



## **EMILIA-ROMAGNA 2021-2027: CRESCERE INSIEME, IN EUROPA**

**Indirizzi strategici regionali unitari per il negoziato sulla programmazione 2021-27 delle politiche europee di sviluppo**

Novembre 2019

**Documento approvato con Delibera della Giunta regionale n. 2359 del 22/11/2019**

**Coordinamento** 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, Silvia Martini e Alessandro Daraio* (Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici)

**Contributi ai capitoli 1 - 3 – 4 – 5** A cura della Direzione generale Agricoltura, caccia e pesca – *Direttore Valtiero Mazzotti*; Servizio Programmazione e sviluppo locale integrato *Teresa Schipani* - e della Direzione generale Economia della conoscenza, del lavoro e dell'impresa – *Direttore Morena Diazzi*; Coordinamento Por FESR e FSE *Daniela Ferrara*; Servizio programmazione delle politiche dell'istruzione, della formazione, del lavoro e della conoscenza - *Francesca Bergamini*

**Elaborazioni grafiche ed editing** a cura del Nucleo di valutazione e verifica degli Investimenti pubblici - *Gianluca Parodi*

## Sommario

<b>PREMESSA</b> .....	5
<b>1. IL CONTESTO EUROPEO: PROPOSTE REGOLAMENTARI, STATO DEL NEGOZIATO E POSIZIONI DELLA REGIONE</b> .....	8
<b>1.1 Gli orientamenti strategici della nuova Commissione europea</b> .....	8
<b>1.2 Il Quadro Finanziario Pluriennale e le risorse per la Politica di Coesione 2021-27</b> .....	10
<b>1.3 Politica di Coesione 2021-27: priorità e novità della programmazione</b> .....	14
<b>1.4 Le priorità d’investimento per l’Italia: il Country Report e gli esiti dei tavoli di confronto partenariale</b> .....	16
<b>1.5 La Politica agricola comune</b> .....	19
<b>1.6 Posizioni e contributi della Regione Emilia-Romagna al negoziato per la programmazione della politica di coesione 2021-27</b> .....	21
<b>1.7 Posizioni e contributi della Regione Emilia-Romagna al negoziato sulla riforma della PAC post 2020</b> .....	23
<b>2. IL POSIZIONAMENTO DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA RISPETTO AI TARGET EUROPEI</b> .....	28
<b>3. LE LINEE DI INDIRIZZO PER LA PROGRAMMAZIONE 2021-2027: CRESCERE INSIEME, IN EUROPA</b> .....	34
<b>3.1 Le direzioni prioritarie per la strategia di programmazione 2021-27</b> .....	35
<b>3.2 Il metodo per la strategia di programmazione 2021-27</b> .....	39
3.2.1 Integrazione della programmazione delle risorse valorizzando i vantaggi comparati di ciascun fondo/strumento.....	40
3.2.2 L’inserimento nelle politiche ordinarie e nelle strategie regionali di lungo termine.....	42
3.2.3 L’adeguatezza della scala territoriale e la capacità di rispondere a bisogni territoriali differenziati.....	43
3.2.4 Governare con il territorio: partecipazione alle scelte programmatiche e inclusività delle politiche.....	44
<b>4. LA DECLINAZIONE DEGLI OBIETTIVI EUROPEI PER LE POLITICHE DI SVILUPPO IN EMILIA-ROMAGNA</b> ..	45
<b>4.1 La Politica di coesione e gli altri fondi a gestione condivisa</b> .....	45
4.1.1 Un’Europa più intelligente: le priorità di intervento della Regione Emilia-Romagna.....	45
4.1.2 Un’Europa più verde: le priorità di intervento della Regione Emilia-Romagna.....	48
4.1.3 Un’Europa più connessa: le priorità di intervento della Regione Emilia-Romagna.....	49
4.1.4 Un’Europa più sociale: le priorità di intervento della Regione Emilia-Romagna (FSE).....	50
4.1.5 Un’Europa più vicina ai cittadini: le priorità di intervento della Regione Emilia-Romagna.....	52
<b>4.2 - Gli obiettivi strategici europei per la Politica di Agricola Comune in Emilia-Romagna</b> .....	52
<b>4.3 I cantieri della strategia regionale unitaria</b> .....	55
<b>5. LO SVILUPPO TERRITORIALE INTEGRATO: METTERE IN RETE CITTÀ E AREE RURALI</b> .....	57
<b>5.1 Gli approcci per le politiche territoriali: l’esperienza della Regione Emilia-Romagna</b> .....	59

5.2 La politica territoriale per le aree urbane in Emilia-Romagna .....	60
5.3 La politica territoriale per le aree rurali e l'approccio Leader.....	63
5.4 La strategia per le aree interne nella regione Emilia-Romagna .....	66
5.5 La politica territoriale per le aree periferiche in Emilia-Romagna: un approccio sistemico per ridurre i divari territoriali e per generare valore pubblico territoriale.....	69
5.6 La dimensione macroregionale e la proiezione interregionale.....	71
6. ACCRESCERE LA CAPACITÀ ISTITUZIONALE, L'INTEGRAZIONE E LA PARTECIPAZIONE.....	74

## PREMESSA

### Obiettivi del documento

La programmazione dei Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) 2014-2020 sta volgendo al termine, mentre sta entrando nel vivo il dibattito sulla prossima programmazione dei Fondi europei per il periodo 2021-2027. Sono in corso negoziati a diversi livelli per la prossima programmazione, pur non essendo stato ancora raggiunto un accordo sul futuro Quadro finanziario pluriennale dell'Unione europea né sui regolamenti riferiti alle diverse rubriche del bilancio comunitario. A livello nazionale è stato avviato a marzo 2019 il confronto partenariale per la definizione dell'Accordo di partenariato, sotto la guida del Dipartimento per la Politica di coesione per quanto riguarda i Fondi europei FESR e FSE, nonché la Cooperazione territoriale europea (CTE) e il Fondo sviluppo e coesione (FSC). Sono altresì in corso confronti a più livelli per la definizione della programmazione dei fondi per lo sviluppo rurale (FEASR).

Si tratta di uno scenario nuovo, con alcune importanti novità che chiedono all'amministrazione regionale di fare il punto su quanto realizzato nel periodo di programmazione corrente e su come assicurare al sistema regionale la possibilità di accedere senza interruzioni temporali a tutti gli strumenti utili per lo sviluppo del territorio e del suo sistema socio economico.

Per questo occorre affrontare tutte le interlocuzioni negoziali con un posizionamento chiaro e definito, basato sulle evidenze di quanto realizzato con la presente programmazione e sulle analisi e le proiezioni del posizionamento della Regione nel quadro nazionale ed europeo, anche in ottica prospettica.

L'amministrazione regionale ha affrontato diversi cicli di programmazione<sup>1</sup> assumendo un metodo di integrazione e concertazione delle risorse lungo obiettivi condivisi. Per la programmazione ancora in corso, l'orientamento iniziale è stato di fare fronte ad un mutato contesto istituzionale, sia a livello centrale (Accordo di Partenariato) sia locale (trasformazione delle funzioni delle Province) adottando il Documento strategico regionale, che si focalizza sulle relazioni dei diversi programmi operativi della politica di coesione e dello sviluppo rurale e sullo sviluppo di strumenti unitari sia di programmazione sia di attuazione a livello regionale. La programmazione integrata è assicurata da una struttura di coordinamento stabile, definita con atto della Giunta regionale<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> La Regione si è dotata di un documento strategico unitario a monte della programmazione operativa dei diversi Fondi, già dal periodo 2007/13, il primo in cui con il superamento della zonizzazione territoriale dell'Obiettivo 2 la Politica di coesione ha coinvolto l'intero territorio regionale. Nel 2017/13 l'impianto discendeva direttamente dal Quadro Strategico Nazionale (QSN) che per la prima volta tentava una programmazione congiunta dei fondi strutturali europei e del Fondo nazionale (in quel momento Fondo aree sottoutilizzate – FAS poi diventato Fondo sviluppo e coesione – FSC). Oltre a questa combinazione la scelta strategica caratterizzante fatta dalla Regione era l'elaborazione di Intese provinciali in cui confluivano tutte le componenti a programmazione negoziata dei diversi programmi.

<sup>2</sup> Conferenza dei Direttori generali, composta dai Direttori generali all'Economia della conoscenza, del lavoro e dell'impresa, all'Agricoltura, caccia e pesca e alle Risorse, Europa, innovazione e istituzioni, quest'ultima con il compito di promuovere il coordinamento con le altre politiche nazionali e regionali nell'ambito della politica di coesione;

- Comitato Permanente per il coordinamento e l'integrazione della programmazione 2014-2020, composto dalle Autorità preposte all'attuazione nelle sue diverse fasi (gestione, monitoraggio, controllo) dei Programmi operativi regionali, che si avvale del Nucleo di Valutazione e verifica degli investimenti pubblici per le funzioni di segreteria tecnica e coordinamento operativo.

Ogni periodo di programmazione ha potuto beneficiare del consolidamento dell'esperienza acquisita nei periodi precedenti e degli ulteriori passi avanti realizzati in modo progressivo verso una programmazione sempre più integrata e orientata ai risultati.

Occorre anche ricordare che nel corso della programmazione 2014/20 sono intervenute due importanti novità:

- **la sottoscrizione del Patto per il lavoro nel 2015** tra la Giunta regionale e le rappresentanze del sistema istituzionale, economico e sociale della regione che, all'interno di questa sede di governance regionale, assumono come impegno reciproco la necessità di condividere l'orientamento delle politiche europee allo sviluppo;
- **la riforma dell'organizzazione regionale**, che ha previsto la creazione di Direzioni generali più integrate, favorendo una maggiore connessione nella fase di attuazione dei diversi programmi (FESR ed FSE, ma anche FSC e CTE).

Se da un lato i passi avanti acquisiti nel periodo di programmazione corrente devono essere certamente mantenuti e rafforzati anche nel prossimo periodo, proprio grazie ai progressi acquisiti, la programmazione strategica per il prossimo periodo può concentrarsi su tre sfide ulteriori:

1. un **maggiore coordinamento della programmazione della Politica di coesione con le altre politiche e programmi** sia europei (la programmazione dello sviluppo rurale che esce dall'ombrello del Regolamento con le disposizioni comuni sui fondi a gestione condivisa, i programmi operativi nazionali della Politica di coesione, i programmi a gestione diretta della Commissione), sia nazionali (Fondo Sviluppo e Coesione anche alla luce delle previsioni della Legge 58/2019 di conversione del cosiddetto Decreto Crescita, gli altri grandi fondi nazionali esistenti o in predicato);
2. un **più stabile inserimento della Politica di coesione nelle strategie e negli strumenti regionali di settore** per rispondere in modo sinergico alle sfide che il sistema regionale individua come più urgenti;
3. un **approccio più consapevole e deciso a favore della governance multilivello**, che caratterizza la Politica di coesione, riconoscendo un ruolo di pivot della Regione per le sue capacità di connessione e raccordo tra la scala territoriale e locale (*place-based*) e la dimensione interregionale, transnazionale ed europea, anche grazie ad una consolidata esperienza che consente una fattiva integrazione con il secondo obiettivo della Politica di coesione dedicato alla Cooperazione territoriale europea (CTE).

Il presente documento **ha quindi l'obiettivo di portare a sintesi le posizioni assunte dall'amministrazione regionale (anche con il concorso dell'Assemblea legislativa) in diversi contesti istituzionali** per orientare la cornice normativa e finanziaria della prossima programmazione. Deve essere considerato altresì come **base di riferimento per indirizzare le diverse tappe negoziali previste**, affinché sia assunta una visione di insieme unitaria necessaria a creare le condizioni per portare a compimento con successo il quadro programmatico delle prossime politiche di sviluppo regionali, a partire da quelle per la coesione. Questo documento,

insieme al quadro di contesto e di posizionamento dell'Emilia-Romagna, costituisce anche la **base di confronto con il partenariato per l'elaborazione condivisa del futuro Documento strategico regionale.**

Il percorso procederà in parallelo con la definizione del quadro regolamentare europeo, la definizione dell'Accordo di partenariato e del Piano strategico nazionale della Politica agricola comune, nonché del Fondo Sviluppo e coesione e l'adesione della Regione ai vari programmi di Cooperazione territoriale europea.

## **1. IL CONTESTO EUROPEO: PROPOSTE REGOLAMENTARI, STATO DEL NEGOZIATO E POSIZIONI DELLA REGIONE**

### **1.1 Gli orientamenti strategici della nuova Commissione europea**

Gli orientamenti strategici della nuova Commissione europea, che dovrebbe insediarsi il 1° dicembre 2019 sotto la guida di Ursula von der Leyen sono articolati in sei obiettivi su cui concentrare l'azione di tutte le istituzioni dell'Unione, attraverso una rinnovata e più stretta collaborazione tra Commissione, Consiglio e Parlamento europeo.

#### **1. Un Green Deal europeo**

L'Unione europea punta a diventare il primo continente a impatto climatico zero, attraverso maggiori investimenti in innovazione e ricerca e una nuova politica industriale per rendere l'Europa leader mondiale nell'economia circolare e nelle tecnologie pulite. Il Green Deal europeo prevede la neutralità climatica entro il 2050, la riduzione delle emissioni oltre la soglia del 40% entro il 2030, puntando al 50-55%, l'estensione del sistema di scambio di quote di emissione, l'introduzione di un'imposta sul carbonio alle frontiere. Si prevede un piano di investimenti per un'Europa sostenibile per 1.000 miliardi anche grazie ad un maggior impegno green della Banca Europea degli Investimenti. Verrà lanciata una strategia europea per la conservazione della biodiversità, che includerà azioni di sostegno all'agricoltura sostenibile e di valorizzazione e tutela delle aree rurali, dove vive il 50% della popolazione europea.

#### **2. Un'economia al servizio delle persone**

Un pianeta in salute e climaticamente neutro presuppone un'economia sociale di mercato forte e resiliente. La Commissione intende rafforzare le piccole e medie imprese (PMI), facilitandone l'accesso al mercato e supportandole nella transizione affinché siano portatrici di innovazione. Verrà perseguito il principio dell'equità fiscale per tutti i tipi di impresa, comprese quelle tecnologiche. Verrà rafforzata l'Unione economica e monetaria ma sfruttando maggiormente la flessibilità consentita dal Patto di stabilità e crescita, e si punterà ad un rafforzamento del ruolo internazionale dell'euro. Per la piena attuazione del pilastro sociale si intende introdurre un salario minimo equo e un regime europeo di indennità di disoccupazione, che tuteli i cittadini e riduca la pressione sulle finanze pubbliche in presenza di shock esterni. Sarà istituita la garanzia europea per l'infanzia per l'accesso ai diritti di cittadinanza, come l'assistenza sanitaria e l'istruzione, mentre la Garanzia giovani sarà trasformata in uno strumento permanente di lotta alla disoccupazione giovanile. Sarà proseguito l'impegno in tema di pari opportunità di genere, conciliazione e lotta alla violenza contro le donne.

### **3. Un'Europa pronta per il digitale**

I dati e l'intelligenza artificiale sono gli ingredienti di un'innovazione che può offrire soluzioni alle sfide epocali del nostro tempo. Per questo la Commissione considera gli investimenti nell'intelligenza artificiale una priorità, sia nell'ambito del quadro finanziario pluriennale sia promuovendo il ricorso ai partenariati pubblico-privati. Parallelamente bisogna rafforzare le competenze digitali degli europei, giovani e adulti, aggiornando il piano d'azione per l'istruzione digitale. Verrà proposta una legge sui servizi digitali per rafforzare le norme in materia di responsabilità e sicurezza per le piattaforme, i servizi e i prodotti digitali, completando il mercato unico digitale e attivata una unità congiunta per il ciber spazio. La Pubblica amministrazione svolge un ruolo importante per promuovere la trasformazione digitale: la Commissione europea intende dare il buon esempio mettendo in atto nuovi metodi digitali e nuovi strumenti di diplomazia digitale.

### **4. Proteggere il nostro stile di vita europeo**

Per preservare lo Stato di diritto l'Europa deve anche battersi per la giustizia e i valori. Sarà quindi dato il sostegno ad un nuovo meccanismo europeo di portata generale per la protezione dello Stato di diritto, con un sistema di monitoraggio in capo alla Commissione ed un ruolo più proattivo del Parlamento europeo. È stato proposto un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, con la riforma delle procedure di Dublino e la creazione di un sistema europeo comune di asilo, il rafforzamento dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera e della Procura europea, soprattutto in materia di terrorismo transfrontaliero.

### **5. Un'Europa più forte nel mondo**

La Commissione intende concludere rapidamente i negoziati commerciali in corso, lavorare su nuovi partenariati, e su un partenariato commerciale equilibrato e reciprocamente vantaggioso con gli Stati Uniti. Sarà assicurato che ogni nuovo accordo concluso contenga un capitolo dedicato allo sviluppo sostenibile e rispetti le norme più rigorose in termini di clima, ambiente e protezione del lavoro, con tolleranza zero in fatto di lavoro minorile. Per quanto riguarda un ruolo più attivo dell'Europa a livello internazionale si prevede di adottare una strategia globale sull'Africa, riaffermare la prospettiva europea nei Balcani occidentali attraverso l'avvio dei negoziati con l'Albania e la Macedonia del Nord e sviluppare un partenariato strategico con il Regno Unito.

### **6. Un nuovo slancio per la democrazia europea**

L'Unione vuole investire maggiormente nel coltivare, proteggere e rafforzare la democrazia, attraverso una collaborazione più stretta tra istituzioni UE, il rafforzamento del ruolo del Parlamento e l'abolizione dell'unanimità in seno al Consiglio per le politiche in materia di clima, energia, affari sociali e fiscalità. Sarà presentato un piano d'azione per la democrazia europea che consentirà di far fronte alle minacce di manipolazione delle elezioni europee provenienti

dall'esterno e conterrà proposte legislative volte a garantire una maggiore trasparenza in materia di messaggi pubblicitari di natura politica a pagamento e norme più chiare sul finanziamento dei partiti politici europei.

### 1.2 Il Quadro Finanziario Pluriennale e le risorse per la Politica di Coesione 2021-27

La proposta di Quadro Finanziario Pluriennale presentata dalla Commissione europea a maggio 2018 prevede risorse per 1.135 mld di euro (1.279 a prezzi correnti) pari all'1,11% del reddito nazionale lordo dell'UE a 27 (post Brexit), con un'allocazione complessiva per la rubrica "Coesione e valori" di € 442,4 mld a prezzi correnti, pari al 34,5% del totale del bilancio pluriennale europeo, cui seguono in ordine di importanza in termini di investimento la rubrica "Risorse naturali e ambiente", che comprende la Politica Agricola Comune, con una dotazione di € 378,9 mld (29,7% del QFP) e la rubrica "Mercato unico, digitalizzazione e innovazione" con una dotazione di € 187,4 mld (14,7% del QFP).

Rispetto al bilancio 2014-20 vengono introdotte due nuove rubriche in linea con le nuove priorità politiche, la rubrica "Migrazione e gestione delle frontiere" con un bilancio di 34,9 miliardi di euro (2,7% del QFP) e la rubrica "Sicurezza e difesa" con un ammontare complessivo di risorse pari a 27,5 miliardi di euro (2,1% del totale). Le risorse destinate al funzionamento della "Pubblica amministrazione europea" restano di poco superiori al 6% del QFP con una dotazione di 85,3 miliardi di euro.

**Figura 1 – Il Quadro Finanziario Pluriennale 2021-27 proposto dalla Commissione europea (in milioni di euro a prezzi correnti)**



Fonte: Commissione Europea – Il bilancio dell'UE per il futuro

I settori che beneficiano di un incremento di risorse rispetto al QFP 2014-20 sono:

- **ricerca, innovazione e agenda digitale:** 115,4 miliardi di euro, di cui 102,5 per ricerca e innovazione e 12,19 per agenda digitale (+60%);
- **giovani:** in particolare, si prevede il raddoppio dei fondi Erasmus, da circa 15 a 30 miliardi di euro;
- **migrazione e gestione delle frontiere:** 34,9 miliardi di euro (+154,7%);
- **difesa e sicurezza interna:** 27,5 miliardi di euro, di cui 13 miliardi per il nuovo Fondo europeo per la difesa (+ 80% circa per quanto riguarda la sicurezza; + 220% per il Fondo europeo per la difesa);
- **azione esterna:** 123 miliardi di euro (+22%);
- **clima e ambiente** (programma LIFE): 5,4 miliardi di euro (+70,3%). Inoltre, almeno il 25% (320 miliardi di euro) del bilancio pluriennale deve concorrere al raggiungimento degli obiettivi climatici rispetto al 20% del bilancio pluriennale in corso.

La Politica di Coesione continua ad essere finanziata dal Fondo di Coesione, dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e dal Fondo Sociale Europeo+ (FSE+) mentre il Fondo Europeo Agricolo di Sviluppo Rurale che nel 2014-20 concorreva agli obiettivi strategici europei in un quadro comune definito dal regolamento 1303/2013 viene riportato nell'alveo esclusivo della disciplina della Politica agricola comune (PAC). Il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca resta invece sotto l'ombrello del Regolamento sulle disposizioni comuni, gestito in maniera condivisa a livello nazionale.

Al FESR la Commissione propone di assegnare 226,3 miliardi di euro nel periodo 2021-2027, comprensivi della quota destinata alla Cooperazione Territoriale Europea (CTE) pari a 9,5 miliardi di euro; al Fondo di Coesione, che non riguarda l'Italia, sono assegnati 46,7 miliardi di euro, al Fondo FSE+, che accorpa le risorse assegnate nel periodo 2014-2020 al FSE, a Garanzia Giovani (Iniziativa per l'Occupazione Giovanile), al Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD), al Programma EaSI (Employment and Social Innovation) e al Terzo Programma per la Salute, saranno destinati 101 miliardi di euro.

Per quanto riguarda la Politica Agricola Comune per il 2021-2027 la Commissione europea propone una dotazione finanziaria di circa 365 miliardi di euro, a prezzi correnti; quindi secondo le stime subirebbe una riduzione del 5% a prezzi correnti rispetto al periodo 2014-2020, il che equivarrebbe a una riduzione di circa il 12% a prezzi costanti del 2018. Riduzioni che si concentrano quasi interamente sul Fondo agricolo europeo per lo sviluppo rurale (FEASR), che è chiamato ad affrontare le crescenti sfide per il miglioramento della competitività dei sistemi agricoli e agroindustriali, per l'incremento della sostenibilità dei sistemi produttivi e per il miglioramento della qualità della vita nei territori rurali.

**Tabella 1 - Politica di coesione 2021-27 - Allocazione per fondo e Stato membro (mln di euro, prezzi correnti)**

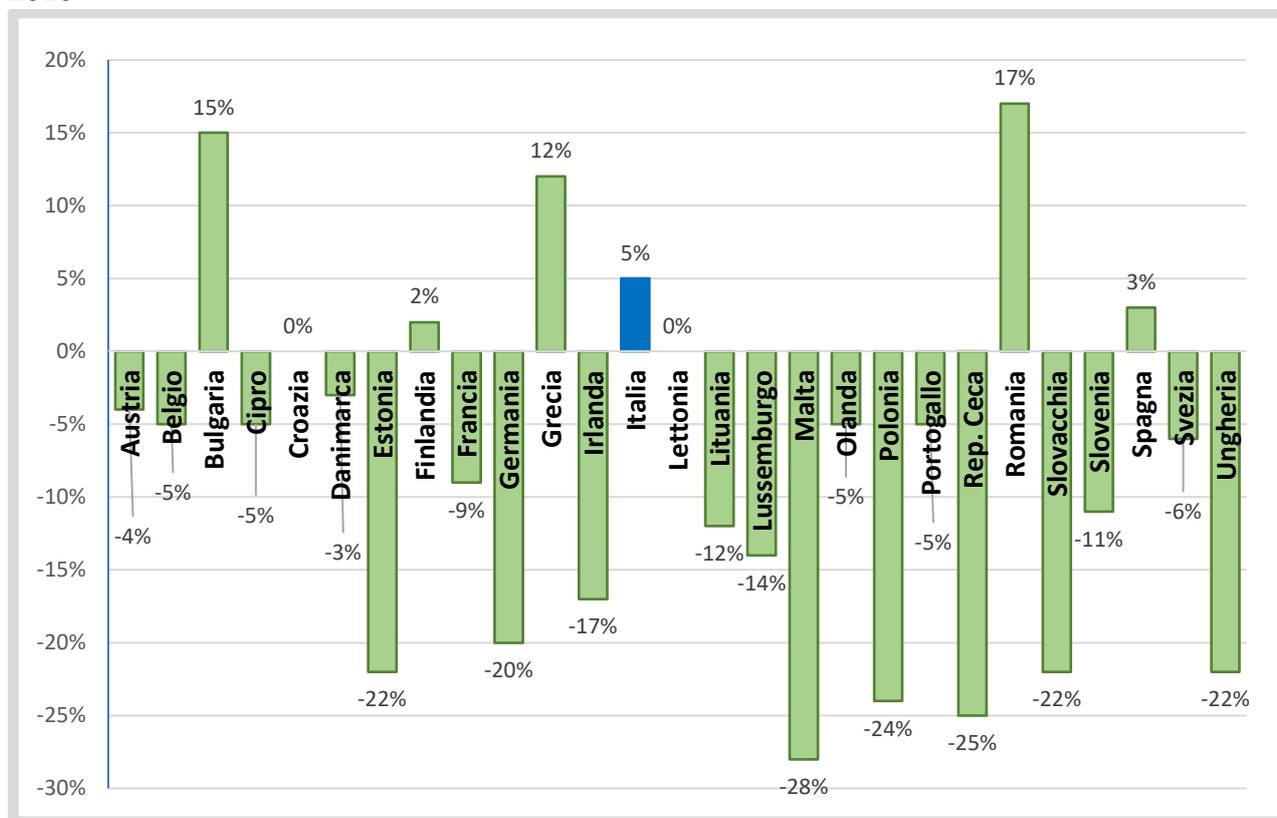
Stato membro	FSE+	FESR	FC	CTE	TOTALE	% Stato
Polonia	14.297	45.300	12.144	595	<b>72.335</b>	19,4%
<b>Italia</b>	<b>15.011</b>	<b>27.411</b>		<b>788</b>	<b>43.209</b>	<b>11,6%</b>
Spagna	12.084	25.377		639	<b>38.101</b>	10,2%
Romania	8.385	17.323	4.499	392	<b>30.599</b>	8,2%
Portogallo	7.579	11.578	4.436	142	<b>23.736</b>	6,4%
Grecia	5.900	11.528	4.034	120	<b>21.582</b>	5,8%
Ungheria	4.806	11.624	3.437	272	<b>20.140</b>	5,4%
Repubblica Ceca	2.737	10.524	6.444	314	<b>20.019</b>	5,4%
Francia	7.194	9.654		1.106	<b>17.954</b>	4,8%
Germania	6.205	10.346		1.029	<b>17.579</b>	4,7%
Slovacchia	2.481	8.345	2.173	235	<b>13.234</b>	3,5%
Bulgaria	2.588	5.643	1.654	143	<b>10.028</b>	2,7%
Croazia	2.145	5.776	1.695	219	<b>9.836</b>	2,6%
Lituania	1.029	3.127	2.085	88	<b>6.329</b>	1,7%
Lettonia	736	2.573	1.424	55	<b>4.789</b>	1,3%
Slovenia	793	1.673	901	80	<b>3.446</b>	0,9%
Estonia	492	1.651	1.075	51	<b>3.269</b>	0,9%
Belgio	1.177	1.158		405	<b>2.739</b>	0,7%
Svezia	946	1.121		333	<b>2.400</b>	0,6%
Finlandia	725	944		129	<b>1.798</b>	0,5%
Olanda	552	673		392	<b>1.616</b>	0,4%
Austria	510	695		229	<b>1.434</b>	0,4%
Irlanda	579	450		190	<b>1.219</b>	0,3%
Cipro	207	434	319	24	<b>984</b>	0,3%
Malta	91	345	219	14	<b>670</b>	0,2%
Danimarca	181	213		249	<b>643</b>	0,2%
Lussemburgo	21	21		30	<b>73</b>	0,0%
Assistenza Tecnica	349	737	153	29	<b>1.269</b>	
Interregionale				1.206	<b>1.206</b>	
Coop. Transnazionale	200				<b>200</b>	
Iniziativa Urbana		564			<b>564</b>	
<b>TOTALE</b>	<b>100.000</b>	<b>216.808</b>	<b>46.692</b>	<b>9.498</b>	<b>373.000</b>	
<b>% Fondo sul Totale</b>	<b>26,8%</b>	<b>58,1%</b>	<b>12,5%</b>	<b>2,5%</b>		

Fonte: Dipartimento politiche di Coesione – Presentazione sessione plenaria – 22 ottobre 2019

In un quadro di tagli alla Politica di coesione rispetto all'attuale periodo di programmazione, che si concentrano tuttavia principalmente sul Fondo di Coesione, la previsione di risorse per l'Italia è in aumento: si passa dai 33,7 miliardi di euro del 2014-20 ai 43,2 miliardi di euro del 2021-27 (oltre 38 miliardi a prezzi 2018).

