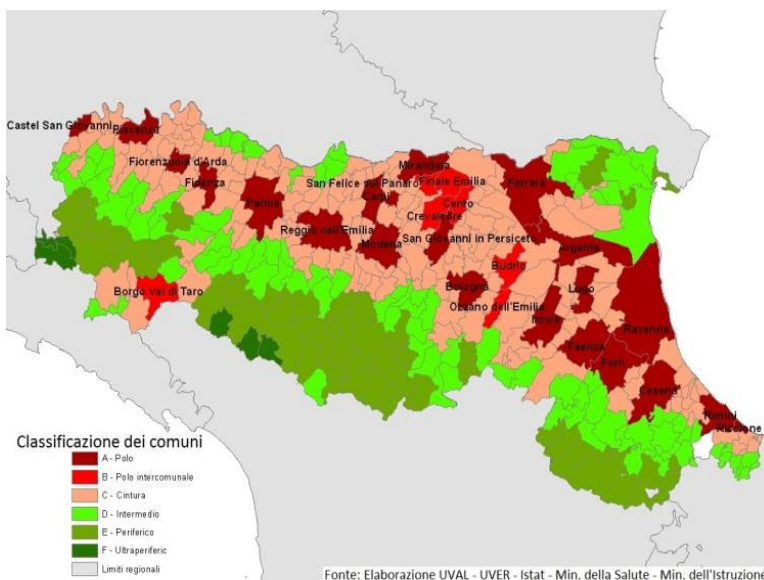
Col termine “Aree Interne” si intendono quelle parti del territorio nazionale che per carenza di servizi ed opportunità di lavoro subiscono gli effetti del calo e/o dell’invecchiamento della popolazione e dove la debolezza delle prospettive di sviluppo determina una sempre maggiore difficoltà delle condizioni di vita dei cittadini che vi risiedono. A questa parte di popolazione occorre garantire una “cittadinanza” piena, intesa come diritto all’istruzione, alla salute, alla mobilità e contestualmente, occorre promuovere progetti di rilancio economico, che facciano leva sulle opportunità di valorizzare le risorse locali disponibili.

È stata costruita una mappa delle aree interne nazionali attraverso un modello di caratterizzazione territoriale basato sulla distanza dall’offerta di servizi fondamentali, indicatori di tipo demografico, nonché una diversificata batteria di indicatori economici, sociali, di capacità istituzionale, che classificano i Comuni in una scala, dal più connesso al più distante, che si articola in “Polo”, “Polo intercomunale”, “Cintura”, “Intermedio” “Periferico” e “Ultraperiferico”.

**MAPPA DELLE AREE INTERNE ITALIA**



**ZOOM DELLE AREE INTERNE REGIONE EMILIA ROMAGNA**



Il Governo italiano ha adottato la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) che, insieme alle politiche per le città, è una delle due grandi politiche territoriali nel ciclo di programmazione 2014/2020. Inclusa nell’Accordo di Partenariato 2014-2020, è esplicitamente basata sull’approccio “*place-based*” e coordinata dal Dipartimento per le politiche di coesione (DPCOE) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con la partecipazione delle Amministrazioni Centrali riunite nel Comitato Tecnico Aree Interne (CTAI). Essa rappresenta un’opportunità per “ridurre la distanza” dei territori più marginali del territorio nazionale - le “aree interne” - contrastandone lo spopolamento e puntando a ridefinirne una centralità. La Strategia prevede due linee di azione convergenti:

- una linea diretta a promuovere lo sviluppo locale attraverso progetti finanziati dai diversi fondi regionali europei disponibili (Programma Operativo Regionale FESR, Programma Operativo Regionale FSE e Programma di Sviluppo Rurale);

- l'altra diretta ad assicurare a queste stesse aree livelli adeguati di cittadinanza in alcuni servizi essenziali (salute, istruzione e mobilità) realizzati attraverso lo stanziamento di risorse nazionali.

Le principali caratteristiche del modello di intervento Snai nel ciclo 2014-20 sono:

1. *Place based* e integrazione della strategia di area: la strategia di sviluppo territoriale da definire in ogni area interna deve essere basata sulle specificità dei luoghi, mirata a combattere lo spopolamento e le sue cause, capace di valorizzare il capitale e il potenziale presente, rimuovendo i fattori che limitano lo sviluppo. Deve essere altresì integrata, volta a promuovere progetti innovativi nei servizi essenziali (istruzione, sanità, trasporti e accessibilità) e per lo sviluppo locale;
2. Bottom-up e co-progettazione delle strategie di area e degli interventi: la strategia deve essere costruita con il coinvolgimento degli attori e delle comunità locali;
3. Sperimentaltà e concentrazione su un numero limitato di aree (fino a 4 aree per regione);
4. Rafforzamento amministrativo, con lo sviluppo delle funzioni associate tra comuni;
5. Governance multilivello, che vede coinvolti Stato, Regione e sistema locale, che sottoscrivono un Accordo di Programma Quadro per l'attuazione delle strategie di area;
6. Combinazione di risorse statali (3,7 mln€ per ogni area selezionata) e regionali a valere sui fondi europei FESR, FSE e FEASR (per un importo almeno equivalente a quello delle risorse nazionali).

La dotazione complessiva delle risorse nazionali è di 281,18 milioni di euro, stanziati con le leggi di bilancio nazionali<sup>16</sup> e assegnati attraverso le delibere CIPE n.9/2015, 43/2016, 80/2017, 52/2018. Lo stanziamento prevede la copertura finanziaria delle 72 aree interne selezionate sul territorio nazionale relativamente agli interventi di riequilibrio dell'offerta dei servizi di cittadinanza.

All'interno di questo disegno e a partire dalla mappa nazionale delle aree interne, la Regione Emilia-Romagna, attraverso un confronto con il CTAI e a conclusione di un percorso istruttorio e di analisi sul campo, ha identificato le 4 aree interne regionali su cui attuare la sperimentazione della Strategia: **Appennino Emiliano, Basso Ferrarese, Appennino Piacentino – Parmense e Alta Valmarecchia**.

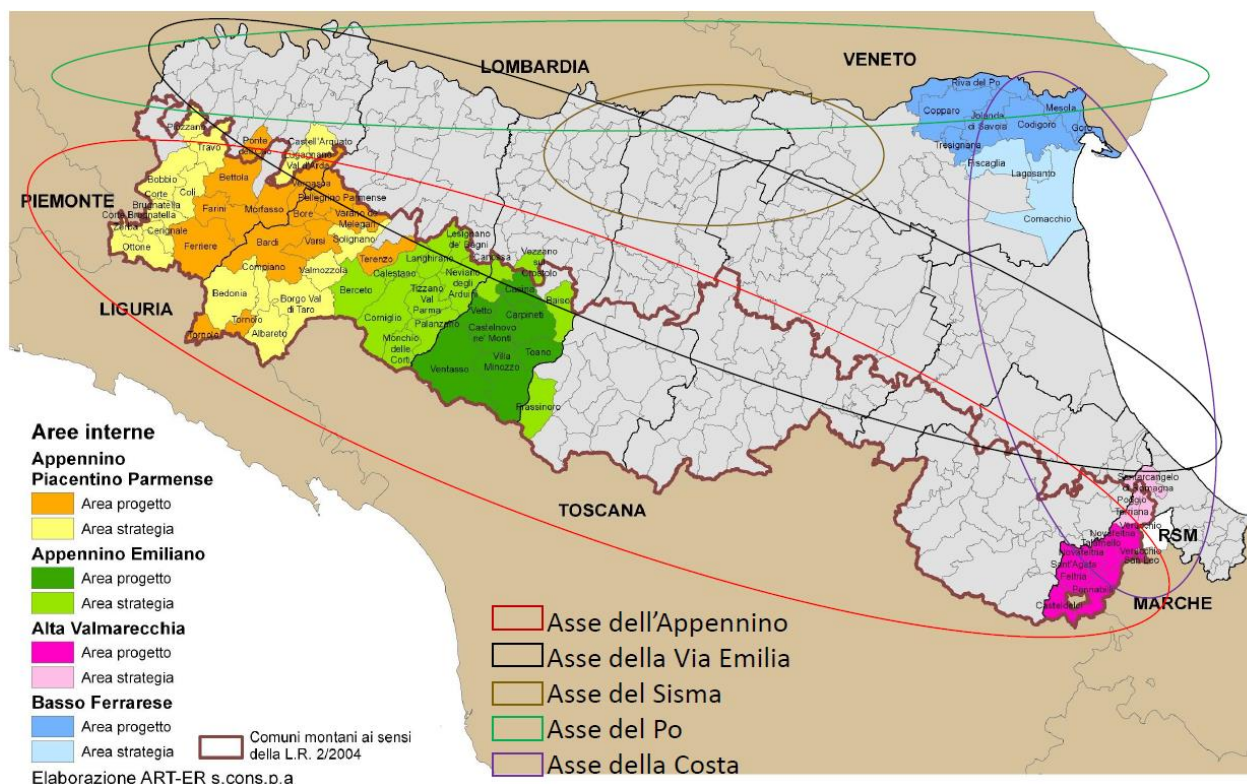
Per l'Emilia-Romagna, l'attuazione della SNAI avviene nell'ambito di un disegno "storico" di politica territoriale, che da tempo e con strumenti diversificati vede la Regione impegnata nella promozione di una più robusta coesione territoriale e di una più forte integrazione fra l'asse urbano-territoriale della via Emilia – vero e proprio "motore" della crescita regionale – e gli assi della Costa, dell'Appennino e del Po, sistemi che a loro volta costituiscono al tempo stesso cesure geografiche e "cerniere" che legano l'Emilia – Romagna alle regioni circostanti. Il sisma del 2012 ha altresì individuato un nuovo spazio nel quale definire una strategia di crescita innovativa del sistema locale, pesantemente colpito dall'evento.

---

<sup>16</sup>Leggi di bilancio per il 2014 (art. 1, commi da 13 a 17, della Legge n. 147/2013) per il 2015 (artt. 674 e 675 della Legge 23 dicembre 2014, n. 190) e per il 2016 (art.1, comma 811, della Legge 28 dicembre 2015, n.208) per il 2018 e di bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020 (art.1 commi 895 e 896 Legge n. 205/2017)



## AREE INTERNE OGGETTO DELLA SPERIMENTAZIONE DELLA STRATEGIA



Le quattro aree interne della Regione hanno delle perimetrazioni diversificate e coprono una parte di Appennino e una porzione di territorio del ferrarese. La composizione dei comuni all'interno delle aree è distinta in due classi: l'area progetto propriamente detta, ambito primario di localizzazione degli interventi (soprattutto di quelli finanziati con risorse nazionali) e l'area strategia, ovvero l'ambito territoriale più ampio sul quale attendersi ricadute positive dall'attuazione degli interventi.

Le 4 aree interne regionali si caratterizzano come luoghi ricchi di risorse, ambientali, paesaggistiche e culturali ma inseriti in contesti di spopolamento, invecchiamento e carenza di servizi alle persone.

