



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI COESIONE

## ***Programmazione della politica di coesione 2021-2027***

***Tavolo 5 “Un’Europa più vicina ai cittadini”***

***Sintesi degli esiti del confronto partenariale***

(Gennaio 2020)



## Indice

Premessa .....	5
1. Elementi di contesto e inquadramento regolamentare.....	6
2. Continuità evolutiva per territori e strumenti per capitalizzare, anticipare i tempi, semplificare .....	10
3. Sensibilità e pertinenza delle politiche ai contesti territoriali.....	12
a. Le aree metropolitane .....	13
b. Le città intermedie.....	14
c. Le Aree interne .....	15
d. Altri sistemi territoriali .....	16
4. Ruolo della Cultura nelle strategie in diversi tipi di territori .....	17
5. Specificità nel Mezzogiorno.....	20
6. Come declinare continuità, evoluzione, innovazione .....	21
a. Aggiornare e rinnovare le Strategie Territoriali (ST): tempi e modalità.....	21
b. Il ruolo del partenariato locale .....	22
c. Preparare un portafoglio di interventi di rapida attuazione: alcune ipotesi di lavoro.....	23
d. L'importanza dei servizi a cittadini e comunità con il supporto plurifondo FESR/FSE+ .....	24
e. Sostenere le capacità: in quali territori e con che priorità e modalità? .....	25
7. La definizione degli strumenti nazionali per lo sviluppo territoriale (art. 22 RDC): ipotesi di percorso e inquadramento comune.....	26
Appendice 1. Strategie Macro-regionali e Cooperazione Territoriale Europea per l'OP5 .....	28
Appendice 2. Caratteristiche e numeri del percorso partenariale.....	32



## Premessa

Il presente documento, articolato in 7 brevi capitoli, restituisce in forma sintetica i principali contenuti della discussione e gli esiti del confronto partenariale tenutosi nell'ambito del Tavolo 5 "Un'Europa più vicina ai cittadini e strumenti territoriali". Tale confronto è avvenuto in cinque riunioni plenarie tenutesi a Roma fra maggio e ottobre 2019, ed ha previsto la raccolta di contributi scritti. Per il Tavolo 5 tali contributi sono stati predisposti da circa 50 amministrazioni e organizzazioni del partenariato istituzionale ed economico-sociale.

Le riunioni sono state, volta per volta, dedicate all'analisi e discussione dei diversi aspetti del peculiare Obiettivo di Policy 5 "Un'Europa più vicina ai cittadini", previsto per il periodo di programmazione 2021-2027 e dedicato allo sviluppo territoriale nelle sue diverse tipologie, città di diverse dimensioni, aree rurali ed interne, altri territori. La discussione è stata ampiamente stimolata dalla presentazione di esperienze e testimonianze relative a realtà territoriali e ad interventi in corso, prevalentemente riconducibili alle politiche di coesione, ma anche ad altre iniziative innovative non sostenute da queste ultime ma che potrebbero ispirarle in futuro.

Il documento si apre (capitolo 1) con la definizione del contesto e delle specificità con cui si sviluppano le politiche e i progetti per le nostre città e territori, e del quadro di regole applicabili alla predisposizione di strategie territoriali locali e al loro finanziamento nel quadro della proposta di Regolamenti per i Fondi Europei 2021-2027, anche alla luce dei primi orientamenti forniti dalla Commissione europea nell'Allegato D del Rapporto Paese dedicato all'Italia nel 2019. A seguire, dopo aver sintetizzato le principali lezioni apprese dalla lunga esperienza italiana nell'utilizzo dei Fondi per progetti di sviluppo locale, vengono individuate le principali sfide ed opportunità della programmazione comunitaria nelle diverse realtà – aree metropolitane, città medie, aree interne e altri sistemi territoriali (capitoli 2 e 3) – con un focus sul ruolo della cultura (capitolo 4), già proposto come uno dei temi unificanti per la riflessione partenariale perché veicolo di coesione economica e sociale, ed oggetto di specifica attenzione in relazione allo sviluppo territoriale nelle proposte dei Regolamenti.