L'intensità degli aiuti pro-capite per Paese evidenzia variazioni considerevoli rispetto alla programmazione 2014-20. L'Italia vede un aumento di 5 punti percentuali dell'intensità degli aiuti Pro-Capite rispetto al 2014-2020.

**Grafico 1 - Variazione % dell'intensità di aiuto pro-capite rispetto alla programmazione 2014-2020**



Fonte: Commissione Europea

Nella proposta della Commissione viene abbassato il tasso di cofinanziamento europeo, che scende dal 50% al 40% per le Regioni più sviluppate<sup>3</sup>, dal 60% al 55% per le Regioni in transizione<sup>4</sup> e dall'85% al 70% per le Regioni meno sviluppate<sup>5</sup>.

Per quanto riguarda la Politica Agricola Comune (PAC) nel 2021-27 l'Italia subirebbe una riduzione di circa 4,7 miliardi di euro rispetto agli oltre 41 miliardi della PAC 2014-2020, pertanto avrebbe una dotazione complessiva di circa 36,3 miliardi di euro a prezzi correnti e di circa 32,3 miliardi di euro a prezzi costanti. In particolare, per le politiche di sviluppo rurale si passerebbe dagli attuali 10,4 miliardi di euro a 7,9 miliardi con una riduzione di oltre 2,5 miliardi pari (- 24%).

<sup>3</sup> In Italia per il 2021-27 appartengono alla categoria delle Regioni più sviluppate: Lazio, Toscana, Emilia-Romagna, Liguria, Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Provincia Autonoma di Trento, Provincia Autonoma di Bolzano. La previsione di un cofinanziamento nazionale pari al 60% se confermata genererà una notevole pressione sui bilanci regionali, laddove fossero chiamati a concorrervi per una quota pari al 30% come avviene nell'attuale periodo di programmazione.

<sup>4</sup> Abruzzo, cui si aggiungono Marche e Umbria che nel 2014-20 erano nella categoria delle Regioni più sviluppate

<sup>5</sup> Sicilia, Calabria, Campania, Puglia, Basilicata, cui si aggiungono Sardegna e Molise che nel 2014-20 erano nella categoria delle Regioni in transizione

Per quanto riguarda il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) per il periodo 2021-2027, l'Italia potrebbe perdere circa 19 milioni di euro a prezzi correnti, una riduzione del 3,5% rispetto all'attuale programmazione. Complessivamente all'Italia dovrebbero andare circa 518 milioni di euro, mentre nel periodo 2014-2020 la dotazione supera i 537 milioni di euro.

Il negoziato sul bilancio è però tuttora in corso e le cifre sono destinate a cambiare prima dell'approvazione finale. In base agli ultimi documenti circolati, il Consiglio europeo potrebbe proporre un ulteriore abbassamento delle risorse complessive all'1,07% del reddito nazionale lordo, con riduzione della voce coesione di 9 miliardi di euro. Allo stato attuale, tenuto conto del cofinanziamento nazionale e regionale la prospettiva è comunque per un aumento delle risorse complessive destinate alla politica di coesione 2021-27 nel nostro paese nel settennio, una opportunità per la crescita e la coesione, una sfida per le amministrazioni regionali e centrali coinvolte nella programmazione e attuazione e per i rispettivi bilanci.

Per contro si prospetta una significativa riduzione delle risorse per le politiche di sviluppo rurale (FEASR) con il rischio di perdita di ruolo da parte delle Regioni se passa l'ipotesi adozione del solo Piano strategico nazionale.

### **1.3 Politica di Coesione 2021-27: priorità e novità della programmazione**

Le proposte dei regolamenti della Politica di Coesione 2021-27 sono sostanzialmente in continuità con la programmazione 2014-20: gli attuali undici obiettivi tematici vengono riorganizzati in cinque obiettivi strategici:

1. **Un'Europa più intelligente** attraverso la promozione di una trasformazione economica innovativa e intelligente;
2. **Un'Europa più verde** e a basse emissioni 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 gestione e prevenzione dei rischi;
3. **Un'Europa più connessa** attraverso il rafforzamento della mobilità e della connettività regionale alle TIC;
4. **Un'Europa più sociale** attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali;
5. **Un'Europa più vicina ai cittadini** attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali.

**Figura 2 – I 5 Obiettivi di Policy della Politica di Coesione 2021-27**



La principale novità è rappresentata dal nuovo obiettivo 5 - **Europa più vicina ai cittadini** espressamente dedicato allo sviluppo dei territori, in particolare nelle aree urbane metropolitane, nelle aree urbane intermedie, nelle aree rurali (interne) e costiere, attraverso strumenti territoriali per il finanziamento di strategie integrate di sviluppo locale.

Una ulteriore novità è la riforma della Cooperazione territoriale europea (CTE) in più stretta connessione con le strategie macroregionali (ad esempio EUSAIR), e con la previsione di una nuova componente dedicata al sostegno di investimenti interregionali per l'innovazione - sul modello della rete europea Vanguard – che, sulla base delle ultime informazioni del negoziato in corso, potrebbe essere a cavallo tra programmazione FESR mainstream e cooperazione territoriale europea.

La proposta della Commissione prevede una concentrazione minima delle risorse del FESR pari, per l'Italia, al 45% a livello nazionale sull'Obiettivo 1 e del 30% sull'Obiettivo 2.

La programmazione a livello di Stato membro viene realizzata attraverso l'**Accordo di partenariato**, che sarà semplificato, con l'indicazione degli obiettivi strategici selezionati e dei risultati attesi ed il concorso di ciascun Fondo al loro perseguimento, tenendo presenti tutti e sette i fondi a gestione concorrente assoggettati al Regolamento sulle disposizioni comuni: quindi, per l'Italia, oltre al FESR, al FSE+ e al FEAMP, anche il Fondo Asilo e migrazione (FAMI), lo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti (BMVI) e il Fondo per la Sicurezza interna (ISF). Nell'Accordo sarà indicata anche la ripartizione delle risorse per categorie di regioni e l'elenco dei programmi, nazionali e regionali, con relativa dotazione finanziaria e cofinanziamento. I programmi dovranno essere predisposti entro tre mesi dalla presentazione dell'accordo stesso e potranno essere anche multifondo. Anche i programmi di Cooperazione territoriale europea saranno elencati nell'Accordo

di Partenariato. La prima bozza di Accordo e di programmi operativi è stata chiesta dalla Commissione europea per aprile 2020.

La programmazione 2021-2027 dei Fondi europei avrà un collegamento più stretto con il **Semestre Europeo**: la programmazione dovrà tener conto delle raccomandazioni specifiche per paese formulate dal Consiglio. Le “Condizionalità ex ante” del periodo 2014-2020 saranno sostituite dalle “Condizioni abilitanti”, (circa una ventina), più concentrate sugli obiettivi del fondo interessato e saranno monitorate e applicate durante tutto il periodo. Sono previste quattro precondizioni “orizzontali”: il rispetto delle regole sugli appalti pubblici, degli aiuti di Stato, l’applicazione della Carta dei diritti fondamentali della UE e della Convenzione Onu sulle persone disabili.

Il nuovo quadro regolamentare per il 2021-2027 prevede infine il **ritorno alla regola “n+2”** per il disimpegno automatico, che sostituisce la regola “n+3”.

Su buona parte delle proposte della Commissione è stato raggiunto un primo accordo in seno al Consiglio europeo, mentre il Parlamento ha votato in plenaria una risoluzione a ottobre 2019, confermando la posizione del precedente Parlamento di ottobre 2018 che chiedeva un aumento dello stanziamento complessivo al 1,3% del RNL a 27 e rifiutando l’approvazione del QFP 2021-2027 laddove il sistema di entrate basato su risorse proprie non venga riformato<sup>6</sup>. Attualmente il negoziato in Consiglio è in corso sui temi dei tassi di cofinanziamento, con diversi paesi che chiedono un ripristino dei tassi dell’attuale periodo di programmazione, sulla regola del disimpegno, con la richiesta di mantenimento della regola n+3 o perlomeno di un passaggio graduale dalla regola n+2 alla n+3 e sulle regole di concentrazione tematica, con la proposta di maggiore flessibilità per investire le risorse in relazione agli specifici fabbisogni territoriali ed ove vi è sufficiente capacità di assorbimento e di applicazione della regola a livello di categoria di regioni. L’approvazione definitiva del bilancio e dei regolamenti di spesa è prevista per il primo semestre 2020.

#### **1.4 Le priorità d’investimento per l’Italia: il Country Report e gli esiti dei tavoli di confronto partenariale**

L’Allegato D alla Relazione per paese relativa all’Italia 2019 (Country report) nell’ambito del Semestre europeo delinea le sfide e i fabbisogni che il Paese deve affrontare e le priorità sulle quali, secondo la Commissione, dovrebbe concentrare la spesa dei fondi strutturali europei 2021-2027.

Nell’ambito di **ricerca e innovazione**, la UE chiede all’Italia di far crescere il numero e le dimensioni delle imprese innovative nei settori ad alta intensità di conoscenza e con elevato potenziale di crescita; promuovere gli scambi di conoscenze tra enti di ricerca e i settori produttivi, in particolare le PMI, attraverso partnership e formazione, ma anche di promuovere la digitalizzazione di cittadini, imprese e amministrazioni pubbliche.

---

<sup>6</sup> Sulla parte delle entrate di bilancio il parlamento UE l’introduzione di un nuovo sistema semplificato di risorse proprie che riduca i contributi diretti degli Stati membri. Tra le proposte imposta sulle società e sulle transazioni finanziarie, tassazione dei servizi digitali, sistema di scambio delle quote di emissione, plastic tax ecc.

In materia di **clima ed energia** si suggeriscono investimenti volti a migliorare l'efficienza energetica e a promuovere le fonti energetiche rinnovabili, puntando su una vasta opera di ristrutturazione del patrimonio immobiliare pubblico. Sono inoltre considerati prioritari investimenti volti ad aumentare la resilienza idrogeologica e sismica nonché a realizzare infrastrutture verdi finalizzate al ripristino dell'ecosistema nelle aree urbane più vulnerabili ai cambiamenti climatici e all'inquinamento atmosferico.

In tema di **connettività**, si insiste sulla necessità di completare la realizzazione della rete a Banda ultra larga (BUL), mentre per i trasporti si sottolinea la necessità di completare le linee ferroviarie che fanno parte della Rete di trasporto trans-europea (Ten-T) e di puntare sulla multimodalità.

Prioritari, nel campo dei **diritti sociali**, sono considerati gli investimenti che migliorino l'accesso al mercato del lavoro (in particolare per donne e giovani) e che aumentino la qualità del sistema di istruzione e formazione. Inoltre, poiché la percentuale di persone a rischio di povertà e di esclusione sociale resta tra le più elevate dell'UE, si ritengono indispensabili investimenti su servizi sociali e infrastrutture di elevata qualità e accessibili.

Infine, vista l'ampia diversità geografica che contraddistingue l'Italia, si ritengono necessarie "**strategie territoriali** attuate in sinergia con gli altri obiettivi di policy, con il fine primario di promuovere lo sviluppo economico e sociale delle zone più colpite dalla povertà". Si sottolinea inoltre la necessità di investire sul patrimonio culturale e di sostenere le imprese che operano nel settore.

Da queste indicazioni e dalle proposte di regolamenti riferiti alla Politica di coesione 2021-2027 ha preso avvio il confronto promosso dal Dipartimento politiche di Coesione, affiancato dalle Amministrazioni centrali competenti per ciascuna policy e dalle Regioni<sup>7</sup> con il partenariato istituzionale ed economico-sociale, per la definizione delle priorità da inserire nell'Accordo di partenariato. Sono stati attivati **5 tavoli di lavoro**, uno per ogni obiettivo di policy, incrociati con **quattro temi "unificanti"**: 1) Lavoro di qualità; 2) Territorio e risorse naturali per le generazioni future; 3) Omogeneità e qualità dei servizi per i cittadini; 4) Cultura come veicolo e spazio di coesione.

Dal confronto partenariale sono emerse alcune indicazioni trasversali "di metodo" e le principali priorità dal punto di vista del partenariato. Per quanto riguarda il **metodo** è condivisa la necessità di dare **continuità** alle misure in corso che hanno dimostrato la propria efficacia e di fare tesoro delle esperienze di attuazione e delle evidenze dalle valutazioni allo scopo di semplificare, velocizzare e possibilmente "anticipare" la programmazione. La continuità di alcune misure è la prima forma di semplificazione: orizzonti di finanziamento pluriennali per linee di intervento che funzionano. Altra indicazione ampiamente condivisa è l'esigenza di definizione di tempistiche certe delle procedure poiché la prevedibilità nel tempo delle tappe di attuazione contribuisce all'addizionalità degli incentivi per le imprese così come alla continuità del commitment delle coalizioni locali negli strumenti integrati territoriali. Infine, il partenariato ha chiesto un maggior

---

<sup>7</sup> La Regione Emilia-Romagna partecipa a tutti i tavoli e co-coordina insieme alla Regione Basilicata il tavolo 5 – Un'Europa più vicina ai cittadini.

coordinamento fra interventi nazionali e regionali per evitare sovrapposizioni e massimizzare l'efficacia e la sinergia.

Sinteticamente, per quanto riguarda le priorità per ciascun tavolo, sono emerse le seguenti indicazioni:

**Obiettivo di Policy 1 Un'Europa più intelligente** - le priorità sono collegate ai territori smart, al rafforzamento dell'innovazione delle PMI, all'upgrading tecnologico delle micro-imprese, alla ricerca collaborativa, alla diffusione di servizi avanzati per l'innovazione, alla digitalizzazione, anche della P.A perché crea condizioni di contesto favorevoli per imprese e cittadini e abilita ulteriore innovazione, al lavoro di qualità. Serve una definizione ampia di innovazione per allargare la platea delle imprese che entrano nel circuito degli investimenti innovativi e per indurre i sistemi imprenditoriali a produrre anche altre esternalità positive, sociali e ambientali.

**Obiettivo di Policy 2 Un'Europa più verde** - è fondamentale mantenere il raccordo con il FEASR. In ambito energia le priorità sono l'efficienza energetica – anche in sinergia con interventi di messa in sicurezza antisismica del patrimonio edilizio pubblico e degli impianti produttivi, le reti intelligenti e i sistemi di accumulo di energia rinnovabile. In ambito clima e prevenzione del rischio le priorità sono legate al contrasto all'erosione costiera, alla prevenzione di frane e alluvioni, al rafforzamento delle infrastrutture verdi, anche in ambito urbano. Importante il raccordo con il *Prioritized Action Framework* (PAF) per la conservazione e la tutela degli habitat, nonché il tema delle risorse idriche. Si tratta di un Obiettivo di Policy che è molto correlato alle priorità dell'OP 4 (sviluppare competenze in ambito di Green) e dell'OP3 per la mobilità sostenibile.

**Obiettivo di Policy 3 Un'Europa più connessa** - sul tema mobilità e trasporti è importante rafforzare il coordinamento con il Fondo Sviluppo e Coesione. Le proiezioni finanziarie fanno pensare che ci saranno meno risorse rispetto alla programmazione 14-20, anche per rispettare le soglie di concentrazione dei nuovi regolamenti, pertanto diventa strategico definire il perimetro degli interventi perseguibili. La mobilità sostenibile potrebbe rientrare tra gli ambiti di intervento dell'OP2 e le infrastrutture digitali in OP 1 (completamento aree grigie). Le priorità in OP 3 si concentrerebbero quindi sul completamento delle reti TEN-T, l'ultimo miglio della rete centrale (Core Network)<sup>8</sup>, le aree ZES (Zone Economiche Speciali). In coerenza con la macrostrategia EUSAIR si dovrebbero prevedere interventi per rafforzare i corridoi scandinavo-Mediterraneo e Baltico-Adriatico.

**Obiettivo di policy 4 Un'Europa più sociale** – emerge con chiarezza l'importanza di assicurare l'integrazione tra FSE e FESR, tra interventi immateriali e materiali, specie in ambito istruzione e nelle misure di inclusione e contrasto alla povertà. Importante l'approccio di rete nei servizi e la valorizzazione dell'innovazione sociale. Prioritari in ambito occupazione le misure per i giovani e per le donne, che vanno accompagnate con misure per la conciliazione ad ampio spettro. Efficacia e necessità di proseguire nel ciclo di programmazione 21-27 i sistemi automatici di incentivo all'occupazione, che si sono dimostrati efficaci se strutturali.

---

<sup>8</sup> I corridoi Europei sono 9, 4 riguardano l'Italia e 3 passano per l'Emilia-Romagna, in particolare Bologna e Ravenna

**Obiettivo di Policy 5 Un’Europa più vicina ai cittadini** - si auspica di dare continuità alle coalizioni nate dalla programmazione 14-20, anche per valorizzare il forte investimento fatto (su organismi intermedi per l’agenda urbana e su coalizioni e governance per la Strategia nazionale aree interne). Occorre identificare il prima possibile i territori target da sostenere, auspicabilmente già in fase di programmazione per procedere a sviluppare le strategie territoriali. Occorre semplificare le procedure costruendo un quadro di riferimento unitario: strumenti, processo, tempistiche. Le strategie devono essere attuate attingendo nei programmi anche agli altri obiettivi di policy e alle risorse ordinarie. Ambiti privilegiati di intervento: servizi ai cittadini (inclusione), cultura, digitale come strumento di anticipazione, green economy, filiere locali per mobilitare lavoro di qualità radicato nei territori.

I documenti di sintesi prodotti dai tavoli saranno utilizzati nelle fasi successive di preparazione dell’Accordo di Partenariato, la cui prima bozza come si è detto è attesa dalla Commissione europea ad aprile 2020.

### **1.5 La Politica agricola comune**

Per la Politica agricola comune, le proposte di regolamenti della Commissione pongono l’attenzione sulla verifica dei risultati da raggiungere, indicando la semplificazione del quadro normativo a livello europeo e lasciando agli Stati membri la responsabilità di completare il quadro di riferimento e la definizione degli obiettivi da perseguire nel rispetto di regole comuni stabilite dall’UE. In tal prospettiva, in nome di una presunta semplificazione, la nuova PAC vira verso una decisa rinazionalizzazione della politica agricola. Il nuovo modello di governance prevede che gli stati membri redigano un proprio Piano Strategico Nazionale attraverso cui dare attuazione ai 9 obiettivi comuni della PAC stabiliti a livello europeo. Ogni Piano Strategico Nazionale sarà approvato dalla Commissione e dovrà scegliere e declinare alle specificità “locali” un set di misure definite dalla stessa Commissione, la quale valuterà poi i risultati sulla base di indicatori di performance annuali.

La struttura degli obiettivi conferma di fatto le linee di intervento tradizionali della PAC, con la novità di integrare per la prima volta gli strumenti di programmazione del I e del II pilastro.

Gli obiettivi generali della PAC sono:

1. promuovere un settore agricolo intelligente, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare;
2. rafforzare la tutela dell’ambiente e l’azione per il clima e contribuire al raggiungimento degli obiettivi in materia di ambiente e clima dell’Unione;
3. rafforzare il tessuto socioeconomico delle aree rurali.

Il quadro è completato da un obiettivo trasversale “di ammodernamento del settore promuovendo e condividendo conoscenze, innovazioni e processi di digitalizzazione nell’agricoltura e nelle aree rurali e incoraggiandone l’utilizzo”.

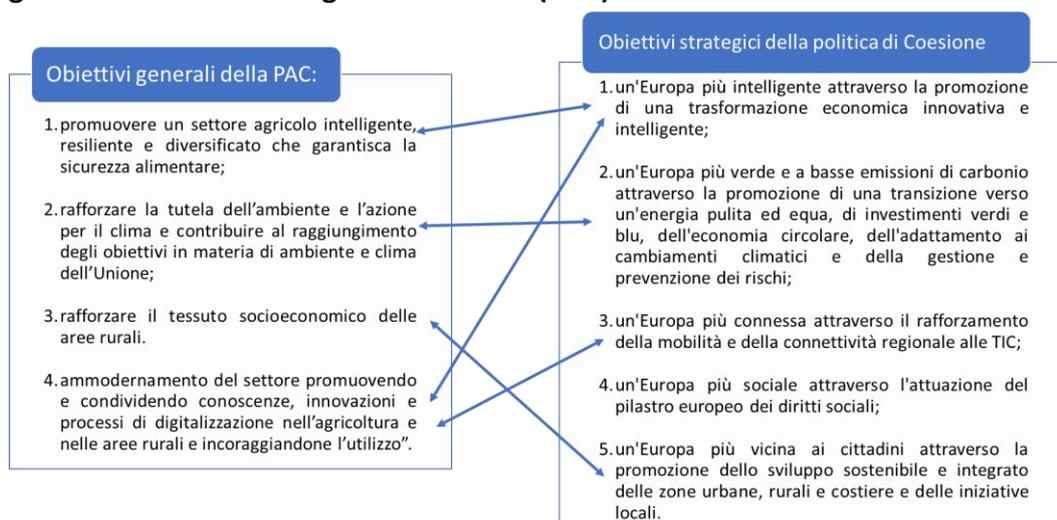
La declinazione del quadro strategico della nuova PAC prevede anche nove obiettivi specifici di seguito riportati:

1. Sostenere un reddito agricolo sufficiente e la resilienza in tutta l'Unione per rafforzare la sicurezza alimentare;
2. Migliorare l'orientamento al mercato e aumentare la competitività, compresa una maggiore attenzione alla ricerca, alla tecnologia e alla digitalizzazione;
3. Migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore;
4. Contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento a essi, come pure all'energia sostenibile;
5. Promuovere lo sviluppo sostenibile e un'efficiente gestione delle risorse naturali, come l'acqua, il suolo e l'aria;
6. Contribuire alla tutela della biodiversità, migliorare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e i paesaggi;
7. Attirare i giovani agricoltori e facilitare lo sviluppo imprenditoriale nelle aree rurali;
8. Promuovere l'occupazione, la crescita, l'inclusione sociale e lo sviluppo locale nelle aree rurali, comprese la bioeconomia e la silvicoltura sostenibile;
9. Migliorare la risposta dell'agricoltura dell'UE alle esigenze della società in materia di alimentazione e salute, compresi alimenti sani, nutrienti e sostenibili, sprechi alimentari e benessere degli animali.

Altra novità rilevante del prossimo periodo di programmazione è la non inclusione delle politiche di sviluppo rurale nell'ambito delle regole comuni e degli strumenti programmatici della politica di coesione. A partire dal 2021 tali politiche non saranno più inserite nell'Accordo di Partenariato, ma verranno attuate, nella cornice del Piano strategico nazionale della PAC (al momento strumento unico di programmazione di livello nazionale previsto dalle norme comunitarie) in modo complementare alle politiche di coesione.

Nello schema che segue si propone un quadro di raccordo tra gli obiettivi strategici della politica di coesione e gli obiettivi generali della PAC.

**Figura 3 – Schema di raccordo tra gli obiettivi strategici della politica di coesione e gli obiettivi generali della Politica Agricola Comune (PAC)**



## 1.6 Posizioni e contributi della Regione Emilia-Romagna al negoziato per la programmazione della politica di coesione 2021-27

La Regione ha partecipato sin dalle prime fasi al dibattito sulla programmazione post 2020 e successivamente al negoziato sulle proposte regolamentali legate al quadro finanziario pluriennale, con posizioni proprie o partecipando a coalizioni ed alleanze più ampie.

A seguito della pubblicazione del Libro bianco sul futuro dell'Europa e sulla via da seguire, presentato dalla Commissione europea il 1° marzo 2017 che delineava cinque possibili scenari per l'evoluzione dell'Unione europea, è stata elaborata una posizione condivisa tra le Regioni italiane e approvata in Conferenza delle Regioni ad aprile 2017. Il documento è stato il punto di partenza per l'elaborazione della posizione del Governo approvata in Conferenza Stato-Regioni a novembre 2017.

La Regione ha comunque elaborato una propria posizione “La Politica di Coesione che serve all'Europa” che contiene riflessioni e proposte di merito in una visione non localistica di una Politica considerata fondamentale per la costruzione europea.

