



missione

 Regione Emilia-Romagna

DOCUMENTO STRATEGICO REGIONALE

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

DSR 2021-2027



Emilia-Romagna. Il futuro lo facciamo insieme

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

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

Contributi a cura di:

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

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

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

Gabinetto del Presidente della giunta – *Elena Rossi*

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

Sommario

Introduzione	5
1 – LE RISORSE E GLI ORIENTAMENTI EUROPEI E NAZIONALI PER LA PROGRAMMAZIONE 2021-2027	6
1.1 Gli orientamenti strategici della Commissione Europea e le iniziative faro	6
1.2 Il bilancio dell'UE 2021-27 e il piano per la ripresa Next Generation EU 2021-24	7
1.3 Le risorse per l'Italia: l'Accordo di Partenariato, il Piano strategico PAC e il Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR)	10
2 – IL CONTESTO REGIONALE E LE LEZIONI APPRESE DALLA PROGRAMMAZIONE 2014-2020	17
2.1. Il posizionamento dell'Emilia-Romagna: alcuni dati di contesto	18
2.1.1 Come è cambiato il contesto socioeconomico dell'Emilia-Romagna dal 2014 ad oggi ...	18
2.1.2 2020, fine di un ciclo e scenario previsionale di medio periodo	24
2.2 Dati di monitoraggio, analisi valutative e lezioni apprese: prime riflessioni sull'attuazione della programmazione 2014-2020	27
2.2.1 Le lezioni apprese	32
2.2.2 La programmazione 2014-2020 e le ricadute territoriali	36
3 – L'APPROCCIO REGIONALE ALLA PROGRAMMAZIONE 2021-27	39
3.1 Emilia-Romagna 2030: il Patto per il lavoro e per il clima	39
3.2 Il metodo identificato per la programmazione 2021-2027	41
3.2.1 Rilancio, resilienza e trasformazione	41
3.2.2 Fondi europei e strategia regionale	42
3.2.3 Sviluppo territoriale integrato	43
3.2.4 <i>Women new deal</i>	52
3.2.5 <i>Giovani e next generation</i>	53
3.2.6 <i>Innovare il policy mix</i>	55
4 - GLI OBIETTIVI STRATEGICI REGIONALI E I FONDI EUROPEI	57
4.1. Emilia-Romagna, regione della conoscenza e dei saperi	59
4.1.1 Contesto europeo	60
4.1.2 Orientamenti per la programmazione operativa regionale	61
4.1.3 Le opportunità degli altri fondi europei	65
4.2 Emilia-Romagna, regione della transizione ecologica	67
4.2.1 Contesto europeo	68
4.2.2 Orientamenti per la programmazione operativa regionale	69
4.2.3 Le opportunità degli altri fondi europei	72
4.3 Emilia-Romagna, regione dei diritti e dei doveri	73
4.3.1 Contesto europeo	74
4.3.2 Orientamenti per la programmazione operativa regionale	75
4.3.3 Le opportunità degli altri fondi europei	78

4.4 Emilia-Romagna, regione del lavoro, delle imprese e delle opportunità.....	81
4.4.1 Contesto europeo.....	83
4.4.2 Orientamenti per la programmazione operativa regionale	83
4.4.3 Le opportunità degli altri fondi europei	87
5 – L'INNOVAZIONE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE: LA STRATEGIA DI SPECIALIZZAZIONE INTELLIGENTE 2021-2027.....	89
5.1 Un nuovo paradigma di innovazione per lo sviluppo sostenibile	89
5.1.1 L'innovazione nella pubblica amministrazione.....	90
5.2 La strategia regionale di specializzazione intelligente 2021-2027	91
6 – LA COESIONE TERRITORIALE E LE STRATEGIE INTEGRATE.....	96
6.1 Una nuova politica di sistema per le aree montane e interne.....	96
6.2 Strategie territoriali integrate nella programmazione 2021-27.....	99
6.2.1 Strategie di sviluppo territoriale OP5 “Un’Europa più vicina ai cittadini”	100
6.2.2 Lo sviluppo locale di tipo partecipativo.....	108
6.3 Dimensione macroregionale e proiezione esterna delle politiche regionali di sviluppo.....	110
6.3.1 I programmi Interreg di Cooperazione territoriale europea	111
6.3.2 Cooperazione nei programmi regionali e contributo alle strategie macroregionali	113
7 – LA GOVERNANCE E GLI STRUMENTI PER L'ATTUAZIONE, IL MONITORAGGIO E LA VALUTAZIONE DEL DSR.....	115
7.1 Gli strumenti per il supporto all'attuazione del DSR	118
7.1.1 Programmazione coordinata, integrazione dei bandi e monitoraggio integrato	118
7.1.2 Valutazione: Piano Regionale Unitario delle Valutazioni 2021-2027	118
7.1.3 Comunicazione e <i>Accountability</i>	119
7.1.4 Misure di facilitazione dell'accesso ai Fondi in raccordo con il Patto semplificazione	119
7.1.5 Processi di riforma abilitanti	120
7.1.6 <i>Capacity building</i> per le politiche territoriali integrate.....	120
8 - LE RISORSE FINANZIARIE PER IL DSR 2021-2027	122

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

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

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

Introduzione

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

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

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

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

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

1.1 Gli orientamenti strategici della Commissione Europea e le iniziative faro

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Per offrire una risposta solidale all'impatto della pandemia da Covid-19 sulla società e l'economia europea, il **Quadro Finanziario Pluriennale** (QFP) per il periodo 2021-2027 è stato affiancato in via straordinaria dal **Piano per la ripresa - Next Generation EU** (NGEU) per il triennio 2021-2023 (con possibilità di spesa fino al 2026). Complessivamente le risorse messe in campo sono pari a **1.824,3 miliardi di euro** a prezzi del 2018, di cui 750 miliardi per l'intervento straordinario NGEU, corrispondenti a oltre 2.000 miliardi di euro a prezzi correnti¹. I due grandi contenitori, al di là di parziali intersezioni - parte minoritaria delle risorse NGEU sono convogliate nei programmi ordinari del QFP - seguono diverse modalità di attuazione.

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

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

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

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

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

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

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



Fonte: Consiglio europeo

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

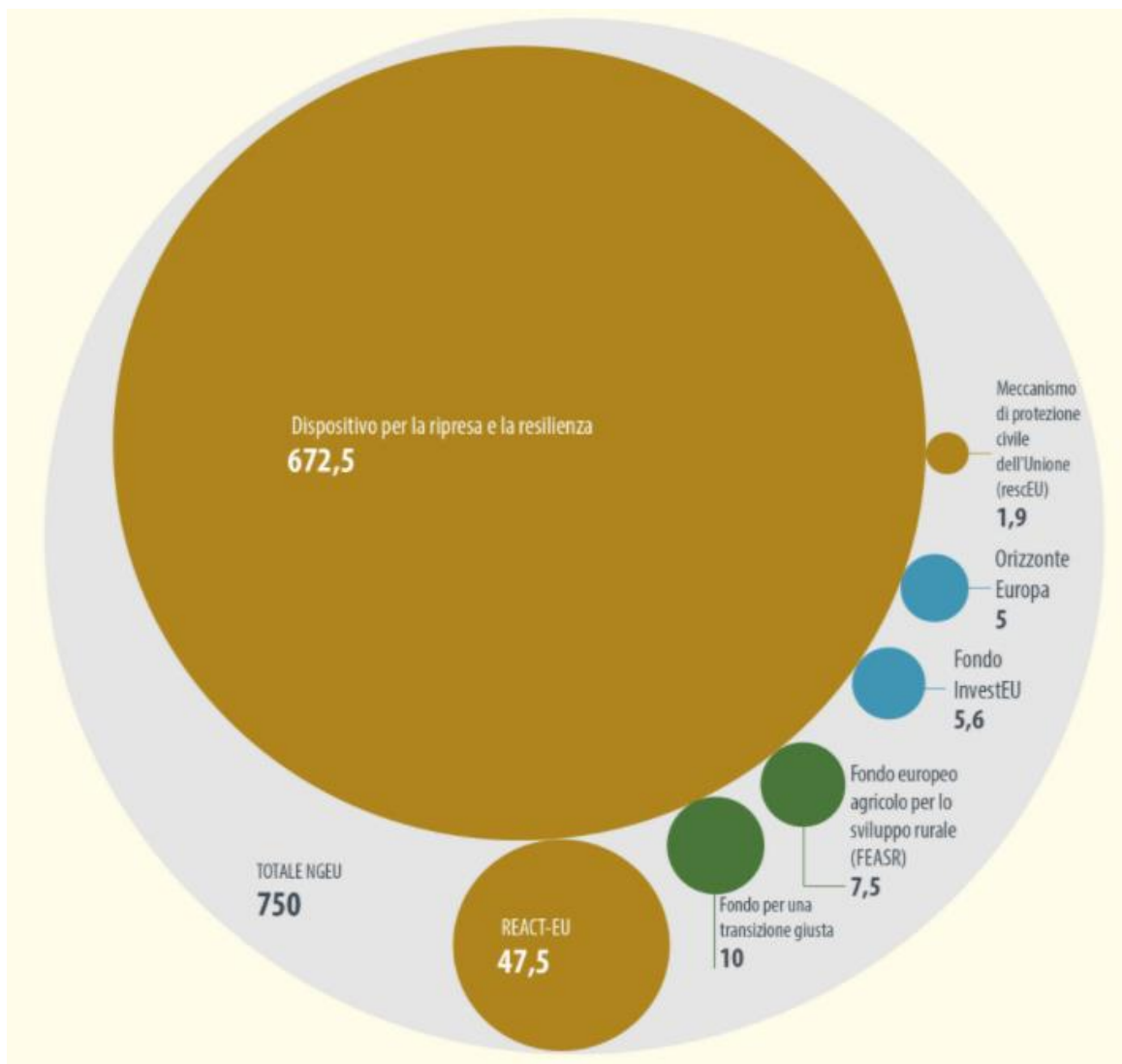
- **Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (Recovery fund):** dispone di 723,824 miliardi di euro (a prezzi correnti), di cui 337,969 miliardi di euro di sovvenzioni e 385,855 miliardi di euro di prestiti. Almeno il 37% di tali risorse deve sostenere la transizione verde e almeno il 20% la transizione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

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

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

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

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



Fonte: Consiglio europeo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fonte: Nostre elaborazioni

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

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

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

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

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

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

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

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

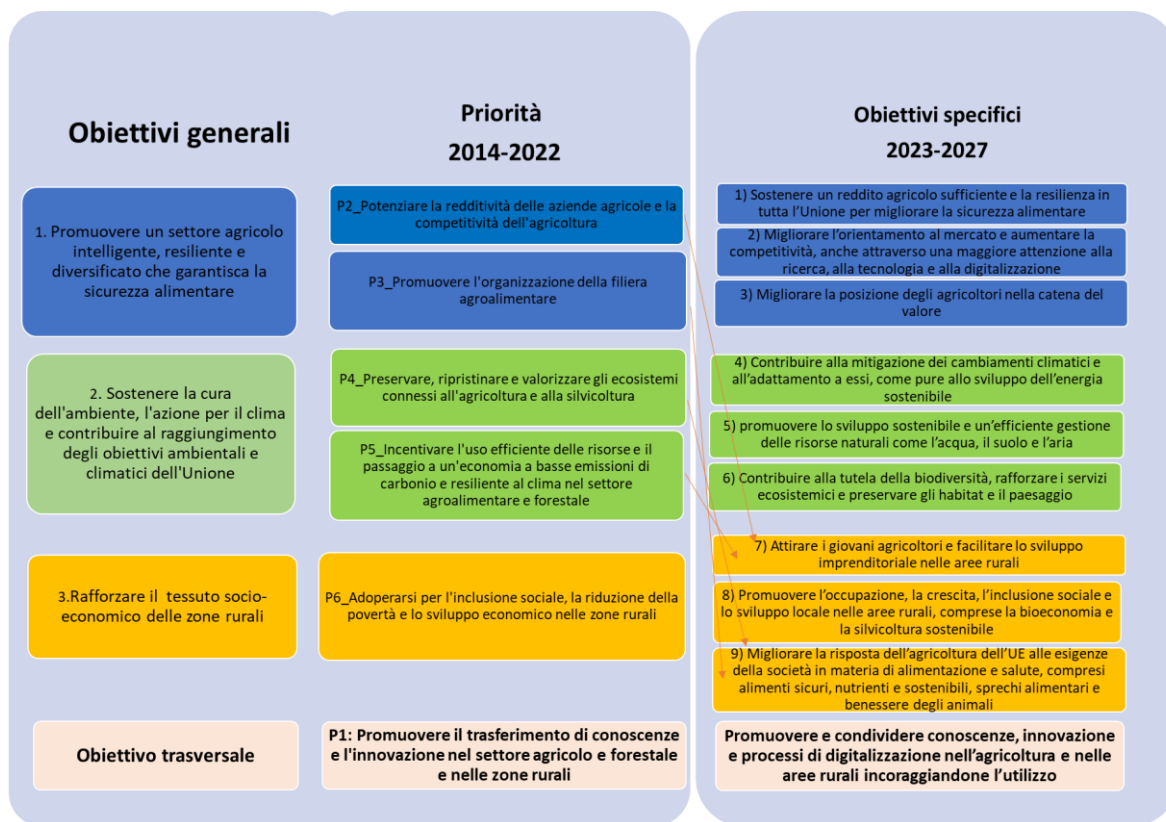
Per quanto riguarda la **Politica agricola comune** (PAC), la nuova programmazione entrerà in vigore dal 1° gennaio 2023. Per gestire la transizione tra la PAC 2014-2020 e quella post-2020, è stato approvato un regime transitorio per tutti gli strumenti: pagamenti diretti, Organizzazione comune di mercato (OCM) e Politica di sviluppo rurale. Nello specifico, la programmazione 2014-2020 viene prolungata di due anni. Attraverso il regolamento di estensione, l'Italia riceverà complessivamente 10,876 miliardi di euro per il biennio, di cui circa 3 miliardi per lo sviluppo rurale. Le Autorità di Gestione devono presentare una richiesta di modifica dei programmi tenendo conto delle novità introdotte dal Regolamento 2220-2020. Le risorse destinate all'Italia per lo sviluppo rurale saranno integrate con ulteriori 910 milioni provenienti da Next Generation EU, da allocare per almeno il 37% su misure climatico- ambientali e per il 55% su misure di rilancio e resilienza.

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



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

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



Fonte: Nostre elaborazioni

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

Il **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)**, presentato dal Governo alla Commissione il 30 aprile⁴ stanziando risorse complessive pari a oltre **235 miliardi di euro**, di cui **191,5** di Dispositivo per la ripresa e la resilienza, **68,9** di sussidi e circa **122,6** di prestiti⁵, cui si aggiungono **13 miliardi di REACT-EU e 30,62 miliardi** di risorse nazionali aggiuntive provenienti dal nuovo **Fondo di bilancio o Piano nazionale per gli investimenti complementari**.

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

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

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

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

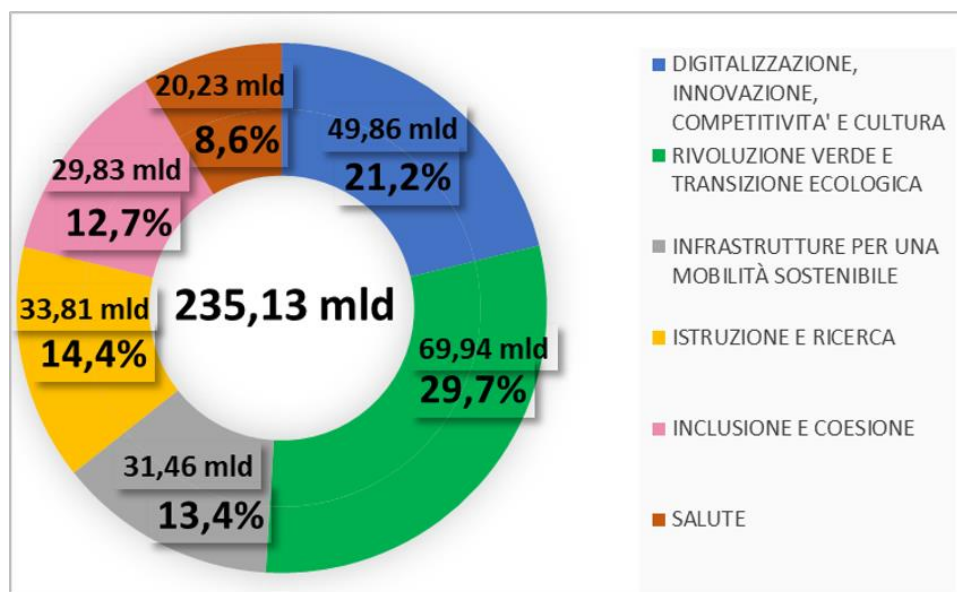
⁵ L'ammontare di risorse disponibile per i prestiti potrebbe variare in funzione dell'effettivo ricorso a questa forma di finanziamento da parte degli altri Stati membri.

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

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

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

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

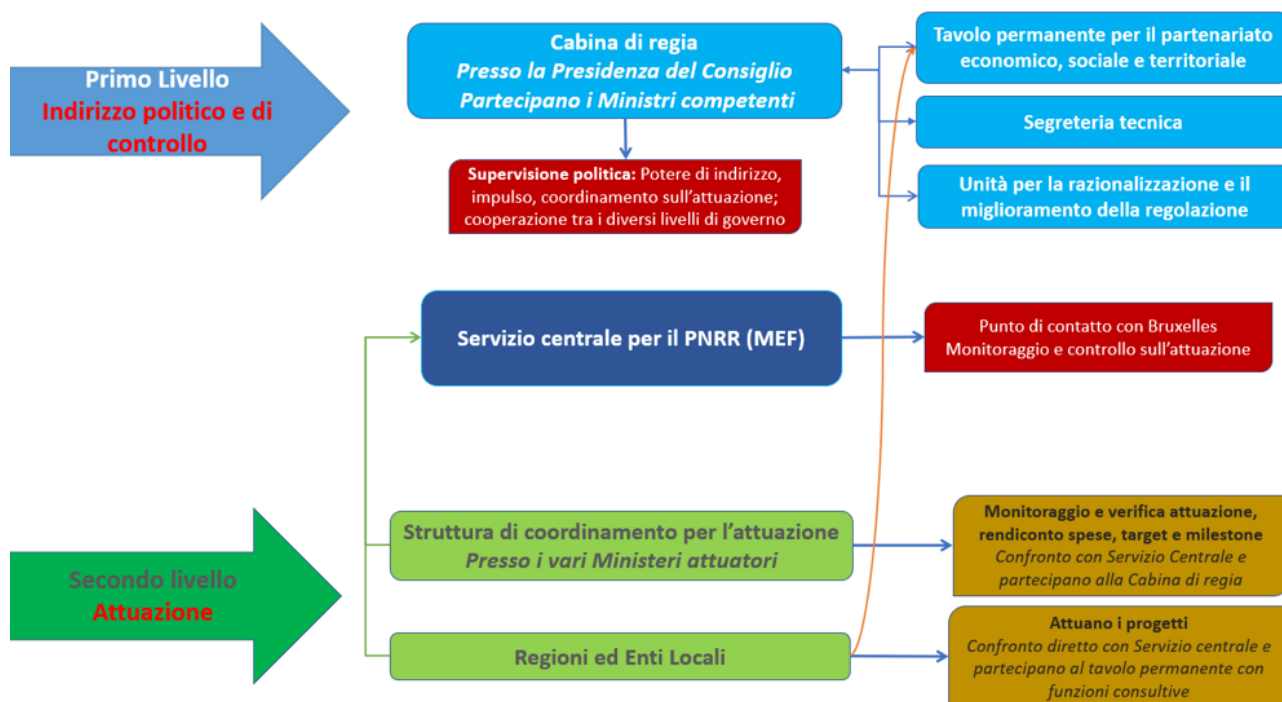


Fonte: Nostre elaborazioni su dati PNRR

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

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

Figura 6: La struttura di governance del PNRR



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1. Il posizionamento dell'Emilia-Romagna: alcuni dati di contesto⁷

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

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

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

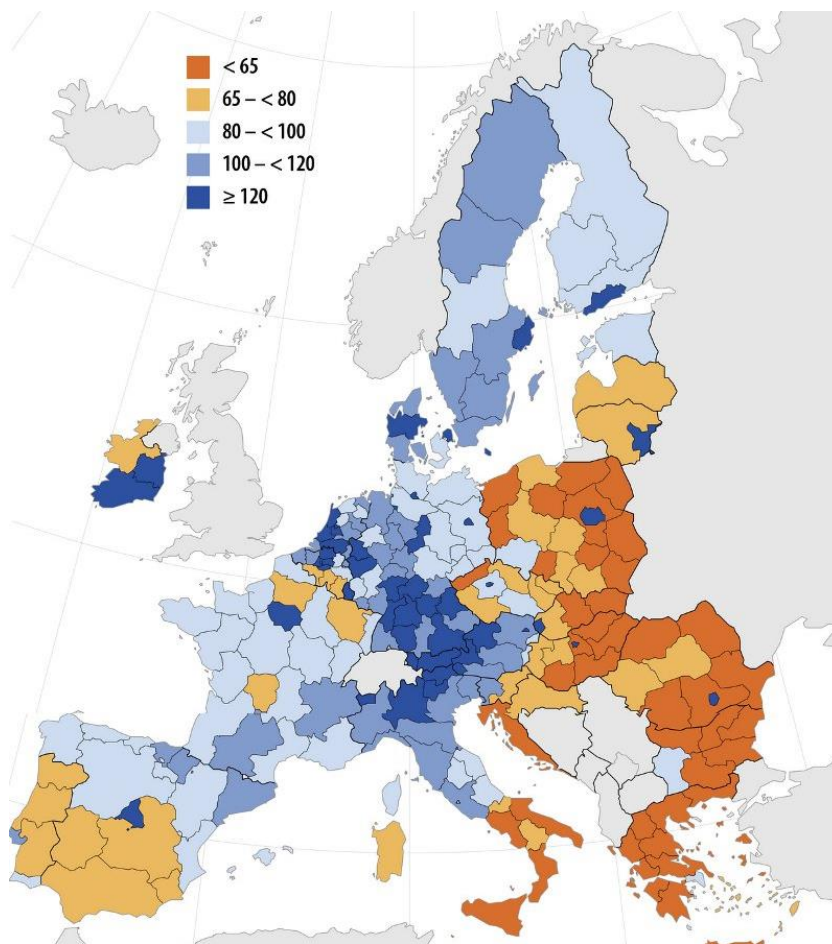
La dinamica economica

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

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

⁷ Paragrafo elaborato in collaborazione con ART-ER.