Dopo aver illustrato (capitolo 5) alcuni importanti elementi distintivi nel realizzare progetti di sviluppo locale nelle regioni del Mezzogiorno, vengono articolate (capitolo 6) alcune ipotesi per migliorare la programmazione territoriale con focus dedicati ad alcuni rilevanti temi operativi: una tempestiva definizione delle Strategie Territoriali, e del ruolo determinante dei partner locali nella loro elaborazione e attuazione; l'individuazione di specifici interventi di rapida attuazione per opere pubbliche e servizi da inserire in tali Strategie; il contributo decisivo del Fondo Sociale Europeo, ad integrazione del Fondo europeo di sviluppo regionale, per perseguire le finalità di sviluppo sociale dell'Obiettivo di Policy 5; e, infine, si affronta il tema cruciale della capacità amministrativa e di come sostenerla nelle diverse amministrazioni protagoniste dei progetti territoriali.

Infine (capitolo 7), a conclusione di quanto esposto in precedenza viene tracciata un'ipotesi di percorso, da completare nel 2020, per disegnare le caratteristiche e la tipologia di strumenti efficaci da utilizzare per lo sviluppo territoriale nel quadro di programmazione e amministrativo che caratterizza l'Italia – come previsto all'art.22 della proposta di Regolamento per le Disposizioni Comuni (RDC).

Chiudono il documento due Appendici. L'Appendice 1 è dedicata a come il contesto operativo delle Strategie macro-regionali e della Cooperazione territoriale europea intersecano e offrono spunti per la programmazione dell'OP5. Nella Appendice 2 si rappresentano alcuni elementi fattuali e quantitativi che descrivono la partecipazione al percorso partenariale svolto nell'ambito dei lavori del Tavolo 5.

## 1. Elementi di contesto e inquadramento regolamentare

### Strumenti di sviluppo locale e ruolo degli Enti locali nelle politiche di investimento pubblico

L'Italia ha una lunga tradizione di strumenti integrati per lo sviluppo locale per dare ruolo alle comunità del territorio nel disegno e attuazione di interventi, sebbene ciò abbia riguardato quote relativamente modeste di risorse nel caso delle politiche di coesione comunitarie e nazionali<sup>1</sup>. Un po' più significative, in termini di peso relativo, sono state le politiche sociali che dall'inizio degli anni 2000 sono definite a livello territoriale (ambiti-distretti sociali), sebbene con grandi differenziazioni nel Paese e con risorse destinate complessivamente non elevate.

Gli Enti locali, e in particolare le amministrazioni comunali, anche quando non titolari diretti di definizione di programmazione, rimangono comunque importanti attuatori di investimenti pubblici nel sistema italiano, sia nella filiera delle risorse ordinarie e sia in quella delle risorse aggiuntive della coesione. Tuttavia, pur considerando gli investimenti complessivamente decrescenti della pubblica amministrazione dello scorso decennio, gli investimenti pubblici dei Comuni hanno ulteriormente perso peso in termini relativi<sup>2</sup>.

Tra le motivazioni della diminuzione nella capacità realizzativa di investimenti e interventi, accanto a progressive limitazioni finanziarie, figura certamente la contrazione di personale, derivante da diversi decenni di restrizioni nel turn over della pianta organica. Per gli Enti locali tali restrizioni hanno pesato moltissimo anche nell'attuazione di interventi delle politiche di coesione, potendo utilizzare in modo assai marginale le risorse speciali per assistenza tecnica (e quindi personale a termine collegato) dei programmi comunitari, rimaste invece largamente nella disponibilità delle amministrazioni centrali e regionali titolari dei programmi<sup>3</sup>.