Grazie alle risorse messe in campo con la SNAI<sup>17</sup>, lo sforzo dei territori, attraverso un percorso di condivisione con il livello nazionale e regionale, è stato quello di interagire con i partenariati locali, di identificare i diversi fabbisogni e di costruire una nuova visione del territorio - "idea guida" – a partire dalle vocazioni, dalle specificità e dalle risorse locali, definendo progettualità strategiche e innovative. Di seguito una sintesi delle strategie di sviluppo locale emerse dal processo descritto:

<sup>17</sup>La disponibilità delle risorse nazionali per le aree, tecnicamente denominata "riparto delle risorse", è stata definita progressivamente con diverse delibere Cipe; Per l'Appennino Emiliano nel 2015, con la delibera Cipe n. 9 del 28 gennaio 2015, pubblicata il 20/4/2015, che ha finanziato le prime aree interne in Italia; Per il Basso Ferrarese nel 2016, con delibera Cipe n. 43 del 10 agosto 2016, pubblicata il 24/1/2017, che ha finanziato le seconde aree interne in Italia;

- Per l'Appennino Piacentino-Parmense nel 2017, come da nota del DPCOE n. 4370 del 27/11/2017, che ha attribuito all'area la quota di risorse rifiutata dalla Provincia di Bolzano e stanziata con la delibera Cipe n. 43;
- Per l'Alta Valmarecchia nel 2018, con delibera Cipe n. 52 del 25 ottobre 2018, pubblicata il 17/5/2019, che ha finanziato le aree interne non ancora finanziate delle 72 selezionate



**La strategia dell'Appennino emiliano, denominata “La montagna di latte”**, approvata con la delibera regionale n° 2045 del 20/12/2017 e il cui Accordo di programma quadro è stato sottoscritto a novembre 2018 da Ministeri, Agenzie nazionali, Regione e Ente locale capofila. L'idea guida della strategia – le produzioni lattiero-casearie, di cui il Parmigiano Reggiano è il prodotto principe - richiama la vocazione economica del territorio, proponendola come emblema e leva per la ricerca di uno sviluppo locale duraturo. Partendo dal rafforzamento

strutturale della base produttiva primaria della filiera del Parmigiano Reggiano, s'intende innovarne le forme di commercializzazione, agendo anche attraverso il sistema formativo, per costruire profili professionali nuovi, orientati all'internazionalizzazione della filiera e alla promozione di competenze tecnico-scientifiche inerenti le scienze chimiche e biologiche, promuovendo altresì una cultura e una consapevolezza diffuse nella società montanara.

La nuova filiera, territorialmente ricomposta, si proietta a valle verso servizi in cui il formaggio diviene alimentazione salutare, legati a una ruralità percepita come esperienza culturale, stile di vita per tutta la popolazione. Come un “*fil rouge*”, la montagna del latte attraversa il campo del turismo sostenibile, per caratterizzare l'area - una riserva della biosfera – quale destinazione rurale di rilievo continentale. Una seconda chiave di volta della proposta sviluppa proprio il tema degli stili di vita, di un benessere attivo, orientato alla salute e alla pratica sportiva, con un forte ruolo svolto dai servizi riabilitativi della cardiologia ospedaliera, dalla formazione sportiva di base di giovani e adolescenti, dall'innovazione del prodotto turistico attorno all'escursionismo, al cicloturismo e, naturalmente, all'alimentazione salutare. La previsione di risorse mobilitate è di circa 28 milioni di €: 3 milioni 740mila da fonte nazionale, 17 milioni da fonte regionale (PSR e POR FESR e FSE), 6 milioni da cofinanziamenti privati e 1,2 milioni stanziati dagli enti locali coinvolti.



**La Strategia del Basso ferrarese, denominata “Fare ponti”** è stata approvata a dicembre 2018 con la delibera regionale n. 2204 del 17/12/2018, e l'Accordo di Programma Quadro è stato sottoscritto a marzo 2020. L'idea guida che ispira il progetto del Basso Ferrarese, si sintetizza con lo slogan “Fare ponti”: nell'intento di valorizzare le tante potenzialità che caratterizzano l'area, i ponti costituiscono la

metafora del cambiamento atteso. Ponti come facilitatori delle relazioni interne, per la costruzione di filiere cognitive e azioni tra soggetti e iniziative locali; ponti come facilitatori di collegamenti con l'esterno, partendo dalle realtà più vicine, con cui condividere percorsi e soluzioni, fino ad arrivare a realtà più lontane. E infine “ponti digitali”, legati al concetto di connessione informatica. Il territorio e la sua comunità, i cittadini che lo abitano, le relazioni con altri territori, diventano dunque gli elementi da cui partire per invertire la tendenza al declino. La svolta può arrivare solo migliorando la qualità della vita dei residenti attuali e per attrarne di nuovi, mentre gli anziani, portatori di nuovi bisogni, costituiscono un'importante risorsa attiva anche per i giovani, pochi, con disagi legati alla frequenza scolastica e con scarse prospettive di lavoro. Scuola e formazione professionale rappresentano dunque sul lungo periodo le vere leve per il cambiamento e l'innovazione. La strategia rivolge particolare attenzione ai servizi socio-sanitari, puntando alla creazione di servizi innovativi quali la telemedicina per la popolazione anziana e i pazienti cronici mentre le azioni di valorizzazione del tessuto sociale, di solidarietà intergenerazionale e di sensibilizzazione ai nuovi disagi – incluse le fragilità dei minori – costituiscono altrettanti punti d'attacco per promuovere il cambiamento, con la mobilità che dovrà soddisfare “trasversalmente” le necessità di spostamento per fruire dei servizi sanitari e scolastici. Il Basso Ferrarese intende inoltre porsi come elemento di continuità tra i due “poli” turistici rappresentati dalle aree UNESCO del ferrarese (Ferrara stessa e la Riserva MAB del delta del Po), luogo da



fruire lentamente, promuovendo il cicloturismo in forma integrata con la fruizione del territorio su vie d'acqua, promuovendo l'intermodalità, completando le dotazioni infrastrutturali, favorendo nuove attività imprenditoriali (centri informativi, bike hotel) e rafforzando quelle esistenti (servizi di accompagnamento). La strategia mobilita circa 12 milioni di euro: 3 milioni 740 mila euro da fonte nazionale, 7 milioni 288 mila da fonte regionale (da PSR, Por FESR e Por FSE), 150 mila euro dal PAL Leader e 580 mila euro da co-finanziamento stanziati dagli enti locali coinvolti.



**La strategia dell'Appennino piacentino-parmense denominata “Appennino Smart”** è stata approvata a febbraio 2019 con la delibera regionale n° 222 dell'11/02/2019, l'Accordo di programma Quadro è stato sottoscritto a maggio 2020. L'idea guida, della strategia “Appennino Smart”, pone al centro del processo la conoscenza sviluppata dalle organizzazioni pubbliche e private locali e la loro capacità di risposta ai problemi e alle sfide del territorio.

Considerata l'ampiezza del territorio e la sua frammentazione, legata a un'accessibilità morfologicamente difficile, l'aspetto di maggior rilievo è legato all'esigenza di costruirsi – e percepirsi - come territorio unitario, che sviluppa soluzioni condivise per i problemi comuni a tutta l'area. L'obiettivo è il contrasto al declino demografico attraverso il miglioramento delle condizioni di vivibilità dell'area, investendo sui servizi di cittadinanza e per il lavoro, ma anche recuperando il patrimonio storico e agro-ambientale, contrastando il dissesto con la manutenzione del territorio. Tutto ciò può contare su due dinamiche di carattere generale, quali il “ritorno alla terra” di giovani coppie e delle famiglie attratte dal minore costo della vita e delle abitazioni, per dedicarsi a colture specializzate in piccoli appezzamenti e all'agricoltura multifunzionale. Le soluzioni progettuali individuate includono la possibilità di frequentare una scuola più moderna che consenta l'accesso in extra-orario pomeridiano, fruire di servizi sanitari innovativi quali la medicina d'iniziativa, un sistema rafforzato di Case della Salute, la riduzione dei tempi di trasporto ai centri di cura, sia per emergenze sia per cure primarie, la valorizzazione delle foreste e dei pascoli, la valorizzazione di beni culturali e ambientali e la creazione di itinerari escursionistici a fini turistici, la realizzazione di attività formative coerenti le direttrici di sviluppo, il rafforzamento del sistema di protezione civile. Si tratta quindi di un complesso di azioni di riqualificazione territoriale volte a favorire l'insediamento di nuova residenza ed una sempre maggiore frequentazione da parte di visitatori dai vicini centri della via Emilia. La Strategia mobilita complessivamente circa 14,9 milioni di euro: 3 milioni 740 mila euro nazionali, 10,3 milioni regionali (da PSR, Por FESR e Por FSE), 290 mila dai privati e 655 mila da altre risorse pubbliche.



**La strategia dell'area interna dell'Alta Valmarecchia “Paesaggi da vivere”** è stata approvata con DGR n. 2271 del 22/11/2019 e l'Accordo di Programma Quadro sottoscritto a dicembre 2020. La scelta di individuare la qualità del paesaggio come elemento caratterizzante del territorio dell'Alta Valmarecchia, come leva strategica per innescare un processo di crescita sostenibile, prefigura una visione di sviluppo autonomo della vallata, distinta dal modello che ha caratterizzato i comuni costieri. La risorsa-paesaggio, intesa come elaborazione culturale,

chiave di volta del senso d'identità e appartenenza, rappresenta la base fondante della strategia, di cui il “brand” territoriale - promosso dal GAL - costituisce un pilastro sul quale innestare azioni volte a raggiungere gli obiettivi di sviluppo individuati. Lo slogan “Paesaggi da vivere” attribuisce al legame con il territorio un significato più profondo rispetto alla semplice indicazione di una localizzazione geografica, ed è quello di rappresentarne le peculiarità ambientali e storico-culturali, il patrimonio artistico, i prodotti della tradizione gastronomica. Il segno grafico del brand diviene componente di un sistema più vasto, una forma

comunicativa che non è più del singolo paese, borgata o monumento-simbolo, ma di un'esperienza complessiva del territorio. "Paesaggio" inteso come ambiente e natura quindi, come luogo da "vivere", trasformato dall'uomo e attraversato dalle sue relazioni; paesaggio come cartina di tornasole di qualità ambientale, creatività umana, densità di relazioni tra persone e comunità, tra presente, passato e futuro. La strategia è lo strumento per creare valore sulla cultura del territorio, la cui qualità va trasformata in vantaggio competitivo, per far crescere peso e dimensione economica delle piccole produzioni locali e dei loro produttori-artigiani, in difficoltà di fronte alla necessità di raggiungere i mercati ed esserne conosciuti. L'idea guida che è maturata, di formulazione di una proposta di Geoparco da candidare alla rete UNESCO, costituisce un indubbio salto di qualità verso un'organizzazione più integrata delle risorse paesaggistiche e culturali della vallata, su cui innestare un sistema d'offerta finalmente unitario e mirato a creare valore a partire dalle sue peculiarità distintive. In tal senso va inquadrata una cooperazione più organica fra tutti gli attori, fondata sui fattori di criticità e sulle opportunità emergenti: l'impegno a "fare rete" – internamente ed esternamente al sistema locale – che punta ad assicurare un'adeguata diversificazione economica e a creare un sistema più competitivo. Ciò ha permesso di selezionare e disegnare azioni che abbracciano la rete dei beni culturali e naturalistici, il paesaggio rurale e l'agricoltura, affiancate da azioni sui servizi essenziali - sanità, istruzione, mobilità - che rispondono ai bisogni espressi, mentre la banda ultra-larga permetterà di adeguare le condizioni operative dei soggetti locali alle nuove esigenze, sia oggi sia per il futuro. La Strategia mobilita complessivamente circa 13 milioni di euro: 3 milioni 760 mila euro nazionali, circa 9 milioni regionali (da PSR, Por FESR e Por FSE), e 700 mila da altri cofinanziamenti locali.