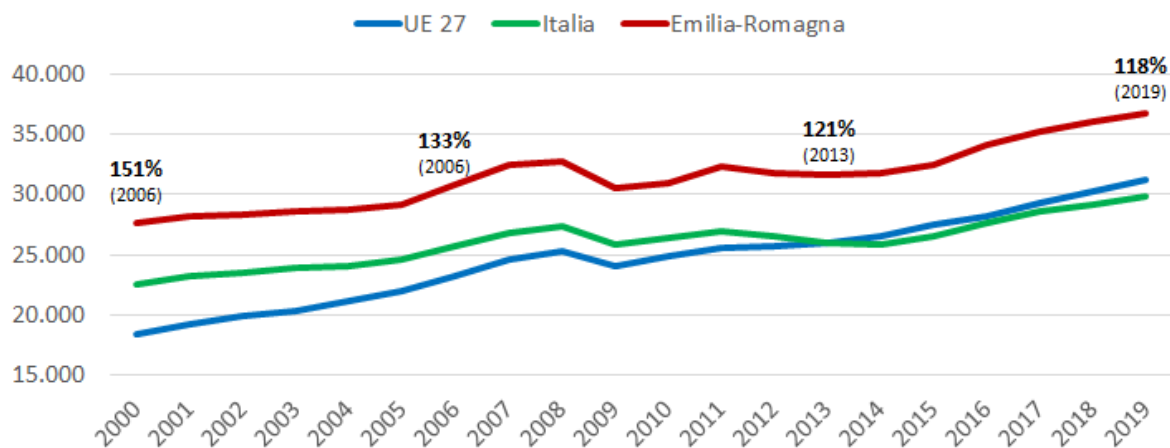
Figura 5: PIL pro-capite nelle regioni europee rispetto alla media UE27 (espresso a parità di potere d'acquisto, dati 2019)



Fonte: Eurostat

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

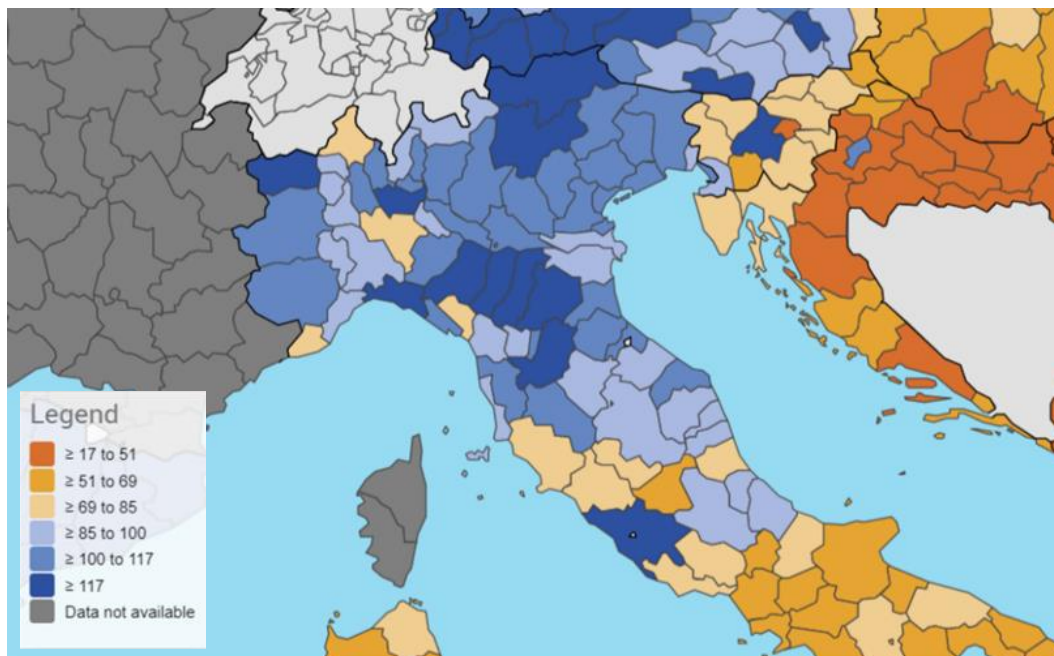
Figura 6: Dinamica del PIL pro-capite. Valori assoluti (espressi a parità di potere d'acquisto) e % sulla media UE 27



Fonte: elaborazioni su dati EUROSTAT

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

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



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

Fonte: Eurostat

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

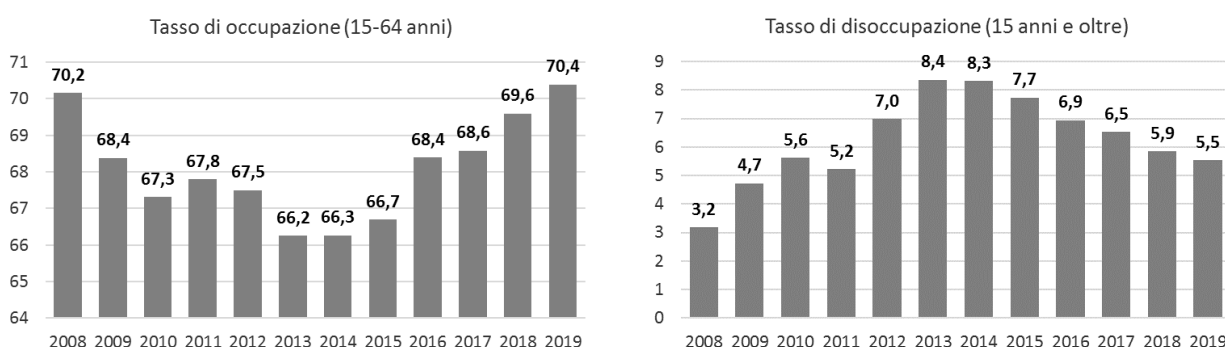
Guardando più da vicino i singoli sistemi locali, la situazione appare ulteriormente differenziata, con una più alta produzione di valore aggiunto pro-capite concentrata nella fascia centrale della via Emilia e con intensità progressivamente inferiori man mano che ci si allontana da essa.

Il mercato del lavoro

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

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

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



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

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

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

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

Le altre dimensioni della crescita intelligente, sostenibile e inclusiva

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

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

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



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

In termini di **competitività digitale**, l'Emilia-Romagna risulta ben posizionata rispetto alla media nazionale (come confermato dal *Digital Economy and Society Index*), che però mostra un sensibile ritardo nel confronto europeo. Secondo la classificazione del DESI regionale, elaborato nel 2018 dall'Osservatorio Agenda Digitale del Politecnico di Milano⁸, l'Emilia-Romagna si posiziona al terzo posto tra le regioni italiane, dopo Lombardia e Lazio.

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

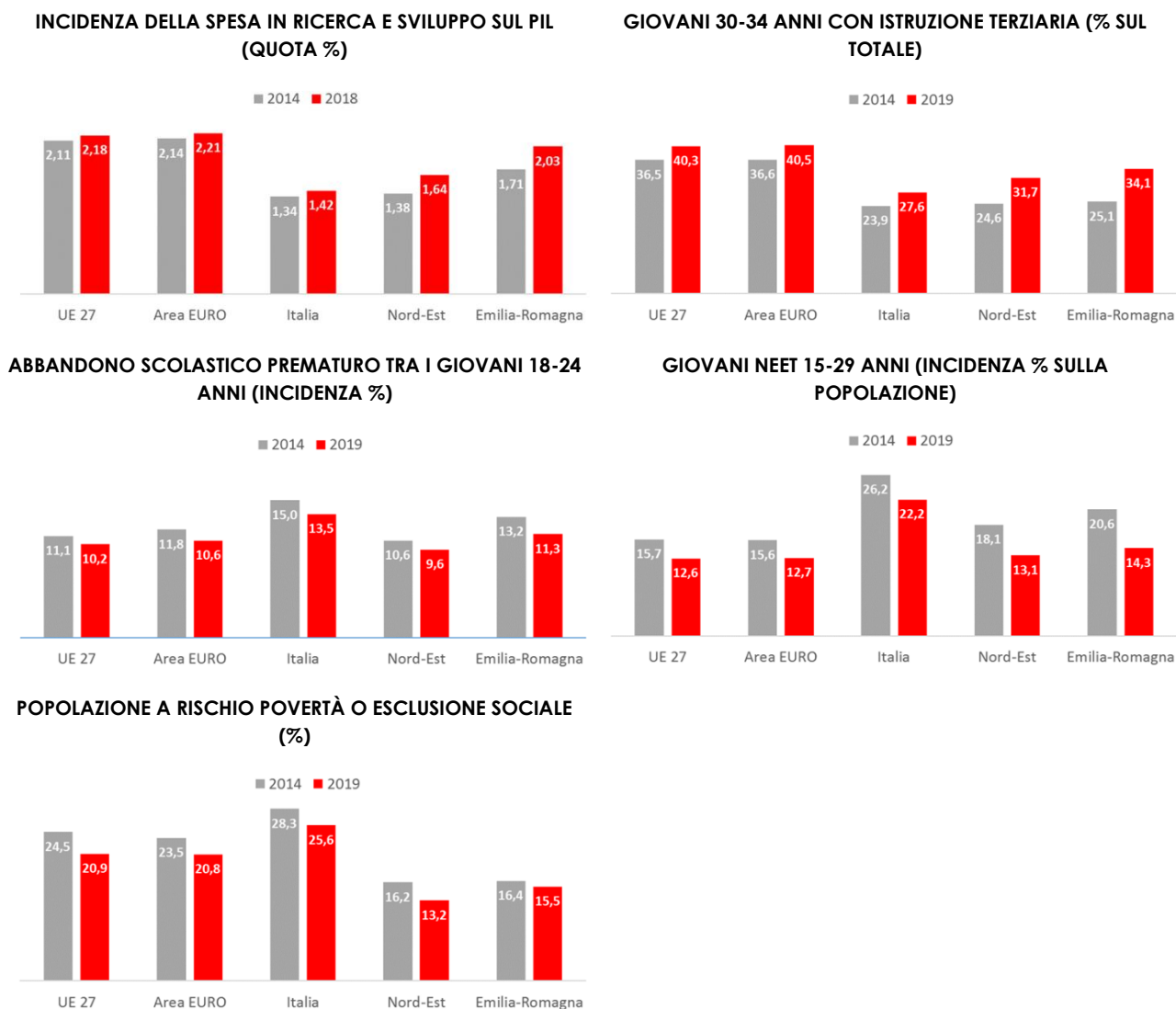
Con riferimento alla popolazione più giovane, sono principalmente due gli elementi di maggiore attenzione. Il primo riguarda la **dispersione scolastica tra i 18-24enni**, rispetto alla quale la strategia Europa 2020 fissava il target del 10% da raggiungere a livello continentale alla fine del decennio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

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

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

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

Figura 10: Indicatori Europa 2020 di crescita intelligente e inclusiva



Fonte: elaborazione su dati EUROSTAT

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

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

Gli effetti del cambiamento climatico penalizzano le fragilità territoriali esistenti: in Emilia-Romagna il 14,6% del territorio regionale (3.277,7 km²) è suscettibile a fenomeni franosi, mentre il 45,7% del territorio (10.252,5 km²) è soggetto a pericolosità idraulica.

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

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

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

Anche il **capitale naturale** subisce gli effetti del cambiamento climatico, ma può costituire un'importante risposta in termini di adattamento. In Emilia-Romagna sono presenti 158 siti della Rete Natura 2000, nel quadro di una rete ecologica che conta 3.500 km² (15% del territorio regionale).

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

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

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

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

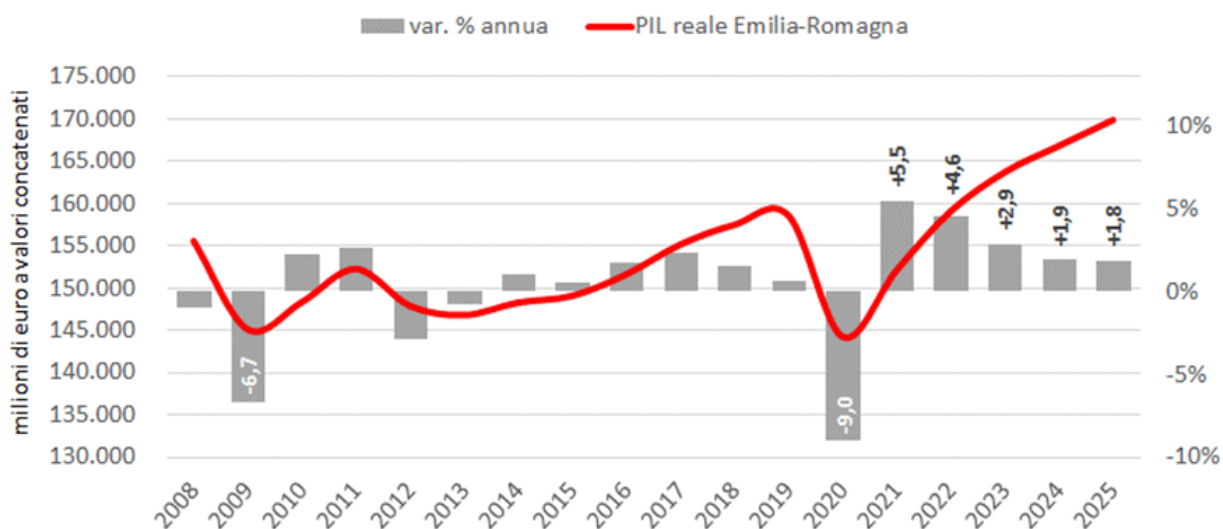
Con la comparsa e la diffusione del virus in Italia, primo Paese europeo e occidentale colpito dalla pandemia, sono state adottate varie misure con l'obiettivo di contenerne la diffusione, attraverso la

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

La figura mostra la situazione dell'Emilia-Romagna che emerge dall'indicatore composito sviluppato dall'OCSE a livello regionale⁹.

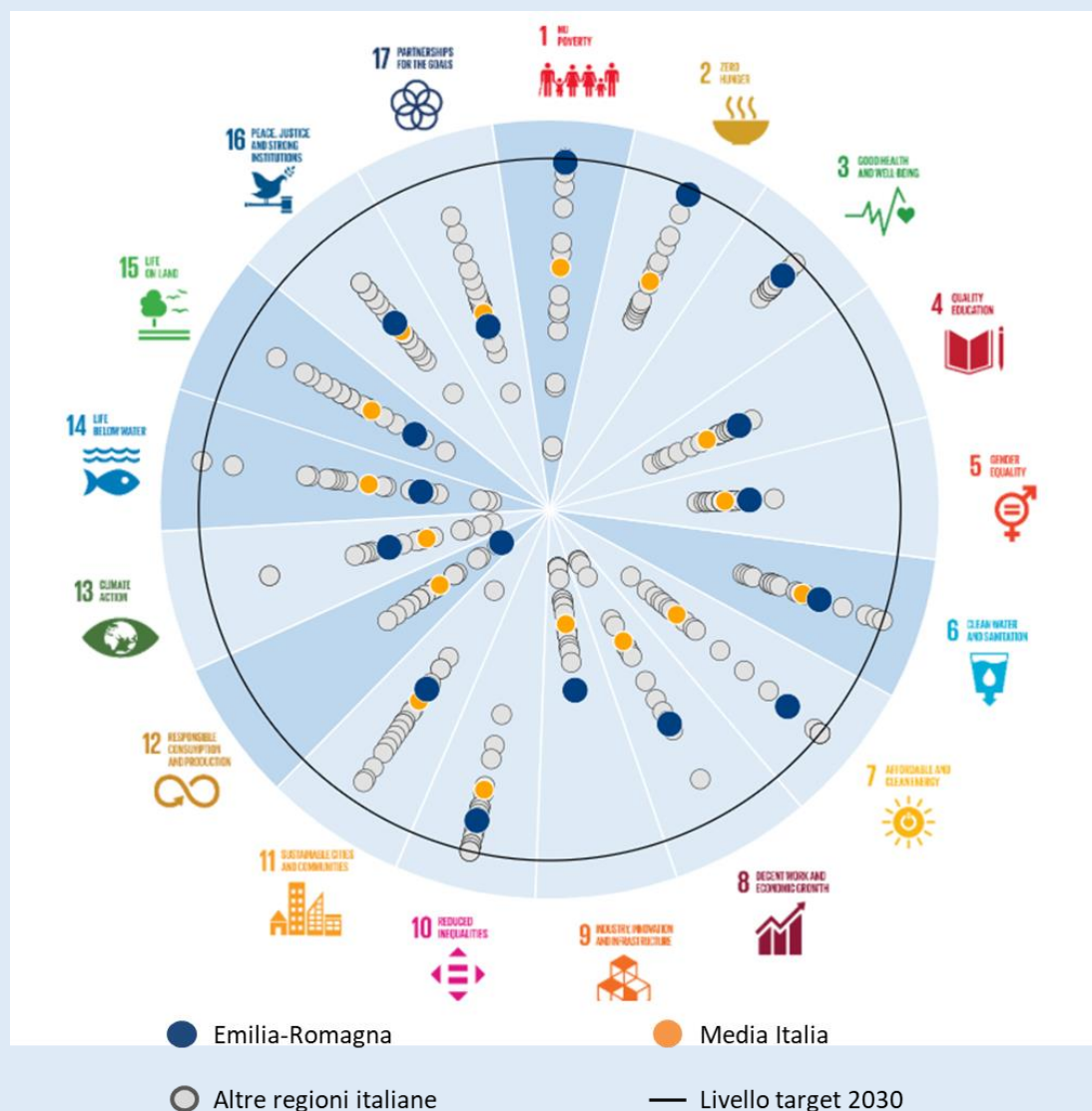
Sulla base di questi dati l'Emilia-Romagna evidenzia due dimensioni: la prima, riferita alla capacità di raggiungimento anticipato dei target, la seconda di posizionamento soddisfacente in prospettiva ai target prefissati al 2030.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

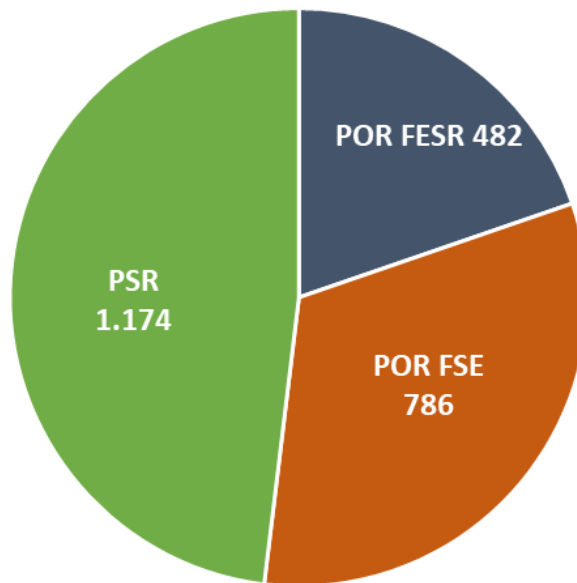
Il Piano prevede valutazioni trasversali di *policy* per misurare il contributo congiunto dei programmi regionali al raggiungimento di obiettivi strategici definiti nei diversi documenti di programmazione, e valutazioni dei singoli Programmi realizzate attraverso le rispettive Autorità di Gestione, secondo quanto previsto dagli specifici Piani di Valutazione. Tra le valutazioni di *policy* figurano le analisi curate dal Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici della Regione, focalizzate sulle politiche territoriali e sui modelli di governance per l'attuazione di politiche integrate, rispettivamente come la Strategia Nazionale Aree Interne e il Piano di investimenti nell'area del sisma 2012, nonché la valutazione dedicata alla governance del Patto per il Lavoro 2015. Una sintesi delle valutazioni completate finora è riportata nel compendio allegato al presente Documento¹⁰.