Per lo sviluppo locale, pur nella contenuta dimensione finanziaria dedicata, le politiche di coesione comunitarie e nazionali sono invece state uno spazio di pratiche assai rilevante, per la numerosità degli attori coinvolti e per le riflessioni, analisi e valutazioni generate in merito a potenzialità, limiti e condizioni di miglioramento per strategie e strumenti. Lo spazio delle politiche di coesione comunitarie è di particolare rilievo perché caratterizzato – anche per lo sviluppo locale – *dall'approccio cd. strategico-partenariale*: si finanziano i progetti non come lista delle urgenze del momento, ma con riferimento a

---

<sup>1</sup> Nelle politiche di coesione, nazionali e comunitarie, la gran parte dell'intervento è stata storicamente demandata alle Amministrazioni centrali e alle Regioni. Anche facendo riferimento a una definizione ampia di strumenti a titolarità programmatoria locale in senso stretto, le risorse a questi assegnate non hanno quasi mai superato il 10 per cento delle risorse coesione complessive – comunitarie, di cofinanziamento e nazionali – considerando i cicli di programmazione 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020.

<sup>2</sup> Considerando i dati del conto annuale della pubblica amministrazione (Istat, edizione ottobre 2019), gli investimenti lordi della pubblica amministrazione sul PIL nazionale sono passati dal 3 per cento della media 2000-2008 al 2,6 per cento della media 2009-2018 e ancora più calanti, al 2,2 per cento, se si considera l'ultimo triennio 2016-2018. La caduta effettiva è anche più rilevante, considerando che il PIL reale non ha ancora raggiunto nel 2018 i livelli pre-crisi del 2008. Facendo riferimento a una periodizzazione analoga, il peso degli investimenti lordi dei soli Comuni sul totale degli investimenti delle amministrazioni pubbliche è passato dalla media del 32,5 per cento del periodo 2000-2008 alla media del 25 per cento del periodo 2009-2018, con un peso anche inferiore e pari al 23,1 per cento nella media dell'ultimo triennio (2016-2018). Sulla base dei dati dei Conti pubblici territoriali (sistema CPT, edizione luglio 2019) la caduta in termini reali procapite degli investimenti delle amministrazioni locali (in cui sono ricompresi Comuni e Province, ma con un peso limitato di queste ultime) a partire dagli anni 2008-2009 ha interessato sia la macro area Mezzogiorno, sia la macro area Centro Nord.

<sup>3</sup> Con alcune eccezioni, tra cui il PON Metro 2014-2020 che ha trasferito il 50% delle risorse disponibili per l'assistenza tecnica agli Organismi intermedi delle città per una loro gestione diretta.

un'idea strutturata e condivisa di intervento che definisce azioni utili al raggiungimento di obiettivi espliciti non solo di breve termine (strategia).

Nel caso del ciclo 2014-2020, ne sono derivate la strategia di sviluppo urbano dell'Accordo di Partenariato, l'iniziativa PON METRO che ha messo in prima linea le 14 città capoluogo con prospettive metropolitane, con successive ricadute su iniziative di coesione nazionale (Patti per lo sviluppo delle Città metropolitane) e la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), che ha portato all'attenzione le comunità territoriali lontane dai servizi di base e destinatarie di risorse nazionali dedicate.

### **Strategie e strumenti di sviluppo locale nell'impostazione regolamentare 2021-2027**

Il quadro regolamentare per le politiche di coesione europee del ciclo 2021-2027 è ancora in corso di definizione, sebbene a uno stadio avanzato<sup>4</sup>. Non vi sono dubbi sulla condivisione dell'impianto dei cinque grandi obiettivi di cornice<sup>5</sup> su cui la politica di coesione europea nel prossimo futuro eserciterà lo sforzo programmatico collettivo.