Le 4 Strategie d'Area evidenziano alcuni **tratti comuni**, che fanno emergere la multidimensionalità della domanda di sviluppo:

- erogazione dei servizi alle persone, di trasporto, socio-sanitari e di istruzione, rafforzandone l'innovatività, potenziando quelle funzioni che consentono un'integrazione territoriale effettiva, a partire dall'integrazione con i poli urbani di riferimento per quanto riguarda i servizi di livello superiore;
- sforzo teso alla modernizzazione della base produttiva, dall'agro-alimentare di qualità al turismo sostenibile, dove risulta centrale lo sviluppo di reti sovra-locali a supporto dei processi d'innovazione che mettano gli attori delle filiere produttive territoriali, in relazione con soggetti esterni, portatori di conoscenza tecnica/tecnologica od organizzativa, per sviluppare innovazioni declinate sui bisogni dei propri territori. Questo sforzo è stato accompagnato anche da investimenti sulle risorse umane per veicolare competenze professionali adatte alle caratteristiche delle filiere produttive, che si è scelto di rafforzare, anche attraverso un forte coinvolgimento delle Istituzioni scolastiche per creare consapevolezza, senso di appartenenza, prospettiva sul futuro.
- enfasi sulla presenza/disponibilità di importanti risorse naturali "da tutelare e valorizzare", per creare valore aggiunto ad es. una risorsa con valore turistico (un ambito di lavoro affrontato sistematicamente da tutte le strategie), una qualità ambientale migliore, una montagna "sicura", di per sé e per i sistemi urbani a valle, la promozione di azioni innovative inerenti la valorizzazione sostenibile delle risorse naturali.
- sforzo teso al rafforzamento delle istituzioni e della governance locale, con la creazione di un presidio organizzativo unitario dedicato alla programmazione e attuazione delle strategie, per veicolare la crescita della scala amministrativa, anche attraverso il rafforzamento delle Unioni di comuni.

Per i territori coinvolti è evidente che la Snai ha rappresentato una sfida, per la novità e l'impegno dell'approccio, e una possibilità concreta di cambiamento, innovazione, costruzione di una prospettiva futura e recupero di centralità. In altre parole, l'attenzione riposta ha portato ad "una boccata d'aria" per quei territori e quelle comunità che hanno una percezione diffusa di "essere stati lasciati indietro e di non contare".

Gli interventi delle strategie sono stati solo in parte avviati ed è ancora prematura una valutazione degli effetti. Comunque, nell'esperienza di attuazione della Snai in corso ci sono alcuni segnali che dimostrano l'efficacia e il potere generativo del processo di riattivazione delle comunità locali ad essa sotteso: in Appennino Emiliano, dove è centrale l'investimento sulla filiera del Parmigiano Reggiano di montagna, è emerso che non sarebbe stato possibile candidare il progetto di filiera, poi approvato dal PSR, senza il lavoro preliminare di aggregazione degli operatori compiuto nell'ambito della Snai con il sostegno dell'Amministrazione regionale; nell'Alta Valmarecchia si sta realizzando il progetto "Made in Land - Management and DEvelopment of INLANDs", finanziato a valere sul Programma della Cooperazione Territoriale Europea Italia-Croazia, che mira a creare una "nuova strategia transfrontaliera, che liberi il potenziale degli asset dell'entroterra attraverso la loro inclusione in reti e mercati più ampi" e che presenta forti interconnessioni con la strategia dell'Alta Valmarecchia "Paesaggi da vivere". Appare quindi evidente che le aree interne compiono sforzi importanti per tessere reti e relazioni funzionali all'integrazione con le aree più forti e strutturate della regione.

#### 4. L'agenda urbana europea e i progetti in Emilia-Romagna<sup>18</sup>

All'interno della politica regionale europea, la dimensione urbana ha sempre avuto un'attenzione specifica, inizialmente con l'iniziativa comunitaria URBAN che poi è stata incorporata nella politica di coesione. Per la programmazione 2021-27 c'è un ulteriore passo in avanti con l'introduzione dell'obiettivo di policy 5 "Europa più vicina ai cittadini" interamente dedicato al supporto di strategie territoriali integrate per lo sviluppo locale e un obiettivo specifico per le aree urbane.

Con la sottoscrizione nel maggio 2016 del Patto di Amsterdam, è stata lanciata l'**Agenda Urbana per l'Unione Europea** per affrontare i problemi delle città creando partenariati tra CE, piattaforme europee, governi nazionali, autorità locali e altri portatori di interesse. I diversi partenariati hanno sviluppato piani d'azione volti a: adottare leggi più efficaci, facilitare l'accesso ai finanziamenti, condividere le conoscenze. Il Patto ha identificato 12 temi prioritari sulla base dei quali sono stati attivati 14 partenariati:<sup>19</sup>

- qualità dell'aria
- economia circolare
- adattamento ai cambiamenti climatici
- transizione digitale
- transizione energetica
- edilizia
- inclusione dei migranti e dei rifugiati
- appalti pubblici innovativi e responsabili
- posti di lavoro e competenze nell'economia locale
- uso sostenibile del territorio e soluzioni fondate sulla natura
- mobilità urbana

---

<sup>18</sup> Paragrafo a cura di: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici della Regione Emilia-Romagna (Alessandro Daraio) e del Servizio Riordino, sviluppo istituzionale e territoriale, partecipazione (Chiara Mancini)

<sup>19</sup> Dall'Emilia-Romagna sono membri dei partenariati l'Unione della Romagna Faentina (Sicurezza negli spazi pubblici) e il Comune di Bologna che coordina il partenariato sull'Uso sostenibile del territorio insieme al Ministero per lo Sviluppo Economico della Polonia

- povertà urbana
- cultura / beni culturali
- sicurezza negli spazi pubblici.

Con l'approvazione della nuova Carta di Lipsia<sup>20</sup> intitolata al "Potere trasformativo delle città per il bene comune", gli Stati europei hanno ribadito l'impegno per l'agenda urbana europea verso il 2030 in linea con l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e il Green Deal europeo. La Carta di Lipsia sostiene la trasformazione attraverso lo sviluppo urbano integrato, realizzato con un approccio *place-based*, multilivello e partecipativo. Le riflessioni e gli apprendimenti maturati nell'ambito dell'Agenda urbana per l'UE rappresentano un riferimento anche per le strategie urbane che la Regione promuove nella programmazione 2021-27.

Nella programmazione 2014-20 il POR FESR ha sviluppato una propria agenda urbana tradotta nell'Asse 6 del Programma, che ha portato alla realizzazione di dieci Laboratori aperti territoriali nei comuni capoluogo della regione (incluso Cesena) e l'individuazione di altrettante Autorità urbane, che operano in qualità di organismi intermedi per conto dell'Autorità di gestione. I **Laboratori aperti** sono oggi spazi attrezzati con soluzioni ICT avanzate in cui si sviluppano forme di confronto, cooperazione e collaborazione tra imprese, cittadinanza, terzo settore, università e mondo della ricerca e la pubblica amministrazione e, in generale, di tutti gli attori che hanno un ruolo significativo nella trasformazione della società dell'informazione nell'ambito urbano.

L'approccio allo sviluppo urbano sostenibile è estendibile anche ai centri urbani di minore dimensione o a sistemi territoriali funzionali che garantiscano una certa massa critica per offrire risposte integrate e una sufficiente capacità istituzionale per programmare e gestire strategie territoriali integrate. L'esperienza dei POR 2014-20 di altre regioni italiane dimostra una grande varietà di approcci sia per collegare i poli urbani maggiori con un sistema territoriale più ampio, sia per coinvolgere direttamente anche i centri urbani minori, di solito promuovendo la modalità associata (ad esempio agenda urbana di Puglia, Toscana, Veneto, Molise, Campania, Calabria e Sicilia)<sup>21</sup>.

I programmi europei hanno rappresentato una palestra per la progettazione strategica delle città. Nel periodo di programmazione corrente, l'Emilia-Romagna è la regione italiana con il numero maggiore di città coinvolte nel programma di cooperazione territoriale europeo **URBACT**. Oltre all'elevato numero dei Comuni attivi nei progetti, l'Emilia-Romagna si distingue per l'eterogeneità della dimensione degli Enti locali coinvolti che comprendono sia città singole – Bologna, Reggio-Emilia, Ravenna, Ferrara, Forlì, Piacenza, Parma, Modena, Cesena e Cento – sia due Unioni di Comuni (l'Unione dei Comuni della Bassa Romagna e l'Unione dei Comuni della Romagna Faentina). Le città dell'Emilia-Romagna affrontano infatti con le città europee del programma e gli attori del territorio alcuni dei temi più interessanti per rafforzare lo sviluppo urbano sostenibile in tutte le sue dimensioni, dalle produzioni agricole sostenibili alla sicurezza urbana, dalla mobilità sostenibile alla riqualificazione di caserme e altri contenitori urbani dismessi.

In dettaglio le città emiliano-romagnole hanno partecipato ai seguenti progetti, così come sintetizzati dal contact point nazionale del Programma:

### Comune di Bologna

1. Progetto Procure - Driving innovation in public procurement. Il progetto si è focalizzato sulla definizione di metodologie innovative di appalto pubblico innovativo (ambientalmente e socialmente sostenibile) come vettore di cambiamento e sviluppo a livello locale.

<sup>20</sup> Approvata dai Ministri responsabili per le questioni urbane degli Stati Membri dell'UE il 30 novembre 2020, rinnovando la prima versione del 2007.

<sup>21</sup> Simone Pettirossi (2020) Tra smart city e smart land: le agende urbane delle Regioni italiane, Istituzioni del federalismo 1/2020

2. Creative Spin - Creative "Spillovers" for Innovation. Progetto finanziato nell'ambito di URBACT II e focalizzato sul creare e potenziare le relazioni degli attori del settore artistico e culturale con altri settori al fine di condividere le loro competenze e generare un effetto «spill-over».

#### **Città metropolitana di Bologna**

3. URBAN REGENERATION MIX - Improving the social dimension in process of urban regeneration. Il progetto si concentra sui processi di rigenerazione urbana, in particolare di aree abbandonate o non utilizzate, attraverso il coinvolgimento dei cittadini
4. Gen Y City - Developing, attracting and retaining young local talent. Il progetto affrontava la sfida di sviluppare, attrarre e trattenere i giovani talenti locali, in particolare, i talenti creativi della Generazione Y - persone nate tra il 1980 e il 2000 - nelle città partner.