Il documento riconosce che la Politica di coesione ha dimostrato di contribuire alla resilienza dell'economia UE, accompagnando la transizione dei territori verso mutamenti dei parametri tecnologici e la costruzione di “*capabilities*” di sistema, e permettendo allo stesso tempo alle economie locali di mantenere le porte aperte al commercio internazionale con partner strategici. Ribadisce inoltre che le prospettive di crescita per l'Europa dipendono dalla capacità di valorizzare gli asset territoriali e di costruire e rafforzare “dal basso” i vantaggi competitivi dei sistemi economici locali, attraverso politiche di sviluppo regionale “*comprehensive*”. Questo approccio di tipo olistico favorisce il riposizionamento competitivo dei territori anche su scala globale. Avanza infine l'idea di utilizzare a pieno le possibilità offerte da una politica per tutte le regioni d'Europa per intraprendere nuovi percorsi per costruire strategie di sviluppo interregionali, lungo le catene del valore, secondo l'approccio delle complementarità intelligenti. Si può partire dalle migliori esperienze in ambito Cooperazione territoriale europea per sperimentare modalità di cooperazione tra regioni, sia nella definizione e attuazione di strategie di sviluppo sia nel superamento di criticità e debolezze, anche di natura amministrativa. Il documento difende in modo inequivocabile la dimensione regionale della programmazione e territoriale nell'attuazione. L'esperienza dimostra infatti che per massimizzare l'impatto della politica di coesione siano necessari una conoscenza approfondita dei territori e delle dinamiche socio-economiche che li caratterizzano ed un coinvolgimento forte degli enti locali e delle regioni. Il rafforzamento di una governance condivisa multilivello sia in fase di programmazione che di attuazione dei programmi risulta essenziale, così come il mantenimento di quell'approccio *place-based* che a nostro avviso rappresenta il principale valore aggiunto della Politica di Coesione.

Il documento è stato la base per la partecipazione al dibattito in sede nazionale ed europea – a partire dal Forum europeo per la coesione di giugno 2017 – ed è stato condiviso con il Patto per il lavoro e discusso in diverse occasioni formali e informali, incluso un Forum di discussione regionale organizzato dal Parlamento europeo e ospitato dalla Regione a Bologna a settembre 2017.

Nei mesi successivi, in un contesto non particolarmente favorevole alla coesione europea e al mantenimento di una politica regionale forte e omogenea alla scala europea, la Regione ha lavorato intensamente alla costruzione di alleanze con i propri partner consolidati (Lower Austria, Assia, Nuova Aquitania e Wielkopolska con cui è stata presentata una dichiarazione congiunta alla Commissaria EU alla Politica regionale e urbana) con le reti europee a cui aderiamo (posizione comune della Conferenza delle regioni periferiche e marittime e adesione all'Alleanza per la coesione promossa dal Comitato delle Regioni).

A valle della prima Comunicazione della Commissione UE del 14 febbraio 2018 sul futuro Quadro finanziario pluriennale, che ancora una volta paventava l'ipotesi di una drastica riduzione di risorse per le politiche consolidate a gestione condivisa e il ritorno a una politica di coesione limitata alle sole regioni meno sviluppate, la Regione ha ribadito la propria posizione partecipando alla consultazione pubblica sui Fondi europei nel settore della coesione e negli altri settori di interesse regionale.

Le posizioni, sempre condivise con il Patto per il lavoro, sono state presentate anche pubblicamente in occasione del convegno "La Politica di Coesione per il futuro d'Europa" organizzato il 27 marzo 2018.

Il negoziato sulla programmazione 2021-27 si è aperto formalmente con la pubblicazione da parte della Commissione delle proposte regolamentari relative al Quadro finanziario pluriennale e dei diversi programmi di spesa.

Oltre alla prosecuzione delle attività di sensibilizzazione e di pressione politica, in particolare in sede politica attraverso le proprie reti, i partenariati con regioni europee, e i canali istituzionali direttamente rivolti alla Rappresentanza Permanente presso l'UE, al Comitato delle Regioni e al Parlamento europeo (con specifiche richieste di emendamenti), la Regione ha elaborato il proprio contributo al negoziato, condiviso con il partenariato e approvato dall'Assemblea legislativa con le Risoluzioni n. 7209/2018 sul pacchetto di proposte collegate al Quadro Finanziario Pluriennale 2021-27 e n. 7210/2018 sul pacchetto di proposte di regolamenti relativi alla Politica di coesione.

In estrema sintesi, la posizione espressa dal sistema regionale contiene i seguenti punti:

- insoddisfazione per una proposta di Quadro finanziario pluriennale «a somma zero» priva di ambizioni (che taglia alle politiche consolidate a gestione condivise per destinare risorse alle nuove priorità politiche dell'Unione, a prescindere da considerazioni di merito) e non ancorata a una strategia di sviluppo Europea chiara di lungo periodo (sul modello della strategia Europa 2020);
- contrarietà ai tagli per Politica di coesione e Politica agricola comune (in particolare il pilastro per lo sviluppo rurale) che hanno il maggiore impatto territoriale e che, grazie alla gestione condivisa a livello regionale sono anche le politiche che «avvicinano» maggiormente l'Europa ai cittadini;

- contrarietà alla riduzione dei tassi di co-finanziamento europei nei programmi a gestione condivisa, al fine di mantenere inalterato il livello complessivo degli investimenti aumentando però il peso sui bilanci nazionali e regionali;
- contrarietà a qualunque tentativo di accentramento delle decisioni a Bruxelles o di rinazionalizzazione delle politiche, ma sostegno a una governance multilivello centrata sui livelli di governo più adeguati in linea con il principio di sussidiarietà;
- dubbi sul ruolo e sulla concreta attuazione del nuovo Programma di supporto alle riforme che affianca la Politica di coesione con una dotazione di 25 miliardi di euro dentro la stessa rubrica, e in particolare sul rapporto tra questo strumento e il contributo richiesto alla Politica di coesione (in particolare FSE) a favore delle riforme strutturali;
- positivo accoglimento dell'aumento delle risorse per il programma Erasmus, il consolidamento di Orizzonte Europa e l'introduzione di un nuovo programma Europa digitale, che possono essere validi complementi delle politiche regionali nel campo dell'innovazione, della trasformazione digitale e per il capitale umano e i giovani.

Nei mesi più recenti, in vista dell'avvio del negoziato nazionale è stata elaborata insieme alle altre Regioni un posizionamento sul Futuro della Politica di coesione approvato dalla Conferenza delle Regioni a febbraio 2019.

A marzo è stato avviato il percorso partenariale per la preparazione dell'Accordo di partenariato italiano, sopra descritto, nell'ambito del quale la Regione ha inviato contributi relativi a ciascun Obiettivo strategico, e nell'ambito del coordinamento strategico delle Regioni sua Cooperazione territoriale europea anche documenti sul contributo della CTE al raggiungimento dei cinque Obiettivi.

Con l'**incontro del Patto per il lavoro del 20 settembre 2019**, in cui la Regione ha condiviso lo stato dell'arte del negoziato e i diversi firmatari hanno presentato le proprie istanze e priorità, è partito il percorso per l'elaborazione della strategia regionale unitaria per la programmazione delle politiche europee di sviluppo per il periodo 2021-27.

### **1.7 Posizioni e contributi della Regione Emilia-Romagna al negoziato sulla riforma della PAC post 2020**

Dal 1962 la **Politica agricola comune** ha subito numerose ed anche radicali modifiche finalizzate alla messa a disposizione del settore di strategie e strumenti innovativi per affrontare le "nuove sfide", quali il contrasto al cambiamento climatico, la tutela dell'ambiente e il presidio del territorio, il sostegno alla tenuta ed allo sviluppo delle comunità rurali, la sicurezza alimentare, la fornitura di servizi eco-sistemici, il sostegno alla innovazione.

Si è trattato di un indubbio salto di qualità che ha ampliato notevolmente il raggio d'azione delle aziende agricole al quale non ha tuttavia fatto seguito una crescita proporzionale delle risorse del bilancio la cui incidenza sul totale del budget europeo, al contrario, è passata dal 74% al 38% del periodo 2014 – 2020.

Come già illustrato la proposta di bilancio per il periodo 2021 – 2027 presentata dalla Commissione prevede una ulteriore riduzione, sia in termini assoluti che relativi, degli stanziamenti per la PAC.

Di fatto la PAC, in assenza di un incremento del budget complessivo della UE, funge da salvadanaio e viene tagliata per finanziare altri programmi quando allo stesso tempo le viene richiesto di estendere il proprio campo di azione e di raggiungere vecchi e nuovi obiettivi sempre più sfidanti. Un principio non accettabile che deve portare a rimettere in discussione anche lo stanziamento complessivo del budget UE.

Le proposte di regolamenti della Commissione tendono a marginalizzare per non dire ad azzerare il ruolo e l'autonomia delle Regioni nella gestione della PAC. In nome della semplificazione e del principio di sussidiarietà, la nuova PAC vira verso una decisa rinazionalizzazione della politica agricola lasciando, di fatto, alle Regioni un ruolo del tutto marginale di mera interlocuzione ed esecuzione di misure stabilite a livello nazionale.

Il nuovo modello di governance prevede infatti che gli Stati membri redigano un proprio Piano strategico nazionale attraverso cui attuare e raggiungere i 9 obiettivi comuni della PAC stabiliti a livello europeo. Ogni Piano strategico nazionale sarà approvato dalla Commissione e dovrà scegliere e declinare alle specificità "locali" un set di misure definite dalla stessa Commissione, la quale valuterà poi i risultati sulla base di indicatori di performance annuali.

In tale impianto gli Stati membri possono declinare con grande elasticità il livello degli aiuti e le tipologie di intervento nel rispetto di poche regole comuni. Ciò lascia spazio alla definizione di 27 politiche agricole differenti e rischia di segnare la fine della politica agricola europea come politica comune e di creare seri problemi di concorrenza interna tra i sistemi agricoli dei diversi Stati membri.

Inoltre, l'applicazione del *new delivery model* che sposta la verifica dell'attuazione dalla *compliance* alla *performance*, ovvero dal controllo sulle regole alla verifica dei risultati, impostato su verifiche annuali del livello medio degli aiuti erogati, può determinare perdite di risorse in caso di mancato raggiungimento dei target e rischia di livellare al ribasso obiettivi e interventi, portando verso una programmazione in cui nessuno oserà innovare o darsi obiettivi ambiziosi, cosa quanto mai necessaria per cogliere le sfide (competitività, efficienza sostenibilità, cambio clima ecc.).

Le Regioni italiane, che sono titolari per Costituzione e per legge delle funzioni in materia di agricoltura, sarebbero dunque chiamate a svolgere unicamente il ruolo marginale di "Organismo intermedio". Questo modello organizzativo attuato, ad esempio, per la gestione del FEAMP ha evidenziato numerosi problemi gestionali che si sono tradotti in ritardi significativi nell'avvio delle attività e in una serie di difficoltà operative in grado di depotenziare in modo significativo l'efficacia degli interventi.

Una eventuale riproposizione di questo schema organizzativo al FEASR, oltre a presentare evidenti profili di incostituzionalità, rischierebbe di disperdere, peraltro in una fase in cui diverse realtà stanno lavorando per costruire forme di "autonomia rafforzata", un patrimonio di esperienze

gestionali maturate nel corso degli anni, generando l'impossibilità di delineare lo sviluppo dei sistemi territoriali e di coglierne le specificità locali.

La piena applicazione del principio di sussidiarietà prospettata in sede comunitaria deve invece essere attuata fino ai livelli di governo più adeguati per le diverse politiche e non solo a livello di Stato membro; per questo le Regioni devono aumentare il proprio ruolo all'interno dei processi decisionali europei, garantendosi una maggiore partecipazione nella definizione delle priorità strategiche comunitarie e rivendicando la piena titolarità nella gestione delle politiche agricole con particolare riferimento al Secondo pilastro.

La Regione si è resa protagonista di numerose iniziative volte al proporre una ampia revisione della proposta di riforma della nuova Politica Agricola Comune nelle diverse sedi di confronto nazionale ed europeo, anche attraverso le reti di cui la Regione è partner, elaborando posizioni negoziali e proposte di emendative finalizzate a superare le forti criticità che caratterizzano le attuali proposte.

A **livello regionale** sono state adottate due Risoluzioni dell'Assemblea legislativa n. 7208, approvata nella seduta del 24 settembre 2018, e la n. 8117 - del 1° aprile 2019 che hanno sancito gli impegni assunti dalla Giunta regionale a difendere il ruolo regionale e gli interessi del sistema produttivo e territoriale regionale.

In **ambito nazionale** la Regione si è fatta promotrice di diverse iniziative che hanno portato alla definizione di un primo documento di posizionamento, corredato di specifici emendamenti alla parte dell'articolato relativa alla governance, che, pur riconoscendo l'importanza del Piano strategico nazionale, richiede la piena titolarità delle Regioni nella programmazione e gestione degli interventi della PAC di rilevanza territoriale e in special modo dello sviluppo rurale, approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle autonomie locali il 18 ottobre 2018.

Successivamente le attività hanno portato alla definizione di documenti emendativi in tutte le fasi dell'iter negoziale della proposta di riforma, (Comitato delle Regioni europee, Parlamento europeo, Consiglio europeo). Da ultimo è stato approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle autonomie locali del 17 aprile 2019 un articolato documento di posizionamento, corredato da emendamenti, finalizzato a fornire al Governo nazionale una base negoziale comune per il confronto con la Commissione europea e gli altri Stati membri nell'ambito del Consiglio europeo.

Sul **piano europeo** si è lavorato sia all'interno delle consolidate reti di Regioni a cui l'Emilia-Romagna è associata da tempo (AREPO e AREFLH) sia attraverso la coalizione delle principali regioni agricole Europee AGRIREGIONS, costituitasi proprio nel 2018 per sostenere e tutelare le specificità delle agricolture regionali nella nuova PAC.

Con AREPO e AREFLH, nel luglio 2018, è stato approvato un documento di posizione comune e sono stati sviluppati e promossi presso i parlamentari europei membri della Commissione Agricoltura del Parlamento Europeo (COMAGRI) una serie di emendamenti alle proposte della Commissione per le parti settoriali di rispettiva competenza ovvero la tutela dei prodotti a denominazione di origine per AREPO e l'OCM ortofrutta per AREFLH.

Nell'ambito della coalizione AGRIREGIONS ci si è invece concentrati nella formulazione di emendamenti riferiti, in particolare, al nuovo modello di governance con l'obiettivo di riconfermare, nel contesto del Piano strategico nazionale della PAC, il ruolo di autorità di gestione delle Regioni per lo sviluppo rurale.

Queste proposte emendative sono state illustrate ai parlamentari membri della COMAGRI nel corso dell'evento "*The role of European Regions in the future Common Agriculture Policy – capitalising on the benefits of regionalisation*" tenutosi il 03/10/2018 presso il Parlamento europeo a Strasburgo.

Il grande lavoro fatto a livello nazionale ed europeo ha prodotto risultati positivi come evidenziato dal recepimento di gran parte degli emendamenti proposti dalle Regioni italiane e dalle reti di regioni europee nel testo approvato a inizio aprile 2019 dalla Commissione Agricoltura del Parlamento europeo.

Nel giugno 2019, attraverso la coalizione Agriregions, è stato organizzato un incontro presso la Commissione europea con il gabinetto del Commissario all'agricoltura Hogan e i principali referenti tecnici della DG AGRI finalizzato ad illustrare la posizione delle Regioni della coalizione in particolare per quanto concerne il modello di governance della futura PAC e i piani regionali di intervento.

Tale posizione è stata poi consolidata in un *manifesto* che è stato sottoscritto da tutte le regioni della coalizione l'11/09/2019 a Rennes e successivamente trasmesso alla Commissione e ai nuovi componenti della Commissione Agricoltura del Parlamento europeo.

Infine, per rilanciare le proprie posizioni con il nuovo Parlamento europeo, le tre reti di regioni Agriregions, AREFLH e AREPO hanno organizzato il 17/10/2019 presso la sede della Regione a Bruxelles la conferenza "*Governance, Common Market Organisation and Geographical Indications in the new CAP post 2020*" nella quale sono intervenuti diversi parlamentari europei della COMAGRI, tra cui lo stesso presidente della Commissione, oltre ad una rappresentanza della presidenza finlandese del Consiglio UE.

Le proposte di regolamenti devono essere oggetto di profonde revisioni in quanto non consentono alcun adattamento delle scelte programmatiche alle specificità territoriali e settoriali e rischiano di appiattire gli interventi su livelli minimi comuni penalizzando, di conseguenza, i territori caratterizzati da modelli agricoli efficienti e avanzati che finirebbero per perdere l'opportunità di cogliere nuove sfide e di continuare a svolgere una importante funzione di traino dell'intero agroalimentare nazionale.

Si ritiene quindi necessario, rimarcare la necessità di:

- incrementare le **risorse** attualmente proposte per la PAC 2021-27, con particolare riferimento al secondo pilastro, senza il quale non sarebbe possibile rispondere ai molteplici obiettivi e sfide che alla stessa PAC vengono attribuiti;

- difendere e garantire il **ruolo** delle Regioni nella gestione e attuazione della PAC, in particolare nel secondo pilastro, senza il quale lo stesso obiettivo enunciato dalla Commissione, di una PAC più flessibile e adattata alle specificità territoriali, appare del tutto impraticabile;
- definire in modo concertato i contenuti della nuova *architettura verde* e degli *ecoschema* per il **clima** e l'**ambiente** e finalizzati a dare risposte alle nuove ambizioni ambientali richieste dalla Politica agricola comune.

## 2. IL POSIZIONAMENTO DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA RISPETTO AI TARGET EUROPEI

Nel 2010 con l'approvazione di Europa 2020 la Strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, l'Unione Europea ha fissato gli obiettivi e i target da raggiungere con il concorso di tutte le politiche comunitarie e dell'impegno degli Stati Membri e delle Regioni.

Gli obiettivi e i target di Europa 2020 sono stati assunti come guida anche per la Politica di coesione e presi come riferimento anche dalla Regione Emilia-Romagna per la sua programmazione 2014-20 e nel Patto per il lavoro.

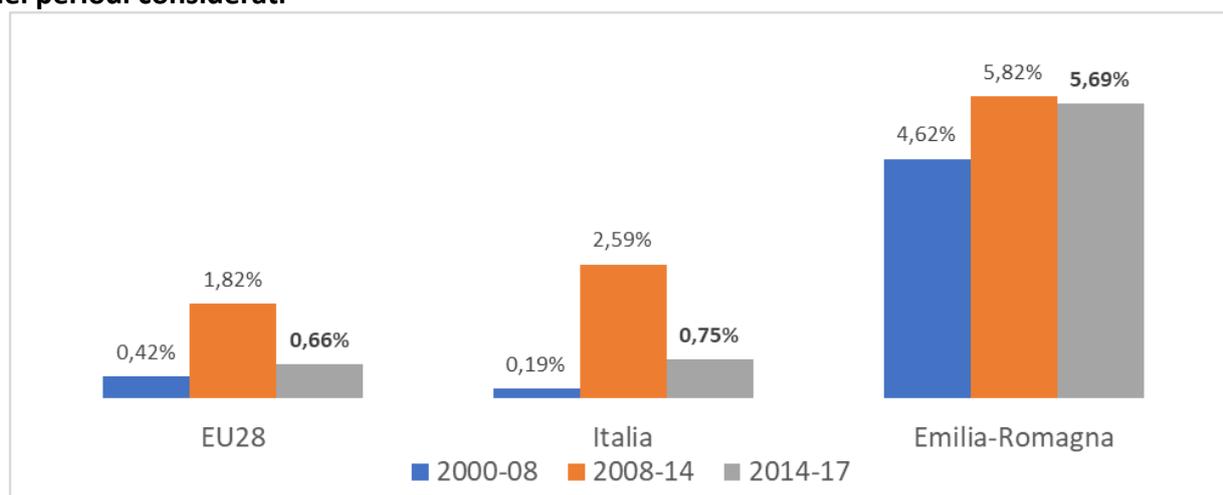
Questo capitolo sintetizza il posizionamento dell'Emilia-Romagna rispetto ai principali indicatori di Europa 2020, evidenziando sia il livello raggiunto sia la traiettoria evolutiva di lungo periodo e la performance degli ultimi anni.

Al fine di promuovere una crescita intelligente, attraverso lo sviluppo delle conoscenze e dell'innovazione, Europa 2020 fissa due importanti target:

- investire il 3% del prodotto interno lordo in ricerca e sviluppo;
- portare almeno al 40% il tasso dei giovani (30-34 anni) laureati.

Alla luce degli ultimi dati disponibili (2017) è chiaro che il target relativo agli investimenti in ricerca e sviluppo non potrà essere raggiunto. La media per l'Unione europea è ferma al 2,07%, mentre l'Emilia-Romagna ha raggiunto l'1,99%, il livello più alto mai registrato. Tra le regioni italiane, l'intensità di investimenti in R&S in Emilia-Romagna è seconda solo a quella del Piemonte (2,09% in calo rispetto agli anni passati) mentre la media italiana è ferma all'1,37%.

**Grafico 2 - Variazione della spesa in R&S sul PIL – tasso di variazione percentuale media annua nei periodi considerati**



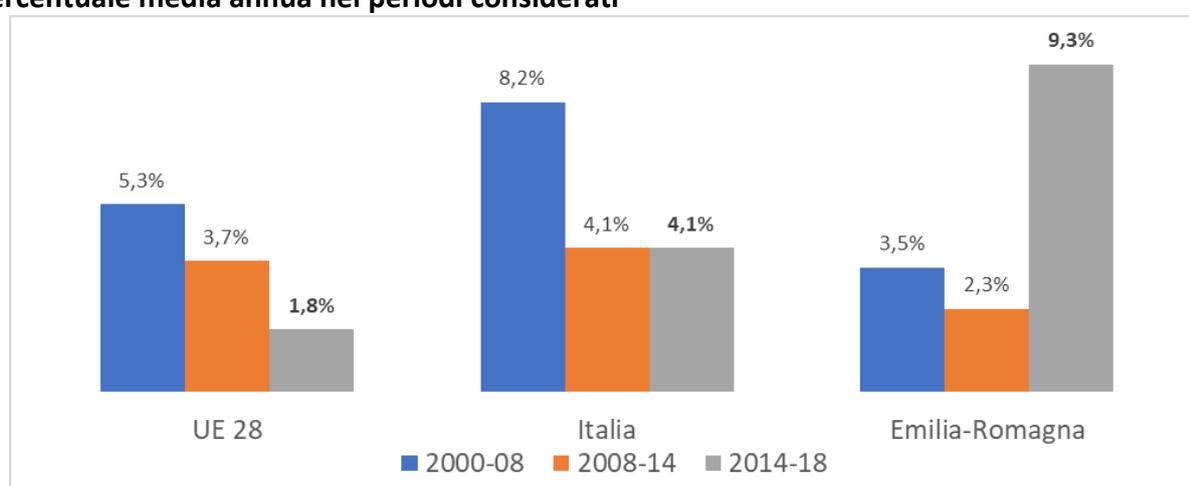
Fonte: Elaborazioni Nucleo valutazione e verifica degli investimenti pubblici dell'Emilia-Romagna su dati Eurostat

Il grafico mostra l'evoluzione dell'indicatore negli ultimi anni. È evidente come la performance sia stata nettamente migliore rispetto alla media europea e nazionale, in particolare nel corso del periodo di programmazione corrente in cui l'intensità di R&S è cresciuta mediamente del 5,7% ogni anno, a una velocità otto volte superiore rispetto agli altri. Continua quindi il percorso di

recupero del gap rispetto alle altre regioni europee ma restano sforzi importanti da fare per allinearsi ai livelli delle regioni leader con cui ci confrontiamo.

Il numero di giovani europei tra i 30 e i 34 anni con un titolo di studio universitario è invece costantemente cresciuto negli ultimi anni e nel 2018 è stato superato il target fissato al 2020 con una percentuale del 40,7% per l'Unione a 28 paesi. In Emilia-Romagna la percentuale nel 2018 è salita a 34,4% con un balzo notevole rispetto agli anni precedenti. Tra le regioni italiane, l'Emilia-Romagna mostra la seconda più alta percentuale di giovani laureati insieme al Friuli-Venezia Giulia e dopo la Provincia autonoma di Trento. La media nazionale invece, anche se in costante crescita, si ferma al 27,8%.

**Grafico 3 - Variazione della quota di giovani (30-34 anni) laureati – tasso di variazione percentuale media annua nei periodi considerati**



Fonte: Elaborazioni Nucleo valutazione e verifica degli investimenti pubblici dell'Emilia-Romagna su dati Eurostat

La performance della regione rispetto a questo indicatore è stata relativamente più debole della media italiana ed europea fino al 2014 con tassi di variazione relativamente contenuti. Al contrario, a partire dal 2014 la quota di giovani laureati è cresciuta velocemente in media del 9,3% ogni anno, al contrario del resto d'Europa dove il trend è rallentato. Se l'andamento degli ultimi anni dovesse proseguire allo stesso ritmo anche per i prossimi, l'Emilia-Romagna potrebbe raggiungere il target europeo del 40% al 2020.

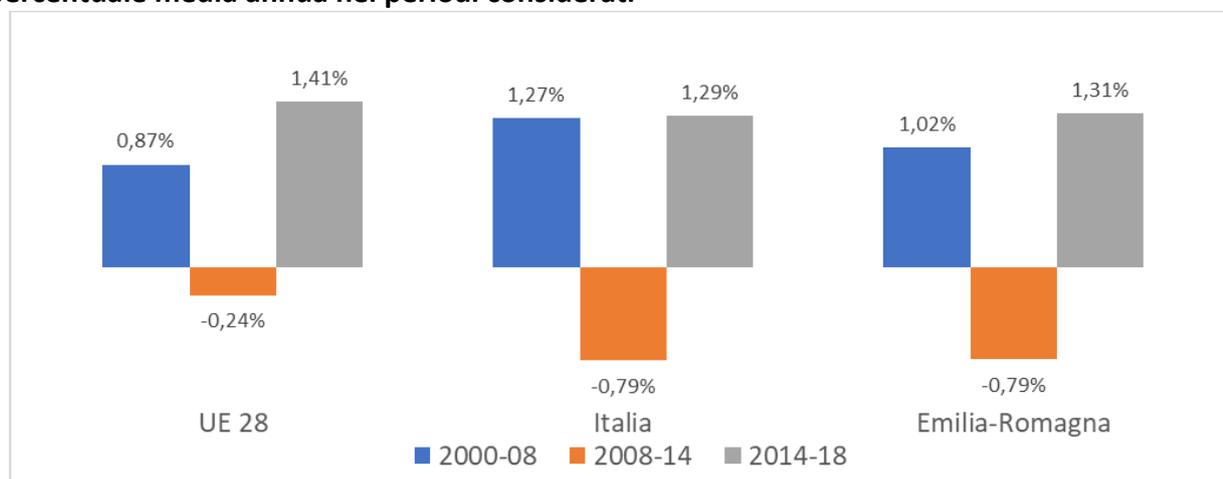
Al fine di promuovere una crescita inclusiva, volta a promuovere l'occupazione e la coesione sociale e territoriale, Europa 2020 fissa i target per tre indicatori chiave:

- portare almeno al 75% il tasso di occupazione delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni;
- ridurre il tasso di abbandono scolastico a meno del 10%;
- ridurre di 20 milioni il numero delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale.