L'obiettivo di Policy (OP) 5 "Un'Europa più vicina ai cittadini" è dedicato alla "promozione dello sviluppo sostenibile e integrato di tutte le tipologie di territori"<sup>6</sup>. La proposta di Regolamento FESR 2021-2027 lo declina in due soli obiettivi specifici (OS), dedicati rispettivamente alle aree urbane e ad altri territori, e ne specifica l'oggetto in "promozione dello sviluppo locale integrato" per le dimensioni sociale, economica e ambientale e citando espressamente le tematiche del patrimonio culturale, del turismo e della sicurezza in tali aree<sup>7</sup>. La proposta di Regolamento di disposizioni comuni (RDC) per il 2021-2027 disciplina le modalità con cui potrà essere attuato lo sviluppo territoriale integrato, prevedendo che ciò avvenga sulla base di esplicite strategie territoriali a base partenariale locale (RDC, art. 23)<sup>8</sup> da finanziare attraverso strumenti di collegamento tra i programmi operativi e tali strategie. Accanto agli strumenti territoriali già considerati dai regolamenti per il 2014-2020 (Investimenti territoriali integrati - ITI, e Sviluppo locale partecipativo - CLLD) è prevista (art. 22 RDC) la novità di poter utilizzare anche uno strumento territoriale designato e disciplinato dallo Stato Membro.

Inoltre, in sede di affinamento dell'articolato, si va affermando l'esplicita previsione che aggiornamenti di strategie oggi vigenti possano svilupparsi nelle strategie locali per il 2021-2027.

L'OP5 si caratterizza quindi per attuarsi solo attraverso strategie di natura integrata proposte da una coalizione locale<sup>9</sup>. La discussione sulla definizione regolamentare ha però chiarito che le iniziative di

---

<sup>4</sup> A seguito delle proposte della Commissione diffuse nel maggio 2018, sia il Parlamento europeo (PUE) che il complesso dei governi degli Stati Membri (Consiglio) hanno formulato le proprie posizioni emendative ed è in corso la fase di definizione dei testi finali nel cd. trilogio (confronto tra Commissione, Consiglio e Parlamento).

<sup>5</sup> La proposta originaria della Commissione europea di Obiettivi strategici di Policy (OP) per il ciclo 2021-2027 ha previsto cinque grandi campi di azione, definiti in modo assai evocativo, in cui la politica di coesione dovrebbe favorire investimenti per un'Europa: "più intelligente" (OP1), "più verde" (OP2), "più connessa" (OP3), "più sociale" (OP4), "più vicina ai cittadini" (OP5).

<sup>6</sup> Proposta Reg. Disposizioni Comuni 21-27, art.4, 1(e) – testo di compromesso parziale del Consiglio.

<sup>7</sup> Proposta Reg. FESR 21-27, art.2, 1(e) - testo di compromesso parziale del Consiglio.

<sup>8</sup> Il RDC (art.23) disciplina i contenuti delle strategie locali, in particolare prevedendo che esse siano di responsabilità della coalizione locale e contengano (a) l'area geografica interessata dalla strategia; (b) l'analisi delle esigenze di sviluppo e delle potenzialità dell'area; (c) la descrizione dell'approccio integrato per dare risposta alle esigenze di sviluppo individuate e per realizzare le potenzialità; (d) la descrizione del coinvolgimento dei partner alla preparazione e all'attuazione della strategia; (e) - opzionale, poiché possibile anche in fase successiva - l'elenco delle operazioni cui fornire sostegno, da selezionare comunque a cura della coalizione locale.

<sup>9</sup> Considerando l'impostazione regolamentare comunitaria, la *coalizione locale* è formata dalle autorità locali di riferimento e dai loro partner sociali, economici e di società civile.

sviluppo locale (strategie territoriali) potranno essere finanziate dai programmi operativi (uno o più) sia attraverso assi/priorità OP5-FESR sia attraverso assi/priorità per gli altri OP (1,2, 3 e 4) con contributi di fondi FESR e FSE+<sup>10</sup>, nonché del FEASR<sup>11</sup>.