#### **Comune di Piacenza**

5. MAPS - Redefining the military heritage. Il progetto si è focalizzato sulla valorizzazione del patrimonio militare preesistente come elemento chiave per una strategia urbana sostenibile, combinando aspetti sia funzionali che sociali.

#### **Comune di Modena**

6. Zero Carbon Cities - Il progetto si focalizza sull'attuazione degli accordi di Parigi per città « carbon free » attraverso l'identificazione di target science based, il rafforzamento delle competenze delle città e lo sviluppo di piani di azione integrati.

#### **Comune di Parma**

7. Freight Tails - Tailored approaches for innovative logistic solutions. Il progetto è focalizzato sul miglioramento del trasporto merci interno alla città al fine di ottimizzarne l'efficienza e al contempo l'impatto ambientale e preservando la qualità della vita nella città e nelle aree circostanti.
8. URBSecurity - Planning safer cities. Il principale obiettivo del network è di sviluppare un piano integrato e partecipativo rispetto alla sicurezza in ambito urbano, nelle sue diverse dimensioni, coinvolgendo tutti gli stakeholders.

#### **Comune di Forlì**

9. Come In - Talking Houses - Shared Stories. Il progetto ha come obiettivo mobilitare i cittadini e promuovere il senso civico e la gestione del patrimonio urbano attraverso la sensibilizzazione ai valori del patrimonio culturale per diminuire l'isolamento sociale.
10. Change - People powered public services. Il progetto è focalizzato sul co-design dei servizi pubblici in particolare in ambito sociale attraverso il coinvolgimento e la partecipazione di cittadini e del mondo del volontariato.

#### **Comune di Cesena**

11. Beepathnet - Enriching the Urban Jungle with Bees. Il progetto si concentra sulle sfide ambientali a livello urbano quali la biodiversità e l'autosufficienza alimentare legate all'apicoltura urbana attraverso un approccio integrato e partecipativo.
12. JobTown - A European Network of Local Partnerships for the Advancement of Youth Employment and Opportunity. Il progetto è focalizzato sull'affrontare la sfida della disoccupazione giovanile strutturale e della scarsa occupazione, attraverso l'istituzione di partenariati locali per la crescita dell'occupazione e delle opportunità per i giovani.

13. Kairos – Heritage as urban regeneration. Il progetto si è concentrato sulla rivitalizzazione di aree con rilevante patrimonio storico e naturalistico con l'obiettivo di ripristinarne la vita sociale.
14. AgriUrban - The roots of the city. Il progetto si è concentrato sulla definizione di una strategia di sviluppo urbano integrato focalizzata sulla produzione agroalimentare delle città di piccole e medie dimensioni.

#### **Comune di Ravenna**

15. Creative Spirits - Boosting creative entrepreneurship through creative-based urban strategies. La principale sfida affrontata dal progetto è di facilitare l'ecosistema creativo per poter attrarre (più) imprenditori creativi e promuovere l'imprenditorialità creativa nelle aree urbane.

#### **Comune di Cento**

16. Active Citizens - Citizen's participation in small and medium EU cities. Il progetto ha l'obiettivo di ripensare il posto del cittadino nella governance locale trovando un equilibrio tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa.

#### **Unione dei Comuni della Bassa Romagna**

17. Food Corridors - Empowering rural & urban food connections within European regions. Il progetto è concentrato sulla definizione di politiche e strategie sull'alimentazione in rapporto al territorio urbano-rurale e sulla promozione del concetto di filiera corta (KM 0).

#### **Unione dei Comuni della Romagna Faentina**

18. URBSecurity - Planning safer cities. Il principale obiettivo del network è di sviluppare un piano integrato e partecipativo rispetto alla sicurezza in ambito urbano, nelle sue diverse dimensioni, coinvolgendo tutti gli stakeholders.

Le città emiliano-romagnole hanno anche concorso con successo all'iniziativa della Commissione europea denominata **Azioni urbane innovative** (Urban Innovative Action – UIA) vedendo assegnati finanziamenti per 3 progetti (su 85 progetti complessivamente finanziati attraverso le cinque edizioni del bando):

- Bologna: S.A.L.U.S. 'W' SPACE - Sustainable Accessible Livable Usable Social space for intercultural Wellbeing, Welfare and Welcoming, finanziato nel 2016 per circa 5 milioni di euro sul tema dell'integrazione dei migranti e dei rifugiati;
- Ravenna: DARE - Digital Environment for collaborative Alliances to Regenerate urban Ecosystems in middle-sized cities, finanziato nel 2019 per circa 5 milioni di euro sul tema della transizione digitale;
- Ferrara: AIR BREAK- Co-producing healthy clean commuting air spots in town, finanziato nel 2020 per circa 4 milioni di euro sul tema della qualità dell'aria.

Il Comune di Bologna e la Città metropolitana di Bologna hanno anche dato un contributo importante all'attuazione del PON Metro nella programmazione 2014-20. Le risorse destinate a Bologna ammontano a circa 40 milioni di euro, le cui priorità di destinazione sono state definite attraverso un processo decisionale a base partecipativa, e riguardano gli Assi dell'Agenda digitale metropolitana, sostenibilità dei servizi pubblici e mobilità urbana, servizi e infrastrutture per l'inclusione sociale (<http://www.comune.bologna.it/ponmetro/pon-metro-bologna>).

## PARTE II

### Mappatura delle esperienze di programmazione strategica locale in Emilia-Romagna

*Il presente contributo è aggiornato a dicembre 2020.*

#### 1. Mappatura e criteri adottati per l'individuazione delle esperienze

Nelle pagine che seguono viene proposto un quadro di sintesi delle esperienze di programmazione strategica locale attivate o in corso di definizione sul territorio della regione Emilia-Romagna<sup>22</sup>.

Si tratta di esperienze di programmazione attuate dai territori in risposta alle politiche territoriali adottate dalla Regione Emilia-Romagna (alcune delle quali descritte nella prima parte del presente documento), basate essenzialmente su due elementi fondamentali: un processo programmatorio e decisionale che vede il coinvolgimento di amministratori locali e di attori economici e sociali del territorio e un programma di obiettivi e azioni finalizzati allo sviluppo di aree territoriali a diverse scale: comunali, intercomunali e sub-regionale.

L'idea di fondo è che il livello locale si attiva per leggere il proprio territorio, selezionare le priorità di intervento sostenibili e orientare intorno a queste priorità le risorse pubbliche e private. In questo processo le amministrazioni pubbliche sono fondamentali, perché svolgono un ruolo di regia nel garantire la costruzione di una visione condivisa e la realizzazione di un percorso che tenga conto dell'interesse generale della comunità di riferimento.

Per la selezione delle esperienze si è tenuto conto di alcuni criteri volti in particolare a cogliere le capacità dei territori di costruire indirizzi strategici di sviluppo integrato e di coinvolgere partenariati locali ampi in un'ottica di medio e lungo periodo.

I criteri individuati fanno riferimento a:

- a) livello territoriale di programmazione, a scala comunale, intercomunale, sub-regionale
- b) multidimensionalità delle strategie (quindi non di carattere settoriale)
- c) approccio partenariale e presenza di una governance
- d) programmazione ancora in corso di attuazione

Le esperienze individuate si riferiscono nello specifico a strumenti sperimentati e adottati negli ultimi anni a livello locale o sovra-locale, riconducibili alle seguenti macro-tipologie:

- **piani strategici**
- **strategie d'area**
- **patti locali per il lavoro e l'occupazione**

Sono state inoltre raggruppate sotto la tipologia "**altre forme di programmazione di area vasta**" esperienze di programmazione locale legate a programmi di sviluppo che seguono regole di approvazione e di finanziamento definiti. Si tratta dei **Piani di Azione locale** dei Gruppi di azione locale (GAL) e dei "Fisheries Local Action Group" (FLAG) attivi nel settore pesca, rispettivamente finanziati con il fondo FEASR e FEAMP; delle **Riserve Mab Unesco** e infine i **Contratti di fiume** che, pur essendo focalizzati sulla gestione delle risorse idriche e seguendo una normativa specifica sulla tutela delle acque, coinvolgono un ampio partenariato e integrano interventi sulla tutela paesaggistica, la valorizzazione ecologica e fruitiva del sistema fluviale.

---

<sup>22</sup> Si tratta di una mappatura aggiornata a dicembre 2020, non esaustiva, effettuata attraverso una ricerca sui siti web istituzionali delle amministrazioni locali e regionale (vedi sitografia) e/o attraverso conoscenza/fonte diretta.

## 2. Gli strumenti di programmazione strategica locale

### 2.1 I Piani Strategici

Sono documenti programmatici volontari che disegnano le tappe di sviluppo di medio e lungo periodo di un territorio. Essi sono realizzati attraverso un metodo e un processo finalizzati ad aggregare e coinvolgere tutta la comunità locale in una riflessione sul proprio futuro e sui progetti per realizzarlo.

Sul territorio dell'Emilia-Romagna i Piani strategici adottati **sono in totale 8**, definiti su scale territoriali differenti: comunale, intercomunale (unione di comuni) e provinciale (piano strategico metropolitano di Bologna).

**I piani strategici approvati di livello comunale sono 4**, promossi dai comuni di Reggio Emilia, Rimini, Piacenza e Cervia. Per i primi tre si tratta di Piani strategici di lungo periodo che hanno visto un aggiornamento negli anni sia della *vision* sia delle azioni creando una continuità con i documenti di Piano.

**Il Piano strategico di Reggio-Emilia (2016-2024).** Il Piano aggiorna il precedente piano (2005-2014) con una nuova lettura, nuovi progetti, risorse e obiettivi. Il Piano rielabora con i diversi portatori di interesse e attori del territorio gli indirizzi di mandato sotto forma di obiettivi strategici per la valorizzazione del centro storico, puntando su risorse umane e investimenti, per aumentare la visibilità e l'attrattività del sistema città-territorio.

**Il Piano strategico di Rimini "Venture".** A partire dal 2007, Rimini ha avviato il primo percorso di Pianificazione Strategica territoriale con l'obiettivo di delineare le traiettorie del proprio sviluppo in maniera condivisa. Il Piano, attraverso un sistema di governance forte e strutturato (Comune, Provincia, Camera di Commercio, Associazione Forum Rimini Venture, Agenzia Piano Strategico) ha individuato 5 Linee di Sviluppo Strategiche sui temi: mare e turismo, attrattività urbana, innovazione, ricomposizione territoriale e mobilità urbana. I primi 10 anni hanno visto la realizzazione di interventi strutturali di trasformazione e rigenerazione urbana, ora si intende rinnovare il Piano ampliandolo verso un Piano strategico della Romagna, per la definizione di una visione comune della Romagna e per la elaborazione di una programmazione integrata che sviluppi i diversi driver che caratterizzano il territorio romagnolo (mobilità, impresa, welfare, cultura, ecc.).