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

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

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

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



Fonte: Elaborazione su dati SPRING Emilia-Romagna

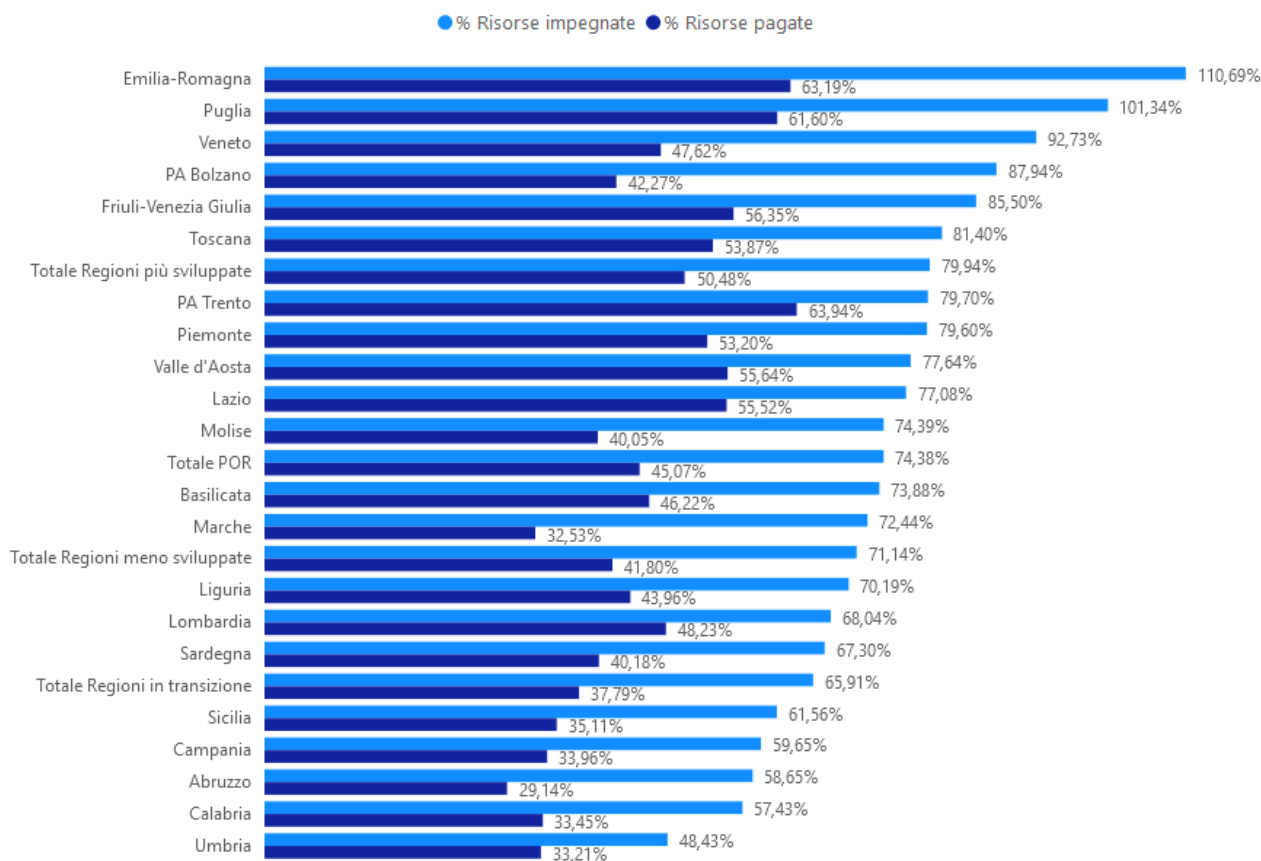
I due programmi della Politica di coesione (POR FESR e POR FSE) hanno già messo a bando e impegnato tutte le risorse disponibili.¹¹ Nel caso del PSR circa il 98% delle risorse, ossia 1,15 miliardi di euro, sono già concesse ai beneficiari finali e ai soggetti attuatori.

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

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

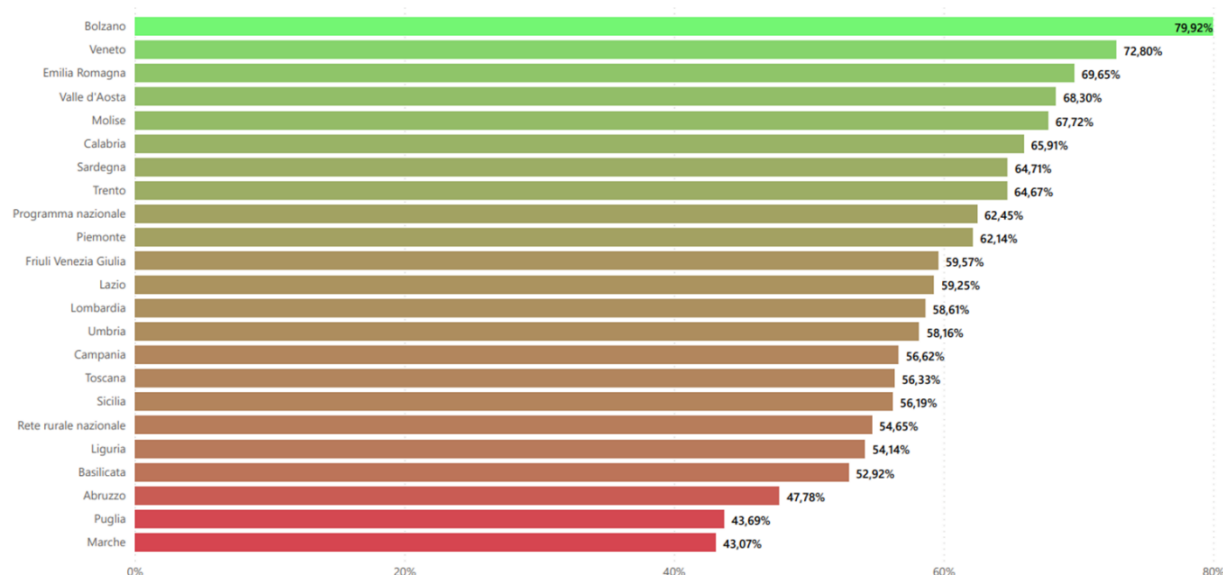
¹¹ A fronte di eventuali rinunce o revoche, sono state impegnate risorse pari a circa il 110% della dotazione dei programmi (overbooking).

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



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

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



Fonte: Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA)

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

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

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

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

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

Risorse FSC 2014-2020:

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

⁽²⁾ Assegnazione Seduta CIPE 7 agosto 2017;

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

Altre Risorse:

⁽⁴⁾ Risorse enti locali; Contratto Programma ANAS; risorse private

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

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

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

2.2.1 Le lezioni apprese

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

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

Innovazione

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

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

Competitività del sistema economico

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

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

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

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

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

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

Giovani e start-up

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

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

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

Digitalizzazione

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

Mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici

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

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

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

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

Formazione e buona occupazione

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

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

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

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

Sviluppo territoriale

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

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

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

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

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

2.2.2 La programmazione 2014-2020 e le ricadute territoriali

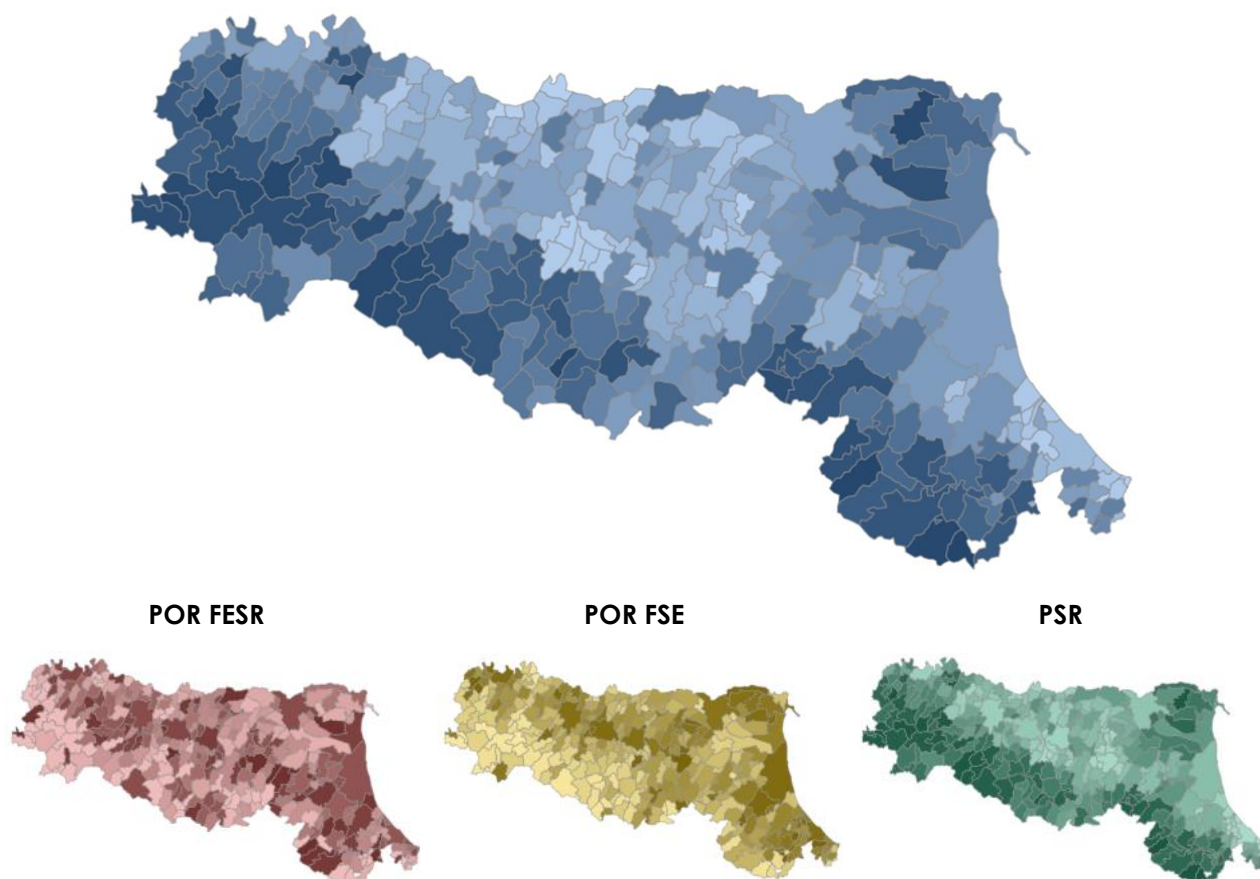
Il sistema di monitoraggio unitario georeferenziato SPRING consente di leggere la programmazione delle risorse europee dal punto di vista della distribuzione territoriale.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

popolazione residente in queste aree pari al 12% del totale regionale; si tratta di rafforzare e qualificare ulteriormente questa direttrice di sviluppo.

3 – L'APPROCCIO REGIONALE ALLA PROGRAMMAZIONE 2021-27

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

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

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

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

Con la sottoscrizione del **Patto per il Lavoro e per il Clima** la Giunta regionale ha delineato e condiviso con il partenariato istituzionale, economico e sociale¹² un **progetto di rilancio e sviluppo** dell'Emilia-Romagna volto a generare nuovo **sviluppo** e nuovo **lavoro di qualità**, accompagnando l'Emilia-Romagna nella **transizione ecologica e digitale**, riducendo le **fratture economiche, sociali, ambientali e territoriali** e raggiungendo la piena **parità di genere**.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I 4 processi trasversali riguardano:

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

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

3.2 Il metodo identificato per la programmazione 2021-2027

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

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

3.2.1 Rilancio, resilienza e trasformazione

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

- un **orizzonte di breve termine**, concentrato su misure anticicliche per la tenuta del sistema economico-sociale e la sua resilienza. A queste finalità, oltre a quanto già messo in campo nel 2020 con risorse europee, nazionali e regionali, concorrono prioritariamente le risorse dello strumento REACT-EU (la cui programmazione in Italia non è ancora definita);
- un **orizzonte di medio e lungo termine**, concentrato sulle misure di trasformazione strutturale del sistema regionale verso alcune direzioni prioritarie: transizione ecologica, trasformazione digitale, contrasto alle diseguaglianze territoriali, economiche, sociali, di genere e generazionali che indeboliscono la coesione e impediscono lo sviluppo equo e sostenibile, prioritariamente attraverso un investimento senza precedenti sulle persone, sulle loro competenze e sulla loro capacità, rimettendo al centro il lavoro di qualità e il valore dell'impresa, dalle piccole alle più grandi, e con esso del pluralismo imprenditoriale e diffuso che insieme al dinamismo del Terzo Settore caratterizza questa regione. A tal fine, le risorse europee a gestione regionale (FESR, FSE+, FEASR¹³), insieme al Fondo sviluppo e coesione (FSC) nazionale, rappresentano la principale leva finanziaria della Regione, a cui si aggiungono in modo complementare la progettualità Interreg e ulteriori risorse nazionali ed europee da intercettare e attrarre nel territorio regionale.

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

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

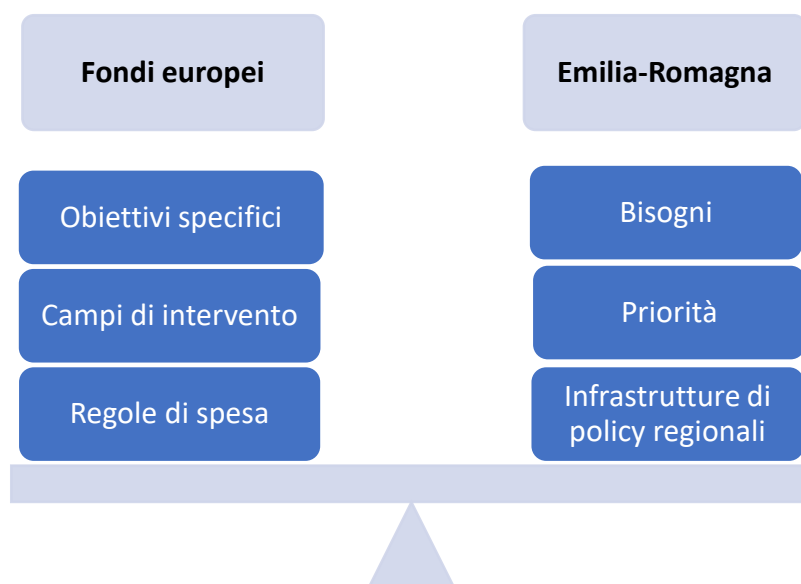
3.2.2 Fondi europei e strategia regionale

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

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

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

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



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

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

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

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

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

3.2.3 Sviluppo territoriale integrato

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

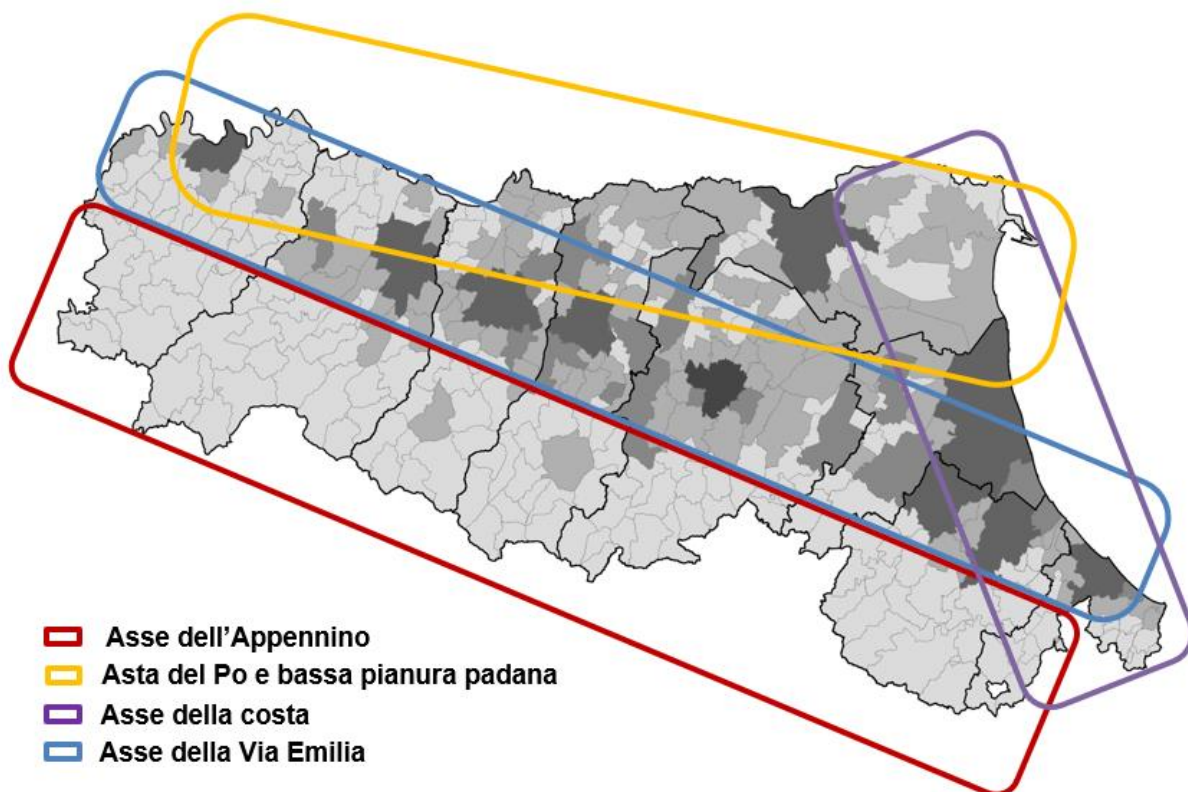
Il Programma di mandato 2020-2025 della Giunta Regionale e il Patto per il Lavoro e per il Clima hanno messo al centro il **valore della prossimità e la ricucitura delle distanze territoriali**, assumendo l'obiettivo strategico di **ridurre gli squilibri territoriali** attraverso un insieme di politiche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

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

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

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

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



Fonte: Elaborazioni Regione Emilia-Romagna

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

Asse dell'Appennino e aree interne

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

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

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

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

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

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

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

Asta del Po e bassa pianura padana

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Asse della costa

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

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

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

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

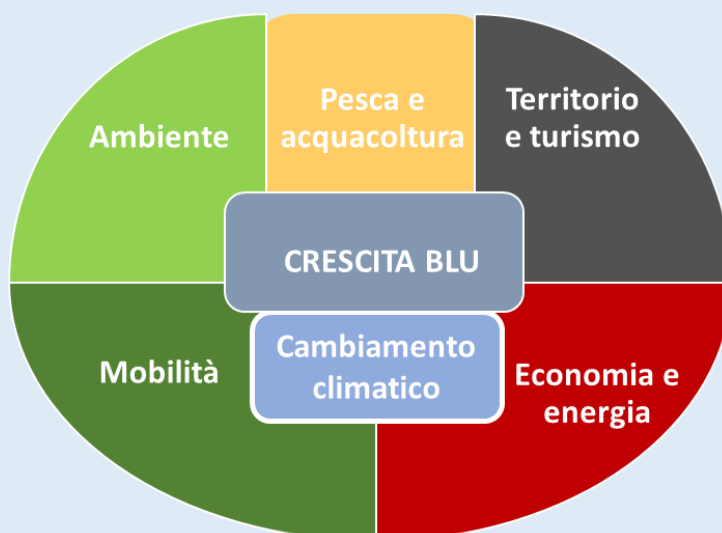
L'economia blu per lo sviluppo sostenibile della riviera adriatica

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

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

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

Figura 18: Intersezioni settoriali dell'economia blu



Fonte: ART-ER

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

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

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

Asse della Via Emilia

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

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

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

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

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

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

3.2.4 Women new deal

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

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

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

Serve pertanto un **women new deal**, un piano di azioni culturali, economiche e sociali per la promozione della piena parità di genere e del protagonismo femminile quali fattori di equità e di modernizzazione della società. Obiettivo è creare le condizioni affinché le donne possano dare il loro pieno contributo alle trasformazioni attese, perseguendo la qualità del lavoro femminile e il recupero del *gap* salariale¹⁴, rafforzandone la partecipazione ai percorsi di istruzione e formazione e la presenza nei luoghi decisionali, contrastando gli stereotipi culturali, implementando politiche di conciliazione, rafforzando la rete territoriale dei servizi di welfare e promuovendo una organizzazione flessibile del lavoro, in linea con le priorità dell'UE. È importante anche promuovere progetti integrati che sperimentino misure innovative per favorire l'equilibrio tra tempi di vita e di lavoro, l'organizzazione degli spazi pubblici e degli orari delle città, nonché l'attivazione di nuovi servizi a sostegno della conciliazione nell'ottica di genere, anche oltre a quelli rivolti alla prima infanzia.

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

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

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

Accanto ad azioni mirate alla rimozione degli ostacoli alla piena partecipazione, è necessario infine adottare un approccio di *gender mainstreaming* nella formulazione delle politiche, coerentemente con gli obiettivi della Strategia europea di genere 2020-2025¹⁵, con il "Piano d'azione dell'Unione europea sulla parità di genere III – Un'agenda ambiziosa per la parità di genere e l'emancipazione femminile nell'azione esterna dell'UE" - e in linea con la Risoluzione del Parlamento europeo del 21 gennaio 2021, una tabella di marcia per l'attuazione della Strategia europea a livello regionale, garantendo che tutti i programmi integrino la prospettiva di genere e contribuiscano in maniera significativa al raggiungimento degli obiettivi di parità di genere posti nel Patto per il Lavoro e per il Clima¹⁶.