Il target relativo al tasso di occupazione è abbastanza alla portata, dato che il valore al 2018 per l'Unione europea si è attestato al 73,1% in rapida ripresa dopo i nuovi minimi toccati nel 2013, nel

pieno della recessione. In Emilia-Romagna il tasso è al 74,4%, costantemente sopra la media europea e al livello più alto mai registrato. Tra le regioni italiane solo la Provincia Autonoma di Bolzano ha un livello superiore, mentre la media nazionale non supera il 63%.

**Grafico 4 - Variazione del tasso di occupazione della popolazione 20-64 – tasso di variazione percentuale media annua nei periodi considerati**



Fonte: Elaborazioni Nucleo valutazione e verifica degli investimenti pubblici dell'Emilia-Romagna su dati Eurostat

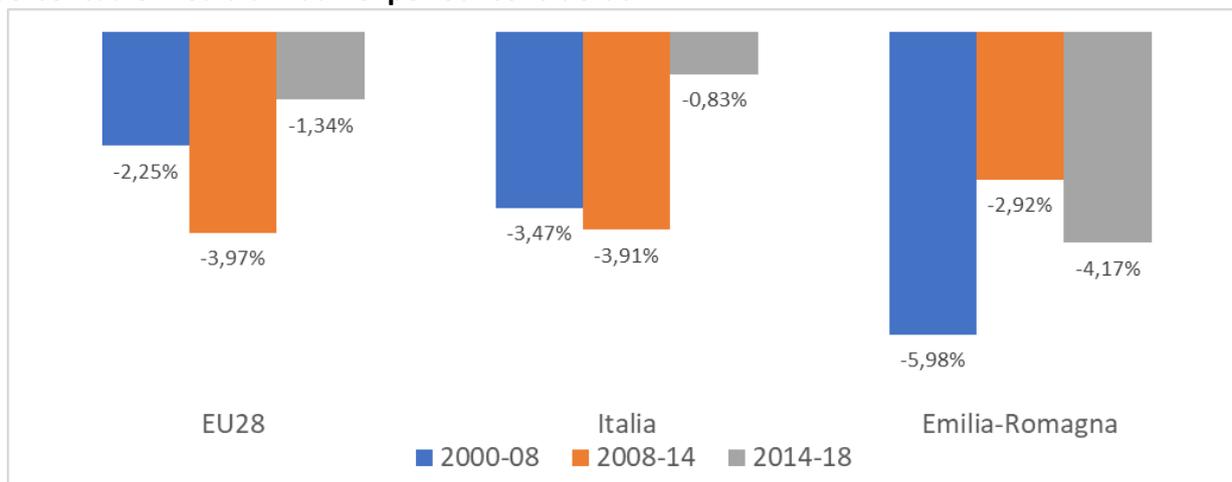
La performance dell'Emilia-Romagna per questo indicatore è stata meno brillante rispetto a quelli descritti sopra, ma se non ci sarà un'inversione di tendenza nei prossimi anni, il target europeo al 2020 verrà raggiunto.

Gli effetti della recessione economica in Emilia-Romagna, così come nel resto d'Italia e dell'Europa del sud, sono stati più profondi e prolungati rispetto ad altri paesi. Dal 2014 comunque il tasso di occupazione ha ripreso a salire a un ritmo moderato, sostanzialmente in linea con la media italiana ed europea. È evidente quindi, che sebbene la buona situazione occupazionale sia uno dei punti di forza della regione anche nel confronto europeo, è necessario continuare a investire per mantenere questi livelli che non sono garantiti e stare, e migliorarli soprattutto per quanto riguarda i più giovani.

Un altro obiettivo che riguarda nello specifico i giovani e la partecipazione al sistema di istruzione e formazione come leva per le opportunità future, è quello che riguarda il tasso di abbandono scolastico – definito come quota di *early leaver*, ossia persone tra i 18 e i 24 anni che hanno lasciato i percorsi di istruzione e formazione senza una qualifica superiore a quella dell'obbligo formativo. Il target che l'Unione europea si era data era di portare la percentuale sotto il 10% entro il 2020, e con tutta probabilità verrà centrato. Nel 2018 infatti il dato medio europeo era del 10,6% in calo costante (sebbene lentamente) negli anni.

Il livello in Emilia-Romagna è leggermente superiore, pari all'11% nel 2018, dopo che era sceso sotto il target europeo nel 2017. Rispetto a questo indicatore la regione non è tra le prime in Italia ma solamente settimana insieme a Veneto, Provincia autonoma di Bolzano, Molise e Basilicata. La media italiana resta invece notevolmente più alta al 14,5% a causa di valori molto elevati in alcune regioni del Mezzogiorno.

**Grafico 5 - Variazione del tasso di abbandono scolastico (*early leaver 18-24*) – tasso di variazione percentuale media annua nei periodi considerati**



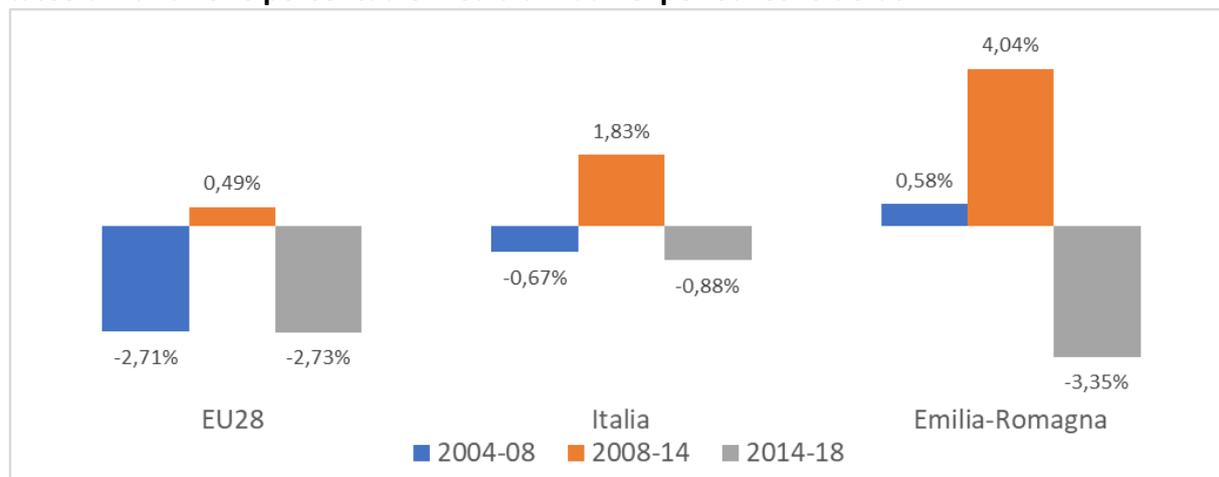
Fonte: Elaborazioni Nucleo valutazione e verifica degli investimenti pubblici dell'Emilia-Romagna su dati Eurostat

La performance dell'Emilia-Romagna rispetto alla media italiana ed europea è stata nettamente migliore salvo che negli anni della recessione. In ogni caso il tasso di abbandono scolastico è in costante riduzione ovunque, negli ultimi anni però in Emilia-Romagna è calato quasi quattro volte più rapidamente che nel resto d'Europa, anche grazie alle notevoli risorse investite a questo fine con il POR FSE. Con questi trend è possibile scendere al di sotto del target europeo nel 2020.

L'altro grande obiettivo di Europa 2020 è quello di portare 20 milioni di europei fuori dal rischio di povertà o di esclusione sociale. Si tratta di un target rispetto al quale ci sono stati però progressi limitati, a causa della lunga scia negativa della recessione della prima parte del decennio. La percentuale di persone a rischio di povertà ed esclusione sociale a livello europeo è passata soltanto dal 23,8% del 2010 quando Europa 2020 è stata approvata al 22,4% del 2018. In Emilia-Romagna la quota è al 14,2% nel 2018, nettamente migliorata rispetto ai picchi negativi toccati nel mezzo della recessione, ma ancora di poco superiore ai livelli registrati prima della crisi. L'Emilia-Romagna è terza tra le regioni italiane dopo la Provincia autonoma di Bolzano e il Friuli-Venezia Giulia, mentre la media nazionale è al 27,3%.

La performance relativa a questo indicatore è direttamente collegata alla congiuntura economica, sia per l'impatto diretto sull'occupazione sia per la retroazione sulle condizioni reddituali delle famiglie. Negli anni successivi alla crisi economica c'è stato quindi un aumento generalizzato del rischio di povertà in Europa che in Italia è stato più sostenuto e ancor di più in Emilia-Romagna, che partiva da livelli relativamente contenuti.

**Grafico 6 - Variazione della percentuale di popolazione a rischio di povertà ed esclusione sociale – tasso di variazione percentuale media annua nei periodi considerati**



Fonte: Elaborazioni Nucleo valutazione e verifica degli investimenti pubblici dell'Emilia-Romagna su dati Eurostat

D'altro canto, il recupero negli anni più recenti, a partire dal 2014, è stato più veloce in Emilia-Romagna rispetto alla media italiana ed europea, con una riduzione del 13% in quattro anni. Se quindi l'obiettivo di avere meno persone in Emilia-Romagna esposte al rischio di povertà ed esclusione sociale rispetto al 2010 non è raggiunto, la traiettoria imboccata in questi anni, anche grazie alle politiche messe in campo con il Patto per il lavoro, è quella giusta. Sono necessari sforzi ulteriori, anche alla luce delle sfide crescenti che i nuovi modelli economici pongono rispetto all'obiettivo di piena e buona occupazione.

Il terzo pilastro di Europa 2020 è relativo alla promozione della crescita sostenibile, basata su un'economia più verde, più efficiente nella gestione delle risorse e più competitiva. Su questo fronte la strategia recepisce tre target già presenti nella programmazione europea:

- ridurre le emissioni di gas serra di almeno il 20% rispetto ai livelli del 1990;
- portare al 20% la quota di energie rinnovabili dei consumi finali di energia;
- aumentare l'efficienza energetica del 20%.

A differenza dei precedenti, per questi indicatori non sono disponibili statistiche omogenee di Eurostat che consentano una comparazione diretta della performance regionale con il resto dell'Europa.

A livello europeo, il target relativo alle emissioni è stato raggiunto già nel 2014, ma è apparso subito chiaro se sono necessari target più ambiziosi per mitigare i cambiamenti climatici in corso. L'Italia registra a fine 2017 un livello di emissioni pari all'84% dei valori del 1990, ma i progressi rispetto al 2010 sono stati molto più ampi della media europea (-11,5 punti percentuali).

La quota di energia coperta da fonti rinnovabili invece era ferma a livello europeo al 17,5% nel 2017, facendo registrare progressi relativamente lenti e insufficienti a raggiungere il target nel 2020. L'Italia invece è al 18,3% pur essendo partita da una quota inferiore rispetto alla media europea quando Europa 2020 è stata lanciata.

Anche l'efficienza energetica non è migliorata in linea con il target prefissato, ma al contrario a livello europeo i consumi energetici sono addirittura aumentati rispetto al 2010, muovendosi quindi in direzione opposta a quella auspicata. In Italia invece c'è stata una sensibile riduzione dei consumi (complice anche la congiuntura economica negativa) andando ben al di là del target che era stato prefissato.

La performance dell'Emilia-Romagna rispetto alla sostenibilità della crescita è più simile a quella nazionale che agli andamenti europei. Il dato meno positivo è quello relativo alle emissioni di gas a effetto serra, che si sono ridotte in regione solo del 12% (dati al 2017), quindi meno che nel resto d'Italia e d'Europa. Sono quindi necessari sforzi eccezionali in questa e nella prossima programmazione per raggiungere gli obiettivi stabiliti nel Piano energetico regionale al 2020 (-20%) e soprattutto al 2030 (-40%).

La quota di energia coperta da fonti rinnovabili è quadruplicata rispetto al 2008, ma resta al 12%, ben al di sotto della media europea e nazionale sebbene superiore all'obiettivo che era stato assegnato alla regione con il meccanismo del *burden-sharing*.

Positivi soltanto i risultati in termini di riduzione complessiva dei consumi energetici, diminuiti più del 20% del target europeo, così come avvenuto nel resto d'Italia.

Il tema della sostenibilità energetica e nell'uso delle risorse resta quindi uno dei punti su cui intensificare gli sforzi, anche in termini di ricerca e innovazione dei modelli di produzione e consumo.

### **3. LE LINEE DI INDIRIZZO PER LA PROGRAMMAZIONE 2021-2027: CRESCERE INSIEME, IN EUROPA**

Le direttrici fondamentali che indirizzano le politiche della Regione discendono direttamente dal Patto per il lavoro, con riferimento sia agli impegni sottoscritti nel luglio 2015 sia agli approfondimenti e alle riflessioni che ne hanno accompagnato “la vita” nel corso degli ultimi quattro anni. Si tratta di direttrici di lungo periodo coerenti con l’impostazione del Piano territoriale regionale approvato nel 2010 e con la tradizione lunga delle politiche regionali, che garantiscono la continuità e stabilità dell’azione regionale nel tempo, necessarie per accompagnare processi di sviluppo e trasformazioni strutturali che si completano nell’arco di decenni.

Allo stesso tempo, la scansione temporale dei periodi di programmazione settennali, legati alle regole europee, consentono un periodico aggiornamento dell’articolazione delle linee di indirizzo, tenendo conto sia dei mutamenti della congiuntura economico-sociale della regione, sia della diversa cornice delle politiche nazionali (ed europee) e soprattutto dell’emergere all’orizzonte di problemi e traiettorie di sviluppo nuove.

La letteratura internazionale, le evidenze della valutazione, le lezioni apprese dall’esperienza del Patto per il lavoro indicano che esiste una stretta relazione tra gli obiettivi che le politiche intendono perseguire e le modalità con cui queste vengono programmate e attuate. Le riflessioni sulla politica regionale di coesione, sia in ambito europeo che più locale, hanno ben sottolineato come politiche di sviluppo non attente ai luoghi e calate dall’alto senza un coinvolgimento reale delle forze vive del territorio, si risolvono in enormi “fallimenti dello Stato” che oltre a vanificare gli investimenti di risorse pubbliche generano frustrazione e erodono la fiducia nell’azione pubblica.

Le risorse europee devono essere investite per promuovere politiche strutturali che accompagnino il sistema territoriale nella direzione dei cambiamenti richiesti dalle sfide sociali, economiche e ambientali che si trova di fronte. In particolare la politica di coesione grazie ai suoi principi, alla certezza predeterminata delle risorse, all’omogeneità alla scala europea, può essere un fulcro degli investimenti regionali per lo sviluppo a condizione che, come avvenuto in passato, la Regione abbia la possibilità di interpretarla e di incanalare le risorse nelle “infrastrutture di policy” che sono state create negli anni – dalla Rete Alta Tecnologia, all’infrastruttura Educazione Ricerca, dagli strumenti per l’attrattività alla Rete attiva per il lavoro, ecc.

L’esistenza di contenitori più ampi è importante anche alla luce della dimensione delle risorse destinate all’Emilia-Romagna, il valore complessivo dei programmi nel periodo di programmazione corrente è di circa 1.268,14 milioni di euro, inclusi il cofinanziamento nazionale e regionale.

Alla luce di queste considerazioni, le linee di indirizzo per la programmazione unitaria delle politiche europee allo sviluppo riguardano da un lato la direzione desiderata (gli obiettivi da perseguire) e dall’altro il metodo (come programmare e realizzare gli investimenti) come elementi che devono rafforzarsi a vicenda.

### 3.1 Le direzioni prioritarie per la strategia di programmazione 2021-27

Per quanto riguarda la direzione da percorrere, tenendo conto degli obiettivi e dei vincoli contenuti nei regolamenti europei e delle strategie e piani/programmi regionali in essere, si individuano quattro direzioni prioritarie:

1. **Competenze e capitale umano:** garantire a tutti i cittadini pari diritti di acquisire conoscenze e competenze ampie e innovative e di crescere e lavorare esprimendo al meglio potenzialità, intelligenza, creatività;
2. **Innovazione, competitività e attrattività:** sostenere lo sviluppo dell'ecosistema regionale della ricerca e dell'innovazione per accrescere la competitività e l'attrattività del sistema economico e produttivo regionale puntando su processi di digitalizzazione trasversali alle imprese ed alla pubblica amministrazione;
3. **Transizione alla sostenibilità ed economia circolare:** accelerare la transizione verso lo sviluppo sostenibile e l'economia circolare, promuovendo un "green new deal" regionale e investire in azioni di mitigazione dei cambiamenti climatici, misure di adattamento;
4. **Coesione sociale:** favorire la coesione sociale come esito e condizione per lo sviluppo di qualità.

La prima direzione conferma l'impegno a investire per incrementare le conoscenze e le competenze delle persone quale condizione per una crescita inclusiva capace di valorizzare l'apporto di ogni componente della comunità regionale verso gli obiettivi di innovazione e sviluppo coeso.

L'obiettivo è quello di garantire a tutti l'opportunità di partecipare attivamente allo sviluppo regionale, mettendo in gioco il proprio impegno e il proprio talento, ma anche assicurare la più ampia partecipazione ed un'equa distribuzione dei benefici della crescita per evitare fenomeni di esclusione che minano le basi della competitività e coesione del sistema produttivo regionale.

Il percorso condiviso e avviato in un impegno congiunto di tutte le componenti della società regionale per uscire dalla crisi si è fondato sulla convinzione che la crescita della nostra società e la sua capacità di generare buona occupazione si fonda sull'aumento della capacità di creare valore aggiunto, agendo sullo sviluppo e sulla diffusione delle conoscenze e delle competenze e, quindi, su un'ampia capacità di innovazione nella produzione e nei servizi alle imprese, alla persona ed alla comunità. Un impegno che si conferma in un mutato quadro di contesto che evidenzia come le politiche di attrattività e di innovazione trovino nella qualità del capitale umano e del capitale sociale un presupposto imprescindibile.

Le imprese per investire nel nostro territorio devono poter trovare in regione capitale umano qualificato, con riferimento a tutti i livelli di qualifica – dai profili più specializzati e impegnati nella ricerca e sviluppo, ai profili tecnici che sono alla base del processo produttivo, ai nuovi profili legati al cambiamento tecnologico, digitale e organizzativo. Investimenti in formazione per accompagnare e sostenere l'imprenditorialità e la capacità di anticipare il cambiamento, l'attrazione e la circolazione dei talenti.

È necessario investire maggiormente per sostenere le persone nell'acquisizione di nuove conoscenze e competenze in una logica di formazione permanente per favorirne la permanenza qualificata nel lavoro, per accompagnare i lavoratori nei percorsi di transizione tra un lavoro e un altro, favorendone i percorsi di crescita professionale. I giovani incontrano oggi le maggiori difficoltà a causa della flessibilizzazione estrema richiesta dai nuovi modelli di business e meritano quindi maggiore attenzione. In tale ottica risulta fondamentale promuovere il ricambio generazionale in tutti i settori produttivi e l'auto imprenditorialità da parte delle giovani generazioni.

Strettamente connessa alla precedente, la seconda direttrice strategica mira a proseguire nella strada del **sostegno alla competitività del sistema economico e produttivo, alla ricerca, all'innovazione**, quale via maestra per l'aumento del valore aggiunto prodotto in regione. L'ulteriore qualificazione del sistema produttivo declinata nella direzione della "knowledge economy" è l'unica strada per garantire oggi migliori opportunità per le persone che vivono in Emilia-Romagna e allo stesso tempo non può avvenire senza il contributo di imprenditori e lavoratori. In linea con quanto già realizzato nell'attuale periodo di programmazione quindi queste due direttrici richiedono un utilizzo complementare dei fondi e strumenti a disposizione.

Il sistema produttivo emiliano-romagnolo anche dopo la crisi ha saputo aumentare significativamente la propria competitività sui mercati internazionali, aumentando il totale delle esportazioni, migliorando il saldo della bilancia commerciale e, soprattutto, innalzando il valore unitario dell'export – segno di una competitività meno legata ai costi e più alla qualità. Se è vero che esiste già una quota significativa di imprese che ricavano la quota maggioritaria del proprio fatturato all'estero, occorre sostenere l'allargamento della base delle imprese esportatrici e l'intensità delle esportazioni di quelle che lo fanno in misura marginale o occasionale; allo stesso tempo bisogna favorire la diversificazione dei mercati di destinazione e la capacità di adattamento alle volubili condizioni di contesto del commercio globale. Nel favorire l'internazionalizzazione del sistema produttivo, anche continuando ad attrarre qualificati investimenti dall'estero, occorre mantenere il radicamento territoriale delle filiere produttive regionali, favorendo in questo modo la contaminazione tra imprese leader e piccole imprese locali, e la diffusione dei benefici dell'apertura globale. Occorre inoltre agire in modo mirato sul rafforzamento delle relazioni all'interno delle filiere produttive, promuovendo il riequilibrio della distribuzione del valore fra i soggetti che vi operano, la riduzione della polverizzazione dell'offerta produttiva e l'aumento del grado di concentrazione di distribuzione /commercializzazione.

Affinché ciò sia possibile è fondamentale innalzare la capacità innovativa del sistema regionale. Anche in questo caso la strategia è necessariamente diversificata comprendendo l'aumento di intensità degli investimenti in ricerca e sviluppo nelle imprese innovatrici, la promozione di innovazioni radicali, anche attraverso start-up innovative, il sostegno alla ricerca collaborativa tra università e imprese, in particolare PMI, l'innovazione incrementale di prodotto e di processo nelle PMI, la diffusione di tecnologie digitali e soluzioni organizzative per il cambiamento, l'incorporazione delle ICC per la rivitalizzazione di settori tradizionali e a minore intensità tecnologica. Il percorso di transizione verso un'economia della conoscenza non può prescindere

da un intervento sinergico sul capitale umano, intervenendo ai diversi livelli di qualificazione necessari. La strategia prioritaria della Regione, a partire dall'impostazione della strategia di ricerca e innovazione per la specializzazione intelligente (S3), assume un approccio ecosistemico combinando interventi di rafforzamento dei produttori di conoscenza e degli innovatori, con interventi orizzontali di rafforzamento delle relazioni e della circolazione della conoscenza nel sistema. Analogamente occorre proseguire l'intensa attività di promozione dell'innovazione e il trasferimento delle competenze attuata nel settore agricolo e agroindustriale nell'ambito dei Gruppi Operativi per l'innovazione dei PEI (Partenariato Europeo d'Innovazione), che ha consentito una proficua collaborazione fra il mondo produttivo agricolo e quello della ricerca e ha favorito la competitività, la sostenibilità e la distintività delle nostre produzioni.

Ai fini del rafforzamento del posizionamento competitivo della regione resta prioritario giocare un ruolo da protagonisti alla scala europea ed internazionale attraverso la partecipazione stabile dell'ecosistema regionale della ricerca e dell'innovazione ai grandi network e l'attrazione sul territorio regionale di grandi infrastrutture di ricerca in grado di innescare processi virtuosi per l'intero ecosistema.

Per mantenere elevati i livelli di competitività è necessario continuare a insistere nella promozione degli investimenti, sia pubblici che privati, per accompagnare non solo il cambiamento tecnologico e produttivo, ma anche l'adattamento ai cambiamenti climatici, demografici, sociali. A tal fine è importante anche saper cogliere tutte le opportunità offerte dal bilancio europeo e le sinergie con risorse pubbliche nazionali e regionali, anche per stimolare gli investimenti privati.

La terza direttrice intende affrontare in modo prioritario la questione della **sostenibilità dello sviluppo** e della pressione sulle risorse naturali che non riguarda solo l'ambiente oggi ma i diritti di base delle generazioni future, anche nel quadro della neutralità delle emissioni al 2050 nell'ambito del *Green Deal* europeo. Parlando di sostenibilità ambientale bisogna distinguere tra le questioni di scala più locale (dalla bonifica puntuale dei siti inquinati, alla qualità dell'aria nelle città, alla tutela degli ecosistemi territoriali) e i fenomeni globali che riguardano l'intero pianeta. Rispetto a questi ultimi da un lato il sistema regionale può concorrere con un proprio ruolo specifico alle risposte globali, dall'altro bisogna investire per adattarsi agli impatti locali di cambiamenti di scala globale a partire dai cambiamenti climatici innescati dal riscaldamento globale. Attraverso la programmazione unitaria delle politiche europee allo sviluppo è necessario affrontare le tre declinazioni, utilizzando in modo differenziato i diversi fondi. È prioritario intervenire per concorrere alle sfide globali promuovendo la ricerca per lo sviluppo di soluzioni innovative sostenibili, i sistemi produttivi a maggiore sostenibilità, la diffusione dell'economia circolare e della bioeconomia, riducendo l'intensità energetica da fonti non rinnovabili della regione. Occorre intervenire prioritariamente per ridurre la pressione ambientale delle attività produttive e promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici, preservando i paesaggi, la biodiversità, favorire una maggiore resilienza dei territori a disastri naturali, quali inondazioni, siccità, incendi e dissesto idrogeologico. Infine, occorre agire sulle competenze dei lavoratori, anche per cogliere le opportunità per il sistema produttivo derivanti dalla transizione verso un'economia sostenibile. Infatti, la questione della sostenibilità, richiedendo cambiamenti

strutturali dei modelli di produzione e consumo, se da un lato spinge fuori mercato alcuni settori produttivi dall'altro apre nuove opportunità e nuove nicchie di mercato.