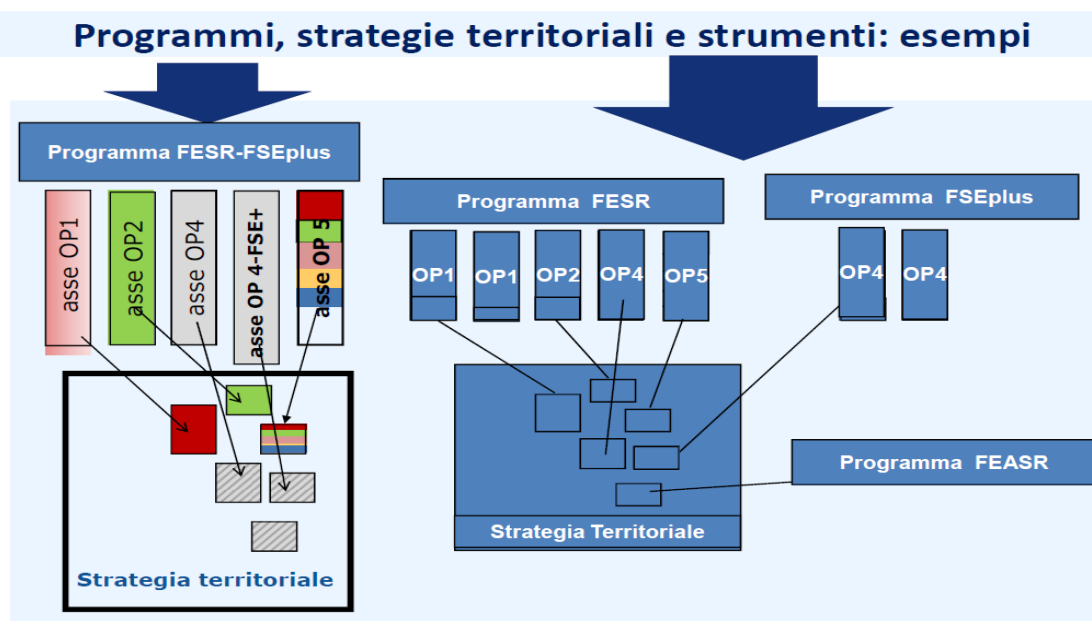
I finanziamenti alle strategie locali potranno essere veicolati attraverso:

1. assi/priorità OP5 FESR nel cui ambito è possibile realizzare tutte le tipologie di azioni ammissibili al Fondo (anche se disciplinate dai regolamenti per altri OP), senza necessità di verificare il rispetto delle condizioni abilitanti tematiche<sup>12</sup>;
2. altri assi/priorità (FESR o FSE+ e riferiti ad altri OP) che dovranno invece rispettare, oltre le specifiche ammissibilità di spesa, anche le condizioni abilitanti tematiche previste.

In ogni caso, i finanziamenti alle strategie rimangono anche contabilizzati negli assi/priorità originari dei programmi a tutti i fini di verifica ex-ante (ad es. concentrazione tematica) e di attuazione (ad. es. avanzamento finanziario), sebbene siano considerati negli strumenti territoriali attuativi di cui il regolamento raccomanda adeguata visibilità nei sistemi di monitoraggio.

Tecnicamente, quindi, sono previste diverse opzioni per comporre il finanziamento di ciascuna strategia locale, con diversi gradi di complessità e necessità di coordinamento, a seconda che siano coinvolti uno o più programmi e all'interno di essi assi/priorità d'intervento (vedi la Figura 1 per alcune stilizzate esemplificazioni).

**Figura 1 – Modalità di composizione del finanziamento di strategie locali da parte dei programmi operativi**



<sup>10</sup> Il Fondo sociale plus (FSE+) nell'impostazione 2021-2027 è interamente programmato con riferimento all'OP4 (Un'Europa più sociale) che, tuttavia, contiene un'ampia declinazione interna di obiettivi specifici (OS) in relazione alle tematiche di Occupazione, Istruzione - Formazione - Competenze, Inclusione, Lotta alla povertà e protezione sociale, con attenzione in ogni ambito alla parità di genere e alla non discriminazione, nonché ai Sistemi di organizzazione e attuazione delle politiche, accessibilità e qualità dei servizi alle persone e all'approccio cd. dell'"innovazione sociale" che favorisce la costruzione di progetti e interventi ispirati ai concetti di azione collettiva e ampio coinvolgimento attivo di attori sociali organizzati, destinatari, cittadini e non solo di tradizionali politiche pubbliche.