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

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

3.2.5 Giovani e next generation

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

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

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

Le giovani generazioni hanno subito maggiormente gli effetti della pandemia anche da un punto di vista occupazionale. La diminuzione degli occupati ha interessato i più giovani rispetto alle classi più mature (gli occupati under 24 sono calati in media del 9,9%). L'impatto è stato significativo anche

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

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

sul numero dei NEET (15-34 anni), in crescita di 12,7 mila persone rispetto al 2019, portando l'incidenza percentuale al 16,6% (dal 15,3% del 2019). Sarà quindi assicurata grande attenzione alla lotta alla dispersione scolastica (per portare la percentuale dei NEET sotto il 10%, come previsto nel Patto per il Lavoro e per il Clima), alla qualità dell'offerta di istruzione e formazione, attraverso un rafforzamento delle filiere formative tecniche e professionali, all'alta formazione, alla promozione del diritto allo studio, al miglioramento dei servizi di orientamento e incrocio domanda-offerta per favorire l'inserimento lavorativo e contrastare il precariato. È questo il presupposto e l'esempio di una regione della conoscenza e dei saperi.

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

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

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

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

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

3.2.6 Innovare il policy mix

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

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

Innanzitutto, considerata la mole di investimenti necessari per la transizione ecologica e digitale, è importante aumentare l'effetto leva dei fondi pubblici, promuovere investimenti privati e mobilitare la finanza. Guardando anche alle opportunità europee, ad esempio, un maggiore utilizzo degli strumenti di ingegneria finanziaria può ampliare la portata dell'azione pubblica. D'altro canto, è importante favorire l'avvicinamento degli operatori, a partire dalle micro, piccole e medie imprese, agli strumenti finanziari, anche di tipo innovativo come quelli di finanza partecipativa (*crowdfunding*). Allo stesso tempo, è necessario approfondire le potenzialità della finanza sostenibile¹⁷ - uno degli strumenti con cui l'Unione europea immagina di raggiungere gli obiettivi del *Green Deal* - sfruttando il potenziale del capitale privato e degli investimenti sociali¹⁸. In particolare, la finanza ad impatto sociale¹⁹ (*impact investing*) comprende un'ampia gamma di strategie di investimento che hanno l'obiettivo di convogliare l'interesse e le risorse degli investitori verso gli impatti potenzialmente generabili, sostenendo progetti o imprese che perseguono intenzionalmente un impatto sociale positivo – misurabile e addizionale rispetto a politiche già in atto – e garantendo anche un rendimento sostenibile per l'investitore. Per migliorare l'utilizzo degli strumenti finanziari, la Regione Emilia-Romagna sta valutando l'opportunità di dotarsi di una propria società finanziaria.

Oltre alla moltiplicazione della leva finanziaria, per aumentare la capacità di raggiungere i risultati, è necessario assicurare che l'insieme delle risorse pubbliche concorra al meglio al raggiungimento degli obiettivi. Si tratta, da un lato, di massimizzare l'impatto di incentivi fiscali non selettivi (ad esempio l'Ecobonus al 110% per l'efficientamento energetico) attraverso progetti territoriali o di comunità che ne aumentino il valore pubblico (ad esempio ricorrendo alla promozione di programmi di rigenerazione urbana²⁰ o delle "comunità energetiche"). Anche la domanda pubblica può e deve essere meglio orientata all'innovazione e allo sviluppo sostenibile (appalti pre-

¹⁷ Per una panoramica e aggiornamento sulle iniziative europee si veda https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance_it

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

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

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

commerciali, appalti verdi, appalti al servizio del progresso sociale) diventando a pieno titolo uno strumento delle politiche di sviluppo.

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

Lo sviluppo di partenariati (pubblico-privati o anche pubblico-pubblico) sono una modalità consolidata per far convergere risorse e competenze diverse per il raggiungimento di uno specifico risultato. L'approccio alle sfide e alle missioni, suggerito anche dall'Unione europea per le politiche di innovazione²¹, rappresenta un salto di scala nella capacità di lavorare insieme per portafogli di progetti complementari (coerenza orizzontale, verticale e temporale delle politiche) finalizzati al raggiungimento di un chiaro risultato qualificante. In Emilia-Romagna il Patto per il Lavoro e per il Clima deve essere la piattaforma di governance abilitante per l'articolazione di azioni orientate alle sfide e alle missioni che vadano oltre i confini delle politiche settoriali.

Infine, la programmazione dei fondi europei orientata allo sviluppo sostenibile non può prescindere dal rafforzamento della partecipazione e del coinvolgimento dei cittadini e di tutti gli attori rilevanti. La Regione, con il supporto di OCSE²², sta sperimentando nuovi strumenti per il coinvolgimento dei cittadini nella Politica di coesione nell'ambito di un'azione pilota promossa dalla Commissione europea, con particolare riferimento alle strategie territoriali integrate che daranno attuazione all'Obiettivo di policy "un'Europa più vicina ai cittadini".

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

L'approccio basato sul coordinamento orizzontale, piuttosto che sulla specializzazione, (cosiddetto *whole of government*²³), porta effetti cumulativi ed esternalità positive. Rispetto a un modello in cui ciascun settore dell'amministrazione opera isolatamente, per competenza, l'approccio integrato appare essenziale al fine di dare attuazione a strategie multidimensionali. La trasformazione digitale dell'Amministrazione, e più in generale delle organizzazioni regionali, seppur non sufficiente, rappresenta una potente condizione abilitante in questo senso, nonché per un approccio più trasparente e aperto ai cittadini e ai portatori di interesse, facilitato dall'accesso alle informazioni riguardanti le attività del settore pubblico (*open data*).

²¹ Per una panoramica degli studi promossi dalla Commissione europea si veda https://ec.europa.eu/info/horizon-europe/missions-horizon-europe/mission-oriented-policy-studies-and-reports_en

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

²³ Tom Christensen & Per Laegred, "The whole of government approach to public sector reform", Public Administration Review, novembre 2007; World Bank, "How countries nurture human capital: implement a whole of government approach", aprile 2019

4 - GLI OBIETTIVI STRATEGICI REGIONALI E I FONDI EUROPEI

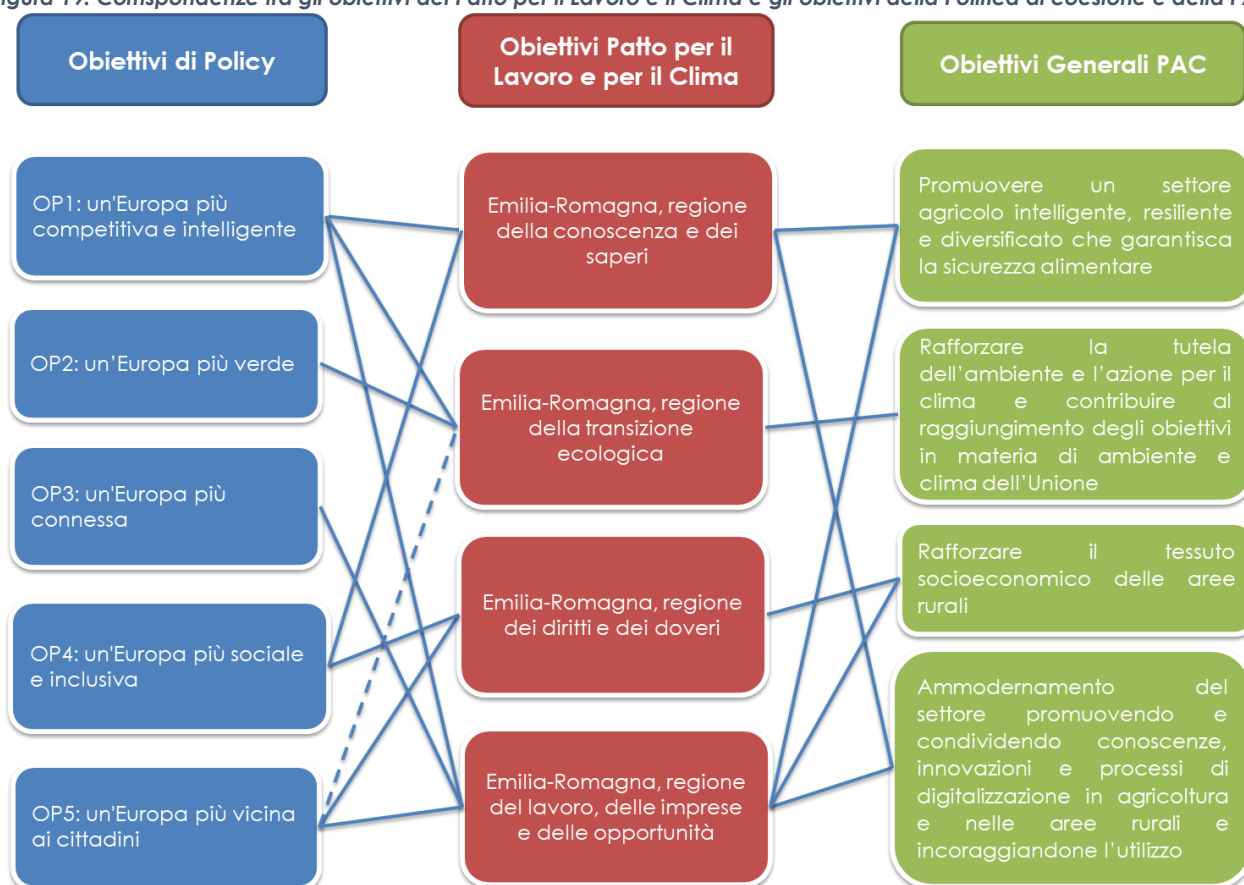
Il DSR fa propri gli obiettivi del Programma di mandato della Giunta che rappresentano le linee strategiche del progetto di rilancio e sviluppo del territorio regionale condivise dal sistema territoriale attraverso il Patto per il Lavoro e per il Clima:

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

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

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

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



Fonte: Nostre elaborazioni

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

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

Trasformazione digitale

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

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

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

Semplificazione

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

Legalità

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

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

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

Partecipazione

Con l'adozione del Codice di condotta europeo per il partenariato, vengono definite norme comuni per favorire la maggiore consultazione, partecipazione e dialogo con i partner e gli *stakeholder* dei Fondi SIE²⁵.

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

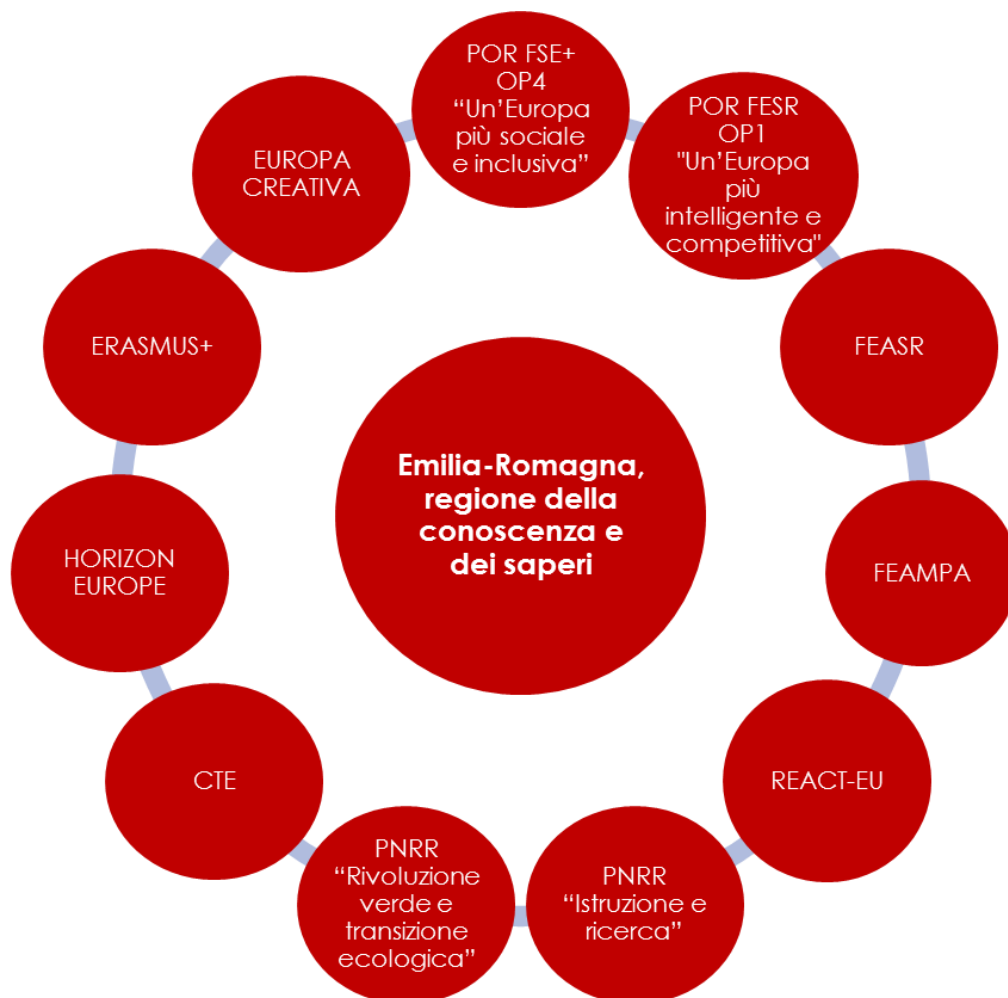
4.1. Emilia-Romagna, regione della conoscenza e dei saperi

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

²⁵ Regolamento UE 240/2014 del 7 gennaio 2014

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

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



4.1.1 Contesto europeo

L'Unione europea ha proposto un articolato quadro strategico per l'istruzione, la formazione e le competenze, rappresentato dal nuovo progetto sulla realizzazione dello Spazio europeo dell'Istruzione entro il 2025²⁶, dalla nuova Agenda europea delle competenze per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza²⁷ e dal Piano d'Azione per l'Istruzione Digitale 2021-2027²⁸. La Comunicazione sullo **Spazio europeo dell'istruzione** delinea le modalità con cui la cooperazione europea può migliorare ulteriormente la qualità, l'inclusività e la dimensione digitale e verde dei sistemi di istruzione e formazione dell'UE. Il documento è articolato in 48 azioni, distribuite in sei dimensioni - qualità, inclusione e parità di genere, transizione ecologica e digitale, insegnanti e formatori, istruzione superiore, dimensione geopolitica - e fa riferimento a tutti gli ambiti dell'istruzione

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

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

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

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

L'**Agenda europea per le competenze** definisce un piano quinquennale per attuare il Pilastro europeo dei diritti sociali²⁹ che sancisce il diritto all'istruzione e alla formazione lungo tutto l'arco della vita con opportunità inclusive e di qualità. L'Agenda stabilisce obiettivi ambiziosi per il miglioramento (*upskilling*) e l'acquisizione (*reskilling*) di nuove competenze entro il 2025, prevedendo, ad esempio, che almeno il 50% degli adulti partecipino ad attività di formazione e almeno il 70% acquisiscano almeno competenze digitali di base. Prevede inoltre 12 azioni³⁰ tra cui un **Patto per le competenze** – che l'Emilia-Romagna si è impegnata a sottoscrivere - con cui la Commissione europea invita le organizzazioni pubbliche e private a unire le forze e ad agire concretamente per massimizzare l'impatto degli investimenti nello sviluppo delle competenze delle persone e nella formazione per la riqualificazione.

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

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

4.1.2 Orientamenti per la programmazione operativa regionale

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

²⁹ COM(2017)250 Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali

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

³¹ COM(2020) 628 final

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.1.3 Le opportunità degli altri fondi europei

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Horizon Europe (HE) rappresenta una leva fondamentale anche per il nostro ecosistema regionale della ricerca e dell'innovazione, come dimostrano i dati di partecipazione degli ultimi anni³². Il programma è articolato su tre pilastri:³³ 1) "Scienza eccellente"; 2) "Sfide globali e competitività industriale europea" che copre i diversi settori tematici; 3) "Europa innovativa" che comprende il nuovo Consiglio europeo per l'innovazione (EIC), gli ecosistemi europei dell'innovazione e l'Istituto europeo di innovazione e tecnologia (EIT). HE fornirà supporto ai migliori ricercatori e innovatori attraverso il Consiglio europeo della ricerca (CER) e le borse di studio e gli scambi Marie Skłodowska-Curie; sosterrà la ricerca collaborativa relativa alle sfide sociali quali la salute, il clima, l'energia, la mobilità, lo spazio. All'interno del programma, risultano centrali le Missioni che rappresentano un portafoglio di iniziative da sviluppare - valorizzando le sinergie con i fondi strutturali e gli altri programmi a gestione diretta dell'UE - per affrontare sfide fondamentali della società europea: lotta contro il cancro; adattamento al cambiamento climatico, incluse le trasformazioni sociali; oceani, mari, coste ed acque interne in salute; città smart e neutrali dal punto di vista climatico; salute del suolo e cibo. A ben vedere, ambiti cruciali per il nostro sistema territoriale, le sue vocazioni e i settori di specializzazione in corso di sviluppo.

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

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

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

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

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

4.2 Emilia-Romagna, regione della transizione ecologica

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

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

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

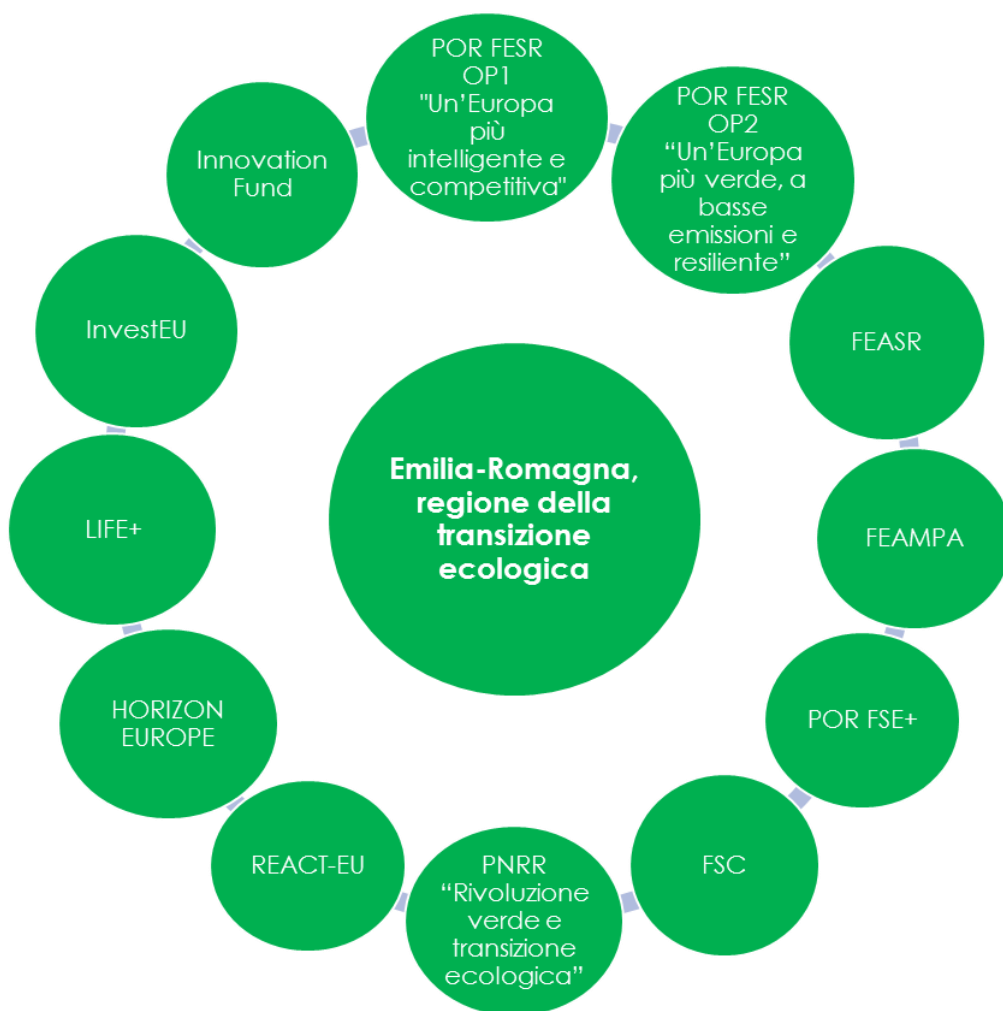
Per avviare una efficace transizione verso la neutralità carbonica dell'intero Bacino Padano, che presenta problematiche dovute alla conformazione geofisica, non rinvenibile in altre aree europee,

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

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

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

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



4.2.1 Contesto europeo

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

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

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

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

4.2.2 Orientamenti per la programmazione operativa regionale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2.3 Le opportunità degli altri fondi europei

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

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

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

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

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

e della biodiversità (ad es. con interventi di forestazione urbana per la cattura di CO₂, tutela dei boschi, digitalizzazione dei parchi, rinaturazione del Po), nonché interventi sui grandi schemi idrici e sulle opere di approvvigionamento idrico a scopo idropotabile e/o irriguo (per diminuire la dispersione della risorsa e l'inquinamento delle acque e del terreno. Include anche la digitalizzazione dei processi connessi alla gestione della risorsa idrica e del rischio alluvioni. Si tratta di una componente di importanza cruciale sia per migliorare la resilienza dei servizi idrici, potenziando infrastrutture che difficilmente potrebbero essere finanziate attraverso la tariffa regolata e che non possono trovare spazio adeguato nella programmazione regionale dei fondi europei, sia per assicurare la salute dei cittadini, che per attrarre investimenti.