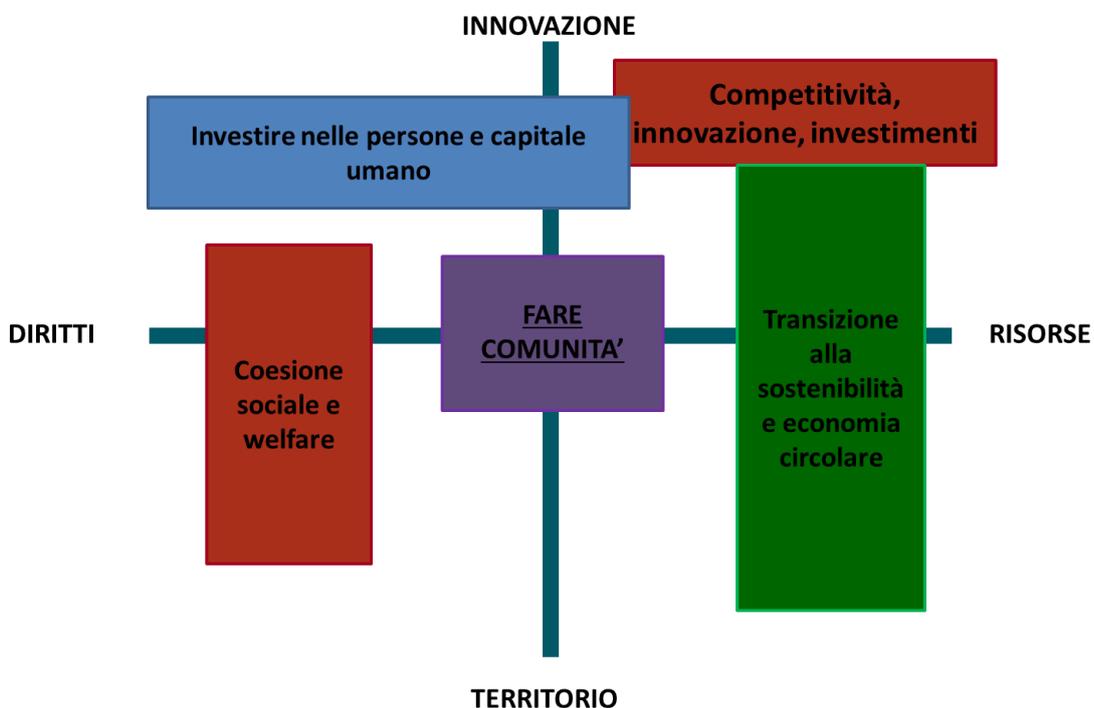
È necessario quindi che la programmazione regionale delle politiche europee si inserisca nella più ampia strategia regionale a partire dalla Strategia unitaria di mitigazione e adattamento per i cambiamenti climatici (DAL 187/2018), dal Piano energetico regionale che fissa gli obiettivi al 2030 di riduzione delle emissioni climalteranti e dai principali strumenti di programmazione regionali in materia ambientale.

Infine, la quarta priorità generale per la programmazione riguarda proprio l'attenzione alla **coesione sociale** e allo sviluppo equilibrato dei territori che vengono sfidati dai cambiamenti profondi nella struttura sociale rispetto a pochi decenni fa. Tale priorità si inserisce in una riflessione più ampia sul **rinnovamento del welfare state** per la protezione dai nuovi rischi sociali e il riconoscimento dei diritti di libertà delle persone. In linea con l'attuale programmazione e con il Patto per il lavoro, la Regione conferma la promozione del lavoro come principale strumento di inclusione sociale. È necessario però porre maggiore attenzione alla qualità dell'occupazione in termini di stabilità, intensità, condizioni di lavoro. Gli investimenti sul capitale umano e a favore delle imprese contribuiscono entrambi a questo obiettivo, ma è necessario affiancarli con investimenti specifici sui segmenti più vulnerabili, contrastando la povertà educativa, promuovendo la riattivazione della mobilità sociale e garantendo servizi e interventi per la conciliazione vita-lavoro per una società più equa ed inclusiva.

Per favorire l'individuazione di percorsi di sviluppo meno polarizzati, capaci di garantire un equilibrio avanzato tra diritti individuali e benessere sociale, occorre promuovere processi di innovazione che vadano oltre i semplici aspetti tecnologici e di impresa – che restano fondamentali per mantenere il posizionamento competitivo – ma guardino ai nuovi modelli di impresa e lavoro, alle interazioni tra azione pubblica e iniziativa privata, alla gestione dei beni comuni, alle nuove forme di convivenza e organizzazione sociale. La dimensione della sostenibilità sociale dello sviluppo va incorporata in modo organico nel disegno delle politiche industriali e per la crescita regionali, investendo nell'elaborazione di strumenti di policy nuovi, in linea con la “nuova generazione di politiche pubbliche” auspicata dal Patto per il lavoro e con l'introduzione di pratiche di innovazione sociale in grado di rispondere ai bisogni sociali emergenti e che consentano di attivare processi di cambiamento orientati a soddisfare lo sviluppo economico e sociale della comunità. Grande attenzione va posta al miglioramento dei servizi offerti ai cittadini nei territori più periferici anche con il ricorso alla diffusione dell'ICT e alla promozione del protagonismo delle comunità locali.

Le quattro direttrici descritte non prefigurano strade parallele, ma vanno intese in un disegno strategico di massima integrazione, evidenziando la possibilità di rafforzarsi vicendevolmente. È pertanto fondamentale mantenere chiara una mappa strategica per il governo regionale con una visione olistica che possa indirizzare le programmazioni più operative che entrano nel dettaglio dei singoli interventi di policy.

**Figura 4 - Le direttrici prioritarie per la programmazione unitaria delle politiche europee di sviluppo**

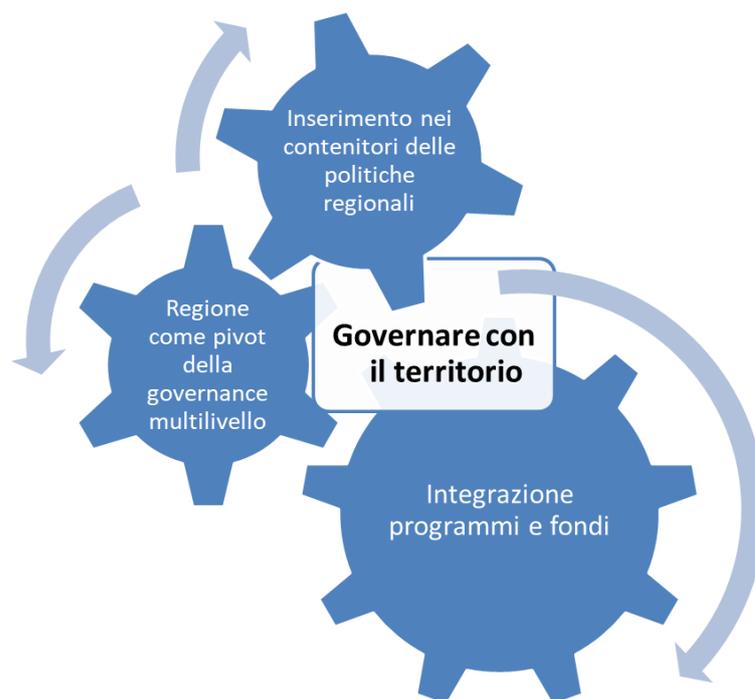


### 3.2 Il metodo per la strategia di programmazione 2021-27

Per quanto riguarda invece il metodo della programmazione e attuazione delle politiche, gli indirizzi strategici riguardano:

- l'integrazione della programmazione delle risorse valorizzando i vantaggi comparati di ciascun fondo/strumento;
- la complementarietà con le grandi strategie europee, le politiche ordinarie e le strategie regionali di lungo termine;
- l'adeguatezza della scala territoriale e la capacità di rispondere a bisogni territoriali differenziati;
- la partecipazione alle scelte programmatiche e l'inclusività delle politiche sia a livello verticale – con i livelli di governo locali – sia a livello orizzontale con il partenariato economico-sociale.

**Figura 5 – Indirizzi di metodo per la programmazione 2021-2027**



### 3.2.1 Integrazione della programmazione delle risorse valorizzando i vantaggi comparati di ciascun fondo/strumento

Le direttrici sopra delineate incrociano i cinque obiettivi strategici della Politica di coesione proposti dalla Commissione europea e devono poter contare sul contributo dei diversi fondi e programmi che saranno disponibili – con dettagli non ancora noti – nel prossimo settennio.

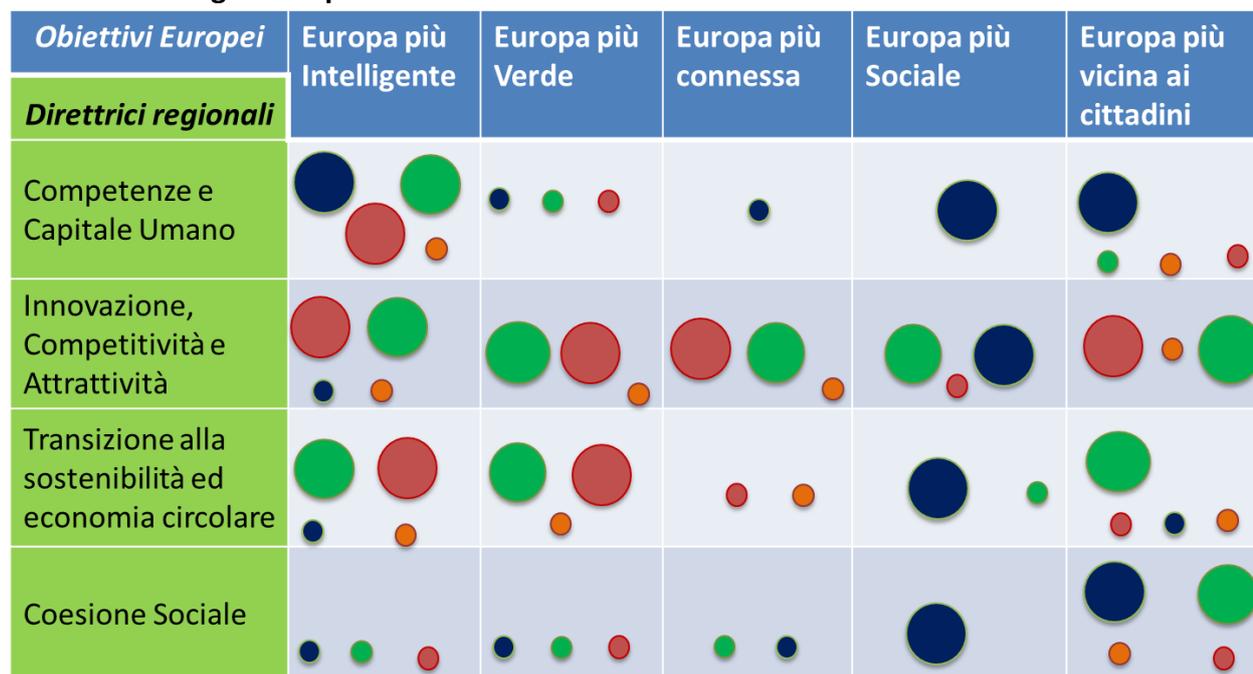
Le proposte europee auspicano una forte integrazione dei diversi fondi e programmi al fine di aumentare l'impatto ed evitare ridondanze e duplicazioni, così come probabilmente sarà messo in luce a livello nazionale dall'Accordo di partenariato.

La traduzione concreta di questi auspici nel nuovo quadro regolamentare che separa gli strumenti di programmazione dei fondi strutturali e quelli dello sviluppo rurale appare complessa. È pertanto compito della Regione assicurare una reale integrazione delle diverse programmazioni che si realizza a diversi livelli:

1. l'integrazione tra i programmi operativi regionali direttamente riconducibili alla Politica di coesione, co-finanziati da FESR e FSE. Su questo fronte già nel periodo di programmazione corrente la Regione ha fatto grandi progressi, anche grazie alla riforma dell'organizzazione regionale, che vanno confermati per la prossima programmazione;
2. coordinamento dei programmi FESR/FSE regionali con un insieme più ampio di programmi in qualche modo connessi o perché afferenti alla stessa Politica, o perché finanziati dagli stessi fondi europei, o perché riferiti al medesimo territorio. In questo gruppo rientrano i seguenti programmi:

- a. programmi operativi nazionali (PON) della Politica di coesione, che promuovono azioni comuni per la crescita del Paese;
  - b. programmi operativi della cooperazione territoriale europea, alla scala transfrontaliera, transnazionale e interregionale;
  - c. la programmazione del Fondo europeo per gli affari marittimi e la Pesca (FEAMP);
  - d. la programmazione del Fondo sviluppo e coesione (FSC), recentemente modificata con la Legge 59/2019 di conversione del Decreto-legge 34/2019, che dovrebbe rappresentare il principale complemento nazionale per gli investimenti a favore dello sviluppo e della coesione nelle regioni.
3. la programmazione del Fondo per lo sviluppo rurale (FEASR) nell'ambito della Politica agricola comune, che presenta ampi margini di complementarietà con la Politica di coesione e di cui si rivendica la conferma della titolarità a livello regionale, in continuità con la programmazione precedente;

**Figura 6 – Contributo dei Programmi FESR-FSE-FEASR rispetto alle direttrici regionali e agli Obiettivi strategici europei**



Legenda: **FESR** – **FSE** – **FEASR** – **CTE**

4. Combinazione intelligente dei fondi europei a gestione condivisa con le risorse a gestione diretta della Commissione europea, che rappresentano opportunità significative che il sistema regionale deve essere in grado di cogliere. Da questo punto di vista è importante la sintonizzazione delle priorità regionali con quelle dell'Unione europea e il presidio delle reti di relazioni europee, in linea anche con la strategia per l'internazionalizzazione. Come richiamato nel capitolo 1, gli ambiti principali nel bilancio europeo da considerare sono la ricerca e

innovazione, l'agenda digitale, l'istruzione superiore, la promozione degli investimenti, l'ambiente e il cambiamento climatico.

**Figura 7 – Contributo dei principali programmi europei a gestione diretta rispetto alle direttrici regionali e agli Obiettivi strategici europei**

Obiettivi Europei	Europa più Intelligente	Europa più Verde	Europa più connessa	Europa più Sociale	Europa più vicina ai cittadini
<b>Direttrici regionali</b>					
Competenze e Capitale Umano					
Innovazione, Competitività e Attrattività					
Transizione alla sostenibilità ed economia circolare					
Coesione Sociale					

5. Coordinamento e complementarità con gli investimenti sostenuti con risorse regionali e nazionali, sia di tipo ordinario a livello settoriale (ad esempio infrastrutture e trasporti, socio-sanitario, scuola ed edilizia scolastica, ricerca scientifica e università, ambiente e tutela del territorio, politica industriale, energia, ecc.) sia di tipo straordinario su specifiche priorità (ad esempio il Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il Piano periferie, i nuovi fondi annunciati per il *Green New Deal*, gli investimenti ad hoc su iniziative specifiche – si pensi Azione congiunta per il nuovo super computer a Bologna). Si tratta di un lavoro molto complesso, anche per le incertezze e la volatilità di alcune iniziative nazionali, possibile solo con il coinvolgimento di tutti i settori dell'amministrazione regionale e del Patto per il lavoro nella direzione di un approccio *"whole of government"*.

### 3.2.2 L'inserimento nelle politiche ordinarie e nelle strategie regionali di lungo termine

La programmazione delle politiche europee allo sviluppo dipende da un sistema di governance multilivello fortemente influenzato dalle scelte e dalle regole concordate a livello europeo. Questo sistema in parte ha il vantaggio di assicurare un allineamento sugli obiettivi europei delle politiche

nazionali e delle regioni coinvolte, ma implica anche il rischio di isomorfismo degli interventi che va in contrasto con l'approccio "*place-based*" alla base della riformata Politica di coesione per tutte le regioni.

È importante quindi che la Regione, come nei periodi di programmazione precedenti, anche per il periodo 2021-27 incanali le risorse europee nei solchi tracciati dalle grandi infrastrutture di policy costruite progressivamente negli anni a partire da:

- Rete Alta Tecnologia e rete dei tecnopoli nel campo della ricerca industriale, oggi affiancata dalla rete dei Clust-ER ed in generale tutta l'infrastruttura che costituisce l'ecosistema della ricerca e dell'innovazione costruita nell'ambito della strategia di specializzazione intelligente;
- Educazione Ricerca, l'albero del sistema integrato dell'istruzione e formazione professionale, formazione tecnica, alta formazione e ricerca;
- Rete attiva per il lavoro coordinata dall'Agenzia Regionale per il Lavoro dell'Emilia-Romagna;
- ADER, l'Agenda digitale dell'Emilia-Romagna;
- Piano energetico regionale (PER).

Si tratta quindi dell'ossatura permanente su cui montare la programmazione delle risorse, mutevole da un periodo di programmazione all'altro, in modo da sedimentare gli impatti di lungo periodo nel sistema. È un'impostazione da mantenere nella nuova programmazione, ma anche da promuovere e comunicare adeguatamente per offrirla alla discussione europea sulla politica di coesione, in considerazione delle positive performance raggiunte dai programmi che in alcuni casi rappresentano buone prassi riconosciute a livello europeo.

Parallelamente bisogna riflettere sull'opportunità di affinare o consolidare percorsi simili in altri ambiti di policy emergenti (ad esempio le politiche per la cultura e la creatività, le politiche per l'internazionalizzazione, le destinazioni turistiche, la cooperazione territoriale europea, ecc.).

### 3.2.3 L'adeguatezza della scala territoriale e la capacità di rispondere a bisogni territoriali differenziati

Per massimizzare l'impatto della politica di coesione sono necessari una conoscenza approfondita dei territori e delle dinamiche socio-economiche che li caratterizzano ed un coinvolgimento forte degli enti locali e delle regioni nella programmazione ed implementazione delle politiche.

Le prospettive di raggiungere i risultati attesi dipendono anche dalla capacità di valorizzare gli asset territoriali e di costruire e rafforzare i vantaggi competitivi dei sistemi economici locali, attraverso politiche di sviluppo regionale "*comprehensive*". Questo approccio di tipo olistico favorisce il riposizionamento competitivo dei territori anche su scala globale, allineando obiettivi di aumento di competitività a quelli del raggiungimento della coesione economica, sociale e territoriale.

La Regione è il baricentro della programmazione *place-based*, mantenendo uno sguardo duplice:

- all'interno, per una programmazione capace di adattarsi ai bisogni e di valorizzare le risorse distintive dei sistemi locali

- all'esterno, per partecipare al governo delle aree funzionali macroregionali e concorrere alle programmazioni di scala più ampia, nazionale ed europea.

In questo senso l'azione regionale può essere il perno per una programmazione transcalare in cui i diversi livelli di governo concorrono, ciascuno alla propria scala e secondo le proprie competenze, a politiche che sono unitarie negli obiettivi e nei bisogni a cui rispondono. Questo consente di superare anche segmentazioni delle competenze di tipo gerarchico inadeguate alla complessità e alle interconnessioni delle dinamiche di sviluppo. Gli esempi possibili sono numerosi, dalle infrastrutture di ricerca – la concentrazione di capacità di calcolo che si realizzerà con il *Big Data Technopole* a Bologna è un'opportunità per il sistema regionale ma anche per l'intero paese e per l'area mediterranea – alle infrastrutture fisiche – il potenziamento del porto di Ravenna è utile per rivitalizzare l'economia locale ma anche per garantire il rafforzamento del corridoio adriatico ed europeo.

#### 3.2.4 Governare con il territorio: partecipazione alle scelte programmatiche e inclusività delle politiche

Il perseguimento degli obiettivi di sviluppo regionale sopra descritti richiede il concorso di tutti i settori della società e del sistema economico e istituzionale della regione. L'esperienza del Patto per il lavoro ha confermato l'importanza di perseguire un'azione realmente collettiva, in cui la Regione può svolgere diversi ruoli sulla base delle competenze che le sono riconosciute – programmatore, attuatore, finanziatore, facilitatore, promotore, ecc. – ma non può agire in isolamento. Il Patto non solo consente di rendere la programmazione delle politiche pubbliche più inclusiva e di allargare la partecipazione alle scelte, ma è un elemento di stabilità della cornice programmatica e di allineamento dei diversi portatori di interesse su obiettivi condivisi.

In continuità con tale esperienza anche per la prossima programmazione si propone un metodo basato sulla comune assunzione di responsabilità e, nel contempo, sulla capacità congiunta di delineare ed attuare un programma di sviluppo.

## 4. LA DECLINAZIONE DEGLI OBIETTIVI EUROPEI PER LE POLITICHE DI SVILUPPO IN EMILIA-ROMAGNA

### 4.1 La Politica di coesione e gli altri fondi a gestione condivisa

Per la programmazione 2021-27 della Politica di coesione la proposta di Regolamento sulle disposizioni comuni per i fondi a gestione condivisa prevede 5 grandi obiettivi strategici che sostituiscono gli attuali 10 obiettivi tematici. L'intento dichiarato della concentrazione è quello di garantire maggiore focus e maggiore flessibilità quindi nelle scelte di programmazione all'interno dei macro ambiti rappresentati dagli Obiettivi.

Per ciascuno dei grandi obiettivi sono previsti Obiettivi specifici definiti dai regolamenti di disciplina di ciascun fondo e che quindi sono diversi per FESR/FC da un lato e FSE dall'altro. Dato che il FEASR non è ricompreso sotto l'ombrello delle disposizioni comuni il raccordo con i cinque obiettivi strategici è possibile solo con un esercizio ad hoc, sebbene non particolarmente complicato data l'ampiezza degli aggregati proposti.

Per ciascun Obiettivo strategico, tenendo conto anche degli obiettivi specifici più rilevanti per le regioni più sviluppate, vengono indicate le priorità di investimento coerenti con le linee di indirizzo sopra descritte e l'analisi quantitativa e qualitativa condotta per la costruzione del quadro di contesto.

#### 4.1.1 Un'Europa più intelligente: le priorità di intervento della Regione Emilia-Romagna

Obiettivo specifico 1.1. Rafforzare le capacità di ricerca e di innovazione e l'introduzione di tecnologie avanzate

Nel corso del periodo di programmazione 2014-2020, nel quadro della Strategia di Specializzazione Intelligente, la Regione ha costruito un ecosistema strutturato della ricerca e dell'innovazione, in grado di competere e cooperare a livello nazionale ed europeo, da cui partire in ottica evolutiva e seguendo un approccio di integrazione delle *policies* agendo su:

- continuo supporto allo sviluppo di infrastrutture strategiche ed a valenza europea della ricerca. funzionali a potenziare, qualificare ed "aprire" l'ecosistema
- rafforzamento dei processi di innovazione e ricerca delle imprese anche attraverso forme collaborative che coinvolgano gli organismi di ricerca
- sostegno agli organismi di ricerca con il fine di affrontare specifiche soluzioni di rilevanza industriale funzionali a ridurre il gap tra domanda e offerta e ad orientare la ricerca industriale verso le necessità del sistema produttivo
- consolidamento di un sistema di governance che garantisca il presidio dell'intero ecosistema ed il suo efficace funzionamento.

In continuità con la priorità del sostegno alla rete della ricerca regionale, attenzione dovrà essere posta alle applicazioni innovative dell'utilizzo dei big data e dell'intelligenza artificiale a beneficio del sistema delle imprese e della P.A. valorizzando l'insediamento in regione di grandi infrastrutture di calcolo secondo il modello definito con la LR 7/2019

È utile proseguire l'intensa attività di integrazione con la promozione dell'innovazione e il trasferimento delle competenze attuata nel settore agricolo e agroindustriale con la positiva esperienza dei Gruppi Operativi per l'innovazione dei PEI (Partenariato Europeo d'Innovazione), che ha consentito una proficua collaborazione fra il mondo produttivo agricolo e quello della ricerca e ha favorito la competitività, la sostenibilità e la distintività delle produzioni regionali.

Obiettivo specifico 1.2 Permettere ai cittadini, alle imprese e alle amministrazioni pubbliche di cogliere i vantaggi della digitalizzazione

La Regione Emilia-Romagna si è dotata di una Agenda Digitale Regionale, (ADER), una strategia territoriale, concertata e coprodotta con gli stakeholder che rappresenta il quadro di riferimento per tutto il comparto pubblico e che si articola su quattro assi di intervento: infrastrutture, competenze, dati e servizi e comunità.

Anche per il 2021-27 la Regione svilupperà una strategia di sistema, attivando azioni sui diversi obiettivi di policy: le azioni di infrastrutturazione in banda ultralarga del territorio potranno rientrare nell'ambito dell'OP3 (come descritto sotto), le misure di rafforzamento delle competenze nell'ambito dell'OP4, le misure di sostegno alle imprese legate alla "*digital innovation*" nell'ambito dell'OP1, mentre le misure rivolte alle comunità locali dovranno avere un approccio "*place-based*", essere allineate alle Agende Digitali Locali (ADL), ed essere coerenti alle strategie di sviluppo territoriale integrato che verranno elaborate e attuate nell'ambito dell'OP5, sia nelle aree urbane che nelle aree interne della Regione.

In considerazione del crescente e sempre più rilevante ruolo del tema della digitalizzazione che taglia trasversalmente politiche e strategie europee, rappresentando altresì uno dei capisaldi della strategia di specializzazione intelligente della Regione con riferimento al tema dei big data e dell'intelligenza artificiale, è rilevante poter dare continuità all'esperienza di inclusione digitale avviata nel corso del periodo di programmazione 2014-2020, su cui si è focalizzata l'attuazione delle strategie di sviluppo urbano sostenibile del POR FESR. A tal fine sarà utile perseguire le sinergie con analoghe iniziative finanziabili direttamente dalla Commissione quali i *digital innovation hubs* europei (EDIH) previsti nel nuovo programma Europa digitale.

Si ritiene strategico definire in sinergia gli obiettivi da perseguire con strumenti nazionali (ad es. piattaforme abilitanti nazionali come SPID o PagoPA) dagli obiettivi da perseguire con interventi su scala regionale, anche in considerazione del fatto che le regioni hanno su questa materia una competenza concorrente e che di fatto, i servizi digitali vanno configurati e dispiegati sulla base della normativa e delle specificità di ogni singola regione. In tal senso la programmazione 2021-2027 deve definire fin dall'inizio il ruolo delle Regioni come "soggetti aggregatori territoriali per il

digitale” (SATD). Inoltre, si deve puntare a responsabilizzare e fornire leve efficaci nella programmazione al “Responsabile per la transizione al digitale” di cui all’art.17 del CAD, figura chiave per avere un ridisegno dei servizi pubblici che non si fermi alla mera informatizzazione dell’esistente ma affrontando anche le problematiche di tipo organizzativo/comunicativo/giuridico dei servizi stessi.