**Il Piano strategico di Piacenza "Vision 2020".** Il documento "Vision 2020" si configura come una visione del futuro della città e del suo territorio in un'ottica di medio-lungo periodo. La pianificazione strategica è stata avviata nel 2006 attraverso una forte collaborazione tra il Comune, Provincia e Camera di commercio con l'obiettivo di creare una visione di Piacenza come società sostenibile (territorio della qualità della vita), società aperta (territorio dell'accoglienza), società della conoscenza (territorio dell'apprendimento) e di un sistema produttivo competitivo (territorio dell'impresa). Attualmente il Piano sembra essere in una fase di stasi anche se i temi e gli obiettivi risultano confluiti nel Piano operativo comunale.

Il Comune di Cervia ha avviato un percorso di pianificazione strategica nel 2010 concluso con l'adozione del Piano Strategico **"Cervia più"** nel 2013, riconoscendo la necessità di valorizzare gli elementi distintivi dello sviluppo di Cervia in un documento di indirizzo di lungo periodo e a cui riferire le future scelte del territorio.

**I piani strategici adottati a livello di Unione di comuni sono 3** e sono promossi dalle seguenti Unioni di comuni: l'Unione Terre d'Argine, l'Unione Bassa Romagna e l'Unione della Romagna faentina.

**Il Piano Strategico dell'Unione Terre d'Argine** è un Piano costruito in un processo partecipativo che ha coinvolto le quattro Amministrazioni comunali aderenti all'Unione, gli stakeholder e i cittadini, ha una durata triennale (2019-2021) e prevede un doppio percorso di lavoro. Il primo focalizzato sull'implementazione delle funzioni dell'Unione e sul miglioramento del sistema di governance, il secondo sull'individuazione degli *asset* territoriali sui quali fare leva per lo sviluppo futuro dell'area: il sistema produttivo, il sistema infrastrutturale e il sistema di welfare.

**Il Piano Strategico "la Bassa Romagna 2020"** approvato dal consiglio dell'Unione Bassa Romagna nel 2014 è un Piano realizzato attraverso un percorso partecipato di confronto con il partenariato locale, che ha individuato due filoni strategici di lavoro, imprenditorialità e welfare, con l'obiettivo di una loro maggiore integrazione in un'ottica di Smart City. In parallelo il Piano ha previsto una riorganizzazione dell'Unione



orientata al confronto permanente con gli stakeholder, alla sinergia tra i piani degli investimenti comunali e alla strutturazione di un ufficio Europa provinciale per accedere ai nuovi fondi strutturali.

**Il Piano Strategico dell'Unione della Romagna faentina** “un territorio senza barriere, senza periferie” è un Piano di lungo periodo (2020-2030) che si propone di costruire una comunità più aperta e accessibile e un territorio favorevole alla crescita per sé stesso e per l'intera regione. Il Piano è stato adottato dal Consiglio dell'Unione il 15 luglio 2020 e si focalizza su tre linee di indirizzo: reti e interconnessioni, lavoro e attrattività e servizi di prossimità per i cittadini. Attraverso il percorso partecipato, che ha visto il coinvolgimento degli attori locali e dei cittadini, sono state individuate circa 40 azioni chiave suddivise per linee di indirizzo e obiettivi specifici, sulle quali saranno costruite le proposte progettuali nella fase attuativa. Il Piano nasce da un percorso partenariale che prende avvio fin dalla costituzione dell'Unione e dalla sottoscrizione del Patto per lo sviluppo nel 2017 come esito di un percorso di confronto realizzato nell'ambito della Conferenza Economica del 2016.

Oltre a questi Piani già adottati a livello di Unione, sono in corso **altre esperienze da parte di Unioni che hanno intrapreso un percorso di programmazione strategica locale o hanno avviato percorsi partecipativi per definire e condividere la visione futura del territorio**. Si tratta di processi attivati nell'ambito del bando regionale<sup>23</sup> per la realizzazione di studi di fattibilità per la costruzione di prospettive di sviluppo integrato dei territori, che ha finanziato dieci Unioni e nell'ambito del bando partecipazione 2019<sup>24</sup> per l'erogazione di contributi a sostegno dei processi partecipativi, che ha finanziato, oltre ad altri, processi partecipati finalizzati alla costruzione di programmi di sviluppo integrato locale. (vedi fig. 5 della Parte I mappatura delle Unioni che hanno richiesto i finanziamenti).

**A livello provinciale il Piano strategico della Città metropolitana di Bologna** che adottando il Piano strategico 2.0 nel 2018 ha seguito le direttive relative alla legge n. 56/2014, che determina le funzioni primarie delle Città metropolitane tra cui l'individuazione e il coordinamento delle strategie di sviluppo dell'intero territorio metropolitano mediante la definizione di un Piano Strategico, e alla L.R. 13/2015, che recepisce le disposizioni della legge nazionale, riconoscendo il ruolo istituzionale differenziato della Città metropolitana di Bologna rispetto alle Province, identificando nel nuovo ente l'interlocutore per le scelte relative allo sviluppo strategico del territorio. Il Piano si basa su tre dimensioni fondanti: Sostenibilità, inclusività, attrattività, definite attraverso un'attività di ascolto che ha coinvolto gli enti locali dell'area metropolitana, la Regione Emilia-Romagna, l'Università di Bologna mediante l'*Advisory Board*, le rappresentanze socio-economiche, attraverso il Consiglio di Sviluppo, ed il Tavolo con le Società Partecipate.

## 2.2 Le Strategie delle aree interne (SNAI)

**Le strategie delle aree interne**, approvate in Emilia-Romagna nell'ambito della Snai, già descritta nella Parte I del presente documento, **sono 4: Appennino Emiliano “La Montagna del latte: stili di vita salutari e comunità intraprendenti nell'Appennino Emiliano” , Basso ferrarese “Fare ponti: collegamenti materiali e immateriali per il supporto allo sviluppo e alla riattivazione della comunità” , Appennino Piacentino-parmense “Appennino smart, adattamento intelligente per cambiare gli schemi d'azione e superare le criticità con nuove idee” , Alta Valmarecchia “Paesaggi da vivere” .**

## 2.3 I Patti locali per il lavoro e l'occupazione

Sono patti sottoscritti a livello locale, documenti di programmazione coerenti con gli obiettivi assunti a livello regionale di crescita economica e di piena e buona occupazione. Tali patti, sono la declinazione territoriale del “Patto per il Lavoro” sottoscritto il 20 luglio 2015, ma fondati su vocazioni e specializzazioni del territorio. Tali atti di corresponsabilità sottoscritti tra le istituzioni locali e sovraordinate, concertati con forze sociali ed

<sup>23</sup> DGR 1319/2019 e Determina n. 22071 del 28/11/2019

<sup>24</sup> previsto dalla legge regionale n. 15/2018 “Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche”

economiche locali, si delineano come documenti strategici, individuano una cornice d'azione per un cambiamento orientato alla sostenibilità sociale, ambientale e culturale.

In Emilia-Romagna i **patti locali per il lavoro e l'occupazione sottoscritti, sono 6** e definiti a diverse scale territoriali: provinciale, unione di comuni e intercomunale.

I Patti locali per il lavoro sottoscritti **a livello provinciale sono 2**, promossi da città Metropolitana di Bologna e Provincia di Ferrara.

Il **“Patto Metropolitano per il lavoro e lo sviluppo economico e sociale”** di Bologna - contributo al Patto regionale - è un accordo quadro sottoscritto il 29 aprile 2015. Il patto prevede un nuovo modello di programmazione delle risorse europee dedicate allo sviluppo e l'occupazione, definisce le strategie del territorio metropolitano, per valorizzare e potenziare il sistema territoriale bolognese, per co-progettare politiche pubbliche per il recupero e lo sviluppo della forza economica e della coesione sociale. Ha come punto di riferimento il progetto PSM Patto per il lavoro e interventi a sostegno dell'occupazione, nel quale in maniera volontaria sono stati concertati con le forze sociali ed economiche del territorio metropolitano programmi e progetti pluriennali.

Il **“Focus Ferrara- patto per il lavoro”**, un accordo sottoscritto nel 2018 da Regione Emilia-Romagna, Provincia di Ferrara, Comuni del territorio ferrarese, Università di Ferrara e rappresentanze del mondo socio economico locale, discende direttamente dal “Patto per il Lavoro” e in coerenza con le linee strategiche e gli obiettivi assunti a livello regionale costituisce lo strumento per mobilitare congiuntamente volontà e risorse e sperimentare un nuovo modello organizzativo di integrazione fra i diversi livelli istituzionali. Gli obiettivi principali del patto sono: la riduzione dei divari territoriali e favorire i processi che consentano a tutte le aree di agganciare la crescita economica, la creazione di un sistema integrato e coeso con la finalità di favorire crescita, sviluppo e occupazione del territorio ferrarese.

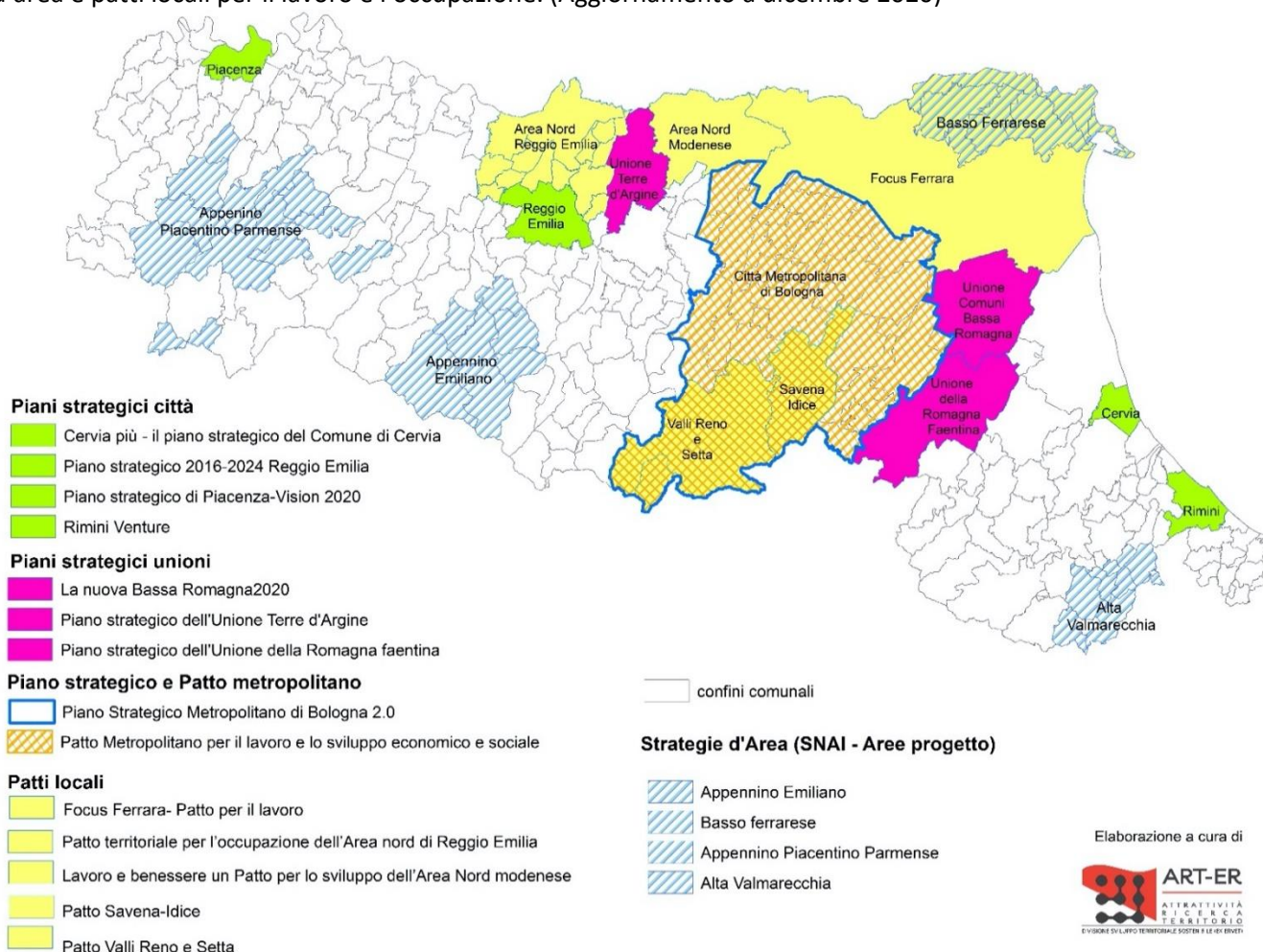
I Patti locali per il lavoro e per l'occupazione sottoscritti **a livello di unione di comuni sono 3**, promossi dalle Unioni dei Comuni Modenesi Area Nord, Appennino Bolognese più il comune fuso singolo di Alto Reno Terme e l'unione dei comuni Savena -Idice, inoltre è stato sottoscritto un patto per l'occupazione a scala intercomunale, promosso da 20 Comuni della bassa reggiana e parte della Val d'Enza.