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

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

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

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

4.3 Emilia-Romagna, regione dei diritti e dei doveri

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

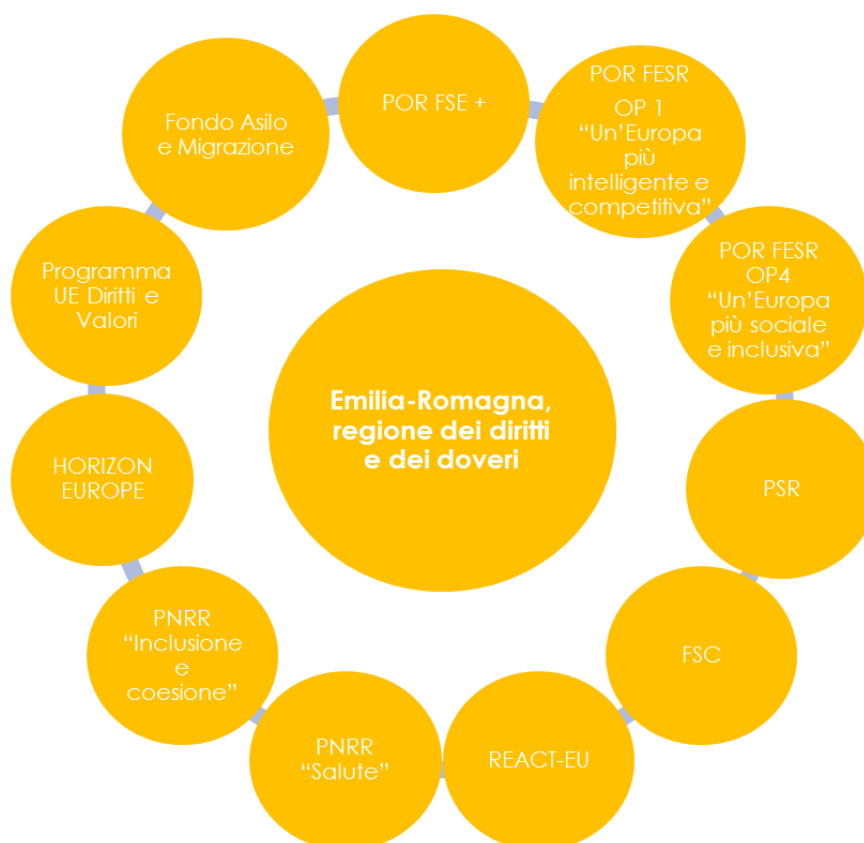
Gli effetti della pandemia da Covid-19 impongono di ricucire il tessuto sociale e colmare le fratture, rivedendo le priorità e adeguando le politiche. Le disparità economiche, sempre più polarizzate, e le difficoltà in cui si trovano molte famiglie rischiano di condannare molti giovani alla propria condizione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

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

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

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

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



4.3.1 Contesto europeo

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

nazionali di ripresa e resilienza. Il **Piano d'azione** sul Pilastro sociale presenta azioni concrete per la sua attuazione, con obiettivi da conseguire entro il 2030 in materia di occupazione, competenze e protezione sociale, in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030³⁵. I progressi compiuti dagli Stati membri saranno monitorati nell'ambito del Semestre europeo, tramite il Quadro di valutazione sociale che includerà nuovi indicatori su istruzione degli adulti, povertà infantile, divario occupazionale dei disabili e costo degli alloggi.

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

Nel marzo 2021 la Commissione europea ha adottato la **Strategia per i diritti delle persone con disabilità** 2021-2030³⁶, in cui è centrale il tema dell'accessibilità come elemento per realizzare il proprio progetto di vita autonoma. Il diritto all'accessibilità assume quindi un'accezione trasversale ai diversi ambiti della vita delle persone: dagli spazi fisici a quelli virtuali, dalla salute alla cultura, dall'informazione all'accesso ai beni e ai servizi.

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

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

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

4.3.2 Orientamenti per la programmazione operativa regionale

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

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

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

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

³⁸ COM(2020) 609 final

³⁹ COM(2020) 758 final

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3.3 Le opportunità degli altri fondi europei

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



4.4.1 Contesto europeo

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

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

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

4.4.2 Orientamenti per la programmazione operativa regionale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.4.3 Le opportunità degli altri fondi europei

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

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

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

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

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

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

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

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

5.1 Un nuovo paradigma di innovazione per lo sviluppo sostenibile

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

Emerge quindi un paradigma di innovazione per affrontare le grandi sfide sociali (*societal challenges* o *grand challenges*), in cui ricerca e impresa sono fondamentali, ma dove entrano in gioco altri attori della società - dalla pubblica amministrazione, alle organizzazioni della società civile, ai cittadini - sia come portatori delle sfide che l'ecosistema dell'innovazione deve aiutare a risolvere, sia come co-attori delle soluzioni che vengono rinvenute. In questo quadro l'innovazione è quindi componente delle politiche pubbliche di welfare in senso lato, come strumento alternativo, rispetto alle forme tradizionali di intervento. In tal senso, si affiancano ai processi innovativi di tipo tecnologico quelli di **innovazione sociale**, ovvero quella trasformazione dei sistemi esistenti necessaria per affrontare le sfide di cambiamento e rispondere ai nuovi bisogni della società, tanto sul fronte economico quanto su quello ambientale e sociale⁴⁰.

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

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

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

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

5.1.1 L'innovazione nella pubblica amministrazione

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.2 La strategia regionale di specializzazione intelligente 2021-2027

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fonte: Strategia di specializzazione intelligente della Regione Emilia-Romagna

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

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

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

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

In particolare:

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

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

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

6 – LA COESIONE TERRITORIALE E LE STRATEGIE INTEGRATE

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

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

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

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

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

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

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

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

La Regione sostiene lo sviluppo delle aree montane e interne (i comuni montani ai sensi della legge regionale 2/2004 e sue successive modificazioni, e il Basso ferrarese⁴³) con diverse politiche e programmazioni settoriali. Un'attenzione cresciuta nell'ultimo triennio con misure quali il ristoro dell'Irap per le imprese, il sostegno all'acquisto o alla ristrutturazione della casa per le giovani coppie⁴⁴, o con iniziative per lo sviluppo degli ambiti locali in attuazione della legge regionale 5/2018⁴⁵.

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

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

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

⁴⁴ D.G.R. 465 del 11/05/2020

⁴⁵ D.G.R. 1736 del 30/11/2020

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

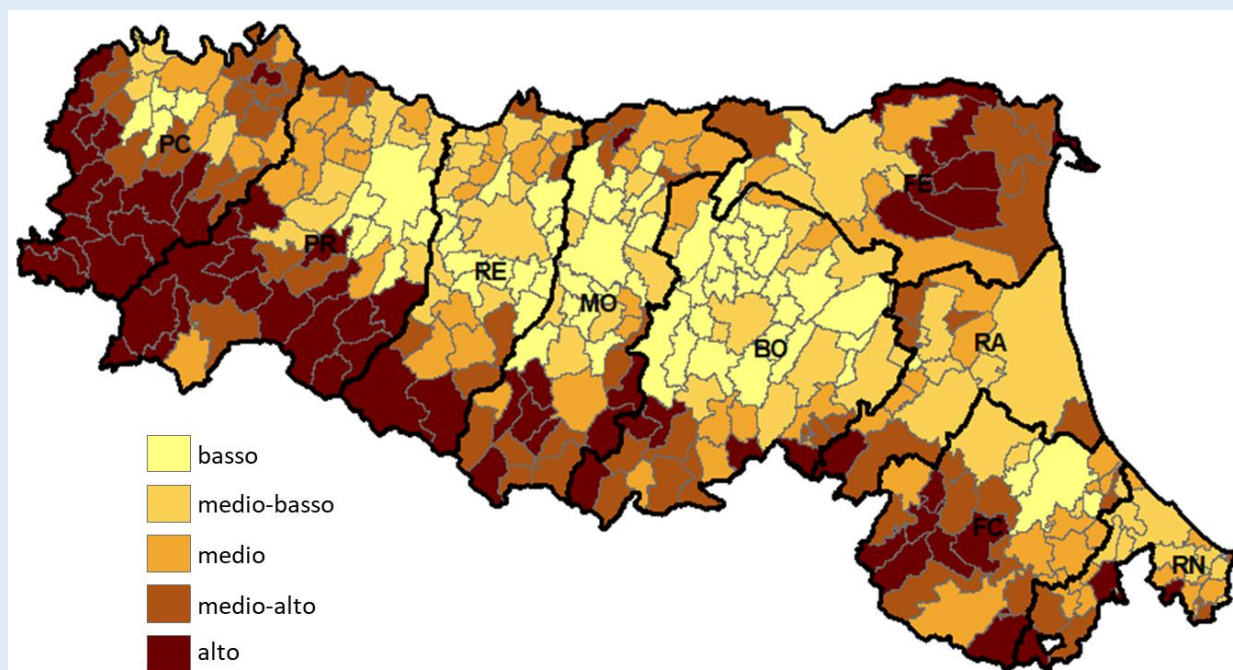
1. **Riconoscimento delle peculiarità delle aree montane e interne**, che riscontrano maggiori difficoltà di accesso agli strumenti e ai bandi messi in campo in attuazione dei programmi. In questi territori la scala dimensionale di Enti locali e imprese spesso non consente di "competere alla pari" con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

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

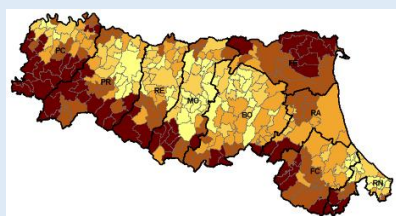
Il potenziale di fragilità territoriale in Emilia-Romagna

Un indicatore aggregato, sviluppato dal Servizio statistica della Regione Emilia-Romagna⁴⁶, consente di leggere il diverso posizionamento dei comuni in termini di potenziale fragilità delle comunità locali rispetto ad aspetti demografici (andamento e struttura per età della popolazione), sociali (reti e relazioni) ed economici (reddito e abitazione). Gli indicatori statistici utilizzati non si riferiscono tanto a fabbisogni o problemi conclamati, quanto a condizioni che concorrono a indebolire la coesione sociale e potenzialmente il benessere delle persone.

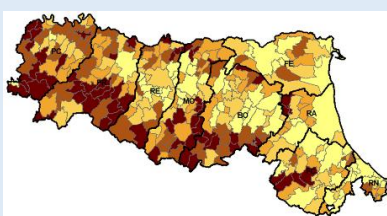
Figura 25: Indice di potenziale fragilità - edizione 2020



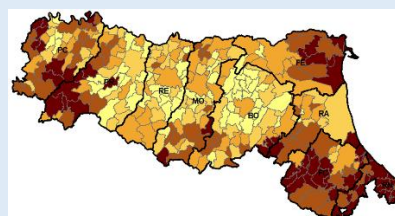
Potenziale fragilità demografica



Potenziale fragilità sociale



Potenziale fragilità economica



Fonte: Servizio statistica Regione Emilia-Romagna

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

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

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

6.2 Strategie territoriali integrate nella programmazione 2021-27

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le strategie per lo sviluppo urbano sostenibile

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

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

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

L'esperienza dei POR 2014-2020 di altre regioni italiane⁴⁷ dimostra come l'approccio allo sviluppo urbano sostenibile possa essere esteso anche ai centri urbani di minore dimensione o a sistemi territoriali funzionali che garantiscano una sufficiente capacità istituzionale, per programmare e gestire strategie territoriali integrate.

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

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

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

- Progetti di innovazione trasformativa promossi congiuntamente dalle Amministrazioni locali e dalla Rete Alta Tecnologia che, partendo dalla valorizzazione del ruolo dei Tecnopoli nello sviluppo urbano sostenibile, coinvolgano Università, centri di ricerca, imprese, cittadini e organizzazioni del terzo settore, coerenti con le priorità della S3. I progetti dovranno mobilitare le

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

capacità dell'ecosistema regionale dell'innovazione di affrontare specifiche sfide di sviluppo sostenibile per ciascuna area urbana⁴⁸, mettendo in relazione formazione avanzata, ricerca e applicazioni della stessa orientati ai principi della ricerca ed innovazione responsabile (RRI), della *open innovation*, del *public engagement*, della creatività, del *design* e della valutazione dell'impatto sociale della R&I;

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

L'individuazione delle aree urbane in Emilia-Romagna

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

⁴⁸ Un'esperienza in questa direzione è stata promossa nell'ambito della strategia di specializzazione intelligente 2014-20 della Catalogna (RIS3CAT) con il nome di *Projectes d'Especialització i Competitivitat Territorial (PECT)* http://exteriors.gencat.cat/co/ambits-dactuacio/afers_exteriors/ue/fons_europeus/detalls/noticia/20190806_bases-reguladores-genera-convocatoria-pect

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

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

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

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

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

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

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

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

L'elenco delle aree eleggibili, risultante dall'applicazione dei suddetti criteri, unitamente agli indirizzi operativi per l'elaborazione delle Agende trasformative urbane per lo sviluppo sostenibile, sarà determinato successivamente con atto della Giunta regionale, sulla base di una proposta elaborata dalla Struttura tecnica incaricata del coordinamento dell'attuazione della programmazione 2021-2027. A tal fine, la Struttura tecnica condividerà con le aree urbane ammissibili gli obiettivi specifici

e le categorie di intervento su cui potranno concentrarsi gli interventi delle Agende trasformative finanziabili attraverso i Programmi operativi.

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

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

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

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

Le strategie per le aree interne

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

Nel ciclo di programmazione 2014-2020 una prima risposta a questo bisogno ha preso forma nella Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), finalizzata a sostenerne la rivitalizzazione e il rilancio economico, sperimentandone l'attuazione in 72 aree pilota, di cui 4 in Emilia-Romagna (per una descrizione dell'intervento a livello regionale si veda l'Allegato 3). L'attivazione della SNAI in tutto il territorio nazionale ha contribuito a tematizzare e a portare all'attenzione anche dei media e dell'opinione pubblica le difficoltà di queste aree e ad accrescere la priorità di costruire politiche mirate. Oltre alle risorse SNAI, le aree interne beneficiano di ulteriori misure di accompagnamento, tra cui il Fondo di sostegno alle attività economiche, artigianali e commerciali⁴⁹ - quasi 7 milioni di

⁴⁹ Il Fondo è destinato ai piccoli comuni delle aree interne, anche per dare un aiuto alle imprese per affrontare le perdite subite a causa della pandemia e per cui sono stati stanziati 210 milioni di euro già oggetto di un decreto governativo firmato

euro nel triennio 2020-2022 per i comuni emiliano-romagnoli – e l'attivazione di dottorati di ricerca nelle aree interne (cosiddetti dottorati comunali)⁵⁰.

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

La SNAI della bozza di Accordo di Partenariato 2021-2027

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

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

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

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

il 24 settembre 2020 e pubblicato in gazzetta il 4 dicembre 2020. Tra i 3.101 Comuni italiani beneficiari, 79 sono quelli emiliano-romagnoli, con una popolazione totale di 160.316 abitanti.

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

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

Attraverso i fondi europei, si interverrà in attuazione dell'Obiettivo di *policy* 5 "Europa più vicina ai cittadini" e, in particolare, dell'obiettivo specifico del POR FESR dedicato a "Promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato e inclusivo, la cultura, il patrimonio naturale, il turismo sostenibile e la sicurezza nelle aree diverse da quelle urbane". All'attuazione delle strategie concorreranno anche il POR FSE+ e il FEASR (sia nella programmazione ponte del PSR, sia nella successiva programmazione 2023-27, come previsto dalla bozza di Accordo di Partenariato), anche attraverso il miglioramento del raccordo con la programmazione locale LEADER.

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

- le **quattro aree pilota SNAI 2014-2020** (Appennino Emiliano, Basso Ferrarese, Appennino Piacentino-Parmense e Alta Valmarecchia⁵¹) a cui sarà richiesto un aggiornamento della strategia d'area;
- le **ulteriori possibili nuove aree pilota SNAI 2021-2027**, da selezionare sulla base dei criteri che saranno concordati a livello nazionale, a valle dell'Accordo di Partenariato;
- gli **altri territori** identificati **dentro il perimetro dei comuni montani** (o parzialmente montani, laddove superino una certa soglia di potenziale fragilità) all'interno dei confini provinciali o di ambiti omogenei infra-provinciali, assicurando che le strategie siano a beneficio dei comuni in maggiore sofferenza e finalizzate a invertire il trend di spopolamento.

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

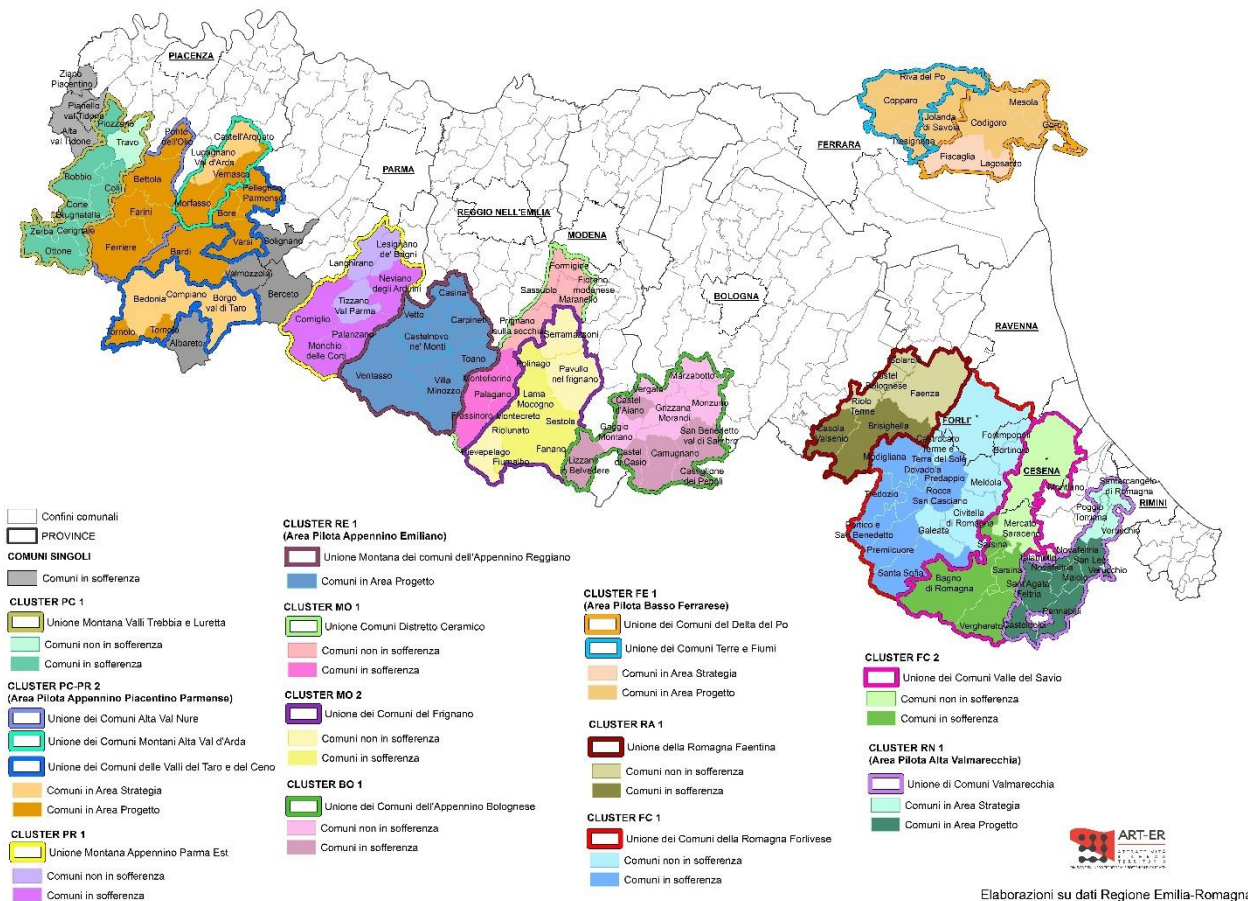
1. registrare una variazione della popolazione complessiva dal 2011 al 2020 inferiore a quella media dei comuni montani dell'Emilia-Romagna;
2. registrare un'incidenza della popolazione anziana (over 65) superiore a quella media dei comuni montani.

