

**INDIRIZZI PER LA PROGRAMMAZIONE
2014-2020 DEI FONDI COMUNITARI IN
EMILIA ROMAGNA**

Quadro Strategico Regionale

Bologna, novembre 2013

Indice

1. Premessa	3
2. Il posizionamento della regione Emilia-Romagna: venti anni di crescita zero.....	5
3. Le linee di indirizzo per la prossima programmazione 2014-2020: crescita (intelligente, sostenibile, inclusiva), lavoro, giovani.....	8
3.1. <i>Innalzare l'attrattività e la competitività territoriale dell'Emilia-Romagna come leva di crescita e sviluppo</i>	9
3.2. <i>Rafforzare le politiche territoriali e l'integrazione degli strumenti attuativi</i>	10
4. La strategia per la programmazione 2014-2020	13
5. Gli 11 obiettivi tematici e le priorità regionali	18
6. Le priorità strategiche nazionali: città e aree interne	23
6.1. <i>Città</i>	23
6.2. <i>Aree interne</i>	25
7. La correlazione tra Accordo di Partenariato e strategia regionale per la programmazione 2014-2020	27
8. Assicurare l'integrazione tra Fondi comunitari e accrescere la capacità amministrativa	29
Allegati	31

1. Premessa

Per orientare il contributo dei Fondi strutturali al conseguimento degli obiettivi e dei target di Europa 2020, il pacchetto legislativo proposto dalla Commissione Europea nell'ottobre 2011 introduce alcune importanti novità rispetto al precedente periodo di programmazione:

- un **approccio integrato allo sviluppo territoriale** supportato dai Fondi strutturali in risposta alle sfide territoriali, da realizzarsi attraverso strumenti ad hoc
- un **coordinamento tra i fondi** che si realizza attraverso un **Quadro Strategico Comune** per il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo di coesione, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP)
- una **concentrazione tematica** su undici obiettivi collegati ad Europa 2020 degli investimenti dei fondi ed una ulteriore concentrazione delle risorse su alcune priorità strategiche diversificata per aree territoriali
- una filiera di **programmazione strategica rafforzata** che si articola nel Quadro Strategico Comune, negli Accordi di partenariato tra la Commissione e ciascuno Stato Membro, e nei programmi operativi nazionali e/o regionali
- un forte **orientamento ai risultati**, attraverso il rafforzamento delle condizionalità e l'enfasi posta sugli indicatori di impatto e di risultato.

Successivamente, nel novembre 2012 i servizi della Commissione hanno presentato il "Position Paper" per avviare la preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014-2020 (Rif. Ares (2012) 1326063-09/11/2012). Il documento delinea le principali criticità e sfide del sistema paese, da affrontare con la prossima programmazione dei Fondi comunitari, indicando le priorità di intervento e i target da raggiungere.

Con il documento "Metodi e obiettivi per l'efficiente uso dei Fondi Comunitari" del dicembre 2012, il Ministro per la Coesione ha avviato il confronto tra Ministeri, tra Regioni e parti sociali per acquisire dati conoscitivi utili alla definizione della strategia da includere nell'Accordo di Partenariato.

Il DPS (Dipartimento per le Politiche di Sviluppo) ha avanzato, il 9 agosto 2013, una prima proposta strategica di Quadro nazionale, al fine di avviare il

negoziato con i servizi della Commissione Europea per la sottoscrizione dell'Accordo di Partenariato.

Le Regioni sono chiamate quindi a contribuire alla definizione dei contenuti strategici della proposta italiana e a sviluppare la programmazione regionale in coerenza con l'impianto del quadro nazionale.

A questo fine la Regione Emilia-Romagna ha realizzato nei mesi scorsi una serie di seminari di approfondimento per definire la metodologia di impostazione dell'analisi funzionale alla costruzione del quadro di contesto per identificare i punti di forza e di debolezza del sistema regionale sui quali concentrare gli obiettivi della programmazione 2014-2020 dei Fondi strutturali.

A seguito dell'attività di analisi, è stata elaborata una proposta di strategia regionale funzionale alla definizione del Quadro Strategico Regionale della programmazione 2014-2020, che assume i principi guida dei regolamenti comunitari, si riferisce all'insieme dei Fondi comunitari disciplinati dal regolamento generale (FESR, FSE, FEASR, FEAMP), nelle more di una proposta del Governo, è coerente con la proposta nazionale di Accordo di Partenariato e si inserisce nel quadro programmatico regionale a partire dal PTR (Piano Territoriale Regionale).

Il Quadro Strategico Regionale fornisce la cornice di riferimento della strategia regionale per fornire linee di indirizzo utili alla programmazione puntuale dei Programmi Operativi, favorire l'integrazione tra i diversi Fondi sia nella definizione degli obiettivi specifici sia nella loro declinazione alla scala territoriale.

2. Il posizionamento della regione Emilia-Romagna: venti anni di crescita zero

Considerando l'andamento del PIL in una prospettiva ventennale (2000-2020 un periodo che abbraccia 3 periodi programmazioni dei fondi strutturali), emerge senza ombra di dubbio che il problema principale per le economie europee e quindi anche per l'Emilia-Romagna è quello della crescita.

Se le previsioni degli andamenti per i prossimi anni risulteranno corrette, ci si trova esattamente nel mezzo di due decenni di crescita sostanzialmente "zero", quindi di decrescita relativamente non solo ai paesi BRICS, ma anche rispetto ai nostri partner europei. In questo contesto agisce una crisi che non ha più carattere congiunturale ma che, per l'intensità e la durata, produce e produrrà effetti sistemici con una perdita di base produttiva e di occupazione, difficilmente riassorbibile. Ma ciò che importa rilevare è che anche prima della crisi, le dinamiche del valore aggiunto per addetto, degli investimenti, dei consumi risultavano essere modeste. La crisi ha ragioni lontane, molto prima della sua fase conclamata.

Tenuto conto degli andamenti demografici (e con un rallentamento prevedibile e forse in parte auspicabile, della popolazione), anche per mantenere questi modesti tassi di crescita previsti dovrà aumentare il tasso di partecipazione al lavoro ed il valore aggiunto per addetto. In particolare, deve aumentare la partecipazione al lavoro e a lavori di qualità delle giovani generazioni (il cui peso in termini relativi sul totale della popolazione si prevede diminuirà e che saranno sempre più composte da residenti extracomunitari) e deve ridursi consistentemente l'area di coloro che non studiano e non lavorano.

L'economia regionale ha subito una profonda ristrutturazione in risposta ai due principali shock di inizio secolo (ingresso nell'euro e globalizzazione).

L'apparente stabilità del valore aggiunto manifatturiero e agroalimentare nel corso degli anni (ma non dell'occupazione) nasconde cambiamenti significativi nella composizione settoriale, nell'organizzazione della produzione (allungamento delle filiere produttive all'estero), nelle scelte strategiche in merito alla dimensione occupazionale, nelle strategie di investimento (che risultano superiori all'estero rispetto a quelli in regione). In particolar modo queste differenze derivano dal diverso destino di chi riesce ad operare con successo sui mercati esteri e di chi invece opera sul mercato nazionale o nelle fasi intermedie e di subfornitura.

Questa forma di polarizzazione fra imprese dinamiche e imprese “stagnanti” o in ristrutturazione (che attraversa i diversi settori e le dimensioni d’impresa) si ripercuote anche sul mercato del lavoro, dove si assiste ad un incremento dell’occupazione sia nelle qualificazioni più alte (che sono sempre più quelle attraverso le quali si compete) sia in quelle più basse (che sono quelle su cui si riducono i costi, in particolare in ragione dell’ingresso del lavoro degli stranieri), a scapito delle qualifiche medie.

L’obiettivo di aumentare la qualità del capitale umano, facendone l’elemento rilevante nella creazione di valore in un contesto produttivo italiano, che individua nella bassa produttività del lavoro uno dei suoi elementi critici, ha caratterizzato le politiche regionali negli anni precedenti. Il sistema formativo regionale integrato con il sistema nazionale dell’istruzione rappresenta oggi una infrastruttura educativa per la società regionale, che riduce i rischi di esclusione sociale per i cittadini e riduce i costi e i margini di incertezza delle imprese che intendono acquisire risorse umane adeguate al loro fabbisogno.

Malgrado siano stati raggiunti questi importanti obiettivi, negli anni recenti e nonostante l’Emilia-Romagna si posizioni al di sopra delle medie nazionali, resta il fatto che il livello di istruzione terziaria della popolazione rimane al di sotto del valore medio Europeo, con tassi di abbandono importanti nell’istruzione secondaria superiore. Inoltre permane un ritardo nel tasso di partecipazione alla formazione permanente e una distanza tra offerta formativa e sistema produttivo. Infine, vi sono bassi indici di investimenti in ricerca ed in generale una bassa remunerazione, sempre rispetto ai confronti europei, per il lavoro più innovativo e creativo.

La progressiva crescita nella disuguaglianza della distribuzione del reddito (processo che caratterizza tutte le economie occidentali ed anche la nostra regione, che pure mantiene ancora una qualche positiva peculiarità per quanto riguarda questo aspetto) è un ulteriore elemento di preoccupazione. L’aumento della disuguaglianza non sembra affatto produrre economie più stabili e sostenibili nel lungo periodo: al contrario, anche la recente crisi dimostra come la crescita della disuguaglianza riduca la domanda aggregata e i consumi e tenda a favorire la rendita piuttosto che la crescita. Ciò che appare utile sottolineare è che uno degli effetti principali di una iniqua distribuzione del reddito è quello di ridurre seriamente le possibilità di accesso alle competenze specialistiche di una fetta crescente della popolazione, interrompendo quel flusso di investimenti delle imprese e delle famiglie che ha caratterizzato la fase di maggior crescita delle economie occidentali. I modesti tassi di crescita attuali procurano senza dubbio vantaggi a pochi gruppi, a detrimento dell’intera società. Se questo è vero, strategie per contrastare elementi di rendita di posizione, di conservazione e di disuguaglianza possono trovare un valido alleato nelle politiche di sviluppo locale.

Il processo di globalizzazione (che caratterizza sia le merci che il capitale umano e i talenti) chiede di ridefinire la relazione fra lavoro, impresa e territorio, che nella fase precedente di sviluppo era in un qualche modo data per scontata. Il rapporto fra imprese, lavoro e territorio si è fatto, per usare una metafora fortunata, più liquido, meno scontato. In alcuni casi, la globalizzazione ha reso manifesti i comportamenti “opportunistic” di grandi imprese che non sono interessate a radicarsi nel territorio ospitante, sfruttano la loro rendita di posizione mettendo in competizione regioni e paesi per localizzare la produzione laddove siano disponibili vantaggiosissime defiscalizzazioni. In altri casi invece, si assiste – come per l’Emilia-Romagna – ad una quota crescente di aziende che fanno investimenti all’estero per produrre direttamente sui mercati di sbocco. Ciò è sicuramente positivo ma non deve celare forme di delocalizzazione della produzione che comportano consistenti riduzioni della capacità di investimento a scapito delle filiere del territorio regionale¹. Allo stesso modo, è evidente che il forte investimento che la società fa sulle competenze, tramite il finanziamento del circuito dell’istruzione e formazione, può essere messo a frutto non solo sul territorio che ha investito, ma anche in altri paesi o regioni.