### Obiettivo specifico 1.3 Rafforzare la crescita e la competitività delle PMI

La competitività e la crescita del sistema produttivo deve prevedere il coinvolgimento di tutte le imprese, dalle grandi alle medie, alle piccole e micro imprese e alle professioni. Tali soggetti infatti operano in filiere e necessitano di competenze e progettazioni con diversi livelli di complessità. Per alcuni processi produttivi, ad esempio nell’ambito dell’economia circolare, è impensabile avviare processi di trasformazione che prevederanno un forte coinvolgimento di imprese anche appartenenti a diversi settori della nostra economia. Si tratta pertanto di ricorrere ad un mix di strumenti che sviluppino progetti di innovazione, percorsi di internazionalizzazione e rafforzamento finanziario delle imprese, compresi il supporto a start up e spin off in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile e con i principi della responsabilità sociale d’impresa. E’ necessario perseguire la piena partecipazione delle imprese della produzione e dei servizi alle trasformazioni produttive e sociali necessarie per uno sviluppo di qualità supportando il consolidamento e lo sviluppo delle migliaia di imprese, anche di piccolissima dimensione, che garantiscono qualità allo sviluppo della nostra regione.

Con riferimento agli strumenti finanziari è necessario attivare un forte coordinamento con il livello nazionale per garantire velocità nella messa a punto degli strumenti e delle complementarità tra gli stessi.

Sul tema competitività del sistema produttivo la Regione Emilia-Romagna ha finanziato in modo integrato attraverso il POR FESR ed il POR FSE oltreché con risorse a valere sul bilancio regionale, l’applicazione della L.R. 14/2014 per la promozione degli investimenti in Emilia-Romagna, finalizzata ad attrarre eccellenze e promuovere sviluppo e lavoro.

L’attuazione della legge è realizzata attraverso un bando unico integrato, finalizzato a sostenere programmi di investimento che rispondano agli obiettivi di interesse regionale, di elevato valore strategico, tali da accrescere la capacità competitiva delle filiere e del sistema produttivo regionale e la loro capacità innovativa, di produrre significativi effetti occupazionali diretti e indiretti, a livello quantitativo e qualitativo, nonché positive ricadute sul territorio in termini di impatto economico, di sostenibilità ambientale e sociale.

Analoghi obiettivi saranno perseguiti in modo complementare dalle politiche di sviluppo rurale, agendo in modo mirato sulla competitività dell’intera filiera agroindustriale, puntando alla promozione dell’internazionalizzazione delle imprese e al riequilibrio della catena del valore fra i soggetti che vi operano.

Obiettivo specifico 1.4 Sviluppare le competenze per la specializzazione intelligente, la transizione industriale e la competitività

Centrale risulta il tema delle competenze collegate con le vocazioni del territorio e con le politiche regionali per l'innovazione e la specializzazione intelligente.

In questo ambito è strategico un approccio integrato FSE- FESR a partire dalla visione unitaria della **strategia di ricerca e innovazione regionale per una specializzazione intelligente** che, per rappresentare effettivamente una strategia mirata di rafforzamento industriale, di miglioramento della competitività, di incremento dell'occupazione e della qualità dello sviluppo incentrata sui punti di forza e di maggiore potenziale di crescita del sistema regionale, che deve non solo essere fondata su sistemi efficaci di ricerca e di innovazione ma essere accompagnata da interventi volti a innalzare e qualificare le competenze tecniche e professionali.

#### 4.1.2 Un'Europa più verde: le priorità di intervento della Regione Emilia-Romagna

Obiettivi specifici 2.1 - 2.2 - 2.3: promuovere misure di efficienza energetica; promuovere le energie rinnovabili; sviluppare sistemi, reti e impianti di stoccaggio energetici intelligenti a livello locale

Il principale strumento di politica energetica in Emilia-Romagna è rappresentato dal PER "Piano Energetico Regionale" (attuato attraverso un Piano triennale di Attuazione) che fissa la strategia e gli obiettivi della regione per clima ed energia fino al 2030 in materia di rafforzamento dell'economia verde, di risparmio ed efficienza energetica, di sviluppo di energie rinnovabili, di interventi su trasporti, ricerca, innovazione e formazione. In particolare, il Piano fa propri gli obiettivi europei al 2020, 2030 e 2050 in materia di clima ed energia come driver di sviluppo dell'economia regionale.

Il PER, nel delineare la strategia regionale, individua due scenari energetici: uno scenario "tendenziale" ed uno scenario "obiettivo". Lo scenario energetico tendenziale tiene conto delle politiche europee, nazionali e regionali adottate fino a questo momento, dei risultati raggiunti dalle misure realizzate e dalle tendenze tecnologiche e di mercato considerate consolidate. Lo scenario obiettivo punta invece a traguardare gli obiettivi Ue clima-energia del 2030, compreso quello relativo alla riduzione delle emissioni serra, che costituisce l'obiettivo più sfidante tra quelli proposti dall'UE.

In una strategia di piano complessivo, gli interventi da sviluppare all'interno dei tre obiettivi specifici proposti dal regolamento FESR, andranno intesi in una logica integrata di settori, iniziative, beneficiari e fondi, valorizzando un approccio pubblico/privato: dalle azioni relative all'efficientamento energetico del patrimonio edilizio pubblico e privato, all'introduzione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, alla promozione delle tematiche energetiche ed ambientali strategiche per un futuro più sostenibile. A tal fine è importante valorizzare l'esperienza e la programmazione già consolidata alla scala comunale attraverso i PAESC.

Rispetto al sistema produttivo, anche in considerazione della rilevanza dello stesso che rende peraltro la regione tra le più energivore, è importante puntare su strumenti incentivanti (fondo perduto e finanza agevolata) a favore delle imprese al fine di accelerare la transizione verso la decarbonizzazione dell'economia, riguardando i settori ecocompatibili e dell'economia circolare.

Il perseguimento e mantenimento di buoni livelli di qualità dell'aria, i cui obiettivi sono dettati dalle normative comunitarie e nazionali di settore, recepite altresì nel Piano regionale integrato per la qualità dell'aria, impongono di continuare ad intervenire sul trasporto pubblico locale, soprattutto in ambito urbano. Tali obiettivi particolarmente sfidanti richiedono quindi l'attuazione di una pluralità di misure tendenti a promuovere una mobilità sempre più declinata secondo sistemi multimodali, sostenibili e *smart*, finalizzati a migliorare ed incentivare l'uso del trasporto pubblico locale e di soluzione di mobilità condivisa.

#### 4.1.3 Un'Europa più connessa: le priorità di intervento della Regione Emilia-Romagna

Obiettivi specifici 3.1 – 3.2 – 3.3: rafforzare la connettività digitale; sviluppare una rete TEN-T intermodale, sicura, intelligente, resiliente ai cambiamenti climatici e sostenibile; sviluppare una mobilità locale, regionale e nazionale, intelligente, intermodale, resiliente ai cambiamenti climatici e sostenibile, migliorando l'accesso alla rete TEN-T e la mobilità transfrontaliera; promuovere la mobilità urbana multimodale sostenibile

Sul fronte della connettività digitale Il grande Progetto Banda Ultra Larga, frutto dell'accordo tra Governo e Regioni rappresenta un importante avanzamento sul tema del *digital divide* nel nostro paese, confermando che per realizzare il cambiamento serve il coinvolgimento e la decisione dei principali *stakeholder* (Governo e Regioni). Il Piano BUL aree bianche ha di fatto modificato lo status quo delle telecomunicazioni fisiche.

Se l'obiettivo per la programmazione 2014-20 è il completamento del Piano nazionale per il 2021-27 l'obiettivo diventa quello del completamento dell'infrastrutturazione e dell'accesso dei cittadini in tutte le aree interne regionali e l'infrastrutturazione delle aree grigie anche dando continuità ad alcune progettualità contenute e sviluppate nell'ambito dell'Agenda Digitale dell'Emilia-Romagna – ADER, quali:

- 1) lo Schema integrato di investimenti pubblico-privato per l'infrastrutturazione di aree produttive, che ha consentito di dare risposta ad esigenze a brevissimo termine e scongiurare delocalizzazione di impianti e imprese;
- 2) l'infrastrutturazione delle Scuole pubbliche (collegate ad 1 Gbps), con il 60% dei plessi scolastici già interconnessi alla Rete privata della PA regionale in fibra ottica, Lepida, garantendo elevati livelli di capacità di banda e quindi abilitando forme di didattica innovativa.

Per quanto concerne gli investimenti per la mobilità urbana sostenibile si rimanda all'obiettivo di policy 2 come da indicazioni emerse nei tavoli di confronto partenariale dell'Accordo di Partenariato.

In continuità con la precedente programmazione e tenuto conto dell'esiguità delle risorse che prevedibilmente saranno disponibili per l'OP 3 e della necessità di concentrare gli investimenti a valere sui Fondi FESR su OP1 e OP2, anche per effetto delle soglie di concentrazione disposte dal regolamento di disposizioni comuni, la Regione non prevede di inserire tra le proprie priorità gli investimenti nelle grandi infrastrutture di trasporto. Questo tema riceve però la massima attenzione essendo cruciale per il mantenimento e la qualificazione della crescita regionale, ma trova risposte soprattutto con risorse nazionali e regionali, ma anche private.

#### 4.1.4 Un'Europa più sociale: le priorità di intervento della Regione Emilia-Romagna (FSE)

All'interno dell'attuale quadro socioeconomico, si identificano i seguenti ambiti prioritari di intervento.

**L'innalzamento delle competenze** al fine di favorire **l'inserimento e reinserimento lavorativo** delle persone nelle logiche della **"buona occupazione"**. Una strategia e un impegno condivisi nel "Patto per il Lavoro" siglato il 20 luglio 2015, tra Regione, parti sociali e componenti della società regionale per investire nel rilancio della crescita e della buona occupazione in Emilia-Romagna, e ancora nel Patto per il Lavoro-Giovani Più, sottoscritto nel 2018, per offrire ai giovani più opportunità e più lavoro di qualità.

La Regione non intende arretrare nelle politiche a sostegno dell'inserimento lavorativo e per l'inclusione attiva attraverso il lavoro, ma intende potenziare le misure per l'aumento delle competenze delle persone in un'ottica preventiva al fine di ridurre il divario tra competenze possedute e competenze richieste dal mercato, nella logica che l'aumento delle competenze rappresenti una condizione per uno sviluppo coeso.

Questo approccio va perseguito a tutti i livelli, a partire dai giovani, e nei diversi segmenti **dell'infrastruttura formativa**: dal sistema di istruzione e formazione professionale (IeFP), alla Rete Politecnica, all'Alta formazione e alla Formazione Permanente e per il lavoro perseguendo una sempre maggiore connessione con le vocazioni del territorio e con le politiche regionali per l'innovazione e la specializzazione intelligente.

Una strategia che mira a rafforzare le politiche formative attraverso misure diffuse e azioni mirate che affiancano le politiche per il lavoro e le misure per l'inserimento lavorativo su cui la Regione ha fortemente investito con la creazione della **Rete attiva per il Lavoro** composta dai centri per l'impiego e dai soggetti privati accreditati che garantisce a tutte le persone disoccupate di accedere a misure "prestazioni di politica attiva" cioè azioni integrate di accompagnamento all'inserimento, al reinserimento e alla mobilità professionale attraverso misure di presa in carico, consulenza e orientamento, promozione di tirocini, affiancamento nella ricerca di opportunità di lavoro, incrocio domanda/offerta e accompagnamento all'avvio di impresa e all'autoimpiego. Al fine di assicurare qualità al lavoro e redditi più elevati, è necessario che il percorso di qualificazione divenga un processo permanente in grado di accrescere competenze e opportunità.

In un'ottica preventiva e di pari opportunità di accesso si inseriscono inoltre le politiche contro la dispersione scolastica e formativa e le misure (incentivi/servizi) per il diritto allo studio scolastico ed universitario con l'obiettivo di rendere effettivo il diritto di raggiungere i più alti gradi dell'istruzione, del sapere e delle competenze, con particolare attenzione agli studenti capaci, meritevoli e in difficili situazioni economiche, garantendo uniformità di trattamento su tutto il territorio regionale.

In riferimento alle politiche per l'adattabilità dei lavoratori delle imprese, è strategico proseguire ad attuare politiche nella logica dell'integrazione delle risorse ed in particolare partendo dal principio della complementarietà con i Fondi Interprofessionali.

La scelta della Regione, a partire dall'Accordo siglato con le parti sociali nel 2008, è sempre stata di **operare in sinergia e non sovrapposizione con gli interventi dei Fondi Interprofessionali** mantenendo in capo alla programmazione regionale l'attivazione e il finanziamento azioni formative per accompagnare i processi di riposizionamento e innovazione del sistema produttivo in coerenza con le politiche regionali di sviluppo e con la strategia di specializzazione intelligente. Una programmazione che ha garantito e continua a garantire interventi finalizzati sia a prevenire l'esclusione dei lavoratori da imprese in crisi favorendo i processi di riconversione professionale e di ricollocazione dei lavoratori a rischio di espulsione, sia ad attivare interventi strategici che accompagnino e supportino i processi di riposizionamento strategico e innovazione.

**Inclusione sociale:** la Regione non intende arretrare negli interventi per **l'inclusione delle persone in una logica di inclusione attiva delle persone in condizioni di svantaggio** a partire dalla convinzione che il lavoro, assieme ai processi complessi di integrazione sociale, siano la preconditione per contrastare marginalità ed esclusione sociale e i connessi costi individuali e collettivi, affiancando gli interventi complessi e individualizzati ad una programmazione delle politiche del lavoro e delle politiche sociali caratterizzate da un approccio integrato, multidisciplinare e trasversale alla non discriminazione. Questa logica è alla base della Legge regionale 14/2015 "Disciplina a sostegno dell'inserimento lavorativo e dell'inclusione sociale delle persone in condizione di fragilità e vulnerabilità, attraverso l'integrazione tra i servizi pubblici del lavoro, sociali e sanitari".

In questo ambito si inseriscono anche le azioni volte a rafforzare interventi a favore dei bambini e degli adolescenti per contrastare le povertà educative e sostenere la **conciliazione dei tempi di vita e di lavoro**.

L'obiettivo di policy 4 a prevalente finanziamento del Fondo Sociale Europeo+ deve essere necessariamente programmato in **integrazione con gli obiettivi di policy 1, 2, 3 e 5** del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale.

Per quanto riguarda l'OP1 si sottolinea la necessità di una integrazione con le risorse del FESR connesse all'attuazione della strategia di specializzazione intelligente regionale per un rafforzamento del capitale umano incentrato sui punti di forza e di maggiore potenziale di crescita del sistema regionale. A tal fine è necessario chiarire i confini di applicazione del FESR con riferimento all'obiettivo specifico a4 rispetto agli obiettivi specifici del FSE, anche in considerazione dell'elevata percentuale di concentrazione tematica che richiede l'OP1

Per quanto riguarda gli OP2 e OP3 il FSE dovrà accompagnare l'adeguamento dei lavoratori ed il FESR delle imprese in ottica di *green economy* e di *digital transformation*.

Per quanto riguarda l'OP5 risulta strategico costruire politiche regionali che possano essere declinate sulle specificità del territorio, sia per le aree urbane, anche di medie dimensioni che in rete tra loro rappresentano i nodi di un'infrastruttura complessiva, sia per le aree interne con i loro specifici bisogni, mettendo in campo strategie multidimensionali di sviluppo che necessariamente attingano a diverse fonti di finanziamento (FESR+FSE+fondi nazionali+fondi regionali).

#### 4.1.5 Un'Europa più vicina ai cittadini: le priorità di intervento della Regione Emilia-Romagna

Obiettivi specifici 5.1 e 5.2 - promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato, il patrimonio culturale e la sicurezza nelle aree urbane - promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato a livello locale, il patrimonio culturale e la sicurezza, anche per le aree rurali e costiere, tra l'altro mediante iniziative di sviluppo locale di tipo partecipativo.

L'obiettivo di policy 5 è l'autentica novità della programmazione 2021-27 perché è dedicato al sostegno a strategie di sviluppo territoriale alla scala subregionale per le aree interne e rurali, per le aree costiere e per le aree urbane. Le strategie di sviluppo territoriale sono finanziate attraverso strumenti attuativi ad hoc (Investimento Territoriale Integrato, Sviluppo locale partecipativo) a loro volta finanziati dai programmi FESR e FSE, non solo nell'ambito dell'obiettivo 5 ma anche con il concorso degli altri obiettivi di policy (OP1, OP2, OP3, OP4), e auspicabilmente con il contributo di altre fonti di finanziamento nazionali e regionali e del FEASR, perché le strategie territoriali sono per loro natura multidimensionali.

La Regione Emilia-Romagna intende rafforzare nella programmazione 2021-27 l'approccio "*place-based*" già sperimentato nella programmazione 2014-20 basandosi sui perni dello sviluppo territoriale regionale rappresentati da Asse dell'Appennino, Asse della Via Emilia, Asse del Po e Asse della Costa, riconnettendo le aree interne e rurali con i poli urbani dello sviluppo e allargando l'orizzonte alle reti lunghe della cooperazione territoriale a scala interregionale e transnazionale.

Il capitolo 5 approfondisce le priorità e il metodo dell'approccio allo sviluppo territoriale integrato che la Regione metterà in campo per la programmazione 2021-27.

## **4.2 - Gli obiettivi strategici europei per la Politica di Agricola Comune in Emilia-Romagna**

Per l'implementazione dei nove obiettivi specifici della nuova PAC, occorre tenere conto dello stato di definizione del nuovo quadro regolamentare. Al momento le proposte legislative presentate

dalla Commissione europea non sono state supportate dalle posizioni del Parlamento e del Consiglio europeo, quindi non è possibile avviare il negoziato per l'approvazione definitiva. La tempistica prevista per il completamento dell'iter normativo si prospetta piuttosto lunga, al punto che è stata approvata una proposta di regolamento di transizione sia per il primo pilastro sia per il secondo pilastro (COM(2019)581) che estende la durata dell'attuale periodo di programmazione di almeno un anno con un incremento di risorse derivanti dal nuovo Quadro finanziario poliennale.

Le criticità da affrontare non riguardano solo il tema della governance e il ruolo delle Regioni, ma investono la struttura stessa della riforma, di cui il Parlamento europeo mette in discussione in maniera radicale lo spostamento di competenza dal livello comunitario a quello degli Stati membri nella definizione dei contenuti strategici dei Programmi, in particolare per quanto riguarda gli aspetti ambientali e l'articolazione della cosiddetta *architettura verde*.

I punti fermi attuali sono: non inclusione delle politiche di sviluppo rurale nell'Accordo di partenariato dei fondi di coesione; definizione di un Piano Strategico Nazionale comune al primo e al secondo pilastro della PAC, con eventuale declinazione dei fabbisogni territoriali; aumento dell'incidenza delle tematiche legate all'ambiente e alla lotta ai cambiamenti climatici. Resta del tutto aperta la discussione sulla possibilità di elaborare programmi regionali.

Le attività propedeutiche alla definizione delle linee strategiche della futura politica agricola avviate a livello nazionale sono in corso con le prime elaborazioni delle analisi del contesto socioeconomico e ambientale utili alla definizione dei fabbisogni di intervento. Tale attività preliminare dovrebbe concludersi entro la fine del 2019. Allo scopo sono stati istituiti quattro tavoli tra il livello nazionale e le autorità regionali per confrontarsi su fonte ed elaborazione dati, analisi proposte di affinamenti territoriali.

Sono in corso di avvio le analoghe attività di livello regionale, che oltre ad elaborare il quadro di contesto regionale prevede l'avvio del confronto con gli stakeholder rappresentanti dei principali settori economici coinvolti e i partner istituzionali.

L'agricoltura regionale, a livello nazionale ed europeo, si caratterizza per il maggior numero di produzioni agroalimentari a qualità certificata (Dop, Igp, biologico) sia per numero di denominazioni che per valore economico dei prodotti, per la capacità di aggregazione degli operatori e grande concentrazione di industrie di trasformazione e commercializzazione, nonché dinamicità sui mercati globali, distinguendosi per qualità sostenibilità delle proprie produzioni.

Un'agricoltura di qualità è strettamente connessa alla qualità dei territori e alla sostenibilità ambientale e sociale dei processi produttivi. Pertanto, tutti gli interventi di sviluppo e di qualificazione delle filiere devono essere accompagnati con interventi finalizzati alla salvaguardia delle risorse naturali e del paesaggio, ed al contrasto e mitigazione degli effetti dei cambiamenti climatici.

La definizione delle nuove linee strategiche non può prescindere dai risultati fin qui ottenuti e da quanto emerso nel corso dell'attuazione del Programma di sviluppo rurale. I rilevanti investimenti messi a disposizione sul tema dell'**innovazione e del trasferimento delle competenze** hanno consentito di cogliere a pieno la grande propensione all'innovazione del sistema produttivo

regionale e di strutturare una proficua collaborazione fra il mondo produttivo agricolo e quello della ricerca.

Gli indirizzi strategici per la PAC post 2020 muovono pertanto dalla promozione dell'**innovazione e dalla qualificazione del capitale umano** con la messa a sistema della miniera di buone pratiche messe a punto in questi anni per il miglioramento dei processi produttivi, per la creazione di nuovi prodotti e nuovi modelli organizzativi e soprattutto per il miglioramento della sostenibilità di tutte le fasi di produzione nel rispetto dell'ambiente, della sicurezza sui luoghi di lavoro e sulla qualità e salubrità delle produzioni.

Occorre migliorare la **competitività** dei vari comparti produttivi - dalla produzione, alla trasformazione e commercializzazione dei prodotti – continuando a sostenere i processi di ammodernamento e di crescita dimensionale delle imprese, favorendo una maggiore aggregazione delle filiere e promuovendo un'equa ripartizione del valore tra tutti i soggetti coinvolti.

Occorre pertanto favorire gli **strumenti aggregativi** della componente agricola ma anche quelli che migliorano le relazioni interprofessionali tra le imprese e promuovere la **progettazione integrata nell'ambito delle filiere** e degli strumenti necessari a incrementare le capacità di governo dell'offerta e di export, ma anche il rapporto diretto con il consumatore finale.

In tale ambito, in linea con gli obiettivi comunitari, continua a essere strategico investire nel **ricambio generazione e nell'inserimento dei giovani agricoltori** facilitando l'accesso alla terra e ai capitali e accompagnando la loro crescita professionale con percorsi mirati.

Dal punto di vista della **sostenibilità ambientale** occorre mettere in valore il ruolo che l'attività agricola ha da sempre svolto nella gestione del territorio e nella tutela delle risorse naturali, condizioni necessarie per essere produttivi e competere in termini di qualità. La conservazione della sostanza organica nei suoli, l'uso sostenibile delle **risorse idriche** e la **riduzione delle emissioni** in atmosfera dei gas ad effetto serra generate dalle attività agro-industriali e dai processi produttivi agricoli e zootecnici, rappresentano temi ineludibili per il sistema produttivo regionale e lo sviluppo equilibrato dei territori.

Anche in tale ambito occorre mettere a frutto i risultati delle attività di innovazione per promuovere i processi produttivi a minore impatto ambientale, in primis le **produzioni biologiche e integrate**, l'agricoltura e l'irrigazione di precisione, la **tutela della biodiversità e del paesaggio agrario**.

Occorre inoltre sostenere lo sviluppo dell'**economia circolare e della bioeconomia** per migliorare l'uso delle risorse e la protezione del territorio rurale e promuovere la realizzazione di **servizi ecosistemici** per tutelare la biodiversità agricola, forestale e naturale, per migliorare il paesaggio rurale e aumentare la resilienza territoriale.

Difronte agli ormai evidenti effetti dei **cambiamenti climatici** sul settore agricolo, occorre intensificare le azioni di adattamento rispetto agli innumerevoli fattori di rischio a cui è sottoposta

la produzione agricola. Rilevante dev'essere l'attenzione per gli interventi di prevenzione e di ripristino dei danni al potenziale produttivo causati da eventi calamitosi, con particolare riferimento al **rischio di dissesto idrogeologico e alluvioni**. Inoltre, occorre dare continuità, su scala territoriale idonea, agli **strumenti di governo dei rischi**, quali le assicurazioni e i fondi mutualistici, a tutela dalle perdite causate da eventi calamitosi, da fitopatie ed epizootie o da incidenti ambientali, nonché contro la volatilità dei prezzi e le crisi di mercato.

Accanto ai temi strettamente settoriali, le politiche di sviluppo rurale devono continuare a investire nella tenuta complessiva del tessuto socio-economico delle aree più marginali del territorio regionale. Le attività agricole e quelle connesse all'agricoltura, i servizi, il sostegno alla forestazione ambientale e produttiva, tutti elementi che svolgono un ruolo essenziale per la tenuta del sistema di tali aree. Ancor di più occorrerà mettere in valore le caratteristiche di queste aree traducendole in opportunità turistiche e di valorizzazione della biodiversità.

Nell'ambito di tali aree, particolare attenzione continuerà ad essere riservata, allo sviluppo dei **territori montani** così da innalzare la qualità di vita delle **comunità residenti** e contrastare i fenomeni di abbandono e di isolamento. Per raggiungere tali obiettivi andrà sostenuta la capacità progettuale delle imprese e delle comunità locali, si dovrà continuare ad investire in strutture per garantire la prestazione di servizi sanitari, culturali e ricreativi. Il miglioramento degli standard di qualità della vita continuerà ad avere tra gli elementi su cui investire, quello delle nuove tecnologie digitali.

Per tali territori si continuerà a privilegiare l'applicazione di metodi *bottom-up* che attribuiscono un forte valore alla comunità rendendola protagonista sin dalla rilevazione dei fabbisogni, verso la formulazione e attuazione di una strategia.

Partendo da tali presupposti, nei prossimi mesi sarà intensificato il confronto per la stesura delle proposte strategiche del futuro periodo di programmazione in stretta collaborazione e integrazione con le politiche di coesione.

#### **4.3 I cantieri della strategia regionale unitaria**

Come appare evidente dalla lettura degli obiettivi europei, ciascuno di essi beneficia del contributo offerto da diversi fondi e strumenti di intervento. È compito della strategia regionale unitaria assicurare l'utilizzo sinergico per massimizzare l'impatto complessivo rispetto ai risultati attesi.

La Regione individua alcune aree prioritarie in cui avviare dei cantieri della strategia regionale unitaria con un approccio di "integrazione rafforzata" nel corso dell'intero periodo di programmazione.

Si tratta di ambiti di policy caratterizzati da:

- pervasività delle sfide che intersecano diversi settori e componenti della società e del sistema economico regionale;

- portata ampia a livello continentale o globale, ma con declinazioni e impatti territoriali differenziati;
- complessità delle questioni in campo con la compresenza di problemi e opportunità non pienamente messi a fuoco;
- necessità di arricchire le risposte di policy e la “cassetta degli attrezzi” dell’Amministrazione.