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

⁵¹ Per maggiori dettagli si veda il report "La Strategia nazionale per le aree interne nella regione Emilia-Romagna: stato di attuazione e prime riflessioni", Regione Emilia-Romagna, gennaio 2020 <https://fondieuropei.regione.emilia-romagna.it/fondi-strutturali/temi/nucleo-valutazione/pubblicazioni/rapporto-snai-in-e-r/view>

La mappa che segue rappresenta i cluster di comuni in sofferenza potenzialmente candidabili per le strategie territoriali aree interne⁵², nel contesto delle unioni di appartenenza, i comuni in area progetto delle quattro aree interne pilota 2014-2020 e i comuni singoli in sofferenza.

Figura 26: Distribuzione dei cluster di comuni in maggiore sofferenza demografica



Elaborazioni su dati Regione Emilia-Romagna

I cluster identificati non indicano necessariamente le aree candidabili per l'elaborazione delle eventuali nuove strategie locali per le aree interne, ma sono parte della base di analisi disponibile per condividere, nel confronto con i territori stessi, una perimetrazione definitiva che troverà una definizione prima dell'approvazione dei Programmi operativi. Essa dovrà basarsi anche sui criteri stabiliti a livello nazionale nell'ambito della SNAI, non ancora disponibili.

Per quanto riguarda poi l'elaborazione e l'attuazione delle strategie territoriali integrate, è intenzione della Regione semplificare le procedure e rafforzare il metodo di confronto affinché esso favorisca la partecipazione dei cittadini, delle associazioni, delle imprese e delle istituzioni locali e sia in grado di guidare lo sviluppo dell'area in un orizzonte di medio-lungo periodo.

Si tratta di realizzare insieme agli attori locali un percorso multilivello per accompagnarne la capacità di cogliere le potenzialità delle trasformazioni, anche mobilitando le risorse dell'intero sistema regionale e mettendo in nuova e maggior relazione le aree più forti con le aree più deboli, agganciando queste ultime alle dinamiche di sviluppo regionale. A tal fine è anche necessario promuovere un maggiore coordinamento con i Gruppi di azione locale sostenuti da FEASR e FEAMPA

⁵² Non vengono riportati i comuni dell'Unione "Bassa val d'Arda Fiume Po" in provincia di Piacenza e dell'Unione "Valli e Delizie" in provincia di Ferrara, che pur rispettando i criteri di sofferenza demografica non hanno i requisiti di perifericità e distanza dai centri di servizio previsti dall'approccio SNAI.

e un maggiore coinvolgimento di altri enti territoriali, a partire dagli Enti Parco, e delle esperienze aggregative, dalle Riserve MaB UNESCO alle Destinazioni turistiche.

Dal punto di vista dei contenuti, si conferma il doppio focus sui servizi per i cittadini e sulla promozione dello sviluppo locale, anche in chiave turistica, rafforzando l'azione per l'attrattività di persone, talenti e investimenti innovativi per irrobustire il tessuto sociale ed economico locale e favorirne l'apertura alle reti lunghe e alle opportunità emergenti.

Le sfide poste dal cambiamento climatico e dalla trasformazione digitale dovranno essere parte integrante delle strategie territoriali, e in esse declinate per favorire le trasformazioni attese e accrescere la resilienza dei sistemi locali agli shock. Con specifico riferimento alla trasformazione digitale, oltre a proseguire l'azione di infrastrutturazione, essa dovrà essere accompagnata da un adeguato investimento sui servizi digitali anche per accrescere le capacità di utilizzo sia da parte delle Pubbliche amministrazioni che dei privati. Con riferimento al cambiamento climatico e alla trasformazione ecologica, è necessario favorire la valorizzazione dei servizi ecosistemici con una attenzione alla gestione sostenibile delle foreste.

A presidio dell'intero processo si conferma la struttura di governance regionale per l'attuazione della SNAI, definita nel ciclo 2014-2020, menzionata nella bozza di Accordo di Partenariato in corso di elaborazione tra le buone pratiche italiane. Essa potrà essere opportunamente rafforzata e aggiornata alla luce del nuovo contesto normativo.

6.2.2 Lo sviluppo locale di tipo partecipativo

Lo sviluppo delle aree rurali e l'approccio LEADER

La geografia del territorio rurale evidenzia ambiti territoriali con diversi livelli di sviluppo economico e sociale e diverse forme di integrazione con il contesto urbano e industriale. Accanto ad aree rurali più prospere e più produttive, infatti, coesistono territori contraddistinti da un maggiore esodo rurale e dall'invecchiamento della popolazione.

Per questo motivo i Programmi di sviluppo rurale (PSR) contengono una suddivisione del territorio in quattro "zone": le aree urbane e periurbane (zone A), le aree ad agricoltura intensiva e specializzata (zone B), le aree rurali intermedie (zone C) e le aree rurali con problemi di sviluppo (zone D).

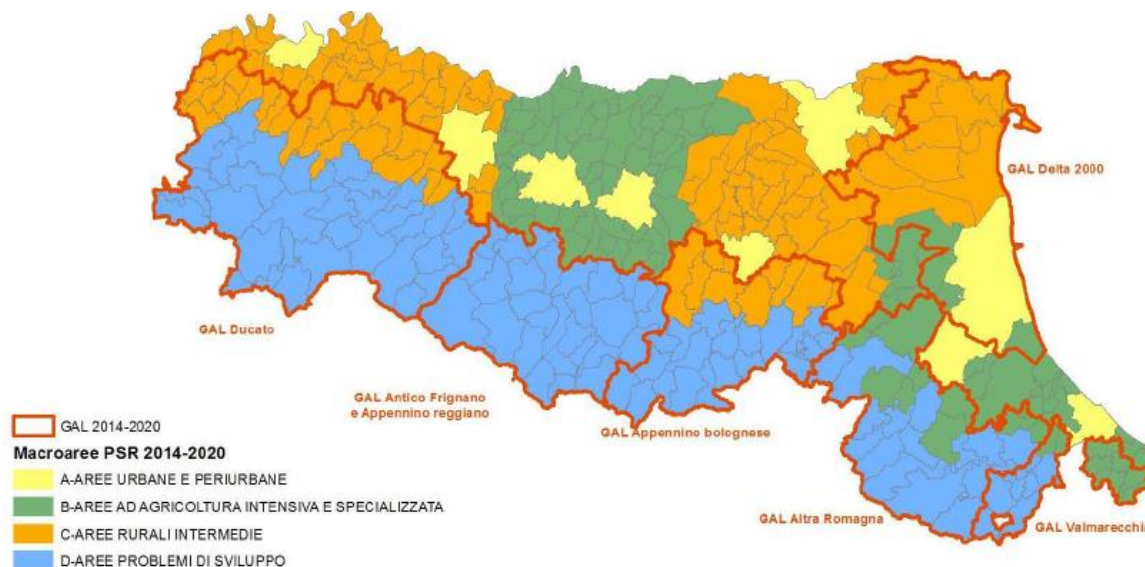
La strategia del PSR affronta le criticità delle aree rurali attraverso un approccio articolato (si veda Allegato 3) che prevede anche una **priorità dedicata** - la priorità P6 "Adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali" - per il miglioramento della qualità della vita attraverso lo sviluppo di infrastrutture e servizi. Opera nell'ambito di questa priorità l'approccio LEADER (*Liaison Entrée Actions de Développement de l'Économie Rurale*) che, attraverso un approccio bottom up, pone in primo piano lo sviluppo dei territori.

L'approccio **LEADER** è lo strumento di sviluppo locale partecipato (*community-led local development*) che consente di attuare strategie territoriali integrate definite a livello locale, come previsto dai Regolamenti europei. LEADER consente ai territori di aggregarsi autonomamente sulla base delle proprie vocazioni ed esigenze; di scegliere e disegnare la propria strategia concentrandosi su un tema portante; di responsabilizzare il partenariato e coinvolgere attivamente la comunità durante tutto il processo sia di definizione che di attuazione della strategia. Il GAL è una rete di partner locali che promuove sinergie tra attori locali ed altre figure all'interno del sistema di sviluppo del territorio. Allo stesso tempo, il GAL è una struttura con autonoma capacità di gestione tecnica, amministrativa e finanziaria, che funge da soggetto attuatore delle operazioni finanziate dal PSR.

I sei GAL avviati nella programmazione 2014-2020 - L'Altra Romagna, Antico Frignano e Appennino Reggiano, Appennino Bolognese, Delta 2000, Ducato, Valmarecchia, che interessano parzialmente

o totalmente il territorio di 174 Comuni, tra cui i 102 appartenenti alle aree rurali con problemi di sviluppo – continueranno ad operare anche nel biennio ponte 2021-2022 con l'allocazione di nuove risorse e un aggiornamento dei Piani di azione locale (PAL). Tale operatività, per i progetti di interesse di più GAL, dovrà garantire un approccio coordinato e omogeneo.

Figura 27: Mappa delle Aree rurali e delle Aree Leader



FLAG per la pesca e l'acquacoltura

L'economia ittica regionale si divide tra un comparto in maggiore sofferenza, quello della pesca tradizionale, ed uno più solido, quello della molluschicoltura, in primis la venericoltura, ma anche la mitilicoltura. La trasformazione del pescato è, invece, un'attività ancora poco praticata, con poche imprese costrette dall'economia di mercato a trasformare prodotti spesso provenienti da fuori regione o dall'estero. È indispensabile favorire la trasformazione dei nostri prodotti ittici che, se trasformati, potrebbero generare un maggior valore aggiunto. L'eccellenza della food valley deve, pertanto, estendersi anche alla Costa, recuperando e rilanciando alcune lavorazioni della tradizione.

Lo sviluppo locale di tipo partecipativo – FLAG (*Fisheries Local Action Groups*) sarà consolidato dal PO FEAMPA 2021-2027 che sosterrà il finanziamento di strategie costruite dal basso e volte a promuovere la diversificazione economica in un contesto locale grazie allo sviluppo di attività di pesca e acquacoltura costiere e interne e di un'economia blu sostenibile. Il valore aggiunto dell'approccio allo sviluppo locale consiste nella migliore connessione tra le diverse opportunità offerte dall'economia blu, al di là dei settori della pesca e acquacoltura, mettendo a frutto e valorizzando le proprie risorse umane, sociali, culturali e ambientali.

Gli investimenti saranno quindi orientati verso le aree costiere che mostrino una rilevante presenza turistica, un sistema di protezione dell'ambiente marino, valenze culturali e simboliche delle attività di pesca e potenziali interazioni tra le stesse e le attività turistiche (pescaturismo, ittiturismo, musei del mare), la presenza di attività economiche legate all'utilizzo del mare (trasporti, cantieristica etc.) ovvero di settori trainanti dell'economia ittica quali poli di trasformazione di produzioni locali. Le strategie locali avranno, pertanto, il compito di promuovere l'integrazione tra i settori della pesca e acquacoltura, del turismo sostenibile e della protezione ambientale, nonché con altre attività trainanti quali la cantieristica, i trasporti ed il settore della trasformazione dei prodotti ittici, creando

nuovi percorsi innovativi di turismo vocazionale che trovano la loro realizzazione anche attraverso la progettazione europea.

Anche alla luce delle esperienze passate, la strategia del PO FEAMPA suggerisce di agire per migliorare il coinvolgimento e l'integrazione degli *stakeholder*. Per il FLAG Costa dell'Emilia-Romagna – che comprende tutta la fascia costiera della regione Emilia-Romagna, per complessivi 130 km in tredici comuni - sarà importante coordinare l'attività, non solo con il GAL LEADER sostenuto dal FEASR, ma anche con le strategie territoriali della Politica di coesione (sia con l'area interna del Basso ferrarese, sia con le strategie urbane delle città costiere) per sfruttare al meglio le sinergie. Il ruolo svolto da questi soggetti nello sviluppo dei progetti di cooperazione territoriale nell'area di riferimento, sia in ambito transfrontaliero marittimo sia transnazionale, è particolarmente rilevante e da valorizzare per le strutture e la conoscenza acquisita.



6.3 Dimensione macroregionale e proiezione esterna delle politiche regionali di sviluppo

La strategia di programmazione unitaria delle politiche europee allo sviluppo non si limita ai confini regionali ma, in linea con l'apertura del sistema economico e sociale regionale, guarda ad aree funzionali più ampie.

Valore aggiunto della Politica di coesione è la possibilità, favorita dall'omogeneità delle regole comuni, di rafforzare la competitività dei territori attraverso reti di collaborazione tra regioni alla ricerca di sinergie fondate sulle specializzazioni e sulle complementarità.

Queste collaborazioni, da un lato, trovano gambe nel secondo Obiettivo della Politica di coesione che riguarda appunto la Cooperazione territoriale europea, dall'altro, coinvolgono direttamente i Programmi operativi regionali e nazionali. I due Obiettivi della Politica di coesione - Investimenti per la crescita e l'occupazione e Cooperazione territoriale europea – sono infatti ispirati a due approcci complementari allo sviluppo regionale: quello *place-based* che enfatizza il ruolo delle istituzioni e dei contesti regionali e quello relazionale che enfatizza l'importanza per un territorio di essere aperto e connesso alle reti lunghe dei flussi che guidano lo sviluppo.

Le strategie macroregionali europee rappresentano uno strumento di cooperazione, anche politica, introdotto a partire dal 2009 per promuovere il coordinamento e la cooperazione tra paesi ed i loro territori che appartengono ad aree territoriali (macroregione) specifiche. L'Emilia-Romagna partecipa alla Strategia europea per la regione Adriatico Ionica (EUSAIR), approvata nel 2014, unica

nel contesto europeo, in quanto copre un'area funzionale composta sia da Stati Membri sia da Paesi confinanti, con un processo di adesione all'Ue avviato. In questo senso, quindi, è uno strumento volto sia alla coesione territoriale europea sia all'allargamento.

L'Emilia-Romagna guarda, inoltre, con interesse alla Strategia europea per la regione alpina (EUSALP) che comprende le restanti regioni del bacino padano-veneto, oltre a regioni austriache, tedesche, svizzere e francesi con cui l'Emilia-Romagna ha solidi rapporti strutturali, che investono i sistemi imprenditoriali, le istituzioni locali e la società civile.

La Regione è impegnata da tempo nel consolidare e sviluppare partenariati strategici nell'area mediterranea dove, pur in assenza di una strategia macroregionale, co-esistono diverse strutture di governance transnazionale con cui interagire, anche capitalizzando le esperienze maturate in questi anni, partecipando a progetti europei e a reti istituzionali che insistono nell'area (la Regione opera come punto di contatto nazionale del Programma Interreg MED, partecipa attivamente alla piattaforma di governance per il Mediterraneo PANORAMED ed è membro dell'Ufficio Politico della Commissione Inter-mediterranea della Conferenza delle Regioni Periferiche Marittime- CRPM).

6.3.1 I programmi Interreg di Cooperazione territoriale europea

Complessivamente, i fondi destinati alla CTE sono marginali rispetto al totale degli stanziamenti della Politica di coesione ma, per l'Emilia-Romagna, si tratta di risorse comunque non trascurabili. Nel periodo di programmazione 2014-2020, più di 80 organizzazioni dell'Emilia-Romagna hanno partecipato a progetti CTE (Adrion, Central Europe, MED, Europe, Italia-Croazia e Interreg Europe). I progetti finanziati con fondi FESR sono ad oggi 173, per complessivi 52 milioni di euro, pari a circa un quinto delle risorse FESR assegnate al Programma operativo regionale. I partenariati attivati con i progetti costituiscono una rete di poco più di mille partners localizzati in 32 Paesi.

Figura 28: Numero di progetti del territorio emiliano-romagnolo per area tematica

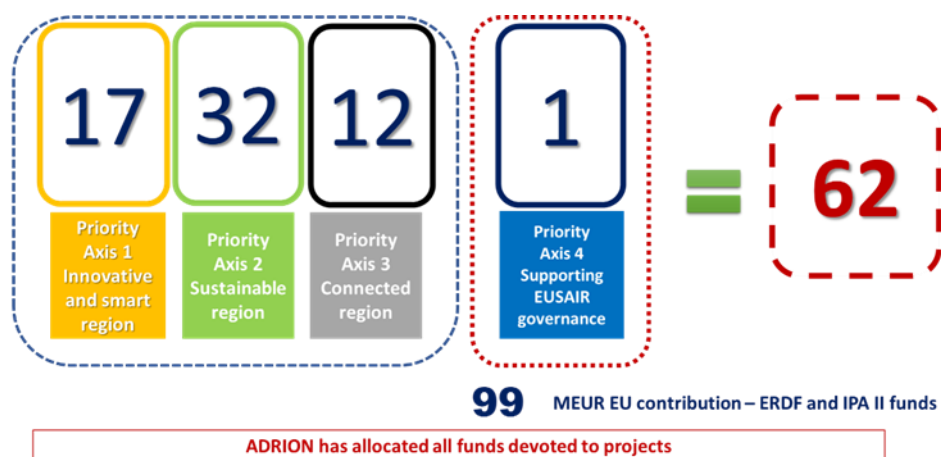


Fonte: SPRING – Banca dati CTE

Grazie all'esperienza e alla credibilità internazionale maturata in tre cicli di programmazione Interreg, la Regione Emilia-Romagna è stata designata Autorità di Gestione del Programma di Cooperazione

Territoriale Transnazionale ADRION, creato nella programmazione 2014-2020 a supporto della strategia Macroregionale per la Regione Adriatico Ionica (EUSAIR). Il programma punta a rafforzare, attraverso azioni di *capacity building*, la messa in rete degli attori dell'area (ad esempio le università e i centri di ricerca) come fattore di coesione interna e di competitività nel panorama europeo. In questa sua funzione, l'Amministrazione è responsabile della corretta gestione di circa 100 milioni di euro di risorse comunitarie (83 mln euro FESR, 17 mln euro IPA II) a favore di un'area territoriale che coinvolge 8 Paesi di cui 4 appartenenti all'Unione europea (Croazia, Grecia, Italia e Slovenia) e 4 che hanno intrapreso il processo di adesione all'Unione (Albania, Bosnia Erzegovina, Montenegro e Serbia). Nella programmazione 2021-2027 l'area del Programma comprenderà anche la Macedonia del Nord.

Figura 29: Progetti finanziati dal programma ADRION 2014-2020



La Regione Emilia-Romagna è stata riconfermata nel suo ruolo di Autorità di Gestione del programma ADRION per la programmazione 2021-2027 e, in funzione di tale responsabilità, ha affinato competenze che verranno rafforzate nella prossima programmazione. In questo senso, il rilievo che l'Emilia-Romagna è venuta ad assumere, nell'area Adriatico Ionica e dei Balcani occidentali, quale Ente gestore dell'unico programma transnazionale direttamente collegato alla Strategia macroregionale EUSAIR⁵³, può contribuire all'obiettivo di internazionalizzare il sistema regionale e di valorizzare gli investimenti realizzati per la *Data Valley*, che può diventare il riferimento per la macroregione.

Oltre a tale programma, la regione sarà eleggibile, come nell'attuale periodo, in altri due programmi transnazionali (Euro-Mediterraneo ed Europa Centrale), in un programma transfrontaliero (Italia-Croazia) e ovviamente in tutti i programmi interregionali.

Il valore aggiunto generato dalla partecipazione regionale a programmi Interreg non va ricercato esclusivamente nelle realizzazioni sostenute dai progetti, quanto nell'opportunità di:

1. intervenire alla scala territoriale più adeguata nei casi in cui questa travalichi i confini amministrativi regionali o nazionali;
2. operare attraverso reti lunghe a sostegno dello sviluppo laddove sia necessaria un'azione coordinata di soggetti e operatori localizzati in diversi paesi/regioni;
3. introdurre soluzioni e approcci innovativi alle sfide locali, sia attraverso l'apprendimento e il trasferimento di buone pratiche, sia sperimentando modelli originali che possano poi essere recepiti nelle programmazioni locali, regionali, nazionali;

⁵³ Il programma ADRION è chiamato ad allineare almeno l'80% delle priorità ai temi della strategia macroregionale EUSAIR, e attraverso l'Obiettivo specifico Interreg "Better cooperation governance" fornire assistenza tecnica diretta ad EUSAIR.

4. costruire capacità istituzionale, sia rispetto alla pianificazione strategica e programmazione degli investimenti, sia, più in generale, quale "palestra", per i territori, per una progettazione orientata ai risultati.

6.3.2 Cooperazione nei programmi regionali e contributo alle strategie macroregionali

I regolamenti per il ciclo 2021-2027 spingono per un ulteriore passo avanti rispetto al "*mainstreaming*" della cooperazione territoriale all'interno dei programmi regionali e nazionali della Politica di coesione. Questo stimolo si manifesta in tre direzioni: la considerazione (cosiddetto *embedding*) delle priorità macroregionali nella strategia dei programmi operativi regionali e nazionali, la previsione di azioni di cooperazione con partner localizzati in altri Paesi all'interno dei POR/PON, l'introduzione di una nuova iniziativa dedicata agli investimenti interregionali per l'innovazione gestita dalla Commissione europea.

Per quanto riguarda la prima direzione, il principale riferimento per l'Emilia-Romagna è la strategia EUSAIR. Già nel 2018, con la Dichiarazione ministeriale di Catania, le Autorità di Gestione, responsabili dei fondi SIE e dei fondi IPA degli otto Paesi partecipanti e gli attori della Strategia, erano invitati a "coordinarsi strettamente tra loro sin dalle primissime fasi della pianificazione strategica 2021-2027, in modo da concordare le priorità macroregionali da includere negli Accordi di partenariato e nei relativi documenti di programmazione". L'articolo, peraltro, esorta gli stessi soggetti a lavorare congiuntamente per identificare azioni e progetti pilota a scala macro-regionale.