Dato questo stato di cose, le sinergie virtuose per lo sviluppo di competenze innovative, disponibilità di imprenditorialità, finanza, investimenti in innovazione – le uniche in grado di dar corpo al principale obiettivo di una politica strutturale regionale (cioè la creazione di produzioni e occupazione ad alto valore aggiunto) – richiedono una rinnovata attenzione ed energia. Il conseguimento di questo obiettivo non può che essere basato su una forte politica territoriale regionale, perché richiede l’interazione di una molteplicità di fattori (non ultimi quelli che generalmente si riferiscono ad un elevato grado di coesione e capitale sociale), che trovano come punti di forza gli asset territoriali concorrendo così a definire la “regione attraente”.

¹ Secondo il rapporto congiunturale di giugno 2013 della Banca d’Italia per l’Emilia-Romagna, le aziende regionali hanno effettuato investimenti per 24 miliardi nel territorio regionale e 18 miliardi nelle aziende collocate all’estero.

3. Le linee di indirizzo per la prossima programmazione 2014-2020: crescita (intelligente, sostenibile, inclusiva), lavoro, giovani

Promuovere un sistema territoriale attrattivo, almeno paragonabile a quello di regioni europee con cui ci possiamo e vogliamo confrontare, rimane il principale riferimento per la Regione Emilia-Romagna in un disegno organico che nasce e trova origine nel Piano Territoriale Regionale del 2010 (PTR) ed ha continuità con i contenuti al centro del “Tavolo per la Crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva”, con gli obiettivi per la nuova legge sull’attrattività e con la programmazione dei Fondi Comunitari 2014-2020. Promuovere gli investimenti e l’attrattività significa cogliere l’unitarietà della struttura economica della regione e aumentare i gradi di interazione fra i diversi fattori e comparti.

A questo fine la politica territoriale regionale vuole valorizzare il capitale territoriale assicurandone la sua conservazione, la capacità di riproduzione e innovazione, accrescendo la qualità della vita dei propri cittadini .

L’attrattività territoriale si sviluppa su due versanti:

- quello interno che fa riferimento alla capacità di generare convivenza sociale e conoscenza, buona occupazione e valorizzazione della cultura d’impresa
- quello esterno di riconoscimento internazionale di questi fattori di qualità competitivi per trattenere e attrarre investimenti².

L’efficienza e la competitività del territorio regionale (la regione-sistema) sono alla base del benessere collettivo e trovano riferimento nella declinazione dei tre pilastri che compongono il “patrimonio” di capitale territoriale:

- il **capitale cognitivo per l’economia e la società della conoscenza**, composto dal sistema educativo e formativo, dalla ricerca di alta qualità e dalla capacità di innovazione del sistema economico e produttivo regionale;
- il **capitale sociale**, dato dal benessere della popolazione, dalla equità sociale e diminuzione delle povertà, dalla capacità di integrazione multiculturale e dai livelli di partecipazione attiva della cittadinanza;
- il **capitale territoriale** in senso stretto dato dalla sicurezza del territorio, la capacità di riproducibilità e rigenerazione delle risorse naturali e la

² Piano Territoriale Regionale dell’Emilia-Romagna “La regione-sistema: il capitale territoriale e le reti”, 2010, vol.2

ricchezza di patrimonio storico culturale, l'accessibilità del territorio e la sostenibilità degli insediamenti (urbani e industriali).

In questo quadro, è evidente che gli effetti della crisi sui pilastri strutturali del sistema economico regionale inducono ad indirizzare le politiche verso due approcci tra loro in contrasto:

- da un lato la concentrazione su politiche “tampone” e di emergenza, per cercare di ridurre gli effetti più pesanti per i cittadini e il sistema produttivo,
- dall'altro impostare, programmare e rendere attuabili politiche per lo sviluppo economico, territoriale e sociale stabile e duraturo nel tempo.

Se da un lato appare prioritario dare luogo in tempi brevi a politiche di sviluppo, in grado di potenziare gli asset strategici del territorio e porre le condizioni affinché il sistema produttivo italiano e regionale possano competere al meglio nei mercati internazionali, dall'altro la necessità di dare risposte in tempi brevi alle situazioni di maggiore criticità sociale ed economica – e di mantenere un ragionevole grado di coesione - comporta l'assorbimento delle risorse disponibili a favore di misure strettamente emergenziali.

Di fronte a questo dilemma, è opportuno sottolineare che dopo circa 6 anni di perdurare della crisi non rimane campo che per le politiche di tipo strutturale, poiché il cambiamento che si richiede è così evidente che non può essere semplicemente atteso a naturale conclusione di una difficile congiuntura.

3.1. Innalzare l'attrattività e la competitività territoriale dell'Emilia-Romagna come leva di crescita e sviluppo

I principali obiettivi da porre nel periodo di programmazione dei Fondi strutturali 2014-2020 sono la crescita (intelligente, sostenibile, inclusiva) e il lavoro. Questi obiettivi non possono essere conseguiti senza il contributo peculiare delle giovani generazioni.

Crescita e lavoro possono essere raggiunti se il sistema territoriale:

- è attrattivo per le imprese;
- è attrattivo per le persone;
- è in grado di mobilitare risorse imprenditoriali e private;
- è in grado di catalizzare risorse finanziarie a sostegno delle politiche di sviluppo.

Alla luce del lungo periodo di bassa crescita che caratterizzerà il sistema Paese e quello regionale per i prossimi anni, occorre dare impulso a politiche che concorrano ad invertire questa tendenza, a rimuovere gli ostacoli strutturali che ancora condizionano l'efficienza dei sistemi produttivi e a favorire una equa distribuzione del reddito e del valore aggiunto che viene creato. E' su questa base che devono essere impostati i programmi che daranno corpo alla programmazione dei Fondi Comunitari 2014-2020.

3.2. Rafforzare le politiche territoriali e l'integrazione degli strumenti attuativi

La particolare criticità del momento di crisi che si sta attraversando può essere l'occasione per riflettere e porre le condizioni per superare un federalismo "astratto" (in cui fino ad oggi ha prevalso la concorrenza fra livelli istituzionali ed in cui il principio di sussidiarietà prevale sull'effettiva capacità di gestione a livello locale dei servizi o dei programmi) ad un federalismo "ragionevole", basato sulla leale collaborazione fra livelli istituzionali e attento alla identificazione del miglior modo in cui esercitare la funzione o gestire gli interventi.

Il disegno istituzionale proposto dalla Regione Emilia-Romagna guarda ad un decentramento delle politiche attive per lo sviluppo attribuendo al livello nazionale (centrale) un ruolo di coordinamento e impulso da attuarsi anche con criteri di flessibilità nella distribuzione delle risorse fra i diversi livelli territoriali, in ragione dell'efficienza della spesa e del raggiungimento degli obiettivi prefigurati.

In questo disegno gli interventi che rispondono a politiche d'emergenza e a politiche di cittadinanza devono essere progettate e gestite nel contesto di regole e provvedimenti nazionali affinché possano produrre effetti concreti: è il caso delle politiche degli ammortizzatori, dell'incentivo generalizzato all'investimento in capitale fisico (come potrebbe essere la riformulazione della cosiddetta "nuova Sabatini" o provvedimenti fiscali per agevolare l'edilizia), del sostegno agli strumenti di garanzia per le imprese, alla costituzione di fondi a contrasto degli effetti dell'incremento del debito delle imprese, di buona parte dei provvedimenti di incentivazione fiscale. Si tratta di provvedimenti che per esercitare gli effetti auspicabili devono essere di scala nazionale, da "appaiare" ad interventi di efficientamento quali norme per il lavoro, legalità, giustizia e semplificazione, che definiscono il contesto generale del sistema paese in cui operano le imprese.

Diversamente, le politiche di sviluppo devono tenere conto della straordinaria dinamicità delle tante "periferie" di questo paese, del germogliare di medie

imprese e di imprenditori, delle relazioni produttive a livello locale (ora in crisi, ma cruciali per lo sviluppo delle medie imprese di cui sopra), della presenza di specifiche concentrazioni di know-how territoriali (università, cluster, distretti, ecc.). Per questo motivo le politiche di sviluppo che attivano questi asset hanno un carattere territoriale e pertanto devono essere definite, promosse e attuate alla scala adeguata: interventi a regia nazionale a base territoriale, come ad esempio i programmi sulle città metropolitane o il programma aree interne non possono che vedere una relazione stretta, in un contesto di leale collaborazione, fra Stato e Regioni, le quali nella logica dei fondi strutturali sono le destinatarie reali dei finanziamenti dell'Unione Europea.

Per quanto riguarda le relazioni all'interno del territorio regionale appare opportuno proseguire nel lavoro di rafforzamento delle aggregazioni territoriali e del riordino.

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

Si tratta di:

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

a cui si aggiunge, per il recente **evento sismico, l'area riconducibile all'asse della Cispadana (area del cratere del sisma delle province di Bologna, Ferrara, Modena e Reggio Emilia).**

In questi ambiti territoriali a rilevanza regionale occorre che la politica territoriale tenga anche conto delle dotazioni delle stesse e punti a valorizzarne gli asset specifici anche attraverso una chiara lettura territoriale delle politiche strutturali. In questo ambito trovano interesse le politiche volte a potenziare cluster esistenti.

Le politiche di sviluppo impongono di avviare un confronto diverso e nuovo con il settore privato, inteso nella sua più ampia accezione. Occorre uscire da vecchie logiche che hanno per troppo tempo reso difficile la vera partecipazione del mondo economico alla definizione di nuovi strumenti per realizzare investimenti per la collettività. A partire dal tema della sussidiarietà del terzo settore per le politiche di welfare, arrivando al dialogo con le istituzioni bancarie e del credito per rivedere i meccanismi di sostegno al sistema economico-

produttivo, fino alle dinamiche che governano il partenariato pubblico-privato per la realizzazione di opere, la prossima stagione di programmazione dei Fondi comunitari deve vedere la costruzione condivisa di nuovi meccanismi di sostegno agli investimenti, pubblici e privati, anche in considerazione delle opportunità che i nuovi regolamenti offrono.