Di conseguenza per affrontare questi temi è necessario un più stretto coordinamento delle politiche settoriali non essendo riducibili a un settore prevalente, una discussione che vada al di là dell’Amministrazione regionale coinvolgendo tutto il partenariato del Patto per il lavoro, approfondimenti di conoscenza che vadano oltre l’attività ordinaria.

In questa fase, si identificano in via preliminare i seguenti temi:

1. Green new deal e transizione verso uno sviluppo sostenibile
2. Cambiamento demografico e invecchiamento attivo
3. Trasformazione digitale, big data e intelligenza artificiale
4. Innovazione sociale per una società che cambia

## 5. LO SVILUPPO TERRITORIALE INTEGRATO: METTERE IN RETE CITTÀ E AREE RURALI

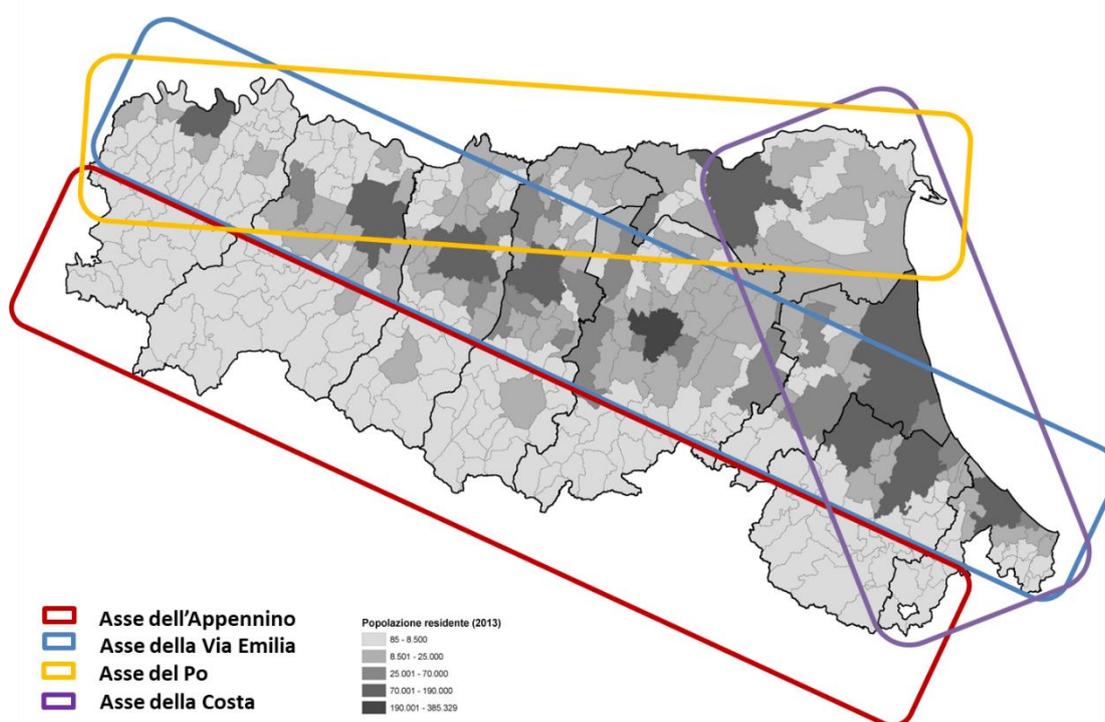
Il Piano territoriale regionale (PTR) dell'Emilia-Romagna individua delle aggregazioni territoriali che per densità di funzioni, di concentrazione di dotazioni territoriali materiali e immateriali, nonché di peculiarità della matrice insediativa, hanno una rilevanza regionale in termini di capacità di produzione di valore aggiunto e di costruzione del capitale territoriale, cognitivo e sociale.

Si tratta di:

- aree montane,
- asta del fiume Po
- il sistema delle città della costa
- il sistema della città diffusa della via Emilia.

Questi ambiti territoriali a rilevanza regionale costituiscono delle invarianti per le strategie regionali -che si modificano in tempi molto lunghi. Occorre quindi confermare anche per la prossima programmazione l'importanza di tener conto delle specificità di ciascun ambito per valorizzarne gli asset specifici, anche attraverso una chiara lettura territoriale delle politiche strutturali. In questo contesto trovano interesse le politiche volte a potenziare cluster esistenti, ma anche lo sviluppo di reti lunghe tra territori con diversi potenziali e diversi bisogni, spesso complementari.

**Figura 8 – I macro ambiti per lo sviluppo territoriale**



Pur avendo la regione Emilia-Romagna un grado di coesione economico-sociale superiore a molte altre regioni, esistono differenze evidenti tra gli ambiti sia in termini di livelli di sviluppo sia in termini di dinamiche. La sfida che la regione ha di fronte, e che è stata esacerbata negli anni della recessione economica, è quindi duplice: da un lato esiste un tema di disparità interne, dall'altro un'attenzione complessiva alla tenuta del modello sociale messo alla prova da trasformazioni strutturali – dall'invecchiamento, alla diversità, alla mobilità che porta a una frammentazione delle reti di relazioni – che richiedono grande capacità di adattamento a tutto il sistema regionale.

Per avvicinare l'Europa ai cittadini – ma più in generale possiamo dire avvicinare le istituzioni ai cittadini - le politiche strutturali di sviluppo, a cui concorrono i fondi europei, devono perseguire soluzioni di sistema, ma consapevoli delle differenze territoriali e, quindi, del diverso impatto nei luoghi degli interventi messi in campo. L'analisi dell'indice di potenziale di fragilità elaborato a livello comunale<sup>9</sup> consente di porre l'attenzione sul tessuto sociale e sulle persone, mettendo a fuoco le differenze interne alla regione.

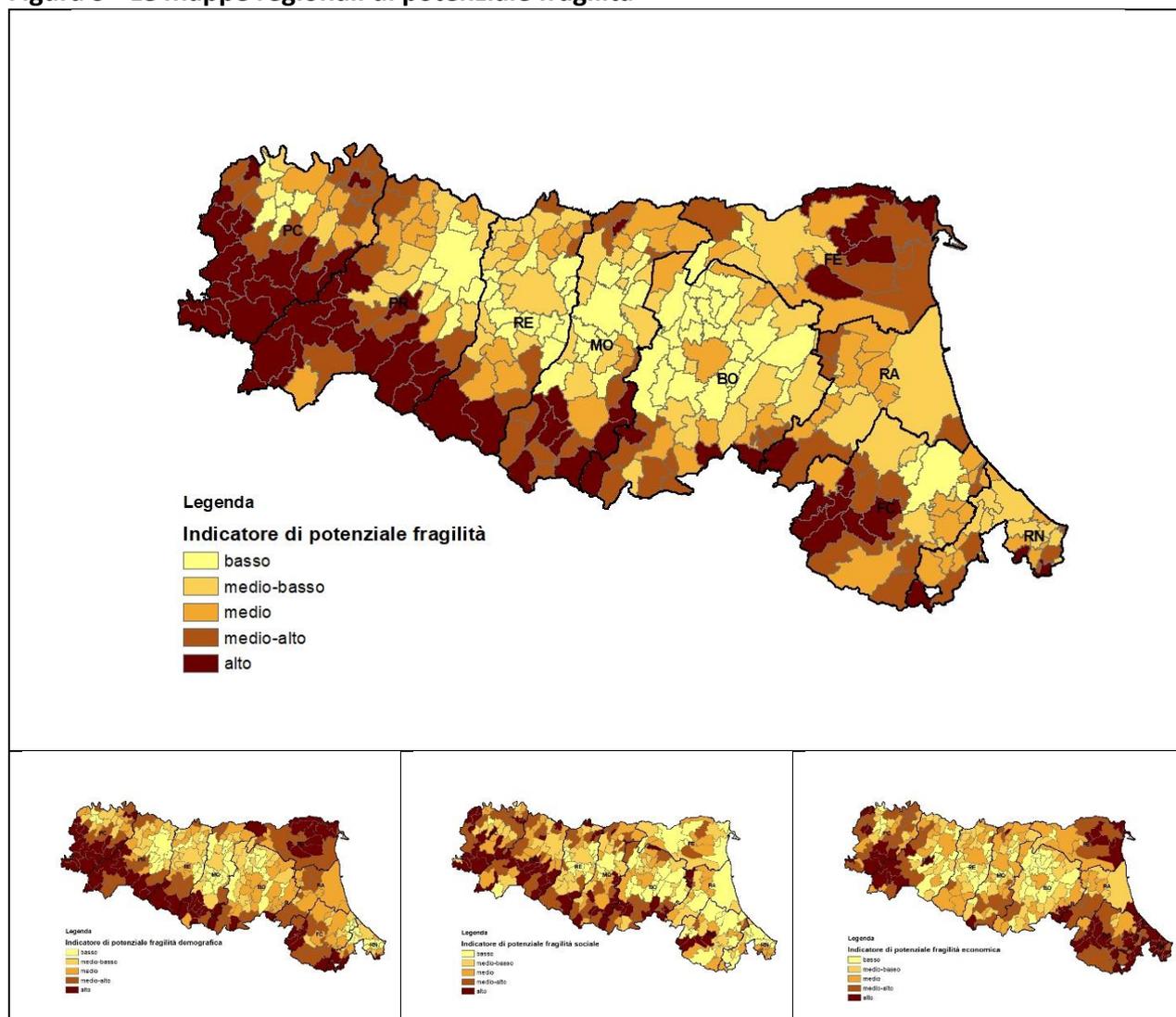
Pur senza entrare nel dettaglio dell'analisi che è condotta altrove<sup>10</sup>, le diverse gradazioni di colore visibili nella cartina ricalcano in larga parte con i colori più chiari la fascia centrale della Via Emilia, evidenziando che i comuni più periferici rispetto al cuore dell'Emilia centrale hanno generalmente una condizione di maggiore potenziale fragilità, dall'altro si osserva come le città maggiori non siano necessariamente quelle con la condizione migliore.

---

<sup>9</sup> Si tratta di un indicatore composito, che tiene conto della dimensione demografica, sociale ed economica delle persone e delle famiglie, elaborato dal Servizio Statistica della Regione, sulla base di una precedente esperienza della Città metropolitana di Bologna e del Comune di Bologna

<sup>10</sup> Un working paper con l'analisi della fragilità è in corso di pubblicazione a cura del Servizio Statistica e del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici della Regione Emilia-Romagna

**Figura 9 - Le mappe regionali di potenziale fragilità**



Fonte: Elaborazione Servizio Statistica Regionale

Gli indicatori aggregati parziali per le singole dimensioni considerate – demografica, sociale, economica – rappresentate nelle cartine in piccolo mettono in luce la diversa situazione relativa dei territori, in cui si nota soprattutto una maggiore potenziale fragilità dell’area centrale rispetto alla costa per la dimensione sociale e una fragilità economica e demografica concentrata nell’area appenninica e costiera.

### **5.1 Gli approcci per le politiche territoriali: l’esperienza della Regione Emilia-Romagna**

Nella cornice dei quattro aggregati territoriali individuati dal PTR, resta aperto il tema di come far emergere strategie e progettualità realmente tagliate sui bisogni e sulle esigenze dei territori, ma al tempo stesso capaci di innescare i cambiamenti - anche nei rapporti di forza e di rappresentanza - necessari per generare nuovo sviluppo locale inclusivo e partecipato.

La Regione ha sperimentato diversi strumenti e tuttora ha in corso diverse iniziative per lo sviluppo locale. Alcuni di questi hanno seguito un approccio che possiamo definire “bottom-up” in cui sono i territori che, in concerto con la Regione, costruiscono la coalizione locale, delimitano il territorio

di intervento e definiscono gli obiettivi, gli ambiti di azione e gli interventi prioritari, in una cornice di regole a maglia relativamente larga. Era questo il caso dei programmi speciali d'aria e dei LEADER oppure, e in generale degli strumenti di programmazione negoziata introdotti sul finire degli anni Novanta.

Altri approcci sono più top-down, con l'individuazione a priori da parte della Regione, dei territori eleggibili, delle misure attivabili e dei potenziali beneficiari. Il ruolo del territorio è quello di interpretare in modo creativo le opportunità offerte in linea con le specificità locali. Questo è ad esempio il caso di alcuni strumenti regionali di tipo più settoriale (come i Programmi per la rigenerazione urbana).

Vi sono anche esperienze più complesse e articolate, intermedie rispetto ai due estremi descritti, in cui i paletti imposti dalle regole centrali (regionali, nazionali o europee) possono essere anche molto stringenti, ma allo stesso tempo si garantisce ai territori la possibilità di costruire una propria strategia ampia e di accedere a un portafoglio di opportunità in diversi settori e ambiti: è il caso dell'attuazione della Strategia nazionale per le aree interne.

Esiste, infine, nell'esperienza regionale un altro approccio utilizzato soprattutto nella programmazione 2007-2013, basato su una programmazione decentrata a livello sub-regionale – in quella stagione la scala di riferimento era quella provinciale – all'interno della quale far emergere progettualità territoriali integrate specifiche per le aree urbane più forti e per le aree con maggiori problemi di sviluppo.

Per il prossimo periodo di programmazione, la maggiore attenzione agli approcci di sviluppo territoriale integrato rappresenta una delle principali novità per la Politica di coesione, testimoniata dall'introduzione di un Obiettivo strategico dedicato, trasversale agli altri quattro.

Per la Regione è quindi prioritario definire le modalità di ricorso agli strumenti territoriali integrati, eventualmente diversificate in base alla tipologia di territorio, più in linea con l'assetto territoriale regionale con l'obiettivo di:

- perseguire in maniera più esplicita uno sviluppo armonico ed equilibrato di tutti i territori;
- valorizzare la capacità creativa, le conoscenze e le energie locali, mobilitare i cittadini e la molteplicità di istituzioni intermedie e del terzo settore presenti su tutto il territorio.

## **5.2 La politica territoriale per le aree urbane in Emilia-Romagna**

La dimensione urbana ha acquisito una crescente rilevanza e autonomia nell'ambito della Politica di coesione - che viene sempre più indicata come una politica regionale e urbana – prima con la Carta di Leipzig sulle Città europee sostenibili approvata dagli Stati Membri nel 2007 e contenente principi e strategie comuni per le politiche di sviluppo urbano sostenibile, e poi con il Patto di Amsterdam del 2016 con cui è stata approvata dai Ministri responsabili della Coesione l'Agenda urbana dell'Unione Europea. L'Agenda urbana, nata nell'ambito della politica di coesione, ha una

portata più ampia in quanto promuove un approccio integrato e coordinato per affrontare la dimensione urbana nella legislazione e nelle politiche nazionali ed europee. L'obiettivo è quello di migliorare la qualità della vita nelle aree urbane, partendo da alcuni temi prioritari che vengono affrontati da partenariati dedicati composti su base volontaria città, Stati Membri, la Commissione europea e stakeholder del mondo imprenditoriale o della società civile. Finora sono stati definiti tredici temi prioritari relativi a qualità dell'area, economia circolare, adattamento climatico, transizione energetica, uso sostenibile del suolo e soluzioni eco-based, mobilità urbana, cultura, transizione digitale, appalti pubblici innovativi e responsabili, casa, lavoro e competenze nell'economia locale, inclusione dei migranti e rifugiati, povertà.

La DG Regio della Commissione europea ha indicato<sup>11</sup> alcune possibili declinazioni alla scala urbana degli Obiettivi strategici della Politica di coesione, evidenziando le interrelazioni tra questi ultimi e i temi prioritari dell'Agenda urbana europea. Ad esempio, con riferimento all'obiettivo Europa più intelligente è particolarmente importante il riferimento al concetto di *smart city* quale base per mantenere e creare occupazione locale, creare un contesto favorevole all'imprenditoria, rinnovare il sistema dei servizi e creare nuove competenze e innovazione. La disponibilità di una vasta rete di sensori, se adeguatamente sfruttata, consente la produzione e utilizzo della conoscenza a beneficio dei cittadini e delle imprese (esistenti e nuove). La dimensione urbana inoltre è molto legata al concetto di specializzazione intelligente, in quanto le città ospitano la quota maggioritaria delle attività di ricerca e sviluppo e delle attività di istruzione e formazione superiore. Più in generale le città sono generalmente sede dei servizi di rango superiore (dagli aeroporti alle fiere, dai centri di competenza ai servizi pubblici), a servizio dell'intero territorio e spesso nodi delle reti lunghe di connessione internazionale.

Una declinazione ulteriore sta prendendo forma nei lavori per la missione su '*carbon neutral and smart cities*' nell'ambito del prossimo Horizon Europe con l'idea che le città potranno candidare il territorio o singoli quartieri a divenire *carbon neutral* al 2030, definendo azioni integrate di innovazione, sostenibilità, digitalizzazione in diversi settori.

Su un altro fronte, con riferimento all'obiettivo Europa più sociale si sottolinea come il rischio di povertà ed esclusione sociale sia rimasto alto nelle città, in particolare nelle aree periferiche e nei sobborghi delle grandi aree metropolitane. Il tema della povertà urbana può essere risolto solo con una strategia di ampio respiro che coinvolga diversi livelli di governo e che metta insieme interventi nazionali (sulla tassazione e sui trasferimenti sociali) e altri più regionali/locali sulla casa, l'accesso ai servizi sociali, educativi e di cura, l'inclusione lavorativa.

Si tratta quindi di intervenire sulla componente di attrattività e di vivibilità delle città, qualificandole nella loro capacità di competere a livelli europei e lavorando al contempo sul rafforzamento del senso di comunità, in una combinazione di valore territoriale a valore pubblico.

---

<sup>11</sup> Policy paper POLICY OBJECTIVE 5 - EUROPE CLOSER TO CITIZENS AND TOOLS FOR INTEGRATED TERRITORIAL DEVELOPMENT. Sustainable and integrated development of urban, rural and coastal areas and local initiatives

Nell'allegato D alla Relazione per paese relativa all'Italia 2019 nell'ambito del Semestre europeo, la Commissione fornisce ulteriori indicazioni, che per le aree metropolitane riguardano soprattutto la necessità di affrontare "le sfide legate alla povertà, causate anche dall'effetto "agglomerazione" e dalle tendenze demografiche" mentre per le aree urbane medie riguardano soprattutto la necessità di "sviluppare modalità innovative di cooperazione per migliorare il loro potenziale economico, sociale e ambientale, tenendo conto dei gruppi più vulnerabili".

Nel percorso di preparazione dell'Accordo di partenariato si sta delineando una articolazione non dissimile da quella dell'attuale periodo di programmazione: l'elaborazione di un Programma operativo nazionale dedicato alle città metropolitane (che nella nostra regione riguarda la Città metropolitana di Bologna) e l'introduzione delle misure per lo sviluppo urbano sostenibile delle città medie nella programmazione operativa regionale.

In questa programmazione la Regione ha previsto interventi specifici per le aree urbane nel programma operativo FESR, attraverso un asse dedicato a rafforzare l'identità delle dieci principali città della regione, innescando processi di partecipazione attiva di cittadini e imprese alle scelte strategiche della città, e creare nuove opportunità di occupazione e inclusione.

A tal fine si è intervenuti sostenendo la riqualificazione di dieci "contenitori" di valore storico, architettonico, culturale con una forte valenza identitaria per le città ed i cittadini e la realizzazione al loro interno di **Laboratori Aperti**, intesi come spazi attrezzati con soluzioni Ict avanzate in cui si sviluppano forme di confronto, cooperazione e collaborazione tra imprese, cittadinanza, università e mondo della ricerca con la pubblica amministrazione e, in generale, di tutti gli attori che hanno un ruolo significativo nella trasformazione verso la società dell'informazione nell'ambito urbano. L'obiettivo è quello di consentire lo sviluppo in co-design di servizi e applicazioni per la PA e/o per le imprese, coinvolgendo gli utilizzatori (da cui potrebbero emergere attività di "sperimentazione", "co-design", "test" erogati come servizi (*experimentation as a service*), in modalità complementari/simili alle tipiche attività dei fablab legate alla fabbricazione digitale). Un programma di azioni a favore di luoghi e soggetti che agiscono come agenti locali del cambiamento con lo scopo di creare nella città una cultura diffusa di innovazione dei servizi e di far emergere la domanda, le opportunità e i bisogni.

Il progetto dei laboratori aperti, oltre a una declinazione territoriale nelle dieci città, rappresenta nel suo insieme un progetto unitario importante della strategia del POR FESR, che si sviluppa attraverso una **Rete regionale dei Laboratori aperti**, nella logica delle integrazioni tra territori e della costante condivisione di pratiche e di risultati. In questo senso si è lavorato anche alla predisposizione di strumenti di visibilità/appartenenza alla rete regionale (<http://www.laboratoriaperti.it/>).

Per la programmazione 2021-27 restano ancora diversi punti aperti relativi alla concreta attuazione del nuovo Obiettivo strategico 5 e alla ripartizione tra programmi nazionali e regionali delle risorse che le proposte di Regolamenti chiedono di allocare obbligatoriamente al tema dello

sviluppo urbano sostenibile (almeno 6% del FESR a livello nazionale). A prescindere da quello che sarà l'esito finale del negoziato, la Regione per la propria programmazione ribadisce:

- l'importanza di prevedere misure dedicate allo sviluppo urbano sostenibile, che si affiancano a quelle settoriali che pure hanno ricadute in particolare nelle aree urbane (ad esempio gli investimenti sulla Rete Alta Tecnologia), mettendo a sistema gli interventi in un disegno strategico comune in modo da valorizzarne gli impatti;
- l'importanza di mantenere un'ottica di rete e sistema regionale anche quando si prevedono interventi specifici per le singole realtà urbane, anche come chiave per assicurare la sostenibilità degli investimenti nel tempo e la moltiplicazione dell'impatto in un ambito territoriale più vasto;
- la necessità di assicurare un migliore coordinamento e una condivisione delle strategie con un eventuale rinnovato PON per le città metropolitane, anche per migliorare l'efficienza ed efficacia dell'attuazione;
- la ricerca di sinergie e forme di integrazione tra misure dedicate allo sviluppo urbano sostenibile, attuate con strumenti territoriali integrati programmati con il concorso diretto delle autorità urbane, e gli altri investimenti di maggiore impatto nelle aree urbane programmati dalla Regione.

### **5.3 La politica territoriale per le 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 altre aree contraddistinte da un maggiore esodo rurale e dall'invecchiamento della popolazione, da minori opportunità occupazionali e redditi inferiori, dall'abbandono della terra e minore disponibilità di servizi.

Proprio per considerare tutti i suddetti elementi e quindi più a fondo le caratteristiche dei territori, la Regione Emilia-Romagna, per la programmazione 20014-20 ha affinato la metodologia proposta dall'Accordo di partenariato e ha così delimitato le aree rurali:

- **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 là Economie 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** 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.

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. L’iscrizione e la registrazione di un gruppo di azione locale (**GAL**) è la prima formalità da svolgere conformemente alla normativa nazionale. L’associazione senza scopo di lucro, la forma giuridica più diffusa tra i gruppi di azione locale, permette anche l’affiliazione gratuita di tutti coloro che risiedono nel territorio. Lo statuto può definire ad esempio la grandezza e la composizione del Consiglio di amministrazione, nonché le procedure dell’Assemblea generale. Un GAL è un partenariato dinamico e, come tutti i partenariati, ha un proprio ciclo di vita che si evolve nel tempo non solo in termini di modalità di funzionamento, ma anche in relazione ai vari compiti nelle diverse fasi.

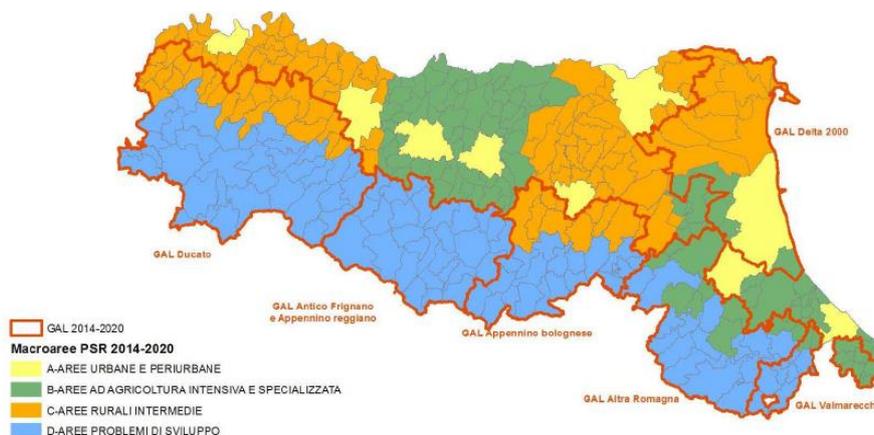
Il processo di elaborazione della strategia di sviluppo locale inizia di norma immediatamente dopo la nascita del partenariato. Ciò consente alle parti interessate di conoscersi meglio e lavorare insieme alla realizzazione di un obiettivo comune. Instaurare un clima di fiducia all’interno del partenariato 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 di attuare progetti integrati e innovativi. Alcuni GAL trovavano questi cambiamenti difficili da gestire e impegnativi in termini di tempo e risorse. Tali perplessità sono state superate in quanto l'approccio Leader si è rivelato adattabile, dinamico, alla continua ricerca di miglioramento e in grado di aggiornarsi 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. Al Leader sono destinate 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, Valmarecchia) che interessano parzialmente o totalmente il territorio di 174 Comuni, più della metà (102) appartenenti ad aree rurali con problemi di sviluppo (D), la totalità di quelle regionali.

**Figura 10 - Mappa delle Aree rurali e delle Aree Leader**



Ciò 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 partecipato:** 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.

#### **5.4 La strategia per le aree interne nella regione Emilia-Romagna**

La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) è, insieme alle politiche per le città, una delle due grandi politiche territoriali promosse dal Governo nel ciclo di programmazione dei fondi europei 2014/2020, inclusa nell'Accordo di Partenariato. Le Aree Interne vengono descritte come "una parte ampia del Paese – circa tre quinti del territorio e poco meno di un quarto della popolazione – assai diversificata al proprio interno, distante da grandi centri di agglomerazione e di servizio e con traiettorie di sviluppo instabili ma tuttavia dotata di risorse che mancano alle aree centrali, con problemi demografici ma anche fortemente policentrica e con forte potenziale di attrazione."