Il *governing board* di EUSAIR ha approvato nel 2020, per ciascun Pilastro della Strategia, le tematiche di riferimento per il processo di *embedding* nel quadro della Politica di coesione, con particolare riguardo al FESR. Complessivamente sono state individuate 15 tematiche prioritarie (*flagship*).

Le scelte su come incorporare le priorità di EUSAIR nei programmi operativi regionali dipendono, da un lato, dalla corrispondenza con gli obiettivi strategici della Regione e, dall'altro, dalle regole di spesa e concentrazione delle risorse dei programmi. Pertanto, i programmi regionali potranno contribuire, prioritariamente, con le modalità che saranno stabilite dai programmi stessi, ad alcune *flagship* come descritto di seguito:

- Per quanto riguarda il Pilastro 1 "Crescita blu", la S3 2021-2027 dell'Emilia-Romagna ha identificato una priorità tematica dedicata alla crescita blu e potrà, quindi, contribuire a "Promuovere il modello relazionale ad elica quadrupla nei settori delle tecnologie marine e delle biotecnologie blu per promuovere l'innovazione, lo sviluppo delle imprese e l'adattamento delle imprese nella bioeconomia blu";
- Nello stesso Pilastro, la promozione de "la sostenibilità, la diversificazione e la competitività nei settori della pesca e dell'acquacoltura attraverso azioni di istruzione, ricerca e sviluppo, amministrative, tecnologiche e di marketing, compresa la promozione di iniziative su standard di marketing e abitudini alimentari sane", potrà essere sostenuta prioritariamente con il Programma operativo nazionale FEAMPA, di cui la Regione è organismo intermedio, che potrà concorrere anche al *capacity building* per la pianificazione e lo sviluppo locale delle aree costiere, insieme ai programmi Interreg, che consentono di lavorare sulla governance interregionale;
- Nel Pilastro 2 "Connettere la Regione", una delle azioni riguarda il completamento della ciclovia Adriatico-Ionica che si snoda lungo la costa dalle regioni adriatiche italiane verso la costa balcanica fino alla Grecia. A livello regionale, tale priorità si sposa con gli investimenti per la mobilità sostenibile e la rigenerazione dei *waterfront* della costa, che saranno sostenuti anche con il POR FESR;
- Rispetto al Pilastro 4 "Turismo sostenibile", il POR FESR sosterrà, come ha fatto in passato, le filiere delle imprese del turismo, in ottica di sostenibilità e diversificazione dell'offerta per la

destagionalizzazione, lavorando in modo integrato con le strategie di promozione e commercializzazione delle destinazioni turistiche;

- Il turismo, per la componente delle Industrie culturali e creative e del *wellness*, rientra anche tra gli ambiti di specializzazione confermati dalla S3 regionale ed è riconosciuto tra le priorità tematiche trasversali. Pertanto, i programmi regionali supporteranno la ricerca e innovazione e, in particolare tramite il POR FSE, l'acquisizione di competenze nel settore delle imprese turistiche (competenze professionali e imprenditoriali);
- Inoltre, il POR FESR, attraverso le strategie territoriali integrate nell'OP5, e il FEASR, con la sua declinazione specifica sul turismo nelle aree rurali e promozione dell'enogastronomia, potranno contribuire a sviluppare percorsi turistici e culturali sostenibili e vocazionali, anche collegati a itinerari culturali in EUSAIR.

Anche se non affrontato direttamente dai programmi operativi regionali, nella strategia unitaria della Regione è prioritaria l'attenzione al porto di Ravenna e, quindi, il collegamento con il Pilastro 2 "Connettere la Regione" di EUSAIR, in particolare con il *flagship* sui "Corridoi multimodali adriatico-ionici" e sullo sviluppo della logistica, riducendone anche l'impatto ambientale e le emissioni climalteranti.

Anche la "Promozione della crescita sostenibile della regione Adriatico Ionica implementando la Gestione integrata delle zone costiere e la Pianificazione spaziale marittima anche per contribuire al *Common Regional Framework* per la Gestione integrata delle zone costiere previsto dalla Convenzione di Barcellona e al monitoraggio e alla gestione delle aree marine protette", uno dei *flagship* identificati per il Pilastro 3 "Qualità ambientale", è perfettamente coerente con la strategia unitaria regionale e rafforza la governance dello spazio marittimo che, per sua natura, travalica i confini amministrativi e necessita di un approccio di bacino, in coerenza con i piani nazionali.

L'obiettivo trasversale previsto dal Regolamento FESR per "rafforzare la cooperazione con i partner all'interno o al di fuori di un dato Stato membro" è, per la Regione, un'opportunità ulteriore per implementare i numerosi accordi di cooperazione in corso con altre regioni e territori europei e per consolidare la presenza nelle reti europee di interesse – dalla *Vanguard Initiative* alla Conferenza delle Regioni Periferiche Marittime (CRPM). Allo stesso modo è un'opportunità per integrare ulteriormente la programmazione regionale con la progettualità della Cooperazione territoriale europea, per affrontare alla giusta scala le sfide che la regione ha di fronte e per favorire l'apprendimento e il *capacity building* degli attori regionali.

In questa stessa direzione, la nuova iniziativa prevista dai Regolamenti sugli Investimenti interregionali per l'innovazione (I3) consentirà di capitalizzare le esperienze pilota della rete Vanguard e delle Piattaforme tematiche S3 ospitate dal *Joint Research Centre* europeo (JRC) per promuovere progetti e dimostratori di dimensione interregionale, in linea con le aree di specializzazione della S3.

7 – LA GOVERNANCE E GLI STRUMENTI PER L'ATTUAZIONE, IL MONITORAGGIO E LA VALUTAZIONE DEL DSR

Integrare i Fondi europei, tenuto conto della loro specializzazione, indirizzandoli verso gli obiettivi e le linee di intervento del Patto per il Lavoro e per il Clima, in sinergia con le politiche settoriali regionali e con i Fondi nazionali, esige un forte presidio per garantire una gestione integrata della programmazione lungo tutta la filiera e un monitoraggio dell'attuazione degli interventi che abbia la capacità di acquisire tutti gli elementi utili per valutarne la coerenza complessiva e aggiustarne il tiro in corso d'opera, anche alla luce delle modifiche o adeguamenti che la Commissione Europea ed il Governo potranno apportare.

Occorre quindi che le strutture regionali cooperino in una logica di forte integrazione, definendo una governance chiara a livello decisionale, di coordinamento nell'attuazione e di monitoraggio dinamico, in grado di fornire informazioni e valutazioni agli organi istituzionali preposti alle decisioni.

Per la verifica e valutazione della programmazione dei fondi europei nel loro complesso e di quanto previsto dal DSR, al fine di poter svolgere nel modo più efficace il proprio compito - anche attraverso il lavoro istruttorio delle commissioni - viene istituita una specifica sessione dell'Assemblea Legislativa che, di norma, si svolge nell'ambito della sessione europea annuale.

L'attività di orientamento e coordinamento della programmazione dei fondi comunitari 2021-2027 è attribuita alla **Cabina di regia per la governance e il controllo strategico della programmazione regionale**, posta direttamente sotto la Presidenza della Giunta regionale e coordinata dal Sottosegretario, di concerto con gli assessori competenti, nel solco delle linee di indirizzo e programmazione approvate dall'Assemblea.

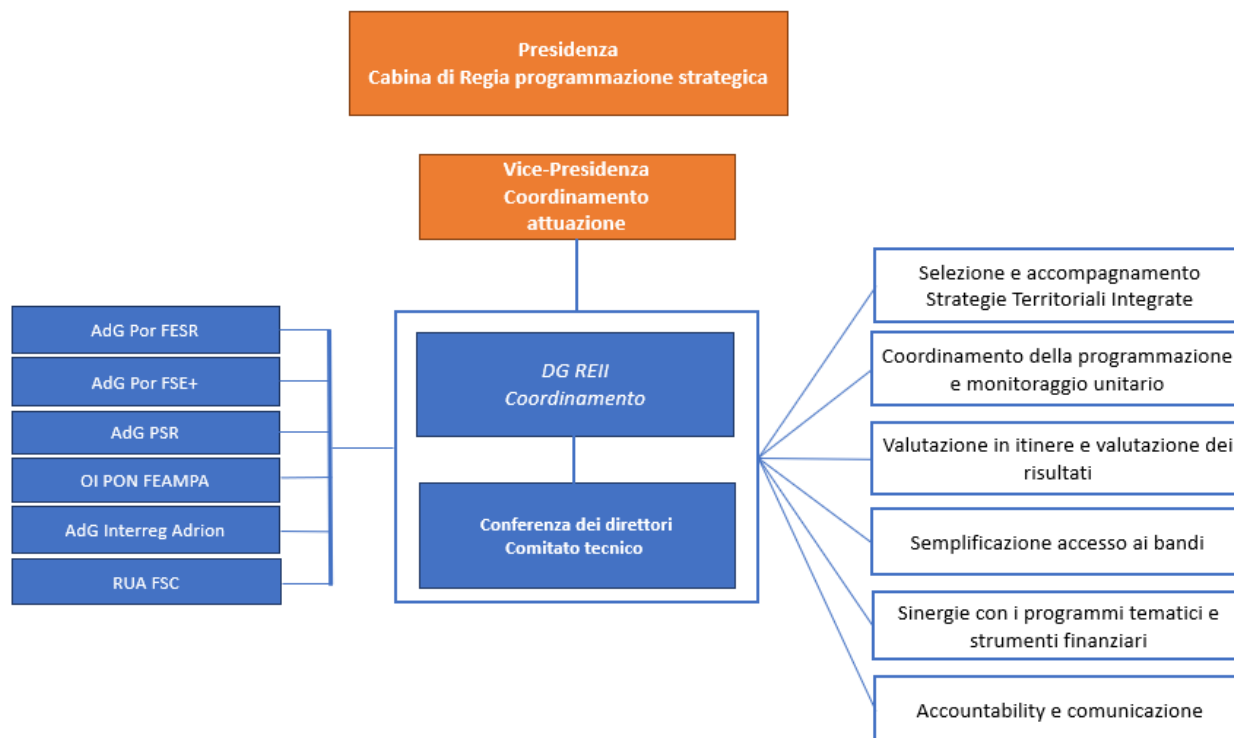
La Cabina di regia svolge, in questo ambito, le seguenti funzioni:

1. definizione delle scelte strategiche della programmazione del DSR e macro-allocazione dei fondi, sui diversi obiettivi perseguiti dalla Giunta, in linea con il Programma di mandato 2020-2025 e con il Patto per il Lavoro e per il Clima;
2. interlocuzione con Governo e Conferenza delle Regioni per il negoziato 2021-2027 su priorità di investimento, riparto risorse e cofinanziamento, in raccordo con le strutture regionali di gestione dei fondi;
3. presidio del controllo strategico della programmazione regionale finalizzato a promuovere e verificare la piena coerenza tra la programmazione regionale e gli obiettivi strategici definiti dal Programma di mandato 2020-2025 e dal Patto per il Lavoro e per il Clima;
4. verifica di coerenza, integrazione e complementarità tra la Programmazione 2021-2027 e il PNRR e i suoi progetti nella concreta ricaduta sul sistema regionale;
5. rendicontazione della programmazione regionale sistematica ai fini di una restituzione coordinata dello stato di attuazione delle politiche e dell'impatto all'Assemblea legislativa in occasione della Sessione Europea e ogni qualvolta si proporranno temi e scelte di portata strategica. La rendicontazione, secondo le modalità concordate, sarà presentata anche al partenariato istituzionale, economico e sociale, e più in generale alla comunità regionale;
6. comunicazione degli obiettivi prioritari, del grado di attuazione e dell'impatto della programmazione strategica regionale attraverso l'attività dell'Agenzia di informazione e comunicazione.

La Cabina di regia opera con il supporto della **Direzione Generale Risorse, Europa, Innovazione e Istituzioni (DGREII)**,

Il coordinamento dell'attuazione complessiva della Programmazione è assicurato, per la parte politica, dalla **Vicepresidenza**, per la parte tecnica, dalla Struttura di coordinamento, in capo alla **DGREII**, che assicura lo snodo tra livello tecnico e livello politico, ed è articolata in una **Conferenza dei Direttori** supportata da **un Comitato tecnico per la programmazione unitaria**.

Figura 30: Schema della governance 2021-2027



La Struttura di coordinamento assicura il coordinamento operativo dei Programmi regionali o nazionali con ricaduta sul territorio regionale, secondo gli indirizzi della Cabina di regia, per massimizzare le sinergie tra i diversi fondi e garantire il raggiungimento degli obiettivi del Patto per il Lavoro e per il Clima, e favorisce la partecipazione del sistema regionale alle opportunità derivanti dai programmi a gestione diretta dell'UE e dagli strumenti finanziari (BEI, INVESTEU) al fine di attrarre nuovi investimenti coerenti con gli obiettivi della programmazione regionale unitaria e aumentare l'effetto leva degli investimenti regionali.

In particolare, la Struttura di coordinamento assicura:

- il coordinamento delle strategie territoriali integrate sostenute dai programmi regionali europei e l'organizzazione del presidio regionale unitario per supportare gli enti locali attivando adeguate azioni di *capacity building*;
- il coordinamento della programmazione, l'integrazione dei bandi e il monitoraggio integrato per assicurare la coerenza dei fondi allocati dai diversi programmi con gli obiettivi del Programma di mandato e del Patto per il Lavoro e per il Clima, ed il raggiungimento dei target fissati;
- la valutazione unitaria in itinere per misurare l'efficacia delle azioni intraprese rispetto agli obiettivi e la valutazione degli esiti, da sottoporre alla Cabina di regia;

- l'elaborazione di strumenti di supporto ai beneficiari e agli enti attuatori, in ottica di miglioramento dell'accesso del sistema regionale ai bandi e di semplificazione e alleggerimento degli oneri amministrativi;
- lo sviluppo di meccanismi che favoriscano la sinergia tra programmi regionali e programmi a gestione diretta della Commissione europea, e tra fondi e strumenti finanziari, per favorire una maggiore capacità di cogliere e integrare le diverse opportunità;
- la comunicazione delle opportunità offerte dai programmi regionali e dei risultati delle azioni finanziate, come previsto dai Piani di comunicazione.

Il raccordo tra obiettivi strategico-politici e struttura tecnica: il DEFR

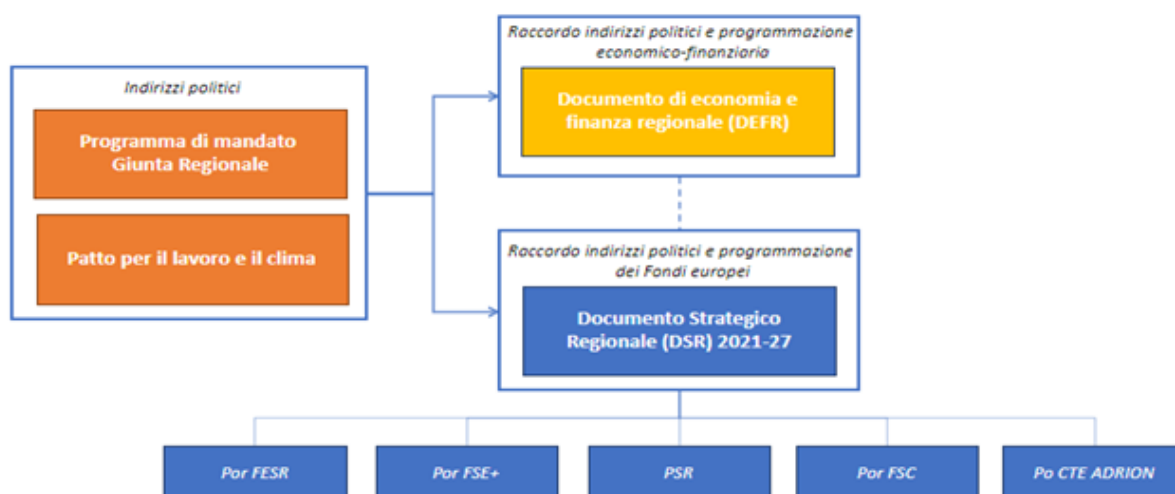
Il **Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR)** della Regione Emilia-Romagna, approvato dalla Giunta entro il 30 giugno di ogni anno, definisce, a partire dal Programma di Mandato e dal Patto per il Lavoro e per il Clima, gli obiettivi strategici che la Giunta intende conseguire nel corso della legislatura, indicando, per ciascun obiettivo, i risultati attesi annualmente, nell'arco del triennio, coincidente con l'arco temporale del bilancio previsione, e a conclusione della legislatura.

Gli obiettivi strategici sono illustrati per missione e programma di bilancio, come previsto dal D.lgs. 118/2011, e sono suddivisi per Assessorato di riferimento. Annualmente, con la presentazione della Nota di Aggiornamento al DEFR, attraverso un set di indicatori di output finanziari e di *outcome*, viene attestato il grado di raggiungimento dei risultati attesi. La Rendicontazione al DEFR costituisce il documento di base per l'elaborazione del controllo strategico.

Parallelamente, gli obiettivi strategici del DEFR vengono declinati in obiettivi operativi e di gestione assegnati alla responsabilità dei direttori generali e dei dirigenti. Gli obiettivi di cambiamento, anch'essi delineati nel DEFR, costituiscono la prima declinazione degli obiettivi politico-strategici in obiettivi tecnico-operativi sui quali si innesca il processo di valutazione delle performance.

Il DSR si inserisce in questo quadro, in quanto strumento di programmazione regionale delle politiche europee per lo sviluppo che assicura la "traduzione" degli obiettivi strategici, perseguibili attraverso i fondi europei, in obiettivi specifici dei Programmi operativi regionali, contribuendo a definirne la programmazione economico-finanziaria nel quadro del DEFR.

Figura 31: Schema della programmazione dei fondi europei 2021-2027



7.1 Gli strumenti per il supporto all'attuazione del DSR

7.1.1 Programmazione coordinata, integrazione dei bandi e monitoraggio integrato

Per assicurare, nella fase di attuazione, integrazione e coerenza rispetto agli obiettivi, alle linee di intervento e ai target stabiliti, la Conferenza dei Direttori elaborerà periodicamente una programmazione dei bandi in uscita, così come peraltro prevista dai regolamenti comunitari per la programmazione 2021-2027. Tale documento dovrà essere relazionato con periodica e sistematica comunicazione all'Assemblea Legislativa.

L'integrazione verrà definita nell'ambito della Conferenza dei Direttori e sotto il coordinamento politico della Vicepresidenza, e consentirà anche una comunicazione delle opportunità più organica per i beneficiari e destinatari, favorendone ulteriormente la partecipazione.

Il sistema sviluppato nel periodo 2014-2020 per il monitoraggio integrato e georeferenziato degli investimenti finanziati nell'ambito dei programmi regionali FESR, FSE, FEASR e FSC, sarà potenziato per il 2021-2027, sia per restituire dati più raffinati sull'integrazione alla scala territoriale dei fondi europei, tra loro e con le altre risorse regionali e nazionali impiegate per politiche settoriali, utili in funzione di *accountability* nei confronti degli *stakeholder*, sia per consentire un maggiore capacità di analisi degli investimenti in relazione agli obiettivi strategici del Programma di mandato e del Patto per il Lavoro e per il Clima da parte della Cabina di regia. Il monitoraggio della programmazione 2014-2020 darà un contributo sostanziale all'obiettivo, definito nell'ambito dell'Agenda digitale regionale, di garantire l'interoperabilità tra *data-set* gestionali e di progettare un *data hub* regionale che permetta, anche attraverso l'intelligenza artificiale, una lettura integrata delle politiche regionali.

7.1.2 Valutazione: Piano Regionale Unitario delle Valutazioni 2021-2027

Per sostenere adeguatamente il ciclo della programmazione, dalla definizione degli obiettivi strategici e operativi alla scelta degli strumenti attuativi e al monitoraggio dell'attuazione, occorre un investimento ulteriore anche sulla valutazione, intesa sia come valutazione in itinere - delle procedure, dei dispositivi e della loro efficacia e coerenza con gli obiettivi, della pianificazione temporale, della capacità di spesa e di raggiungimento dei target - sia come valutazione ex post dei risultati, sia, infine, come valutazione dell'impatto delle misure intraprese.

Si conferma pertanto l'elaborazione di un Piano integrato delle valutazioni 2021-2027 che, tenendo conto dell'esperienza del Piano Regionale Unitario delle Valutazioni 2014-2020 e delle nuove previsioni regolamentari, sarà articolato su più livelli:

- le valutazioni relative all'efficacia, efficienza, rilevanza, coerenza e valore aggiunto europeo finalizzate a migliorare la qualità del disegno e dell'attuazione dei programmi, realizzate a livello dei singoli Programmi sotto la responsabilità delle Autorità di Gestione;
- le valutazioni delle *policy* regionali, cui concorrono i diversi fondi europei ed il Fondo sviluppo e coesione, nell'ambito della programmazione strategica del DSR, realizzate a livello di obiettivi del Programma di mandato e del Patto per il Lavoro e per il Clima, di responsabilità della struttura tecnica di coordinamento fondi, affiancata dal Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici;
- la valutazione di impatto prevista dai regolamenti europei entro il 2029 per ciascun programma, realizzata in modo integrato tra tutti i programmi, coordinata alla valutazione di impatto del Programma di mandato e del Patto per il Lavoro e per il Clima, affidata esternamente.