4. La strategia per la programmazione 2014-2020

Sulla scorta degli obiettivi generali sopra declinati, tenendo conto delle caratteristiche della struttura economica della nostra regione così come emerge dal Quadro di contesto della regione Emilia-Romagna, si pone al centro della Programmazione dei Fondi Comunitari 2014-2020 l'obiettivo di innalzare la competitività del sistema regionale, aumentando il valore aggiunto connesso con la produzione, cioè un valore derivato dalle competenze, dalla ricerca generata dalle persone impegnate nelle imprese e nelle diverse strutture di ricerca con queste interagenti.

A questo fine si individuano prioritariamente tre direzioni.

a. Valorizzare il capitale intellettuale innalzando la qualità e lo stock di capitale umano regionale, attraverso politiche di investimento (infrastrutturale, di ricerca, umano) delle imprese e anche della Pubblica Amministrazione.

Con riferimento all'investimento in ricerca e innovazione, pur nell'evidenza dei risultati finora raggiunti, dal quadro di contesto emerge il permanere nella nostra regione di un certo ritardo – rispetto ad altre regioni europee – in termini sia di investimenti sia di disponibilità di risorse umane ad alta specializzazione: questo è certamente un tema prioritario su cui intervenire.

Per quanto riguarda l'investimento in capitale umano, rimane centrale l'obiettivo di aumentare la qualità delle risorse umane, facendone un elemento essenziale nella creazione di valore in un contesto produttivo in cui, come si è più volte ripetuto, appare ancora modesto il valore aggiunto per addetto prodotto. In questo senso da un lato è opportuno contrastare la tendenza alla riduzione dell'investimento in istruzione e formazione da parte delle famiglie (agendo in particolare sulle fasce della popolazione che non studiano né lavorano) e delle imprese; al contempo è strategico intervenire per migliorare la relazione fra sistema dell'istruzione superiore e mondo produttivo, consolidando l'infrastruttura formativa (istruzione e formazione professionale; formazione tecnica superiore; formazione universitaria avanzata; misure di accompagnamento al lavoro) costruita in regione in questi anni. Similmente, anche per quanto riguarda il settore agroalimentare, le criticità evidenziate rendono prioritario promuovere il ricambio generazionale all'interno delle imprese e favorire l'intersectorialità, ovvero la collaborazione tra figure professionali diversificate.

b. Favorire l'innovazione, la diversificazione e la capacità imprenditoriale del sistema produttivo orientandolo verso attività, settori o ambiti di intervento in potenziale forte crescita ed in particolare verso settori ad alto utilizzo di competenze (innovazione, cultura e creatività), che operino per la sostenibilità ambientale ed energetica, e che producano beni sociali (servizi alle persone); profondo impegno dovrà essere dedicato a sostenere e rafforzare la relazione virtuosa fra le imprese che operano sui mercati internazionali e le PMI locali.

Un elemento chiave della strategia di interventi strutturali è favorire la diversificazione produttiva tramite la nascita di nuove imprese, anche in settori più tradizionali (quali ad esempio l'agricoltura), per sostenere gli ambiti più innovativi o favorire il percorso verso nuovi ambiti strategici da parte di imprese già esistenti. A questo fine, in continuità con le esperienze già consolidate, è decisivo favorire il collegamento tra la rete della ricerca universitaria della regione, i centri di eccellenza per il trasferimento tecnologico e il sistema produttivo per favorire gli investimenti in innovazione.

Il quadro di contesto ha evidenziato che le imprese che operano a livello internazionale hanno nel complesso superato meglio la crisi, operano in genere in mercati che assicurano un maggiore valore aggiunto per addetto e investono maggiormente in ricerca e sviluppo. In questo contesto è chiaro il riferimento all'obiettivo di migliorare la relazione fra queste imprese e quelle che agiscono in subfornitura, in modo da rafforzare l'interazione fra imprese che operano all'estero e sistema produttivo locale.

c. Mantenere un elevato grado di qualità dell'ambiente, del patrimonio culturale e dell'infrastrutturazione del territorio per perseguire gli obiettivi di coesione territoriale e sociale, integrazione e potenziamento della qualità dei servizi collettivi.

La qualità del territorio richiama lo stretto binomio tra coesione sociale e coesione territoriale. Un territorio in cui i servizi sono facilmente ed equamente accessibili concorre a ridurre disparità e disuguaglianze. E' ormai assodato che le caratteristiche fisiche e naturali del territorio influenzano la configurazione della mappa delle relazioni sociali ed economiche che vi si instaurano. Come già esplicitato nel PTR, l'integrazione tra queste due dimensioni diviene cruciale in sede di programmazione.

Un alto grado di qualità territoriale si misura anche nel livello di disponibilità e fruibilità del ricco patrimonio storico, artistico, culturale e naturalistico che rappresenta la chiave di volta per l'attrattività a fini turistici della nostra regione,

in relazione non solo agli ambienti urbani ma anche a quelli più tipicamente rurali e montani.

Per quanto riguarda il capitale fisico (pubblico e privato) per l'infrastrutturazione di qualità del territorio regionale, si tratta di rafforzare i processi di condivisione delle strategie generali e di applicare criteri di forte selettività dei progetti. Nel complesso l'obiettivo è quello di traguardare la "regione sistema", dando impulso alle iniziative con ricadute alla scala regionale, e di valorizzare il contributo privato in una visione partenariale moderna, per fare confluire sugli obiettivi condivisi le risorse e le forze necessarie alla realizzazione della strategia di investimenti.

Per dare corpo alla strategia dei 3 punti summenzionati, sulla scorta delle caratteristiche e delle peculiarità del sistema economico regionale, appare **centrale il ruolo della manifattura**. In altri paesi, dove l'industria ha oramai quote di valore aggiunto molto basse, si parla esplicitamente della necessità, come negli Stati Uniti, di un "rinascimento" della manifattura. Si riconosce infatti al settore manifatturiero una capacità particolare di attivare innovazioni, di promuovere le esportazioni, di sviluppare a monte e a valle connessioni in grado di favorire la crescita. Si ritiene inoltre che una chiave di lettura che tendeva a ritenere inevitabile la progressiva delocalizzazione delle attività manifatturiere nei paesi in via di sviluppo (con la concentrazione delle fasi terziarie e di progettazione nei paesi sviluppati) non sia più convincente, sia per quanto riguarda la manifattura (che in diversi casi richiede investimenti, competenze, sistemi di relazioni di filiera difficilmente riproducibili ovunque) sia in relazione ai servizi innovativi. Si affermano cioè le produzioni in grado di incorporare tecnologie, materiali e dispositivi altamente innovativi

In Emilia Romagna, dove la manifattura rappresenta ancora una quota significativa del valore aggiunto prodotto, dove ancora elevata è l'interazione fra imprese, **è indispensabile agire prioritariamente per mantenere il radicamento nel nostro territorio di tutte le realtà innovative già insediate, rafforzando i fattori di competitività e attrattività della nostra regione** (capacità della forza lavoro, legami di filiera, contesto sociale e culturale ecc. ecc.).

In più, occorre favorire l'ingresso di operatori innovativi, per mantenere vivo quel rapporto di competizione e collaborazione locale che ha prodotto lo sviluppo regionale fino ad oggi, nella consapevolezza che solo le produzioni ad alto valore aggiunto, innovative, personalizzate avranno futuro. Più che di un rinascimento quindi, si tratta di sottolineare con forza un proprio tratto identitario e di chiedere a tutti i livelli territoriali una particolare attenzione a questo obiettivo.

Al contempo è opportuno sfatare una lettura riduttiva della capacità di produrre servizi per l'economia, lettura che tende ad evidenziarne la bassa produttività e quindi anche la capacità di produrre solamente lavori a bassa remunerazione. Se questo è vero per alcune tipologie di servizi, non lo è invece per quelli che mantengono forti relazioni con le aree dinamiche della manifattura o sono in grado di sviluppare servizi fortemente innovativi (e quindi potenzialmente vendibili anche all'estero). Queste imprese hanno un ruolo essenziale e decisivo per mantenere quei caratteri di attrattività del nostro territorio e pertanto meritano una forte attenzione nell'ambito delle politiche di sviluppo.

In questo contesto, il settore agroalimentare presenta molte analogie con quello manifatturiero: anche in questo caso, la filiera produttiva rappresenta storicamente il principale fattore identitario regionale e ha consentito nei decenni di raggiungere livelli di assoluta eccellenza, riconosciuta tutt'oggi in ambito sia nazionale sia internazionale. Anche l'agroalimentare, tuttavia, nel suo insieme presenta alcune criticità come sistema produttivo: il ricambio generazionale è scarso, la propensione all'innovazione è storicamente ridotta rispetto alle dinamiche di altri settori quali quello manifatturiero, e infine la filiera risulta fortemente sbilanciata a favore dell'industria della trasformazione dei prodotti, e a scapito del settore agricolo, spesso troppo frammentato a livello sia di produzione sia di rappresentanze degli interessi.

In questa direzione, occorre: incrementare le risorse per l'innovazione anche con l'integrazione nella Smart Specialization Strategy, promuovere la sostenibilità della produzione e l'integrazione orizzontale e verticale di filiera anche lo sviluppo di nuovi servizi dedicati all'agroalimentare.

Agire su queste criticità, ad esempio rafforzando l'integrazione all'interno delle filiere, il rafforzamento delle capacità professionali e l'inserimento di risorse umane giovani e qualificate, favorendo l'integrazione con altri settori, la diversificazione e/o l'accesso ai mercati esteri delle produzioni vocate, di qualità e certificate, può certamente contribuire non solo a sostenere l'intero settore e la relativa forza lavoro, ma anche a innescare la ripresa dell'intero sistema regionale.

La capacità delle istituzioni economiche di sfruttare il potenziale dei mercati inclusivi, stimolare l'innovazione tecnologica, investire sulle persone e mettere a frutto il talento e le abilità di un gran numero di individui è assolutamente decisiva per la crescita economica. In particolare, è cruciale identificare come stimolare i diversi gruppi che agiscano collettivamente per favorire il raggiungimento di obiettivi generali. In questo senso si riafferma **la strategicità della coesione sociale, che non è solamente l'attenzione ai temi della povertà e dell'esclusione, ma che ha a che vedere con il funzionamento di adeguate reti sociali la cui decostruzione diviene fattore di impedimento**

allo sviluppo. Un marcato dualismo nel reddito, fra coloro che sono in grado di affrontare i cambiamenti e chi è escluso, la frammentazione e le contrapposizioni sono un fattore che vincola la crescita italiana. Una politica di welfare efficace e di rafforzamento istituzionale sono una condizione fondamentale per rendere efficaci le politiche territoriali di sviluppo.

5. Gli 11 obiettivi tematici e le priorità regionali³

Sulla base degli 11 Obiettivi Tematici (OT) che discendono dalla proposta di Regolamento generale e ripresi dal DPS per l'avvio negoziale dell'Accordo di Partenariato, saranno strutturati i PON (Programmi Operativi Nazionali) e i POR (Programmi Operativi Regionali) con l'indicazione dei risultati/azioni/indicatori per l'attuazione della programmazione.