Il **“Patto per il lavoro ed il benessere” promosso dall'Unione dei Comuni Modenesi Area Nord**, sottoscritto nel 2019 è legato al progetto di piano strategico dell'Area Sisma, tale patto traccia le linee di sviluppo del territorio in diversi settori (economia, lavoro, centri storici, cultura, ambiente). Obiettivo principale è portare il territorio e la sua comunità ad un livello di benessere maggiore rispetto a quello ante terremoto, passando dal concetto di “ricostruzione” a quello di “sviluppo”, guardando al futuro e puntando su un progresso inclusivo e sostenibile, attento alle persone. Il principio guida è agire allo stesso tempo, sia sulle relazioni tra istituzioni, imprese e società civile, sia sulla collaborazione tra territori, a prescindere dai confini amministrativi, per individuare interessi ed obiettivi comuni.

Il **“Patto per l'occupazione nelle valli del Reno e del Setta”**, promosso dall'unione dei comuni dell'Appennino Bolognese e dal comune singolo Alto Reno Terme è un patto sottoscritto nel novembre del 2016, tale atto definisce le azioni per creare occupazione e sviluppo per l'area dell'Appennino definendo linee di azioni integrate. Il Patto rappresenta il punto di arrivo di un percorso di concertazione tra le parti istituzionali, economiche e sociali del territorio che al tempo stesso accompagna le esigenze del settore produttivo e svolge un ruolo effettivo di sviluppo e sistematizzazione delle azioni locali, anche valorizzando il patrimonio ambientale del territorio come risorse economica e occupazionale. Le finalità sono lo sviluppo economico e occupazionale in un'ottica sistemica che ricomprende tutte le attività del territorio: produttive, agricole e dei servizi, per cogliere le opportunità derivanti dalla loro crescita integrata. Al Patto per l'occupazione nelle valli del Reno e del Setta è seguita, nel luglio 2017, la sottoscrizione del **“Patto per l'occupazione e le opportunità economiche del territorio dell'unione di comuni Savena-Idice”**, che caratterizza e specifica, per l'ambito territoriale e socioeconomico dell'unione dei comuni Savena e Idice, i medesimi obiettivi ed azioni. Il “Patto Savena-Idice” si propone come elemento di coordinamento degli altri strumenti predisposti dalle politiche di città metropolitana per promuovere e sostenere lo sviluppo economico e sociale dell'area appenninica bolognese. Infine, il **“Patto territoriale per l'occupazione dell'Area nord di Reggio Emilia”** a scala

intercomunale, promosso da 20 Comuni della Bassa reggiana e parte della Val d'Enza è stato sottoscritto nel 2017, in linea con il "Patto per il Lavoro", anch'esso prende forma da un percorso di concertazione tra le parti istituzionali, economiche e sociali del territorio e sistematizza le azioni locali per lo sviluppo dell'area.

**Mappa n.1** - Strumenti di programmazione integrata locale approvati e sottoscritti: piani strategici, strategie d'area e patti locali per il lavoro e l'occupazione. (Aggiornamento a dicembre 2020)



## 2.4 Caratteristiche di piani strategici, strategie d'area e patti locali

### a. Il contesto di riferimento

A prescindere dalla scala territoriale (comunale, intercomunale, di area vasta ecc.) le esperienze considerate si collocano in contesti che guardano al tema del rafforzamento e della valorizzazione delle risorse territoriali come leva di crescita e sviluppo del territorio. Alla base della costruzione delle strategie vi è quasi sempre la volontà di conoscere il territorio per comprenderne le potenzialità, le criticità e le dinamiche, in un'ottica di potenziamento e di valorizzazione. Si tratta per lo più di contesti che ricercano un posizionamento competitivo a livello locale e regionale puntando al rafforzamento dell'identità territoriale.

### b. Governance

I soggetti capofila delle iniziative sono prevalentemente amministrazioni pubbliche che, guidate da un interesse collettivo, indirizzano, coordinano i processi e mantengono insieme i soggetti portatori di interessi e le loro diverse esigenze. Le esperienze analizzate infatti mobilitano i diversi attori del territorio:

amministrazioni pubbliche, organizzazioni della società civile, imprese private, in forme differenti di partnership e di cooperazione, cittadini e associazioni di categoria, creando “partenariati locali economici e sociali” che con la volontà di partecipare attivamente ai processi di gestione del territorio tendono a consolidarsi e a diventare gruppi permanenti di lavoro.

#### **c. Gli strumenti operativi**

Spesso i percorsi partecipati in forma strutturata e organizzata (vi sono esempi di percorsi partecipati ai sensi della Legge regionale 15/2018 "Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche"), accompagnano i processi di pianificazione strategica analizzati. Le amministrazioni promotrici, con il supporto di consulenze esterne ed esperti sul tema, coinvolgono e ascoltano la comunità locale attraverso incontri di lavoro collegiali: si tratta generalmente di laboratori, tavoli di lavoro, focus group ecc., gestiti da un facilitatore che, con tecniche e metodi specifici, supporta lo svolgimento delle attività. Per quanto riguarda i modelli organizzativi interni (nell'ambito delle Unioni o più in generale delle amministrazioni), la gestione complessiva dei processi è affidata di norma a gruppi di lavoro ristretti come, per esempio, cabine di regia, comitati e tavoli di coordinamento, formati da amministratori, funzionari, tecnici ed esperti.

#### **d. Quadro programmatico e normativo**

Il quadro normativo di riferimento si differenzia a seconda della tipologia di strumento analizzato. I Piani strategici non vengono attuati attraverso programmi o norme specifiche, di solito viene citato un quadro normativo di contesto riconducibile agli strumenti programmatici vigenti a livello locale (DUP, POC, ecc.). Si differenzia il Piano strategico metropolitano regolato in parte dalla legge nazionale n. 56/2014 “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”. Per quanto riguarda le Strategie d'area della SNAI, il quadro programmatico di riferimento è l'Accordo di partenariato 2014-2020 mentre i Patti locali si muovono nell'ambito degli indirizzi definiti dal Patto per il Lavoro della Regione Emilia-Romagna.

#### **f. Azioni e meccanismi di finanziamento**

Nell'ambito delle iniziative analizzate i meccanismi di finanziamento sono poco esplicitati, soprattutto in riferimento ai Piani Strategici in quanto documenti di indirizzo che prevedono fasi successive di attuazione degli interventi e di ricerca di risorse finanziarie. Nel caso delle Strategie d'area della SNAI, gli interventi finanziati attraverso i fondi SIE seguono le regole dei programmi operativi regionali, mentre per gli interventi finanziati con legge di stabilità seguono le regole inserite all'interno del Si.ge.co approvato dalla Regione Emilia-Romagna

### **3. Altre forme di programmazione di area vasta**

#### **3.1 Piani dei GAL e dei FLAG**

I **Piani di Azione Locale (PAL)** sono programmi di sviluppo locale multisettoriale integrati definiti da ciascun Gruppo di Azione locale (GAL)<sup>25</sup> finanziati dal Programma di sviluppo rurale nell'ambito della Misura 19. Nei PAL si definiscono le strategie e gli ambiti di intervento in risposta ai fabbisogni manifestati dal territorio. Si articolano in azioni ordinarie, azioni specifiche e di cooperazione.

Il Piano di azione del **FLAG Costa dell'Emilia-Romagna**, il Gruppo di azione locale attivo nel settore pesca per l'intero territorio della Regione Emilia-Romagna, rappresenta la strategia unitaria e condivisa per lo sviluppo del settore della pesca e dell'acquacoltura del territorio costiero da Goro fino a Cattolica<sup>26</sup>. All'interno del FLAG i portatori di interesse sono rappresentati dai Comuni e Marinerie della costa, da associazioni private del settore pesca e acquacoltura e di altri settori quali artigianato, commercio, turismo, da associazioni a