Queste le principali connotazioni della strategia:

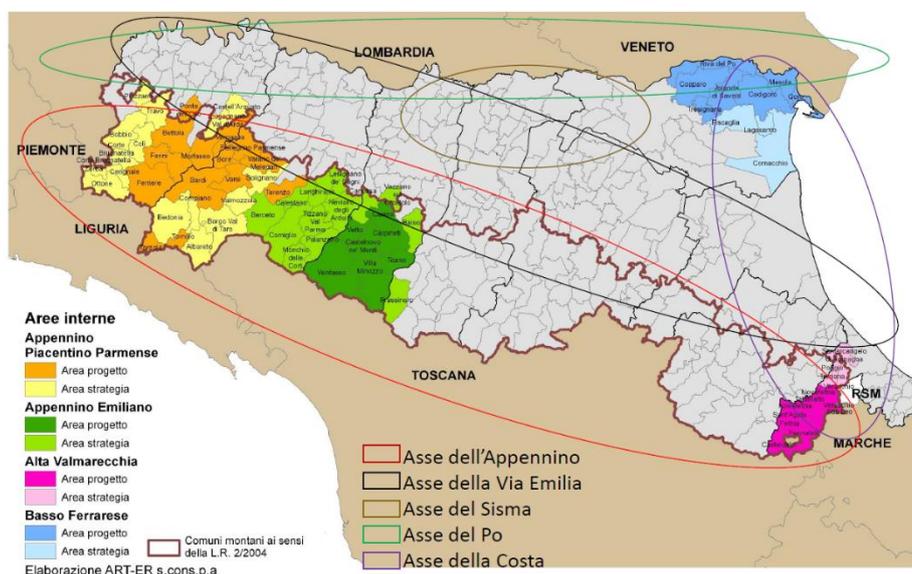
- *Place-based* e sperimentali, esplicitamente finalizzata a definire una strategia di sviluppo integrata dell'area, basata sulle specificità dei luoghi, finalizzata a combattere lo spopolamento e le sue cause, valorizzare il capitale e il potenziale dei luoghi, rimuovendo i fattori che limitano lo sviluppo e promuovendo progetti innovativi nei servizi essenziali (istruzione, sanità, trasporti e accessibilità) e per lo sviluppo locale;
- Concentrazione su un numero limitato di aree (fino a 4 aree per regione);

- Governance multilivello che vede coinvolti Stato, Regione, sistema locale;
- *Bottom-up* e co-progettazione delle strategie di area e degli interventi, con il coinvolgimento degli attori e delle comunità locali;
- Combinazione di risorse statali (3,7 mln di euro per ogni area selezionata) cui si affiancano risorse regionali a valere sui fondi europei FESR, FSE e FEASR (per un importo almeno equivalente).

A partire da una mappatura nazionale, che ha incrociato diversi indicatori di perifericità dei territori rispetto ai principali poli di erogazione dei servizi, la Regione ha identificato 4 aree interne - Appennino Emiliano, Basso Ferrarese, Appennino Piacentino-Parmense, Alta Valmarecchia. Questa politica di sviluppo è stata contestualizzata nel disegno territoriale di sviluppo regionale, 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.

Si tratta di 71 comuni, in massima parte montani, di cui 35 classificati “area progetto” dove di fatto si è concentrata in massima parte l'azione di sviluppo.

**Figura 11 - Gli assi portanti della programmazione territoriale della Regione Emilia-Romagna, le aree interne e i comuni montani**



Le quattro aree interne regionali hanno concluso il percorso di programmazione definendo le proprie strategie di area. L'Appennino emiliano ha sottoscritto l'Accordo di Programma Quadro (APQ) ed è in fase di piena attuazione, il Basso ferrarese e l'Appennino piacentino-parmense stanno per sottoscrivere l'APQ e per l'Alta Valmarecchia è stata appena approvata la strategia di area.

Le strategie di area, nel loro complesso, sono riuscite nell'intento di far emergere i bisogni, di costruire reti di cooperazione territoriale tra soggetti e istituzioni, di esprimere un'idea-guida da conseguire anche nel più lungo periodo costruendo intorno ad essa un progetto integrato.

Il progetto integrato ha messo in risalto la multidimensionalità della domanda di sviluppo e ha sottolineato come i territori siano luoghi di integrazione delle politiche:

La strategia dell'Appennino emiliano "Montagna del latte: stili di vita salutari e comunità intraprendenti nell'Appennino Emiliano" richiama la vocazione principale dell'economia del territorio, legata al Parmigiano Reggiano. Intende rafforzare e internazionalizzare la filiera del Parmigiano Reggiano di Montagna, promuovere il turismo sostenibile attraverso la creazione di itinerari escursionistici a piedi e in bici valorizzando il riconoscimento Mab, "l'uomo e la biosfera", dell'Unesco attribuito all'Appennino Tosco-Emiliano; investire sul capitale umano, rafforzare il sistema dei servizi alle persone anche attraverso le Cooperative di Comunità. L'investimento programmato è di circa 28 milioni di euro

La strategia del Basso ferrarese "Fare ponti" rappresenta lo sforzo di "ricucitura territoriale", tra terra e acqua, tra costa e città di Ferrara, attraverso la promozione del turismo lento, con il completamento degli itinerari sul Po tra vie d'acqua e piste ciclabili in sintonia con il riconoscimento Mab, "l'uomo e la biosfera", dell'Unesco del Delta del Po. La strategia inoltre intende innovare le produzioni agricole attraverso l'agricoltura di precisione e rafforzare i servizi alla popolazione, di trasporto e sanitari, come nel caso della telemedicina per gli anziani, ma soprattutto agisce sui più giovani sperimentando lo scambio generazionale con gli anziani, combattendo la dispersione scolastica e favorendo l'occupazione attraverso servizi di orientamento, formazione e accompagnamento individuali. L'investimento programmato è di circa 12 milioni di euro.

La strategia dell'Appennino piacentino-parmense "Appennino smart, adattamento intelligente per cambiare gli schemi d'azione e superare le criticità con nuove idee", punta a migliorare le capacità di cooperazione delle organizzazioni pubbliche e private del territorio. Al centro della strategia ci sono gli interventi di rafforzamento istituzionale, dei sistemi di protezione civile e dei sistemi informativi; di valorizzazione delle foreste e dei pascoli promuovendo nuovi soggetti collettivi di gestione e la multifunzionalità in agricoltura; di investimento sul capitale umano con la creazione di un Polo tecnico-professionale per formare i giovani sui mestieri necessari per lo sviluppo dell'area; di diffusione della didattica digitale; di promozione della medicina territoriale e di strumenti per la mobilità flessibile. L'investimento programmato è di circa 15 milioni di euro

La strategia dell'Alta Valmarecchia "Paesaggi da vivere" promuove un modello di sviluppo basato sul paesaggio quale fattore distintivo della Valmarecchia. Ciò significa valorizzare a fini turistici i suoi beni ambientali e culturali, e in particolare i geositi presenti nell'area, tra cui l'antica miniera di Zolfo di Perticara, un tempo più grande miniera d'Europa, con la realizzazione di un Geoparco, ma anche valorizzare le filiere agricole caratteristiche, rilanciando prodotti di qualità come i grani

antichi. Parallelamente si vuole assicurare un contesto favorevole per le persone, attraverso il rafforzamento dei servizi sanitari di istruzione e di mobilità. L'investimento programmato è di circa 13 milioni di euro.

Emergono alcuni tratti comuni alle quattro strategie di area che potranno aiutare a caratterizzare gli strumenti territoriali del prossimo ciclo:

- *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" accompagnata dallo sforzo* di creare qualcosa che possa essere oggetto di una transazione, e che quindi possa effettivamente creare un 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 di 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, ed esprimere un presidio tecnico-specialistico per affrontare la complessità crescente del governo del territorio.

### **5.5 La politica territoriale per le aree periferiche in Emilia-Romagna: un approccio sistemico per ridurre i divari territoriali e per generare valore pubblico territoriale**

Le mappe di potenziale fragilità sopra riportate evidenziano come i territori più periferici rispetto alle dinamiche di sviluppo della regione presentino condizioni di fragilità non solo economica, ma anche sociale e demografica, oltre che spesso condizioni geografiche svantaggiate, e l'esperienza condotta dalla Regione insegna che questi territori richiedono **risposte multidimensionali**.

In particolare, l'esperienza dell'attuazione di strategie mirate per le aree più marginali, quali quella per le aree interne e l'approccio Leader nella programmazione 2014-20 conferma l'importanza di

agire contemporaneamente sulla promozione dello sviluppo locale, per garantire opportunità di lavoro coerenti con le vocazioni territoriali e sul miglioramento dell'offerta di servizi alla popolazione.

L'approccio integrato va ora esteso a tutte le aree periferiche della regione, inserendo la varietà di interventi regionali in una cornice unitaria e coerente, anche per aumentare la visibilità e la trasparenza nei confronti dei cittadini.

È necessario fare uno sforzo per superare l'approccio per interventi "dedicati" alle aree più svantaggiate e sostenere l'aumento della capacità di resilienza locale ai cambiamenti. Se da un lato l'attenzione delle politiche pubbliche deve essere più alta nelle aree con maggiori fabbisogni (anche per garantire pari diritti e opportunità per i cittadini) dall'altro è necessario mettere in relazioni le aree più forti con le aree più deboli, **agganciando queste ultime alle dinamiche di sviluppo regionale**. Per trovare sostenibilità nel lungo periodo è necessario quindi fare leva sulle opportunità potenziali che le trasformazioni strutturali della società e del sistema produttivo offrono alle aree oggi più periferiche – dalla transizione ecologica, alla connettività digitale, alle nuove professioni creative – e lavorare insieme per accompagnarle nella capacità di coglierle, anche mobilitando le risorse dell'intero sistema regionale (conoscenze, relazioni, imprenditorialità, reti di solidarietà, ecc.).

**Esiste un capitale territoriale che va trasformato in valore pubblico territoriale.**

Per il futuro quindi la Regione si pone l'obiettivo di superare l'approccio sperimentale della strategia aree interne limitato a poche aree pilota a favore di un approccio sistemico per tutti i territori periferici, basato su tre pilastri:

1. duplice attenzione allo **sviluppo locale e alla qualità dei servizi per il cittadino**
2. **protagonismo dei territori** nella elaborazione delle strategie di lungo periodo e delle priorità immediate
3. **integrazione e sinergie degli strumenti regionali**, per rispondere alla multidimensionalità della domanda di sviluppo, superando le divisioni settoriali e intervenendo con **azioni di sistema sui temi** che appaiono più cruciali per lo sviluppo dei territori periferici
  - per il **rafforzamento delle competenze** del capitale umano per lo sviluppo locale
  - per la **trasformazione digitale** e il miglioramento dell'offerta dei servizi della Pubblica Amministrazione
  - per l'**innovazione sociale** per costruire risposte a problemi storici e nuovi dei territori
  - per il **turismo sostenibile**, favorendo l'integrazione dell'offerta locale con la politica di promozione regionale e l'aggregazione degli operatori

Il metodo deve essere un metodo **partecipato**, che passa attraverso la mobilitazione dell'intero sistema regionale, **insieme al Patto per il lavoro**, e **innovativo** per rispondere alle trasformazioni della società che portano ad una maggiore fragilità attraverso:

- indicatori per monitorare il livello minimo di servizi e l'accessibilità effettiva per i cittadini delle aree periferiche
- maggiore coinvolgimento le comunità locali nelle scelte
- investimenti nell'innovazione sociale, per rispondere a bisogni nuovi o che cambiano, ma anche per spendere meglio le limitate risorse pubbliche.

### **5.6 La dimensione macroregionale e la proiezione interregionale**

La strategia di programmazione unitaria delle politiche europee allo sviluppo non può limitarsi a guardare dentro i confini regionali ma, in linea con l'apertura del sistema economico e sociale regionale, deve guardare alle aree di policy e alle aree funzionali di cui siamo parte.

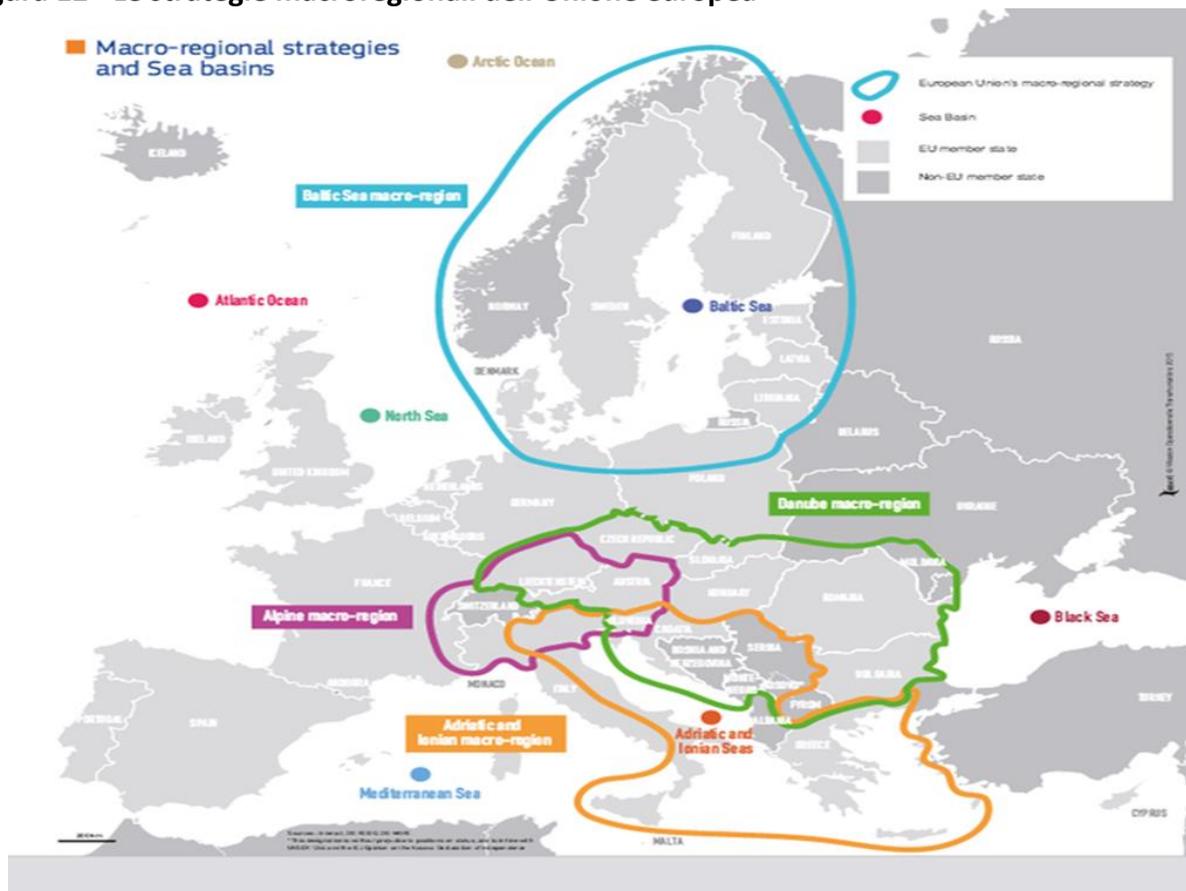
Uno dei valori aggiunti che contraddistinguono la Politica di coesione europea per tutte regioni è proprio la possibilità di rafforzare reti di collaborazione tra regioni, favorita dall'omogeneità delle regole comuni, per rafforzare i rispettivi vantaggi competitivi e creare sinergie dalle complementarità e dai collegamenti funzionali tra territori.

In questo quadro, le aree funzionali macroregionali rappresentano una prima area di proiezione esterna del raggio d'azione della programmazione regionale.

La Regione conferma la propria partecipazione attiva alla Strategia europea per la regione Adriatico Ionica (EUSAIR), anche attraverso l'esperienza di gestione del programma di cooperazione transnazionale Interreg ADRION. La strategia EUSAIR è unica nel contesto europeo in quanto copre un'area funzionale composta sia da Stati Membri sia da Paesi confinanti, con un processo di adesione avviato. In questo senso quindi è uno strumento volto sia alla coesione territoriale europea sia all'allargamento.

Si tratta di un'area protagonista di rapidi cambiamenti e oggetto di attenzioni geopolitiche molteplici, in cui la coesione interna e l'aggancio saldo all'Unione europea rappresentano un interesse reciproco. In quest'area l'Emilia-Romagna ha consolidati rapporti di cooperazione e scambi che potranno essere messi a sistema in una governance macroregionale più compiuta.

**Figura 12 - Le strategie macroregionali dell'Unione europea**



In ottica futura, è interesse della Regione mantenere un'apertura multidirezionale guardando sia alle regioni del cuore dell'Europa a nord, sia a sud verso il bacino del Mediterraneo.

Sul primo fronte, l'Emilia-Romagna ha interesse a partecipare 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 la regione ha solidi rapporti strutturali, che investono i sistemi imprenditoriali, le istituzioni locali e la società civile.

Per quanto riguarda il Mediterraneo, pur in assenza di una strategia macroregionale esistono diverse esperienze che si stanno consolidando, alcune incentrate prevalentemente sui livelli nazionali e internazionali di governo (UfM, UNEP-MAP, WestMed) altre prevalentemente regionali, come ad esempio la Commissione Intermediterranea della Conferenza delle regioni periferiche e marittime (CRPM). Il Programma di cooperazione Interreg MED ha finanziato il progetto PANORAMED, di cui la Regione è partner, quale piattaforma di governance proprio con l'intento di supportare un dialogo permanente tra le diverse iniziative internazionali ma soprattutto di metterle in relazione alle dinamiche nazionali e regionali.

La Regione, anche nel prossimo periodo di programmazione, intende contribuire attivamente al rafforzamento delle reti mediterranee guardando anche a entrambe le sponde, sia attraverso accordi bilaterali sia promuovendo un utilizzo più strategico delle opportunità della cooperazione territoriale europea e degli altri programmi europei a gestione diretta, a partire da quelli nella ricerca e innovazione e nell'istruzione e formazione.

In linea con la posizione espressa durante il percorso di consultazione per il futuro Accordo di partenariato, è importante nella nuova strategia unitaria di programmazione delle politiche europee allo sviluppo in Emilia-Romagna una **piena combinazione degli investimenti regionali con le opportunità offerte dai programmi di cooperazione territoriale europea**. Si tratta infatti di interpretare pienamente i due grandi obiettivi della Politica di coesione e coglierne le potenzialità. Gli Obiettivi 1 (Investimenti per la crescita e l'occupazione) e 2 (Cooperazione territoriale europea) sono complementari anche nel senso di ispirarsi a due diversi approcci allo sviluppo regionali: quello *place-based* che enfatizza il ruolo delle istituzioni e dei contesti regionali e quello relazionale che enfatizza l'importanza di essere connessi e aperti alle reti lunghe dei flussi sociali, economici e finanziari (e non solo) che guidano lo sviluppo.

Sebbene complessivamente le risorse destinate alla CTE siano marginali rispetto al totale degli stanziamenti della politica di coesione, per le regioni più sviluppate e in particolare per l'Emilia-Romagna si tratta di risorse assolutamente non trascurabili. Nella presente programmazione infatti, i partner emiliano-romagnoli che partecipano a progetti CTE approvati finora ricevono oltre 43 milioni di euro di contributo FESR. Aggiungendo delle stime prudenziali rispetto ai bandi ancora aperti è ragionevole ipotizzare un importo superiore a 50 milioni per l'intera programmazione che corrisponde a oltre un quinto delle risorse FESR allocate al programma operativo regionale dell'Emilia-Romagna con il vantaggio di non richiedere ulteriore cofinanziamento dal bilancio regionale).

Il contributo della CTE comunque, non va tanto ricercato nelle realizzazioni sostenute direttamente, quanto nel valore aggiunto che possono offrire al ciclo degli investimenti o al ciclo delle politiche regionali nei diversi ambiti tematici, in particolare con riferimento:

- alla possibilità di intervenire alla scala territoriale più adeguata nei casi in cui questa travalichi i confini amministrativi regionali o nazionali;
- alla possibilità di operare attraverso reti lunghe a sostegno dello sviluppo laddove sia necessaria un'azione coordinata di soggetti e operatori localizzati in diversi paesi/regioni;
- alle possibilità di 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;
- alla costruzione di 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.

In questa direzione è prioritario per la Regione Emilia-Romagna approfondire il funzionamento di questi meccanismi e affinare gli strumenti per una più efficace messa a sistema, anche in relazione alle politiche per l'internazionalizzazione e ai rapporti con il territorio e il Patto per il lavoro.

## 6. ACCRESCERE LA CAPACITÀ ISTITUZIONALE, L'INTEGRAZIONE E LA PARTECIPAZIONE

L'allegato D del Country report evidenzia tra le criticità del sistema paese la "scarsa capacità amministrativa nella gestione dei fondi strutturali europei, che si riflette in un tasso di assorbimento di tali fondi inferiore alla media in alcune regioni e per alcuni programmi nazionali". Secondo la Commissione europea per migliorare l'attuazione dei programmi, è necessario:

- garantire la corretta attuazione dei piani di rafforzamento amministrativo basati sull'esperienza del periodo 2014-20;
- rafforzare i partenariati e le politiche dal basso, con una maggiore partecipazione delle città, degli altri enti locali e dei partner economici e sociali al fine di garantire un'attuazione tempestiva ed efficace delle strategie territoriali e urbane integrate;
- rafforzare la capacità delle parti sociali e la loro partecipazione al conseguimento degli obiettivi politici;
- aumentare la capacità amministrativa dei beneficiari di preparare e attuare progetti, in particolare a livello locale.

La Regione Emilia-Romagna, pur essendo tra le regioni più performanti<sup>12</sup> a livello nazionale ed europeo nella capacità di spesa e di gestione dei Fondi europei ha puntato ad un ulteriore rafforzamento della capacità amministrativa delle strutture coinvolte nell'attuazione dei programmi attraverso il Piano di Rafforzamento Amministrativo 2015-17, che ha coinvolto le Autorità di Gestione dei tre programmi regionali, FESR, FSE e Programma di sviluppo rurale, e il Piano di Rafforzamento Amministrativo 2018-19, che ha riguardato principalmente le Autorità di Gestione dei programmi FESR e FSE e la Direzione generale Risorse Europa Innovazione e Istituzioni, investendo su un duplice obiettivo di semplificazione e miglioramento nel rapporto con i beneficiari, attraverso la riduzione dei tempi delle procedure, l'utilizzo dei costi standard, l'alleggerimento degli oneri, e di rafforzamento di alcune funzioni trasversali di monitoraggio, valutazione, integrazione tra le strutture regionali e rafforzamento delle competenze delle risorse umane in tutta la filiera della programmazione e attuazione.

Tra le funzioni trasversali rafforzate si segnala l'elaborazione di un Piano Regionale Unitario delle valutazioni 2014-20 con la previsione di valutazioni con approccio unitario di policy strategiche regionali (occupazione, ricerca e innovazione, lotta al cambiamento climatico, strategia nazionale aree interne), l'attivazione di un cruscotto di monitoraggio unitario e georeferenziato

---

<sup>12</sup> Secondo i dati diffusi dal MEF-IGRUE - Ministero dell'economia e delle finanze, Ispettorato Generale dei rapporti con l'Unione Europea - aggiornati a fine agosto 2019, l'Emilia-Romagna è la prima regione italiana per risorse FESR-FSE (IGRUE non diffonde dati relativi al PSR) impegnate e pagate, con l'88% della dotazione dei Programmi già impegnata e il 44,5% già pagata. La seconda Amministrazione regionale (Provincia di Bolzano) si ferma al 69% delle risorse impegnate. Il dato è ben superiore anche rispetto ai Programmi operativi nazionali (PON), che mediamente fanno registrare un impegno di spesa pari al 63,9% della loro dotazione totale.

sull'avanzamento della spesa e delle realizzazioni<sup>13</sup>, l'elaborazione e attuazione in raccordo con il Servizio organizzazione e sviluppo di un piano di formazione incentrato sui temi delle condizionalità ex ante generali della programmazione 2014-20 quali contrattualistica pubblica e codice degli appalti, disciplina sugli aiuti di stato, disabilità, antidiscriminazione e pari opportunità, diffusione della cultura valutativa ecc.

Forte di questa esperienza di successo la Regione intende dare continuità all'investimento sul "*capacity building*" estendendolo al sistema delle Unioni dei comuni, in coerenza con gli obiettivi del Programma di riordino territoriale 2018-20 che intende supportare municipalità e inter-municipalità a sviluppare capacità di programmazione strategica per concorrere alle politiche di sviluppo territoriale a livello regionale.

In particolare l'esperienza regionale di attuazione di politiche per lo sviluppo territoriale, e più recentemente l'esperienza di attuazione della Strategia nazionale per le aree interne e dell'asse urbano del programma FESR ha insegnato quanto sia cruciale accompagnare i territori e le coalizioni locali con misure di rafforzamento, di assistenza tecnica e con dispositivi organizzativi adeguati alla cooperazione interistituzionale necessaria per il successo nell'elaborazione e attuazione delle strategie territoriali e urbane integrate, che per le loro peculiari caratteristiche di intervento multidimensionale e di governance multilivello necessitano di un elevato livello di integrazione tra politiche, strumenti, istituzioni.

Sulla base dell'esperienza maturata, si identificano in via preliminare i seguenti strumenti regionali unitari da perfezionare in via prioritaria:

- *Data hub* regionale a supporto del ciclo di programmazione, dando continuità e sviluppando gli strumenti di monitoraggio integrato esistenti;
- *Policy lab* per il miglioramento della capacità della Regione e delle Istituzioni di disegnare politiche in linea con nuovi concetti e strumenti emergenti a livello europeo (politiche per l'innovazione *mission-oriented*, valutazione dell'impatto delle politiche, strumenti territoriali integrati, appalti pre-commerciali per l'innovazione, ecc.) e perseguire efficacemente l'integrazione tra fondi diretti e indiretti con gli strumenti previsti dalla nuova programmazione comunitaria;
- *Laboratorio Appennino*, per azioni di sostegno e rafforzamento istituzionale nei territori periferici;
- *Comunicare l'Europa*, per una comunicazione integrata delle politiche e dei valori europei, e comunicare la regione all'Europa.

---

<sup>13</sup> Selezionato come buona pratica dalla Segreteria Tecnica Piani di rafforzamento amministrativo dell'Agenzia per la coesione territoriale a febbraio 2019

Da ultimo la Regione punta a incrementare la partecipazione dei territori alla formulazione e attuazione delle politiche europee, avvicinando così le comunità locali alle istituzioni europee e investendo su iniziative di conoscenza della storia e memoria dell'integrazione e di costruzione di una identità europea attraverso il Programma regionale degli interventi di promozione e sostegno della Cittadinanza europea 2019-21.