Per ciascun OT vengono indicate le priorità di investimento coerenti con l'analisi quantitativa e qualitativa condotta per la costruzione del quadro di contesto.

Nel campo dell'innovazione e della ricerca (**OT1"Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione"**), appare di fondamentale importanza consolidare le esperienze condotte, ma focalizzando maggiormente gli interventi verso la ricerca industriale e di sviluppo sperimentale delle imprese, anche nel settore agricolo e alimentare. I progetti dovranno avere come obiettivo la diversificazione delle produzioni, con innovazioni di processo e di prodotto e/o la multifunzionalità delle imprese, prefigurare rilevanti avanzamenti tecnologici e avere come obiettivo la realizzazione di prototipi chiaramente indirizzati all'utilizzo produttivo. Dovranno inoltre essere indirizzati ad un sviluppo che coniughi competitività e sostenibilità. In questo ambito maggiore attenzione dovrà essere posta allo sviluppo di start up innovative e alla costituzione di reti/parteneriati fra il sistema produttivo e il sistema della ricerca regionale. Ciò che appare strategico è la creazione di un ecosistema dell'innovazione che ponga in stretta relazione politiche di infrastrutturazione per la ricerca, imprese, investimento in competenze ad alto contenuto specialistico, trasferimento tecnologico e dell'innovazione, finanza innovativa: ciò implica un approccio fortemente integrato nella gestione dei fondi, che favorisca l'interazione fra provvedimenti e soggetti che operano in questo ambito.

Per quanto riguarda l'Agenda digitale (**OT2"Agenda digitale"**) sono da valutare le scelte in merito ad una ulteriore passaggio infrastrutturale nel campo della banda larga di terza generazione da affiancare alla riduzione operativa dell'accesso sulla banda larga tradizionale. In merito all'accesso dei cittadini ai servizi delle pubbliche amministrazioni, tra gli elementi di maggiore problematicità appare una impostazione molto centrata sul procedimento

³ In questa sezione vengono esaminati i primi 10 OT. L'OT 11 riguarda il rafforzamento della capacità amministrativa nazionale e regionale ed è quindi trasversale a tutta l'impostazione dei Programmi Nazionali e Regionali.

amministrativo più che sull'interazione fra cittadino e PA. Per quanto riguarda i problemi di accesso ad internet della popolazione, l'elemento determinante, oltre al completamento della copertura del territorio con la banda larga ad oggi quasi totalmente realizzato, è opportuno sviluppare interventi di formazione permanente in questo campo facendo tesoro delle esperienze condotte negli ultimi anni. Si tratta di valutare come è possibile fare accedere, nell'ottica della competitività di insieme del sistema, sempre più utenti ad una gamma sempre più variegata di servizi, utili al rafforzamento competitivo del sistema imprenditoriale e a fornire servizi avanzati alla popolazione.

Gli interventi relativi alla competitività dei sistemi produttivi (**OT3"Competitività dei sistemi produttivi"**) dovranno avere finalità selettiva, privilegiare i processi di diversificazione innovativa, favorire la crescita di occupazione ad alto valore aggiunto. Una particolare attenzione in questo ambito dovrà essere assegnata alla crescita delle industrie culturali e creative, alle opportunità collegate alla filiera del benessere e della salute, alle sinergie virtuose tra agroalimentare e sviluppo territoriale e locale, che associno alla sostenibilità ambientale un vantaggio economico per le imprese.

Il rafforzamento competitivo del sistema produttivo regionale dovrà promuovere l'integrazione fra le filiere regionali capaci di valorizzare l'unicità del sistema produttivo regionale (la sua diversificazione e densità, ma anche la sua identità) aumentando le relazioni fra agricoltura e ambiente rurale e urbano (in particolare nelle aree periurbane), industria e servizi, turismo e valorizzazione dei contesti ambientali e culturali, attività no-profit e domanda pubblica, produzione di beni collettivi (scuola, salute, cultura) e attività produttive. Il supporto alle piccole-medie imprese innovative ed alle start up (fondamentali per un sistema complesso che deve mutare nel tempo) deve accompagnarsi a processi di rafforzamento delle realtà esistenti, con un sostegno alla capitalizzazione ed alla costituzione di reti/partenariati, in modo da rendere più efficace la penetrazione sui paesi esteri e gli investimenti in innovazione (tecnologica, ma anche organizzativa) e ricerca. I processi di internazionalizzazione devono essere incoraggiati quando consentono di rafforzare la presenza sui mercati esteri anche alla luce delle profonde modifiche che si sono determinate nelle gerarchie di relazione tra i produttori ed i distributori. L'integrazione con provvedimenti nazionali in campo finanziario o la ricerca di finanziamenti da reperire sui mercati internazionali sono l'ovvio corollario di questo approccio strategico. I provvedimenti in corso di elaborazione per la legge sull'attrattività rappresentano un ulteriore elemento sinergico all'azione dei fondi strutturali.

L'Emilia Romagna dipende dalle importazioni di energia per la copertura dei fabbisogni interni, perciò lo sviluppo delle fonti rinnovabili, valorizzando l'utilizzo di biomasse anche da sottoprodotti così come la riduzione delle emissioni serra, in particolare nel settore trasporti, rappresentano una priorità per l'azione regionale, in forte coerenza con gli obiettivi nazionali e comunitari **(OT4" Energia sostenibile e qualità della vita")**. La qualificazione energetica dovrebbe essere rafforzata dallo sviluppo dei settori delle economie sostenibili in un'ottica di eco-design ed efficienza nell'utilizzo delle risorse al fine di favorire effetti positivi in termini di risparmio energetico. Promuovere la realizzazione di reti di distribuzione innovative a supporto della produzione diffusa di energia. Sviluppo di interventi utili a favorire lo stoccaggio del carbonio.

Il tema della vulnerabilità ambientale accumuna l'Emilia-Romagna a diverse altre regioni caratterizzate da una forte antropizzazione **(OT5" Clima e rischi ambientali")**. Il problema della qualità dell'aria è di carattere sovraregionale e meriterebbe un'appropriata azione a scala di bacino padano. A livello regionale verranno promosse azioni per ridurre le emissioni generate dalle attività industriali e delle attività agricole e zootecniche. Per quanto riguarda il territorio, la manutenzione della qualità ambientale territoriale risulta basilare per affrontare le criticità di natura idraulica a geologica, che permangono notevoli, dalla situazione delle aree a rischio di esondazione, al fenomeno franoso, fino al rischio sismico. Misure di limitazione del consumo di suolo e di tutela della superficie agricola risponderebbero ad esigenze di tutela, valorizzazione e razionalizzazione nell'uso del territorio riducendo l'impermeabilizzazione.

Tutela dell'ambiente e valorizzazione economica delle risorse culturali e ambientali risultano sempre più strategiche nelle economie mature **(OT6" Tutela dell'ambiente e valorizzazione delle risorse culturali e ambientali")**. Misure per migliorare la qualità della falda e tutelarne la disponibilità idrica sono prioritarie. Il rinnovamento della rete idropotabile risponderebbe a criticità legate alla vetustà di alcuni tratti. Nel settore agricolo si interverrà con un uso razionale della risorsa, con la promozione di tecniche produttive sostenibili, la tutela della qualità del suolo e la salvaguardia della biodiversità in modo mirato e selettivo. In materia di rifiuti occorre supportare le iniziative di prevenzione, lo sviluppo di prodotti e di tecnologie in grado di generare meno rifiuti durante la vita del prodotto e sostenere le reti di riutilizzo e di riparazione, lo sviluppo della simbiosi industriale.

Non ultimo in termini di importanza, la valorizzazione del ricco e diffuso patrimonio artistico, storico e culturale regionale costituito da musei, archivi,

biblioteche, edifici storici, teatri, collezioni d'arte, risponde anche alla esigenza di incrementare i consumi culturali delle famiglie e la capacità attrattiva regionale non solo a finalità turistica.

Ciò è vero non solo negli ambienti urbani, ma anche nelle aree interne a carattere rurale e/o montano: queste ultime anzi forse rappresentano potenzialmente proprio quelle che mostrano i maggiori margini di miglioramento dell'attrattività.

Per quanto riguarda il sistema infrastrutturale e della mobilità regionale **(OT7"Mobilità sostenibile di persone e merci")**, un elemento prioritario è rappresentato dalla sostenibilità del sistema ambientale (con la riduzione degli impatti negativi sull'ecosistema) e sociale (con il miglioramento dell'accessibilità, la conseguente riduzione dei problemi di congestione della rete, l'aumento della sicurezza e dell'impatto sulla salute e la qualità della vita). Nonostante i risultati inferiori alle attese delle politiche recenti, l'altro elemento strategico è rappresentato dal governo della domanda di mobilità, sia delle persone che delle merci, favorendo l'integrazione delle differenti modalità di trasporto e la promozione di strategie di riequilibrio modale, la razionalizzazione ed efficientamento dei processi logistici. **Occorre specificare che, per precisa scelta del Governo, questo OT non attiva risorse a favore delle regioni più sviluppate.**

La crisi in atto ha avuto importanti conseguenze sul mercato del lavoro **(OT8"Occupazione")** in termini di aumento dei tassi di disoccupazione in tutte le fasce di età, ma con intensità più preoccupante tra i giovani e gli over 45, e di riduzione dell'occupazione di alcune fasce più deboli (giovani 15-24 anni). La Regione Emilia Romagna dovrà focalizzare i propri interventi sui giovani ed in particolare sui NEET che sono aumentati del 50% negli ultimi tre anni, attraverso misure per l'inserimento lavorativo e la transizione dai sistemi educativi al lavoro. Il tema dei giovani è ancora più significativo nel settore agricolo, dove il ricambio generazionale è scarso e la maggior parte delle aziende coinvolte nella fase produttiva della filiera sono ad oggi prive di un successore naturale. Inoltre l'investimento sulle competenze dovrà accompagnare i cambiamenti in atto nel sistema economico e produttivo promuovendo la permanenza qualificata nel mercato del lavoro, attivando misure volte a prevenire l'esclusione dei lavoratori di imprese e filiere produttive in crisi e favorendo i processi di riconversione professionale.

Sul fronte dell'inclusione sociale e della povertà (**OT9 "Inclusione sociale e lotta alla povertà"**), il peggioramento della condizione economica delle famiglie, in particolare quelle monoreddito, metterà ulteriormente sotto pressione il sistema di protezione sociale della regione. Le persone a rischio di povertà ed esclusione sociale in Emilia-Romagna sono in crescita, come anche le famiglie che dichiarano di trovarsi in una situazione di deprivazione materiale, incapaci cioè di riuscire a far fronte a spese impreviste o per servizi/attività di uso comune (riscaldamento, pasto adeguato, lavatrice, ecc.). Di fronte a questo problema, diventerà ancora più importante cercare di tenere alti gli standard di accessibilità e qualità per quanto riguarda tutti i servizi di protezione ed inclusione sociale, sia rivolti all'infanzia che alle fasce più anziane della popolazione. Ma centrale rimane l'obiettivo di migliorare l'accesso alla formazione ed al lavoro delle fasce a rischio esclusione, vero fattore in grado di modificare le condizioni di vita di queste persone. Nelle aree rurali si registra l'acuirsi di fenomeni demografici negativi che occorre contrastare col sostegno dei servizi e delle reti per la popolazione rurale.