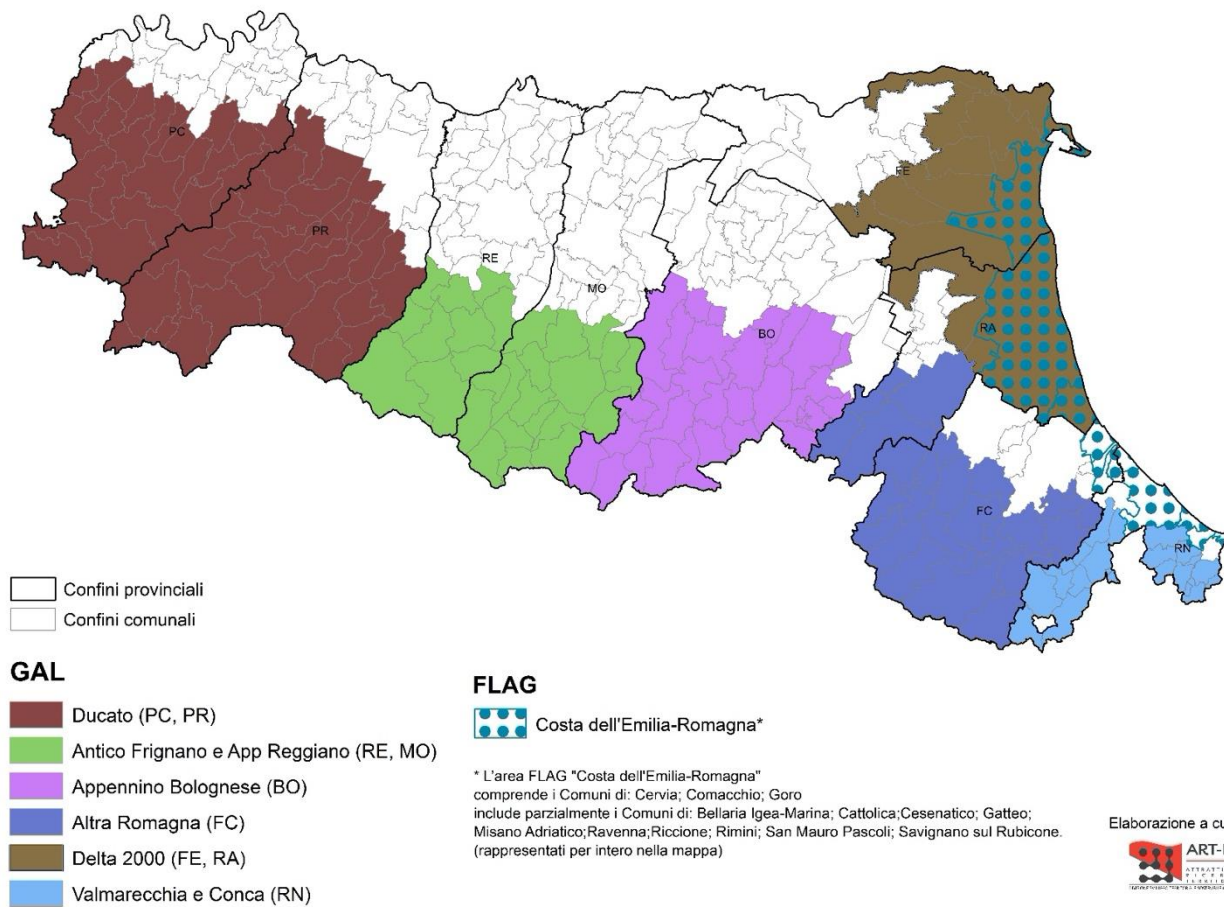
---

<sup>25</sup> I Gruppi di azione locale (GAL) in Emilia-Romagna per la programmazione 2014-2020 sono sei: GAL Ducato, GAL Appennino Bolognese, GAL L'Altra Romagna, GAL Valli Marecchia e Conca, GAL Antico Frignano e Appennino Reggiano e GAL Delta 2000 (vedi Parte 1).

<sup>26</sup> L'area del FLAG identificata comprende attualmente i comuni di Goro, Comacchio, Cervia, e parzialmente i comuni di Ravenna, Cesenatico, Gatteo, Savignano sul Rubicone, San Mauro Pascoli, Bellaria Igea-Marina, Rimini, Riccione, Misano Adriatico e Cattolica.

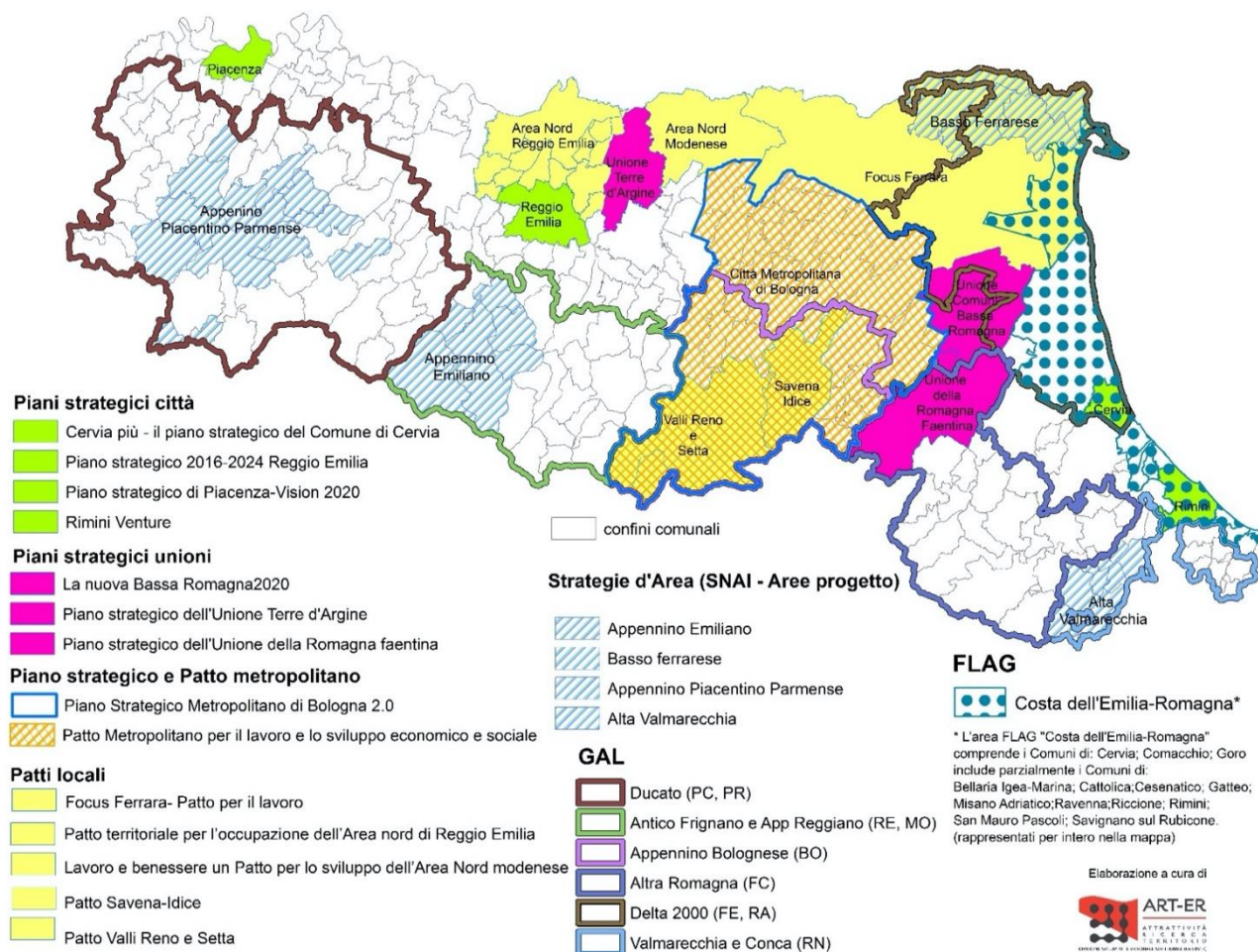
rappresentanza della società civile. Il FLAG è finanziato nell'ambito del P.O. FEAMP 2014/2020 della Regione Emilia-Romagna in attuazione priorità n.4 (OT.8) – "Sviluppo locale di tipo partecipativo".

**Mappa n.2 – I GAL e il FLAG della Costa dell'Emilia-Romagna**





**Mappa n.3** – Quadro d'insieme degli strumenti di programmazione integrata locale (Piani strategici, Patti locali, Strategie d'area, PAL dei GAL e FLAG)  
(Aggiornamento a dicembre 2020)

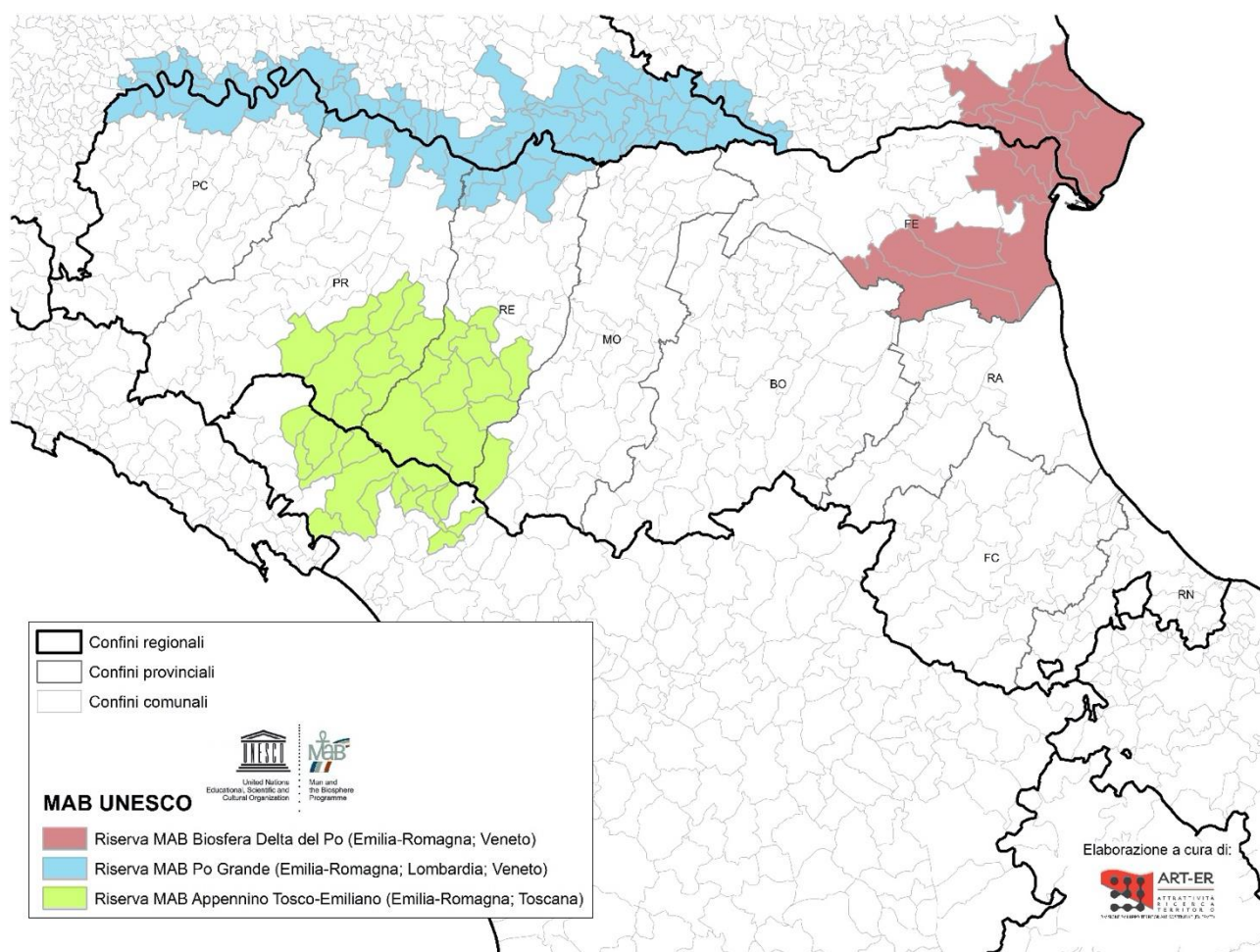


### 3.2 Riserve MAB Unesco

Sono aree individuate all'interno del Programma "L'uomo e la biosfera" (*Man and the Biosphere* – MAB), un programma scientifico intergovernativo che offre ai territori ricchi di biodiversità e con un alto potenziale di sviluppo economico, un riconoscimento di conservazione e prestigio. Le Riserve promuovono attività di cooperazione scientifica, ricerca interdisciplinare e sostenibilità ambientale nel pieno coinvolgimento delle comunità locali. I soggetti capofila sono in generale gli Enti Parco o le Autorità di bacino distrettuale supportati da un ampio partenariato composto da Università, Associazioni ambientali e Amministrazioni locali.