Tra le valutazioni di *policy* grande attenzione sarà dedicata alla valutazione dell'impatto di genere delle azioni messe in campo dalla programmazione strategica, per misurarne gli effetti differenziati su uomini e donne e per assicurare il raggiungimento di target specifici su un set di indicatori di risultato e di impatto che verranno definiti nell'ambito della cabina di regia.

7.1.3 Comunicazione e Accountability

La visione unitaria e strategica del DRS deve dare forma anche ad azioni innovative di comunicazione e *accountability*. La Regione intende pertanto progettare azioni e strumenti coordinati capaci di:

- garantire, in particolare a istituzioni e parti sociali, un'*accountability* condivisa degli investimenti realizzati, dello stato di avanzamento fisico e finanziario e dei risultati conseguiti in relazione agli obiettivi esplicitati nel Programma di mandato 2020-2025 e nel Patto per il Lavoro e per il Clima⁵⁴;
- contribuire ad aumentare l'accesso alle opportunità dei Programmi Operativi Regionali 2021-2027 di ciascun fondo e dei programmi tematici a gestione diretta della Commissione europea, diffondendone la conoscenza;
- aumentare la consapevolezza da parte di persone, imprese, istituzioni locali, partenariato economico e sociale, del valore aggiunto che l'Unione europea offre alla dimensione regionale delle politiche e, pertanto, al progetto di rilancio e sviluppo del nostro territorio delineato dal Patto per il Lavoro e per il Clima.

Le azioni e gli strumenti, che avranno la funzione di informare e di favorire la partecipazione della comunità regionale, saranno progettati e realizzati in collaborazione con le Autorità di Gestione, garantendo un coordinamento con le Strategie di Comunicazione dei Programmi Operativi, al fine di rafforzare la comunicazione integrata di obiettivi, attuazione e risultati conseguiti dalla programmazione unitaria 2021-2027.

Sarà realizzato in tempo utile per l'avvio delle rispettive programmazioni un portale 'open data' da cui sarà possibile accedere ai dati pubblici dell'Amministrazione in merito alle risorse assegnate, impegnate e spese di tutti i fondi europei ed ai risultati raggiunti.

7.1.4 Misure di facilitazione dell'accesso ai Fondi in raccordo con il Patto semplificazione

Il Patto per il Lavoro e per il Clima stabilisce che l'impegno a rilanciare gli investimenti pubblici e privati, cogliendo tutte le opportunità offerte da politiche e programmi dell'Unione europea, sia supportato da un processo di semplificazione. Non una deregolamentazione, ma un innalzamento del livello della legalità, dei diritti e della giustizia sociale.

A tal fine, tra i processi trasversali da perseguire per il rilancio e lo sviluppo sostenibile del territorio, indica l'impegno a sottoscrivere un Patto per la semplificazione volto a rafforzare e qualificare la Pubblica amministrazione e ridurre la burocrazia per aumentare la competitività e tutelare ambiente e lavoro nella legalità.

Obiettivo specifico del Patto, in fase di elaborazione, è anche semplificare l'attuazione della programmazione dei fondi europei 2021-2027, definendo un complesso di misure per agevolare l'accesso alle opportunità da parte di soggetti pubblici e privati, con un'attenzione particolare alle micro e alle piccole e medie imprese, ai professionisti e a tutti i cittadini, per semplificare le

⁵⁴ Il DEFR 2021 contempla la sperimentazione di un sistema di *reporting* integrato per l'*accountability* del contributo dei fondi europei della Politica di Coesione e del Fondo sviluppo e coesione anche al raggiungimento dei target regionali connessi ai goal di Agenda 2030 (SDGs)

procedure, alleggerire gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari e velocizzare la liquidazione delle risorse, riducendo gli adempimenti di rendicontazione e le conseguenti verifiche.

Tra le misure di semplificazione che saranno sviluppate:

- la definizione di un cronoprogramma dei bandi in uscita che consenta ai beneficiari di attivarsi per la partecipazione con congruo anticipo
- il potenziamento dei servizi digitali di informazione e ricerca opportunità, anche targettizzati
- lo sviluppo di modalità di armonizzazione delle regole dei diversi fondi per favorire la sinergia e l'integrazione degli strumenti e la multidimensionalità degli interventi (ad esempio le strategie territoriali)
- la semplificazione delle procedure di presentazione dei progetti, per favorire la partecipazione delle micro e piccole imprese, dei professionisti, degli enti locali
- lo sviluppo di servizi digitali a supporto dei beneficiari in tutte le fasi, dalla presentazione, alla gestione, alla rendicontazione dei progetti
- il rafforzamento del ricorso ai costi standard.

Contribuirà all'obiettivo il processo di trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione e, in particolare, la digitalizzazione di procedure e strumenti e una maggiore interoperabilità e collaborazione applicativa tra piattaforme e banche dati, anche nazionali, che consentirà di acquisire la documentazione amministrativa ed effettuare i controlli previsti dalla normativa sui contratti pubblici da altre pubbliche amministrazioni in applicazione del principio "once only".

In tal senso la regione assicurerà la piena interoperabilità fra il sistema SUAPER (accesso unitario) con il fascicolo elettronico e con il portale COMUNICA.

Al fine di favorire efficienza, semplicità e trasparenza dei processi di acquisto di beni e servizi delle Pubbliche Amministrazioni del territorio regionale, si intende inoltre innovare il portale di Intecenter-ER, Agenzia per lo sviluppo dei mercati telematici della Regione Emilia-Romagna.

7.1.5 Processi di riforma abilitanti

Il perseguimento dei risultati attesi e l'utilizzo efficace ed efficiente dei fondi saranno facilitati anche da interventi di riforma della legislazione in diversi ambiti rilevanti per gli investimenti sostenuti con i fondi europei.

La Regione procederà in tale direzione, in linea con l'approccio dei Piani nazionali di riforma (PNR), nell'ambito del Semestre europeo, e del Piano nazionale di ripresa e resilienza - che include riforme orizzontali, abilitanti e tematiche. In particolare, in tema di montagna e aree interne, sanità e disabilità, data la particolare rilevanza e portata degli interventi, i progetti di legge saranno anticipati da atti di indirizzo dell'Assemblea legislativa condivisi con la Giunta regionale, a cui seguirà, un'ampia consultazione della comunità regionale.

7.1.6 Capacity building per le politiche territoriali integrate

L'elaborazione di politiche e strategie territoriali integrate richiede amministrazioni locali pienamente coinvolte ed in grado di attivare programmi di sviluppo locale sostenibile e massimizzare i benefici per i singoli territori della programmazione dei fondi europei, attivando processi di mobilitazione di tutte le risorse locali. È quindi fondamentale sostenere e accompagnare le amministrazioni locali verso la definizione di strumenti, competenze e unità organizzative in grado di presidiare un insieme di funzioni complesse: programmazione strategica orientata ai risultati, co-progettazione degli

interventi, gestione e controllo degli interventi, monitoraggio, rendicontazione e valutazione dei risultati.

La Regione ha favorito la crescita di scala degli Enti locali con il programma di riordino territoriale, promuovendo la creazione e il rafforzamento delle Unioni di comuni, la cui dimensione amministrativa può risultare idonea anche per lo sviluppo di Strategie territoriali di scala sovracomunale.

Nell'esperienza regionale di attuazione della Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI), la dimensione unionale e interunionale, assunta a riferimento per la perimetrazione delle aree interne, in alcuni casi, è stata utile anche per rivitalizzare l'unione di riferimento dell'area. Tuttavia, permane la necessità di accrescere la capacità degli Enti locali di svolgere autonomamente le funzioni complesse sottese alle strategie territoriali.

Per queste ragioni si intende attivare un'azione di *capacity building* a favore degli Enti locali coinvolti nell'elaborazione di strategie territoriali integrate e per il rafforzamento del presidio regionale incaricato del coordinamento unitario delle strategie territoriali. Tale azione troverà sintesi in un **Laboratorio a supporto delle Strategie Territoriali Integrate (LaSTI)**.

L'ambizione del LaSTI è di rafforzare le capacità di programmare e attuare interventi di sviluppo locale attraverso la cooperazione fra enti locali, affinché siano maggiormente in grado di cogliere le opportunità per il proprio territorio e di sviluppare una progettualità coerente con esse e con la programmazione regionale. Inoltre, il Laboratorio risponde anche all'obiettivo trasversale dei regolamenti europei, relativo al miglioramento della capacità delle autorità responsabili dei programmi e degli organismi legati all'attuazione dei Fondi, e potrà avvalersi anche di attività di assistenza tecnica di Art-er.

8 - LE RISORSE FINANZIARIE PER IL DSR 2021-2027

Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 dell'Unione europea – Sintesi per rubriche e sotto-rubriche

QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2021-2027 (IMPEGNI) – PREZZI CORRENTI	
1. MERCATO UNICO, INNOVAZIONE E AGENDA DIGITALE	149.512
1. RICERCA E INNOVAZIONE	93.720
2. INVESTIMENTI EUROPEI STRATEGICI	32.978
3. MERCATO UNICO	6.604
4. SPAZIO	15.152
2. COESIONE E VALORI	426.694
5. SVILUPPO REGIONALE E COESIONE	274.267
6. RIPRESA E RESILIENZA	21.396
7. INVESTIRE NELLE PERSONE, NELLA COESIONE SOCIALE E NEI VALORI	130.726
3. RISORSE NATURALI E AMBIENTE	400.996
8. AGRICOLTURA E POLITICA MARITTIMA	385.766
9. AMBIENTE E AZIONE PER IL CLIMA	14.482
4. MIGRATIONE E GESTIONE DELLE FRONTIERE	25.699
10. MIGRAZIONE	11.105
11. GESTIONE DELLE FRONTIERE	14.368
5. SICUREZZA E DIFESA	14.922
12. SICUREZZA	4.597
13. DIFESA	9.644
6. VICINATO E RESTO DEL MONDO	110.597
14. AZIONE ESTERNA	95.751
15. ASSISTENZA PRAEDESIONE	14.162
7. PUBBLICA AMMINISTRAZIONE EUROPEA	82.474
TOTALE QFP	1.210.894
RISORSE AGGIUNTIVE TRAMITE NGEU	806.925
RISORSE AGGIUNTIVE AI SENSI DELL'ART. 5 DEL REGOLAMENTO CHE STABILISCE IL QFP 2021-2027	12.538

Fonte: Commissione europea

Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 dell'Unione europea – Ripartizione di dettaglio

QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2021-2027 (impegni) – <i>Prezzi correnti</i>	2021-2027
1. MERCATO UNICO, INNOVAZIONE E AGENDA DIGITALE	149.512
1. Ricerca e Innovazione	93.720
Horizon Europe	86.123
<i>Risorse aggiuntive tramite NGEU</i>	<i>5.412</i>
<i>Risorse aggiuntive ai sensi del Regolamento QFP 2021-2027</i>	<i>3.418</i>
<i>Risorse aggiuntive ai sensi dell'Art. 15(3) del Regolamento che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione</i>	<i>564</i>
Programma Euratom di ricerca e formazione	1.981
Reattore termonucleare sperimentale internazionale (ITER)	5.614
Altro	2
2. Investimenti Europei Strategici	32.978
Fondo InvestEU	3.068
<i>Risorse aggiuntive tramite NGEU</i>	<i>6.074</i>
<i>Risorse aggiuntive ai sensi del Regolamento QFP 2021-2027</i>	<i>1.141</i>
Meccanismo per collegare l'Europa- Trasporti	12.830
Meccanismo per collegare l'Europa - Energia	5.838
Meccanismo per collegare l'Europa - Digitale	2.065
Programma Europa Digitale	7.588
Altro	165
Agenzie Decentralizzate	1.424
3. Mercato Unico	6.604
Programma Mercato Unico (incluso COSME)	4.208
Programma EU per la lotta Anti-Frode	181
Cooperazione nel settore discuale (FISCALIS)	269
Cooperazione nel settore doganale (CUSTOMS)	950
Altro	81
Agenzie Decentralizzate	915
4. Spazio	15.152
Programma Spaziale Europeo	14.880
Agenzie Decentralizzate	272
MARGINE	1.059

QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2021-2027 (in impegni) – Prezzi correnti	2021-2027
2. COESIONE E VALORI	426.694
5. Sviluppo Regionale e Coesione	274.267
Fondo Europeo di sviluppo regionale	226.047
Fondo di Coesione	48.026
<i>Di cui, contributo al Meccanismo per collegare l'Europa - Trasporti</i>	11.286
REACT EU	-
<i>Risorse aggiuntive tramite NGEU</i>	<i>50.620</i>
Sostegno alla comunità turco-cipriota	193
6. Ripresa e Resilienza	21.396
Dispositivo per la ripresa e la Resilienza (incluso strumento di supporto tecnico)	864
<i>Risorse aggiuntive, aiuti a fondo perduto (GRANT) allocati tramite NGEU</i>	<i>337.969</i>
<i>Risorse aggiuntive, prestiti (LOAN) allocati tramite NGEU</i>	<i>385.855</i>
Protezione dell'euro contro la contraffazione	6
Finanziamento e Rimborso - Next Generation EU	14.976
Meccanismo Unionale di Protezione Civile (RescEU)	1.263
<i>Risorse aggiuntive tramite NGEU</i>	<i>2.056</i>
EU4Health	2.446
<i>Risorse aggiuntive ai sensi del Regolamento QFP 2021-2027</i>	<i>3.302</i>
Agenzie decentralizzate	1.756
Altro	84
7. Investire nelle persone, nella coesione sociale e nei valori	130.726
Fondo Sociale Europeo+	99.261
<i>Di cui, in occupazione e innovazione sociale</i>	<i>762</i>
Erasmus+	24.574
<i>Risorse aggiuntive ai sensi del Regolamento QFP 2021-2027</i>	<i>1.938</i>
Corpo europeo di solidarietà	1.009
Europa Creativa	1.842
<i>Risorse aggiuntive ai sensi del Regolamento QFP 2021-2027</i>	<i>686</i>
Giustizia, Diritti e Valori	947
<i>Risorse aggiuntive ai sensi del Regolamento QFP 2021-2027</i>	<i>912</i>
Agenzie decentralizzate	1.347
Altro	1.747
MARGINE	305

QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2021-2027 (in impegni) – Prezzi correnti	2021-2027
3. RISORSE NATURALI E AMBIENTE	400,996
8. Agricoltura e politica marittima	385.766
Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA)	291.089
Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR)	87.441
<i>Risorse aggiuntive tramite NGEU</i>	<i>8.070</i>
Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (FEAMPA)	6.108
Altro	1.002
Agenzie decentralizzate	126
9. Ambiente e azione per il clima	14.482
Programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE)	5.432
Fondo per una Transizione Equa (Just Transition Fund)	8.453
<i>Risorse aggiuntive tramite NGEU</i>	<i>10.868</i>
Altro	250
Agenzie decentralizzate	347
MARGINE	748

QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2021-2027 (in impegni) – Prezzi correnti	2021-2027
4. MIGRAZIONE E GESTIONE DELLE FRONTIERE	25.699
10. Migrazione	11.105
Fondo Asilo e migrazione	9.882
Agenzie Decentralizzate	1.223
11. Gestione delle frontiere	14.368
Fondo per la gestione integrata delle frontiere	6.248
<i>Risorse aggiuntive ai sensi del Regolamento QFP 2021-2027</i>	<i>1.141</i>
Agenzie Decentralizzate	8.120
MARGINE	226

QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2021-2027 (in impegni) – Prezzi correnti	2021-2027
5. SICUREZZA E DIFESA	14.922
12. Sicurezza	4.597
Fondo Sicurezza interna	1.931
Disattivazione Nucleare (Lituania)	552
Sicurezza nucleare e disattivazione (in particolare Bulgaria e Slovacchia)	626
Agenzie decentralizzate	1.488
13. Difesa	9.644
Fondo Europeo per la difesa	7.953
Mobilità militare	1.691
MARGINE	681

QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2021-2027 (in impegni) – Prezzi correnti	2021-2027
6. VICINATO E RESTO DEL MONDO	110.597
14. Azione Esterna	95.751
Strumento per il vicinato, lo sviluppo e la cooperazione internazionale	79.462
<i>Risorse aggiuntive, riflusso dal Fondo di Sviluppo Europeo</i>	<i>1.127</i>
Aiuti umanitari	11.569
Politica estera e di sicurezza comune	2.679
Paesi e territori d'oltremare (Groenlandia inclusa)	500
Altro	1.542
Agenzie decentralizzate	-
15. Assistenza Preadesione	14.162
Assistenza preadesione	14.162
MARGINE	684

QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2021-2027 (in impegni) – Prezzi correnti	2021-2027
7. PUBBLICA AMMINISTRAZIONE EUROPEA	82.474
Scuole europee e pensioni	19.481
Spese amministrative delle istituzioni	62.993

Fonte: Commissione europea

Risorse europee della Politica di coesione in Italia per il periodo 2021-2027 e confronto con il periodo precedente (milioni di euro)

CATEGORIE DI REGIONI	RISORSE UE 2014-2020	RISORSE UE 2021-2027	DIFFERENZA	DIFFERENZA PERCENTUALE
MD – Regioni più sviluppate	7.587	9.534	1.947	25,7%
TR – Regioni in transizione	1.268	1.528	260	20,5%
LD – Regioni meno sviluppate	25.490	30.088	4.598	18,0%
TOTALE	34.345	41.150	6.805	19,8%
Cooperazione territoriale europea	1.137	935	-202	-17,7%
TOTALE CON CTE	35.482	42.085	6.603	18,6%
Fondo transizione giusta (JTF)	-	1.030		
TOTALE CON CTE E JTF	35.482	43.114	7.632	21,5%

Fonte: Dipartimento per le politiche di coesione, presentazione al Partenariato 29/12/2020

La composizione interna delle categorie di regioni è riportata anche per il 2014-2020 a quella del 2021-2027. Le regioni MD (*More developed*) includono tutte le regioni e province autonome del Centro-Nord geografico ad eccezione di Umbria e Marche che sono, insieme all'Abruzzo, nella categoria delle regioni TR (*Transition regions*). Le regioni LD (*Less developed*) includono tutte le regioni del Mezzogiorno geografico ad eccezione dell'Abruzzo. Le risorse UE per il 2014-2020 comprendono quelle iniziali e quelle dell'aggiustamento tecnico del 2016-2017 e fanno riferimento a Fondo europeo sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE), Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) e Garanzia giovani (YEI) (fino al 2019) senza considerare le modeste riduzioni per disimpegno automatico. Le risorse UE per il 2021-2027 fanno riferimento ai Fondi FESR e FSE+ (che incorpora FSE, FEAD e YEI).

PNRR: Risorse finanziarie totali per missione e componente (miliardi di euro)

	DISPOSITIVO RIPRESA E RESILIENZA	REACT -EU	FONDO COMPLEMEN TARE	TOTALE	% SUL TOTALE
M1: DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITA' E CULTURA	40,32	0,8	8,74	49,86	21,2%
M1C1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	9,75	0	1,4	11,15	4,7%
M1C1 - Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo	23,89	0,8	5,88	30,57	13,0%
M1C2 - Turismo e Cultura 4.0	6,68	0	1,46	8,14	3,5%
M2. RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA	59,47	1,31	9,16	69,94	29,7%
M2C1 -Agricoltura sostenibile e Economia circolare	5,27	0,5	1,2	6,97	3,0%
M2C2 -Transizione energetica e mobilità sostenibile	23,78	0,18	1,4	25,36	10,8%
M2C3 - Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	15,36	0,32	6,56	22,24	9,5%
M2C4 - Tutela del territorio e della risorsa idrica	15,06	0,31	0	15,37	6,5%
M3. INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE	25,4	0	6,06	31,46	13,4%
M3C1 -Rete ferroviaria ad Alta Velocità/Capacità e strade sicure	24,77	0	3,2	27,97	11,9%
M3C2 -Intermodalità e logistica integrata	0,63	0	2,86	3,49	1,5%
M4. ISTRUZIONE E RICERCA	30,88	1,93	1	33,81	14,4%
M4C1 -Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili alle università	19,44	1,45	0	20,89	8,9%
M4C2 -Dalla ricerca all'impresa	11,44	0,48	1	12,92	5,5%
M5. INCLUSIONE E COESIONE	19,81	7,25	2,77	29,83	12,7%
M5C1 -Politiche per il lavoro	6,66	5,97	0	12,63	5,4%
M5C2 -Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	11,17	1,28	0,34	12,79	5,4%
M5C3 - Interventi speciali per la coesione territoriale	1,98	0	2,43	4,41	1,9%
M6. SALUTE	15,63	1,71	2,89	20,23	8,6%
M6C1 -Reti di prossimità, strutture e Telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale	7	1,5	0,5	9	3,8%
M6C2 -Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale	8,63	0,21	2,39	11,23	4,8%
TOTALE	191,51	13	30,62	235,13	

Fonte: PNRR