Infine, nell'ambito della formazione ed istruzione (**OT10 "Istruzione e formazione"**), l'analisi del posizionamento regionale evidenzia la necessità da un lato di contrastare l'abbandono scolastico precoce attraverso il consolidamento dell'offerta formativa in integrazione tra sistema dell'istruzione e sistema della formazione professionale, dall'altro di un ulteriore investimento per migliorare la qualità, l'efficacia e l'apertura dell'istruzione superiore e di livello equivalente, per la valorizzazione della cultura tecnica e scientifica nel nostro territorio, e per innalzare i tassi di partecipazione alla formazione permanente, rafforzando le competenze necessarie a promuovere e accompagnare i processi di ricerca e innovazione. E' inoltre importante promuovere azioni mirate di formazione e assistenza tecnica nel settore agricolo e della pesca.

6. Le priorità strategiche nazionali: città e aree interne

Le priorità strategiche “Città” e “Aree interne” sono state poste in sede nazionale come la chiave di lettura integrata delle politiche di sviluppo locale.

Se da un lato sono priorità ampiamente condivisibili (il PTR attribuisce alle città un ruolo indiscutibile per amplificare i fattori positivi che concorrono allo sviluppo territoriale, così come le aree interne giocano un ruolo essenziale nella coesione territoriale), dall'altro è necessario sottolineare che allo stato attuale sono ancora molto poco definiti i contorni metodologici e gli indirizzi strategici che il livello nazionale intende assumere a questo riguardo nell'Accordo di Partenariato.

Non sono state chiarite altresì, in sede nazionale, le proposte di coinvolgimento dei diversi livelli di governo territoriale e le funzioni da attribuire a questi nella fase di attuazione della programmazione 2014-2020.

In attesa di prossimi chiarimenti circa le strategie di integrazione tra fondi, tra Programmi Nazionali e Programmi Regionali, tra strumenti di attuazione (ITI, CLLDP), ecc., la Regione Emilia-Romagna condivide queste scelte strategiche che troveranno una declinazione precisa in un momento successivo, quando anche le scelte da operare alla scala nazionale saranno chiaramente esplicitate.

Quanto segue sul tema Città e Aree interne è da considerarsi quindi ad uno stadio preliminare, oggetto di futuri sviluppi.

6.1. Città

Oggi nell'Unione Europea il 75% dei cittadini vive nelle città e questa percentuale sale all'80% per quel che riguarda l'Italia⁴. Questi soli dati sono già sufficienti a far comprendere l'importanza del ruolo delle aree urbane nel nostro Paese.

Le città rappresentano infatti i principali poli di sviluppo sociale, culturale ed economico, in primo luogo in virtù delle reti, delle sinergie e dei flussi che nascono naturalmente dall'interazione tra gli abitanti e tra le diverse funzioni cui le città assolvono.

Le città sono afflitte da problematiche comuni quali inquinamento, traffico, smaltimento dei rifiuti, esclusione sociale e rischi di degrado urbano. L'Unione Europea ha da tempo attivato misure e policies specifiche alla scala urbana in tema di:

⁴ Dati del Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU), 2013

- Salute (acqua e aria pulite, gestione dei rifiuti e delle sostanze tossiche);
- Vivibilità (spazi verdi, biodiversità, inquinamento acustico, retaggio storico);
- Sostenibilità (efficienza energetica e nell'uso delle risorse, mobilità verde, cambiamento climatico, innovazione tecnologica);
- Amministrazione e democrazia (sistemi di gestione integrati dell'ambiente urbano, progettazione partecipata, valutazioni d'impatto ambientale, monitoraggio dello sviluppo).

A tali temi di largo respiro se ne affiancano certamente altri di profonda attualità quali – solo per citare qualche esempio – la mobilità (sostenibile), l'inclusione sociale (col sistema del welfare in crescente affanno), il concetto di smart city (una città che interagisce fisicamente con i propri cittadini grazie alle nuove tecnologie al fine di migliorare la qualità di vita), la necessità di un passaggio dalla logica dell'espansione urbana a quella del riuso degli spazi e della riconversione dell'esistente.

Esistono quindi una serie di temi peculiari che accomunano tutti (o quasi) gli ambienti urbani.

Per contro, le specificità di ciascun territorio, la sua storia, il suo tessuto socio-economico e culturale, rappresentano grandi fattori che differenziano le città le une dalle altre e rimandano ad idee di città e modelli di sviluppo incredibilmente diversi l'uno dall'altro. Ad esempio, la città diffusa della Via Emilia ha caratteristiche che derivano dai profondi intrecci con il sistema manifatturiero locale, fortemente orientato alla filiera, mentre la città lineare della costa romagnola ha nell'industria turistica e del divertimento il suo principale punto caratterizzante e di forza.

Le città sono anche il luogo in cui le relazioni economiche, sociali e relazionali possono avere ripercussioni ed effetti positivi nella generazione di valore aggiunto e di ricchezza, grazie alla concentrazione di funzioni che inevitabilmente generano effetti "moltiplicatori" tangibili e intangibili che si irradiano a favore della comunità. Di converso, è anche alla scala urbana che maggiormente si concentrano i fenomeni di disagio sociale e degrado. Ciò è testimoniato anche da un fondamentale effetto indiretto di "secondo livello" sottolineato in ambito UE (UE Commission, 2013): i dati empirici suggeriscono che quasi tutte le città mostrano, rispetto alle altre aree, un maggior grado di volatilità e sensibilità in relazione alle variabili economiche. Ciò significa che se ad esempio il PIL pro capite di un paese è in crescita, nelle città tale crescita è maggiore rispetto al resto del paese; viceversa, se si attraversa una fase recessiva, essa sarà maggiormente accentuata nelle città.

Porre il tema delle città al centro dell'attenzione e del dibattito politico, e mettere a punto strategie e policies specifiche, diventa fondamentale non solo per la

concentrazione numerica di cittadini che ne sono coinvolti, ma anche per il rilancio dell'economia dell'intero Paese.

Pertanto, la Programmazione 2014-2020 dei Fondi strutturali della Regione Emilia-Romagna vedrà nelle città il livello territoriale nel quale far convergere, secondo principi di integrazione, le politiche pertinenti che verranno puntualmente sviluppate in ciascun programma Operativo.

6.2. Aree interne

Il documento “Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi Comunitari 2014-2020” introduce le “Aree interne” tra le tre opzioni strategiche.

Aree interne viene definito nel documento “quella parte del territorio nazionale - circa tre quinti del territorio e poco meno di un quarto della popolazione – distante dai centri di servizio, con traiettorie di sviluppo instabili ma al tempo stesso dotata di risorse...con alto potenziale di attrazione”⁵.

Il documento identifica queste aree come risorsa essenziale per favorire il rilancio del paese, che ad oggi ha visto esperienze di successo a macchia di leopardo in assenza di una robusta strategia nazionale. La programmazione 2014-2020 costituisce pertanto una occasione importante per dare corpo ad un disegno strategico nazionale a supporto di processi di sviluppo tipicamente locali.

Il documento citato identifica 3 obiettivi generali che danno “forma” alla strategia nazionale per le aree interne:

- tutelare il territorio e la sicurezza degli abitanti affidandogliene la cura,
- promuovere la diversità naturale, culturale, del paesaggio e il policentrismo aperto all'esterno,
- rilanciare lo sviluppo e il lavoro attraverso l'uso di risorse potenziali male utilizzate.

Allo stato attuale sono stati fatti degli approfondimenti sul tema a livello nazionale; la Regione Emilia-Romagna ha avviato un percorso di analisi e prime mappature delle aree territoriali che potrebbero ricadere nelle definizioni proposte.

In assenza di un quadro più chiaro di scelte ed indirizzi di livello nazionale, non è possibile indicare ora il contributo della regione Emilia-Romagna alla strategia nazionale per le aree interne, riservando ad una fase successiva la costruzione

⁵ “Metodi ed obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020, 27 dicembre 2012, pagg. 32 e 33

di un percorso specifico, che tenga conto degli obiettivi generali della strategia sopra indicata, ma anche delle peculiarità del territorio regionale e della effettiva capacità di integrazione tra i Fondi comunitari e le politiche nazionali e regionali, nonché dei meccanismi di governance che saranno proposti anche nell'alveo dell'Accordo di partenariato.

7. La correlazione tra Accordo di Partenariato e strategia regionale per la programmazione 2014-2020

La versione proposta di Accordo di Partenariato vede la strategia nazionale articolata lungo gli 11 OT che discendono dal Regolamento Generale.

Per ciascun OT, la strategia nazionale si articola in risultati attesi ed azioni, alle quali sono correlati uno o più Fondi Strutturali.

La strategia proposta dalla Regione Emilia-Romagna si sostanzierà nello sviluppo dei singoli Programmi Operativi in misure che dovranno concorrere al raggiungimento dei risultati attesi, così come declinati in sede di Accordo di Partenariato per ciascun OT.

Diventa essenziale perciò assicurare il massimo livello di coerenza e di raccordo tra l'impostazione delle linee strategiche regionali per la Programmazione 2014-2020 e la strategia nazionale sottesa all'Accordo di Partenariato.