Le riserve Mab Unesco che coinvolgono i territori dell'Emilia-Romagna **sono 3: Riserva Mab Unesco Appennino tosco emiliano, Riserva della Biosfera del Delta del Po "Delta del Po – Uomo, natura, sviluppo", e Riserva di Biosfera Po Grande.**

**Mappa n.4 – Le riserve MAB Unesco**



### 3.3 I Contratti di fiume

Sono strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata, implementati con modalità partecipative, che mirano alla corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, contribuendo allo sviluppo locale. La natura integrata e trasversale del Contratto di Fiume chiama in causa più enti e settori di competenza istituzionale, e costituisce pertanto un'esperienza di governance dei sistemi paesaggistici legati alle acque con una modalità integrata e partecipativa. Tali processi si declinano in maniera differenziata nei diversi contesti amministrativi e geografici in coerenza con la normativa sulla tutela e gestione delle acque e con le caratteristiche stesse dei bacini. I Contratti di fiume non hanno un termine temporale prefissato, ma restano in essere fino a che rimane l'interesse di aderire all'accordo da parte degli attori coinvolti.

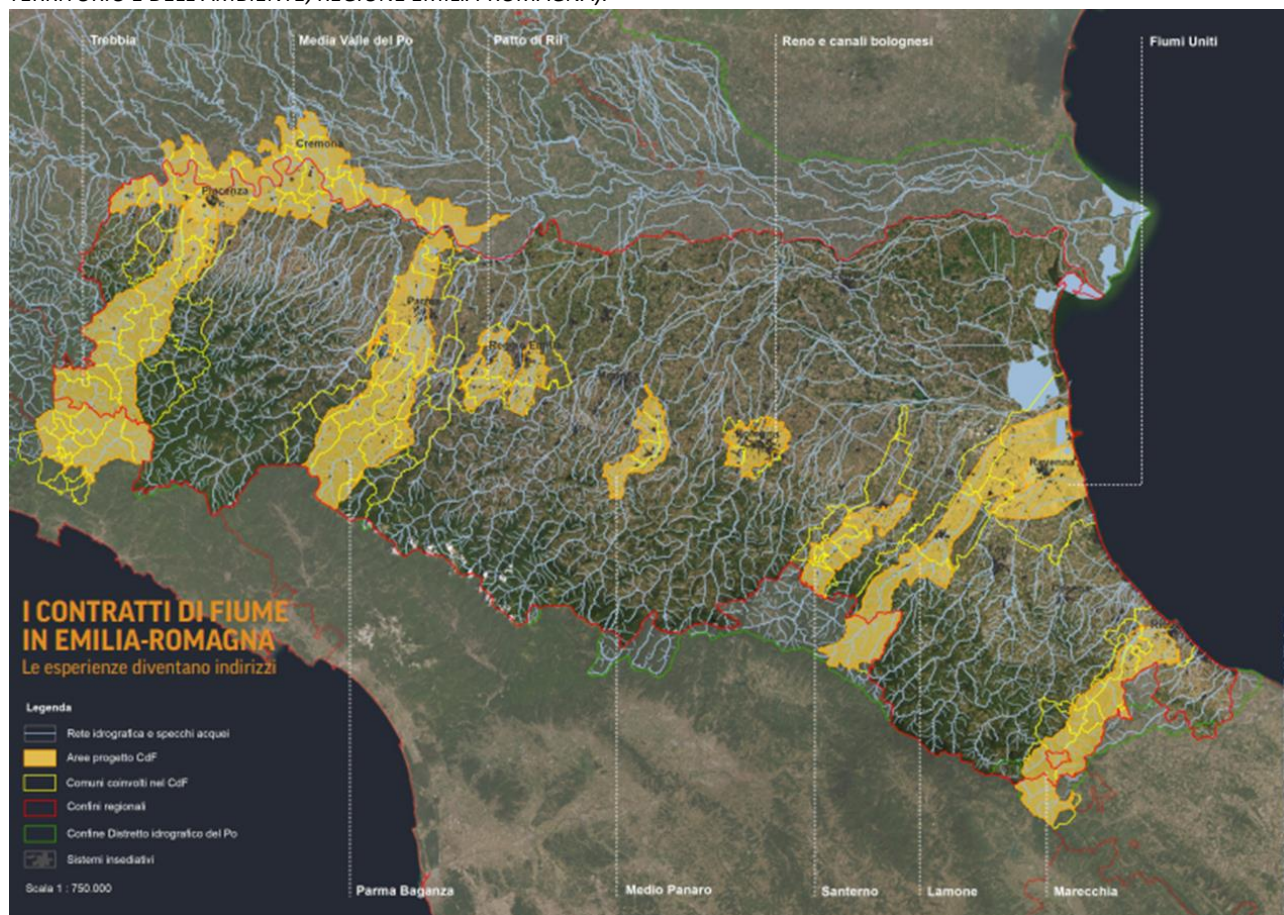
I Contratti di fiume in corso in Emilia-Romagna **sono 10**. Sono 9 quelli a cui la Regione partecipa con Delibera regionale di adesione formale: **Contratto di fiume "Marecchia"** (attivazione 2013, attuazione sperimentale 2017), **Contratto di fiume del "Paesaggio Medio Panaro"** (attivazione 2007, attuazione sperimentale 2012), **Contratto di fiume "Con la Trebbia"** (attivazione 2013 chiusura percorso partecipato (Forum) settembre 2018 e sono attualmente in corso i Tavoli di negoziazione per la formazione del Piano di Azione, **Contratto di fiume "Terre del Lamone"** (attivato nel 2017), **Contratto di fiume "Parma e Baganza"** (attivato nel 2018), **Contratto di fiume "Media valle del Po"** (attivato nel 2016), **Contratto di fiume "Patto di Rii"** (attivazione 2014, attuazione sperimentale 2016), **Contratto di fiume "Reno e canali Bolognesi"** (attivato nel 2016), **Contratto di fiume "Santerno resiliente"** (attivato nel 2017, chiusura percorso partecipato marzo 2018).



Infine, il **Contratto di fiume “Fiumi Uniti”** promosso dal Comune di Ravenna e concepito e sviluppato come Laboratorio Urbano dal Multicentro CEAS di Ravenna.

#### **Mappa n.5 – I contratti di Fiume**

(fonte *BILANCIO E PROSPETTIVE SULL'UTILIZZO DEI CONTRATTI DI FIUME IN EMILIA-ROMAGNA DIREZIONE GENERALE CURA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE, REGIONE EMILIA-ROMAGNA*).



## **4. Sitografia**

Piani Strategici

<http://www.romagnafaentina.it/L-Unione-dei-comuni/Piano-Strategico-2030>

<https://www.terredargine.it/amministrazione/amministrazione-trasparente/13075-disposizioni-general/atti-general/documenti-di-programmazione-strategico-gestionale-uta>

<http://www.labassaromagna2020.it/Documenti/Piano-Strategico-Labassaromagna2020>

<https://www.unionevallesavio.it/valle-del-savio-un-esperienza-da-vivere>

<https://www.unionevalconca.rn.it/ProgettoValconcaNext.aspx>

[http://www.terredicastelli.mo.it/processo\\_partecipativo\\_piano\\_strategico\\_unione\\_terre\\_di\\_castelli\\_/index.htm](http://www.terredicastelli.mo.it/processo_partecipativo_piano_strategico_unione_terre_di_castelli_/index.htm)

<https://www.nuovocircondarioimolese.it/attivita-progetti/piano-strategico-partecipato-2020>



<https://www.comune.re.it/retecivica/urp/retecivi.nsf/DocumentID/E3D5752496EE2EA1C1257F9C004F398C?Opendocument>

<https://www.riminiventure.it/>

<https://www.comune.piacenza.it/temi/territorio/psc/psc-delibere-determine-e-altri-documenti/dal-piano-strutturale-comunale-e-dal-documento-strategico-per-lo-sviluppo-locale-al-piano-operativo-comunale/view>

<https://psm.bologna.it/>

<https://pianostrategico.comunecervia.it/documenti.html>

Strategie d'area (SNAI)

<https://www.unioneappennino.re.it/aree-interne>

<https://fondieuropei.regione.emilia-romagna.it/fondi-strutturali/temi/aree-interne/strategia-aree-interne>

Patti locali per il lavoro e l'occupazione

<https://www.regione.emilia-romagna.it/patto-per-il-lavoro/focus-ferrara>

<https://www.cittametropolitana.bo.it/appennino/Engine/RAServePG.php/P/263311630301>

[https://www.cittametropolitana.bo.it/appennino/Sviluppo\\_economico/Patto\\_Savena\\_Idice](https://www.cittametropolitana.bo.it/appennino/Sviluppo_economico/Patto_Savena_Idice)

<https://www.provincia.re.it/page.asp?IDCategoria=703&IDSezione=3926&ID=703295>

Piani di Azione locale dei GAL e FLAG

<https://www.deltaduemila.net/>

<https://www.altraromagna.it/it/>

<http://galdeducato.it/>

<https://www.bolognappennino.it/>

<http://www.galmodenareggio.it/>

<http://www.vallimarecchiaeconca.it/>

<http://www.flag-costaemiliaromagna.it/il-flag/>

Riserve MAB Unesco

<http://www.mabappennino.it/index.php>

<http://www.biosferadeltapo.org/>

<https://www.pogrande.it/>

Contratti di fiume

<https://ambiente.regione.emilia-romagna.it/it/acque/temi/contratti-di-fiume-1>

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Atti amministrativi

GIUNTA REGIONALE

Caterina Brancaleoni, Responsabile del SERVIZIO COORDINAMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE, PROGRAMMAZIONE, COOPERAZIONE, VALUTAZIONE esprime, ai sensi dell'art. 37, quarto comma, della L.R. n. 43/2001 e della deliberazione della Giunta Regionale n. 2416/2008 e s.m.i., parere di regolarità amministrativa di legittimità in relazione all'atto con numero di proposta GPG/2021/483

IN FEDE

Caterina Brancaleoni

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Atti amministrativi

GIUNTA REGIONALE

Francesco Raphael Frieri, Direttore generale della DIREZIONE GENERALE RISORSE, EUROPA, INNOVAZIONE E ISTITUZIONI esprime, ai sensi dell'art. 37, quarto comma, della L.R. n. 43/2001 e della deliberazione della Giunta Regionale n. 2416/2008 e s.m.i., parere di regolarità amministrativa di merito in relazione all'atto con numero di proposta GPG/2021/483

IN FEDE

Francesco Raphael Frieri

---

LA PRESIDENTE

f.to *Emma Petitti*

I SEGRETARI

f.to *Lia Montalti – Fabio Bergamini*

---

Bologna, 30 giugno 2021.

È copia conforme all'originale.

Firmato digitalmente  
il Responsabile del Servizio  
Stefano Cavatorti