Schema di correlazione tra Accordo di Partenariato 2014-2020 e strategia regionale

PIANO TERRITORIALE REGIONALE (PTR)	OBIETTIVI GENERALI PER LA PROGRAMMAZIONE 2014-2020	STRATEGIA REGIONALE PER LA PROGRAMMAZIONE 2014-2020	ACCORDO DI PARTENARIATO: OBIETTIVI TEMATICI
Rafforzare il capitale sociale	Innalzare l'attrattività e la competitività dell'Emilia-Romagna come leva di crescita e sviluppo	Valorizzare il capitale intellettuale innalzando la qualità e lo stock di capitale umano regionale, attraverso politiche di investimento (infrastrutturale, di ricerca, umano) delle imprese e anche della Pubblica Amministrazione.	Correlazione diretta: OT1, OT2, OT3, OT4 Correlazione indiretta: OT8, OT9
Promuovere il capitale cognitivo per l'economia e la società della conoscenza	Innalzare l'attrattività e la competitività dell'Emilia-Romagna come leva di crescita e sviluppo	Favorire l'innovazione, la diversificazione e la capacità imprenditoriale del sistema produttivo orientandolo verso attività, settori o ambiti di intervento in potenziale forte crescita ed in particolare verso settori ad alto utilizzo di competenze	Correlazione diretta: OT1, OT8, OT10 Correlazione indiretta: OT3, OT9, OT11

		(innovazione, cultura e creatività), che operino per la sostenibilità ambientale ed energetica, e che producano beni sociali (servizi alle persone).	
Preservare e incrementare il capitale territoriale	Rafforzare le politiche territoriali e l'integrazione degli strumenti attuativi	<p>Mantenere un elevato grado di qualità dell'ambiente e dell'infrastrutturazione del territorio per perseguire gli obiettivi di coesione territoriale e sociale, integrazione e potenziamento della qualità dei servizi collettivi.</p> <p>Migliorare le condizioni e gli standard di offerta e fruizione del patrimonio culturale regionale come fattore strategico per l'attrattività e la competitività dei territori e per un aumento della ricchezza diffusa.</p>	<p>Correlazione diretta: OT4, OT5, OT6, OT9</p> <p>Correlazione indiretta: OT3, OT8, OT10</p>

8. Assicurare l'integrazione tra Fondi comunitari e accrescere la capacità amministrativa

Gli obiettivi generali e la strategia proposta potranno determinare degli effetti e degli impatti tangibili significativi nel sistema regionale se si riuscirà ad affrontare la sfida della forte integrazione delle politiche promosse attraverso i fondi comunitari. Si tratta di una sfida a cui la nostra Regione non è nuova. Con la Politica Unitaria Regionale e la sua attuazione attraverso il DUP 2007-2013, che ha promosso la declinazione territoriale delle politiche e l'integrazione dei diversi Programmi Operativi Regionali lungo i 10 obiettivi, si sono già raggiunti importanti risultati in termini di raccordo ed integrazione degli strumenti attuativi (assi e misure).

Lo scenario di contesto mette in luce fattori che innalzano il livello di questa sfida: rispondere agli effetti della crisi richiede maggiori sforzi nell'integrare, sin dalla fase di programmazione, i diversi POR e di assicurare in fase di attuazione la convergenza e la curvatura degli strumenti attuativi verso le priorità territoriali definite.

A questo fine risulta strategico rafforzare i livelli di coordinamento delle Autorità di Gestione dei POR nelle diverse fasi di programmazione e attuazione con la duplice finalità di:

- assicurare l'integrazione territoriale delle politiche di sviluppo regionale dei Fondi Comunitari
- assicurare il rafforzamento della capacità amministrativa lungo tutta la catena della filiera istituzionale per garantire l'efficacia attuativa

A tale scopo si darà vita ad un **Comitato permanente per il coordinamento e l'integrazione della programmazione 2014-2020** composto dalle Autorità di gestione dei POR regionali e coadiuvato dalle strutture (interne ed esterne alla Regione), coinvolte nei processi di programmazione, attuazione monitoraggi e controllo.

In particolare il Comitato dovrà:

- effettuare il raccordo con le Autorità di gestione nazionali dei PON a ricaduta regionale per massimizzare la capacità di partecipazione del sistema regionale alle misure elaborate alla scala nazionale;
- promuovere l'integrazione degli strumenti attuativi delle politiche comunitarie nelle aree territoriali strategiche definite nell'Accordo di Partenariato (tra cui le aree interne e le aree urbane) e in aree territoriali

più specifiche eventualmente definite nei programmi operativi regionali e secondo le priorità condivise in sede di programmazione regionale

- assicurare la verifica periodica della capacità amministrativa e attivare le misure necessarie ad innalzare le competenze dei diversi livelli amministrativi coinvolti nel processo di attuazione dei Programmi regionali
- definire meccanismi di monitoraggio e verifica del conseguimento dei risultati attesi per le aree territoriali nei quali si attiveranno gli strumenti partenariali discendenti anche dai regolamenti comunitari (tra cui gli ITI e i CLLDP)
- monitorare le azioni eventualmente necessarie al soddisfacimento delle condizionalità ex ante rilevanti alla scala regionale

Allegati

- A) L'esperienza del ciclo di programmazione dei Fondi Comunitari 2007-2013

ALLEGATO A)

L'esperienza del ciclo di programmazione dei Fondi Comunitari 2007-13

1. La fase di programmazione

1.1 Quadro strategico e approccio territoriale

La programmazione 2007-13 della Politica Regionale Unitaria in Emilia Romagna ha avuto come riferimento il Documento Unico di Programmazione, approvato dall'Assemblea Legislativa nel giugno 2008. Il DUP ha declinato le priorità strategiche del Piano Territoriale Regionale in dieci obiettivi, otto trasversali e incentrati su temi cardine dello sviluppo regionale e due territoriali, pensati come risposta alle specificità di alcuni sistemi territoriali della regione (Sistema Appennino, Sistema della pianura orientale, Aree regionali ad alta specificità e potenzialità, Città). Con il DUP la Regione ha programmato complessivamente 1,5 miliardi di euro, di cui il 23% di risorse FESR, il 55% di risorse FSE e la restante parte di fondi FAS⁶ e di Bilancio Regionale.

Priorità regionali (PTR)	Obiettivi DUP	Fondi
Accrescere la coesione territoriale, vedendo la dimensione territoriale come risorsa strategica per la crescita e l'innovazione e riferimento per superare gli squilibri	Valorizzare i potenziali territoriali, consolidare le aree ex Obiettivo 2	Finanziato dal fondo FAS e da risorse regionali (totale 80 milioni)
	Promuovere la competitività, la qualità e l'attrattività delle città	Finanziato dal fondo FAS (73 milioni)
Rafforzare una società ed una economia basate sulla conoscenza	Rafforzare l'orientamento e l'impegno del sistema regionale verso la ricerca e l'innovazione	Finanziato dai fondi FESR e FSE (235,3 milioni)
	Potenziare l'investimento sul capitale umano attraverso l'innalzamento delle	Finanziato dal fondo FSE (558,9 milioni)

⁶

Oggi FSC, Fondo Sviluppo e Coesione

	competenze	
	Promuovere la competitività del sistema delle filiere e dei cluster produttivi	Finanziato dal fondo FESR (69,6 milioni)
Costruire un sistema regione fondato su reti forti	Rafforzare le infrastrutture per assicurare la migliore accessibilità al territorio regionale	Finanziato dal fondo FAS (130 milioni)
Rinnovare il modello di sviluppo sostenibile dello spazio regionale, trasformando la tutela dell'ecosistema in fattore di coesione sociale e di competitività dei territori	Promuovere una maggiore sostenibilità energetica ed ambientale del sistema produttivo	Finanziato dai fondi FESR e FAS (87,5 milioni)
	Valorizzare l'ambiente naturale, ottimizzare la gestione delle risorse idriche e della costa	Finanziato dal fondo FAS (24 milioni)
	Valorizzare e promuovere il patrimonio ambientale e culturale	Finanziato dal fondo FESR (69,6 milioni)
Sostenere il percorso di innovazione e qualificazione del welfare per la costruzione di una società solidale	Innovare e qualificare il welfare per migliorare la qualità della vita delle persone	Finanziato dal fondo FSE (96,8 milioni)

Se si considerano anche le risorse del Piano di Sviluppo Rurale (1059 milioni), del Programma Operativo FEP (15,9 milioni) e le risorse assegnate ai progetti di Cooperazione Territoriale attivi sul territorio (56 milioni) le risorse complessivamente destinate a politiche di sviluppo in Regione Emilia Romagna nel periodo 2007-13 sono pari a 2,5 miliardi di euro⁷.

Per l'attuazione, in continuità con le esperienze degli ultimi quindici anni, la Regione ha previsto il ricorso alla programmazione negoziata territoriale per la sottoscrizione di nove "Intese per l'integrazione delle politiche territoriali", utilizzando come base geografica la provincia⁸. Gli interventi inseriti nel PAR FAS attuati attraverso il ricorso a procedure di concertazione con i soggetti locali sono quelli che privilegiano la dimensione territoriale (Obiettivi 9 e 10 del DUP).

⁷ Dati tratti dalla pubblicazione "Le intese DUP e la programmazione negoziata territoriale" a cura del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici della Regione Emilia Romagna, ottobre 2011.

⁸ Sono ben 6 gli obiettivi che ricorrono alla programmazione negoziata territoriale per individuare gli investimenti pubblici da finanziare con fondi FESR e FAS: 1 Innovazione e R&S, 4 sviluppo produttivo sostenibile, 5 mobilità sostenibile, 7 ambiente, 8 valorizzazione del patrimonio culturale, 9 valorizzazione dei sistemi locali e 10 città. Circa il 30% del valore finanziario del DUP è stato attuato ricorrendo alla procedura negoziale.

Nell'ambito del Programma Operativo FESR è stata di tipo negoziale la procedura di attuazione della misura I.1.1 per la creazione dei tecnopoli, la misura III.1.1 per la costituzione della rete delle Aree ecologicamente attrezzate e l'attività IV.1.1 dedicata ad Interventi di valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale

Anche il Programma Operativo FSE 2007-14 è stato attuato attraverso un Accordo tra la Regione e le nove province che ha fornito il quadro delle risorse regionali, nazionali e comunitarie disponibili per l'attuazione delle politiche locali, e da nove Intese tra la Regione e ciascuna Provincia, che hanno tradotto gli obiettivi strategici regionali in specifiche priorità provinciali.

Nell'attuazione del DUP la Regione ha dunque optato per un **approccio territoriale** sia inteso come **strategia di intervento "orientata ai luoghi"** sia come **metodo di programmazione** strategica e operativa **partecipato dai territori**.

1.2. Concentrazione tematica e integrazione dei fondi

Con il DUP dunque la Regione ha concentrato l'intervento dei Fondi su dieci obiettivi strategici nell'ambito di un quadro unitario di programmazione.

Le scelte in sede di programmazione del FAS hanno privilegiato alcuni ambiti di intervento strettamente riconducibili alla dimensione territoriale con la seguente articolazione in obiettivi:

1. rafforzare la rete infrastrutturale per una mobilità sostenibile in grado di assicurare ai cittadini e alle imprese la migliore accessibilità al territorio regionale
2. sviluppare l'infrastruttura ambientale di supporto alla biodiversità, la prevenzione e gestione dei rischi naturali, la tutela delle risorse naturali, la difesa del suolo e della costa
3. promuovere una maggiore sostenibilità energetica ed ambientale del sistema produttivo e dei servizi
4. valorizzare i potenziali territoriali, consolidare le aree ex Obiettivo 2
5. promuovere la competitività, la qualità e l'attrattività della rete delle città

Se i Fondi FAS sono stati orientati agli obiettivi di coesione territoriale, sostenibilità e accessibilità, la strategia del Programma Operativo Regionale FESR 2007-13 si è concentrata su ricerca e trasferimento tecnologico, cui sono state destinate il 33% delle risorse complessive, pari a 347 milioni di euro, sviluppo innovativo delle imprese, con il 20% delle risorse, qualificazione energetica con il 23% e valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale con il 20%⁹.

⁹

Le restanti risorse pari al 4% sono state allocate all'asse 5 assistenza tecnica.

<http://fesr.regione.emilia-romagna.it/documentazione/allegati-documenti/tutto-sul-por/programma-operativo-regionale-fesr-2007-2013-competitivita-e-occupazione>.

Il 19 giugno la Commissione Europea, con *Decisione C(2013) 3912*, ha sancito la modifica del Programma che ha rimodulato il Piano Finanziario a seguito dell'incremento delle risorse provenienti dal Contributo di Solidarietà. Il piano finanziario rimodulato ammonta a 383.234.345 euro. La strategia di intervento adottata nella riprogrammazione opera su due livelli:

- attraverso interventi funzionali tanto alla ripresa economica quanto alla riappropriazione del territorio urbano da parte della popolazione, quali l'allestimento di aree per l'insediamento di attività economiche (Asse 4)
- attraverso il sostegno agli investimenti produttivi delle imprese per rafforzare le filiere ed il sistema produttivo locale delle imprese esistenti e delle nuove imprese con il fine di garantirne elevati livelli di competitività e di innovazione (Asse 1 e Asse 2)

Il Programma Operativo FSE con una dotazione complessiva di 806 milioni di euro ha programmato le risorse su occupabilità (50% delle risorse), adattabilità (24%), capitale umano (10%) e inclusione sociale (11%)¹⁰. Sull'asse occupabilità sono stati finanziati prioritariamente gli interventi di politica attiva del lavoro per attraversare la crisi, l'asse adattabilità ha sostenuto la formazione continua e l'asse inclusione sociale ha finanziato interventi integrati rivolti ai soggetti a rischio di emarginazione sociale, in collaborazione con la rete dei servizi pubblici e privati. Le misure più significative a sostegno della competitività e dell'innovazione, ad integrazione delle misure FESR sono la Sovvenzione Globale Spinner 2013 e la Rete politecnica regionale. Il 13 maggio 2013 con decisione C(2013)2789 la Commissione ha approvato la riprogrammazione del POR FSE, a fronte del contributo di solidarietà di 40 milioni e 714 mila euro. Un programma di intervento complesso, risultato di un processo di confronto con le parti sociali e con le istituzioni, che si è posto l'obiettivo di costruire e trasferire conoscenze e competenze nuove e innovative per accompagnare un territorio, le persone e le imprese, in un percorso di ricostruzione e ripresa che guarda all'innovazione e al futuro. L'offerta si compone da percorsi di formazione iniziale, formazione post diploma, percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore, formazione post laurea, formazione permanente e continua, percorsi per studenti e percorsi di mobilità che incrociano trasversalmente tutti i settori e i comparti dell'economia del territorio, dall'agro- alimentare al commercio, dalle costruzioni alle industrie manifatturiere, dalla meccanica alle industrie culturali e creative.

Con il Piano di Sviluppo Rurale 2007-13, la Regione Emilia Romagna ha programmato complessivamente 1.059 milioni di euro di risorse pubbliche, di cui circa 700 milioni destinati ai territori. Anche in questo caso si è optato per una concentrazione delle risorse sugli obiettivi di miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale (450 milioni) e di miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale (435 milioni), mentre si è investito in misura minore sul miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali e la diversificazione dell'economia rurale (112 milioni) e per l'attuazione dell'approccio Leader (52 milioni). Nel 2012 il Programma è stato modificato per dare una risposta

10

IL POR FSE ha un quinto asse dedicato a progetti transazionali ed interregionali (1%) e un sesto di assistenza tecnica (4%). Con Decisione C(2011) 7957 del 10 novembre 2011, la Commissione europea ha approvato il nuovo Programma Operativo, riprogrammato innalzando la dotazione dell'Asse I – Adattabilità, per far fronte a quanto previsto dall'Accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009 e aumentando lo stanziamento dell'Asse II Occupabilità http://formazione.lavoro.regione.emilia-romagna.it/sito-fse/documentazione-1/allegati/por_programma_operativo.pdf

alle aziende agricole colpite dalle nevicate dei mesi invernali ed ancor più dal sisma del 20 e 29 maggio, con la proposta di introdurre ex novo la Misura 126 *“Ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e introduzione di adeguate misure di prevenzione”*. La dotazione finanziaria dopo gli eventi sismici è stata incrementata grazie alla solidarietà delle altre Regioni italiane, che hanno devoluto il 4% della propria dotazione FEASR (quasi 43,7 milioni di euro) e della corrispondente quota nazionale a favore del PSR Emilia-Romagna.

Per completare il quadro delle risorse programmate¹¹ è necessario dar conto del Programma Operativo Italiano per il settore della pesca, di cui la Regione Emilia Romagna è organismo intermedio per le misure di competenza. Le risorse complessivamente assegnate sono pari a 15,9 milioni di euro, di cui 7,9 di quota comunitaria, 6,3 di quota statale e 1,5 di risorse regionali e sono state allocate prioritariamente sugli assi 2 *“Acquacoltura, trasformazione e commercializzazione”* (40%) e 3 *“Porti luoghi di sbarco e ripari di pesca”*(31%).

2. L'attuazione: stato di avanzamento dei programmi

PAR FAS 2007-2013

Il Programma FAS 2007-2013 della Regione Emilia-Romagna comprendeva risorse per un valore complessivo pari a circa 286 Milioni di Euro (delibera CIPE n.166/2007). Tra il 2009 e 2010, la dotazione ha subito una riduzione da parte del CIPE di circa 45 milioni di euro sulla quota regionale, portando la dotazione del Programma a circa 241 milioni di euro. L'effettiva messa a disposizione delle risorse è avvenuta solo a partire dal mese di dicembre 2011.

Pur scontando i ritardi dovuti al trasferimento delle risorse da parte del Governo centrale ed i blocchi, la Regione è riuscita ad attivare alcune iniziative. E' stata attivata la linea d'azione I.A.2 relativa al *“Rinnovo e ampliamento del materiale rotabile ferroviario”* riguardante nello specifico il finanziamento e l'acquisto di 12 nuovi elettrotreni. In questa linea d'azione il contributo FAS è stato di 56 milioni di euro rispetto ad un investimento complessivo di circa 78 milioni di euro. Al 30 giugno 2013 il tasso di impegno delle risorse effettivamente disponibili era del 95% e la spesa liquidata di 35 milioni di euro (62%).

Per quanto riguarda invece gli interventi attuati attraverso le Intese per l'integrazione delle politiche territoriali del programma le risorse regionali straordinarie (RER/DUP) già assegnate ammontano, al 31.12.2012, a 17 milioni di Euro e hanno attivato investimenti per circa 30 milioni di euro. Inoltre l'analisi 2012 ha stimato che, in attesa dello sblocco dei fondi, gli enti locali hanno anticipato risorse pari a 13 milioni. Nello specifico gli interventi avviati con le risorse regionali riguardano investimenti sulla

¹¹ Non si dà conto in questo paragrafo dei programmi di cooperazione territoriale che come è noto hanno autorità di gestione esterne e per i quali la Regione svolge una funzione di indirizzo in coerenza con le proprie priorità strategiche nei confronti delle progettualità espresse dal territorio. Si veda il paragrafo successivo per un quadro dei progetti di cooperazione territoriale attivi in regione.

viabilità locale, di riqualificazione urbana, per la riduzione del digital divide, progetti di sicurezza idraulica, nonché interventi territoriali e di sistema rivolti alla valorizzazione in chiave turistico-culturale della linea gotica e delle terre matildiche.

Al fine di approfondire il reale avanzamento dei progetti inseriti nelle Intese territoriali, nel 2012 è stata attuata una ricognizione puntuale con la collaborazione delle Province e degli altri sottoscrittori delle Intese. La ricognizione, presentata al Comitato di Sorveglianza (Bologna 15.11.2012), ha fatto emergere che sono stati portati avanti, con risorse locali in anticipazione interventi per un valore complessivo di circa 21 milioni di Euro, pari al 13,7% del valore programmatico contenuto nelle Intese.

Nel 2013 la regione ha messo a disposizione ulteriori 23,5 milioni di euro con la legge di assestamento, completando la quota delle risorse regionali programmate del PAR (40 milioni). Attraverso le nuove conferenze per le Intese sono stati individuati interventi prioritari pari a 28,5 milioni di euro. Ed è in corso la finalizzazione degli atti di assegnazione. A novembre 2013, si è sbloccata un'ulteriore quota di FAS/FSC, circa 30 milioni di euro, pertanto il PAR FAS 2007-2013 complessivamente attiva risorse pari 111 milioni di euro tra FAS (71 milioni) e risorse regionali straordinarie (40 milioni).

POR FESR 2007-2013

I dati sullo stato di avanzamento del Programma Operativo FESR presentati nell'ambito dell'incontro del Comitato di Sorveglianza del 25 giugno 2013 evidenziano un'ottima performance della Regione con oltre 382 milioni (110% delle risorse totali del POR) di risorse impegnate e 207 milioni (60% del totale) di spese certificate a maggio 2013. La Regione Emilia Romagna risulta essere prima tra le regioni italiane nella certificazione della spesa FESR al 31/12/2012.

Alcuni dati sull'attuazione: Sono 10 i tecnopoli della Rete Alta Tecnologia realizzati, con 35 laboratori di ricerca industriale, in cui sono coinvolti 1.600 ricercatori, di cui 560 nuovi giovani ricercatori. Il valore complessivo degli investimenti ammonta a 239.446.007,57 euro, di cui 94.172.263,50 euro dal Programma FESR, per un totale di contributo regionale pari a 136.872.885,97 euro. Le Aree produttive ecologicamente attrezzate (Apea) realizzate sono 29, per un totale di investimenti pari a circa 227 milioni di euro, di cui 64,1 milioni tra risorse regionali e contributi POR FESR. Sono 38 i progetti di valorizzazione delle risorse culturali ed ambientali, approvati, finanziati con oltre 40,5 milioni di euro e in grado di generare 91,8 milioni di investimenti.

Infine per quanto concerne i finanziamenti alle imprese sono 415 i progetti finalizzati all'efficienza organizzativa e produttiva, per un contributo complessivo di 22 milioni di euro, mentre il bando finalizzato al sostegno a progetti innovativi volti al risparmio energetico ed all'utilizzo di fonti rinnovabili ha finanziato 108 progetti per oltre 12 milioni di euro di contributi e per investimenti generati di oltre 55 milioni di euro.

Sono 6 le partecipazioni societarie attivate dal Fondo Ingenium nei primi 2 anni di operatività (il Fondo è stato costituito ad aprile 2011 ed è dotato di un plafond complessivo di risorse pari a 14 milioni di euro – di cui 7 conferiti dal POR FESR e

altrettanti dall'ente gestore Zernike Meta Ventures) per un valore stimato delle aziende investite che sfiora i 20 milioni. Ad essersi proposte al Fondo, - tra aprile 2011 e gennaio 2013 - in totale 87 realtà. La prima chiamata a presentare progetti nell'ambito del Fondo rotativo di finanza agevolata per la green economy, che dispone di un plafond iniziale di risorse pari a 24 milioni di euro, sono stati finanziati 59 progetti, che attiveranno investimenti per un totale di quasi 14 milioni di euro.

POR FSE 2007-13

Anche lo stato di avanzamento del PO FSE¹² è molto soddisfacente: l'avanzamento finanziario al 31.05.2013 è pari a 768 milioni di impegni (95,3% delle risorse programmate) e 548 milioni di pagamenti, (72,4% delle risorse programmate) mentre le spese certificate rappresentano il 64% delle risorse programmate. I dati sull'avanzamento fisico evidenziano 25.291 operazioni avviate per un totale di 229.178 destinatari

Alcuni dati sulle realizzazioni: il "Piano di politiche attive del lavoro per attraversare la crisi" ha coinvolto 57.437 lavoratori, di cui 26.018 hanno fruito di una misura di politica attiva e 16.112 hanno partecipato ad un corso di aggiornamento o qualificazione/riqualificazione.

Con il Piano Triennale Regionale della Formazione Superiore 2008/10 la RER ha stanziato 27.000.000 di Euro finanziando 315 percorsi, di cui 231 di offerta alta e specialistica e 84 di IFTS, che hanno coinvolto rispettivamente 3.381 e 1.827 allievi, mentre è in corso il Piano 2011/13.

Gli Organismi di Formazione con corsi ammessi al Catalogo Interregionale 2011 sono stati 70, per complessivi 308 corsi di formazione presentati e 288 ammessi al Catalogo. Complessivamente le richieste di voucher pervenute alla Regione Emilia-Romagna sono state 4.347. Le domande ammesse per concorrere all'assegnazione del voucher formativo sono state 3.546, di cui 247 ammesse al finanziamento per un importo complessivo di 996.262,66 Euro.

Spinner 2013 ha coinvolto direttamente circa 6.000 persone, di queste 2.074 hanno presentato richiesta di agevolazioni o servizi. Sono state ammesse 1194 domande, che hanno dato vita a 163 progetti di idee imprenditoriali innovative e/o ad alto contenuto di conoscenza (per un totale di 613 beneficiari coinvolti); 391 progetti di ricerca industriale, sviluppo sperimentale e trasferimento tecnologico e 135 percorsi di innovazione organizzativa manageriale e finanziaria. Sono 209 le azioni di formazione e lavoro approvate dalla Giunta regionale per le persone e le imprese dei Comuni colpiti dal sisma del maggio scorso e da cui scaturiranno 519 percorsi formativi per oltre 13 mila potenziali destinatari.

¹² Dati finanziari e di avanzamento fisico presentati al Comitato di Sorveglianza del 18 giugno 2013.

PSR e Programma Pesca 2007-13

Lo stato di avanzamento del Piano di Sviluppo Rurale al 31.12.2012 è sintetizzabile nei seguenti dati presentati al Comitato di Sorveglianza del 10 giugno 2013. La spesa certificata ammonta a 603.577.377 euro, pari al 73% del totale. Tutte le misure sono state attivate, 126.000 domande sono state ammesse a finanziamento, di cui 53.200 ammesse a contributo. Sono 23.260 i beneficiari e tra questi 22.000 sono aziende agricole.

Lo stato di avanzamento del Programma Operativo Pesca al 31.12.2012¹³ è anch'esso soddisfacente, con 9 bandi pubblicati, 317 domande presentate per un importo complessivo di 27 milioni di euro e 112 progetti liquidati. La spesa certificata ammonta a 3.953.293 euro, mentre il totale degli impegni è pari a 13.417.500 euro.

Cooperazione territoriale europea - CTE 2007-13

In Emilia-Romagna sono operativi sei programmi di cooperazione territoriale europea, di cui due a valenza transfrontaliera (Italia-Slovenia, IPA Adriatico), tre di carattere transnazionale (Europa Centrale, Mediterraneo, Sud Est Europa) uno interregionale (Interreg IVC). Nell'ambito di tali programmi nel periodo 2007-2012 sono stati finanziati 214 progetti, con il coinvolgimento dell'Amministrazione regionale, Enti locali ed altri soggetti pubblici e privati in qualità di capofila (49) o di partner (165), con un contributo FESR di oltre 51 milioni di euro, cui vanno aggiunte le risorse derivanti dal cofinanziamento nazionale, per un finanziamento complessivo di oltre 56 milioni di euro¹⁴. Dal punto di vista della distribuzione finanziaria per programma predomina il Programma Europa Centrale con oltre 11,8 Milioni di Euro allocati (i programmi transfrontalieri che rappresentano oltre il 35,7% delle risorse che ricadono sul nostro territorio, rappresentano un'importante opportunità per i territori che si affacciano sull'Adriatico).

Dall'analisi per settore dei progetti approvati, emerge in particolare un forte impegno progettuale e conseguente assorbimento di risorse finanziarie nell'ambito delle aree di intervento "Ambiente e sviluppo sostenibile" (10 Meuro), "Accessibilità e trasporti" (9,8 Meuro), "Ricerca, sviluppo, innovazione" (5,3 Meuro).

3. L'attuazione: esiti delle valutazioni in itinere

POR FESR 2007-13

¹³ Dati tratti da scheda di monitoraggio fisico e finanziario AL 31.12.2012 trasmesso al MIPAAF dal Servizio competente.

¹⁴ Dati tratti da "Stato di attuazione dei programmi di cooperazione territoriale europea 2007-2013 in Emilia-Romagna Relazione annuale 2012"

Il primo rapporto di valutazione relativo al programma operativo FESR 2007-13 completato e presentato nell'ambito del Comitato di Sorveglianza 2013 è relativo alle misure di start up di impresa e mira ad indagare il contributo specifico del programma in termini di adeguatezza dei meccanismi attuativi adottati e quindi di replicabilità degli stessi e di raggiungimento dei risultati attesi. La valutazione ha riguardato tre diversi bandi a valere sull'asse I e II e ha evidenziato come le iniziative a sostegno dello start up di impresa realizzate nell'ambito del POR FESR mostrino significativi elementi di sinergia e complementarità con altre iniziative avviate sul territorio regionale quali la Rete Alta Tecnologia, il Bando ricerca, innovazione e crescita finanziato dalla legge regionale 21/2011, il portale www.emiliaromagnastartup.com, il bando Spinner 2013 finanziato dal POR FSE, l'attività 1.3 del Piano triennale attività produttive 2012-15, bandi provinciali ecc. I progetti finanziati sull'asse I contribuiscono all'effettivo aumento di innovazione delle imprese, quelli finanziati sull'asse II contribuiscono in maniera meno incisiva all'aumento dell'innovazione ma significativamente all'aumento dell'occupazione. Le procedure attuative adottate si sono dimostrate efficaci ed appropriate e possono certamente essere replicate, in particolare una buona pratica è rappresentata dal set di strumenti di supporto forniti, quali modalità di assistenza, applicazioni informatiche, manuali e linee guida, unico elemento da rafforzare è l'accompagnamento alla redazione del business plan.

POR FSE 2007-13

Il rapporto sul sistema e i risultati della formazione continua regionale¹⁵ si è focalizzato sull'impatto della formazione sui beneficiari, analizzandone profilo, condizione occupazionale, posizione professionale, tipo di formazione fruita ed esiti percepiti. Un approfondimento è stato condotto sullo skill mismatch o divario tra competenze, qualifica e lavoro svolto. Le conclusioni in termini di policy recommendations possono essere così sintetizzate:

- riallineamento dell'offerta formativa in direzione di una maggiore coerenza tra domanda e offerta sulla base della domanda di competenze e qualifiche dei beneficiari finali;
- sviluppo del sistema di certificazione delle competenze formali, informali e non formali
- ulteriore rafforzamento del sistema di istruzione e formazione che sviluppi percorsi integrati
- incremento della partecipazione dei soggetti che incontrano i maggiori ostacoli all'ingresso attraverso una maggiore diffusione dei voucher

¹⁵ Sintesi presentazione Comitato di sorveglianza POR FSE 2007-13, 18 giugno 2013

La valutazione delle pari opportunità tra uomini e donne e del mainstreaming di genere si è concentrata sull'analisi dei/delle destinatari/e, sul sistema dell'offerta e sul monitoraggio qualitativo di alcuni progetti ritenuti innovativi. In particolare l'innovazione si è riscontrata nella capacità dei progetti di attivare pacchetti di servizi di accoglienza e orientamento finalizzati all'inclusione sociale e lavorativa di donne in situazione di svantaggio, in progetti sperimentali che hanno saputo intercettare bisogni nuovi, in progetti che hanno promosso una progettazione concertata e partnership pubblico-private con enti di formazione collegati alle parti sociali e gli attori del terzo settore, anche attraverso l'integrazione nei Piani sociali di zona. Il rapporto individua alcune possibili azioni da sviluppare per valorizzare le reti e le progettualità esistenti attraverso un sistema a regia regionale e per promuovere azioni di trasferimento di buone pratiche.

Lo studio pilota con metodo contro-fattuale che ha riguardato gli interventi di formazione rivolti a lavoratori in mobilità ha interessato un campione di 3.671 lavoratori e ha indagato gli effetti della policy che hanno influenzato l'efficacia dell'intervento. Ne è emerso che i corsi che mostrano la maggiore efficacia in termini di ri-occupazione sono quelli più lunghi e più strutturati, meglio se comprensivi di un periodo di inserimento lavorativo (maggiori di 300 ore e ancora più efficaci i percorsi a qualifica con stage di durata superiore alle 600 ore).

Infine il rapporto su innovazione, ricerca e competitività territoriale ha condotto un'analisi di rete sui partenariati dei percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS), evidenziando il ruolo strategico di 46 agenti di collegamento tra le linee di policy che interessano la formazione superiore e le Azioni Spinner (11 atenei/dipartimenti universitari e 35 imprese). La rilevanza assunta da questo tipo di agenti risiede nel fatto che essi creano collegamenti tra gruppi e soggetti che operano in ambiti diversi e sviluppano progetti tesi a specializzare gli istituti tecnici in particolari filiere tecnologiche e produttive e a sfruttare il potenziale di innovazione delle università regionali. Tra questi ambiti si inseriscono i progetti delle imprese che traggono il beneficio maggiore proprio dall'apertura dei sistemi della formazione superiore e della ricerca.