<sup>11</sup> Il FEASR, tuttavia, non sarà coperto dall'Accordo di partenariato nel 2021-2027.

<sup>12</sup> Cfr. Allegato IV della proposta di Regolamento di disposizioni comuni.



Molto del dettaglio delle modalità di identificazione e attuazione delle strategie locali da finanziare è comunque lasciato, in ottica di sussidiarietà, allo Stato Membro che rimane quindi responsabile di identificare i meccanismi di governance più adatti, ferme restando le disposizioni regolamentari essenziali. Tuttavia, sebbene l'impostazione regolamentare preveda (come in passato) che le strategie locali e i loro meccanismi di finanziamento costituiscano una programmazione di secondo livello rispetto ai programmi operativi<sup>13</sup>, il formato di definizione di questi (allegato V al RDC) integra nel documento di primo livello (il Programma operativo - PO) – per ciascun asse/priorità del programma operativo – informazioni essenziali sulla dimensione finanziaria e sulle modalità di implementazione delle strategie locali per tipologia di territorio<sup>14</sup>. Pertanto, l'impostazione regolamentare suggerisce di considerare le scelte di finanziamento di strategie locali in modo non generico congiuntamente alla definizione dei programmi.

### **Riserve finanziarie per lo sviluppo locale nel 2021-2027**

L'Italia non dovrebbe avere difficoltà a soddisfare la riserva minima del 6 per cento del FESR (componente di risorse UE per ciascuno Stato Membro) da dedicare allo Sviluppo Urbano Sostenibile (SUS) stabilita dalla proposta della Commissione di Regolamento del fondo (art. 9). La proposta del Parlamento europeo di innalzare la riserva per il SUS e di prevedere una ulteriore riserva minima FESR per le aree non urbane – da dedicare nel nostro contesto nazionale, soprattutto alle Aree Interne – è stata accolta favorevolmente dall'Italia. E' da notare, inoltre, che, stante l'impostazione complessiva, ogni riserva in termini di risorse FESR per lo sviluppo locale (inclusa quindi quella del 6 per cento per il SUS o altra, qualora fosse definita) potrà essere soddisfatta cumulativamente sia da allocazioni a valere su OP5, sia da allocazioni a valere su altri OP purché destinate esplicitamente alle strategie territoriali.

### **Strategie Macro Regionali e Cooperazione Territoriale**

Le proposte di Regolamento per il periodo 2021-2027 aprono formalmente alla possibilità che i programmi dell'obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita" supportino la cooperazione fra Stati e territori identificata nell'ambito di Strategie macro-regionali. L'Appendice 1 al presente documento evidenzia:

- nella prima sezione le priorità tematiche identificate nel quadro delle strategie macro-regionali europee a cui partecipa l'Italia;
- nella seconda sezione, in considerazione delle accresciute opportunità di cooperazione offerte dal nuovo quadro regolamentare e nell'ottica di un uso più efficace ed efficiente dei fondi di coesione, gli ambiti di maggiori sinergie e complementarietà tra i programmi della Cooperazione

---

<sup>13</sup> Utilizziamo l'espressione di *programmazione di secondo livello* per le strategie territoriali locali (ST) e i loro strumenti territoriali attuativi non per considerarle di minore importanza, ma perché tecnicamente le ST non sono in tutti i loro aspetti parte integrante del documento di programma operativo (PO) sottoposto a decisione comunitaria, ma costituiscono un'articolazione strutturata dell'attuazione del PO che viene resa formale dopo l'approvazione del PO. L'impostazione regolamentare per il 2021-2027 (così come quella precedente) non prevede, infatti, la possibilità di finanziare direttamente le ST quale strumento di programmazione di primo livello dei Fondi (è da ricordare che non era necessariamente così in cicli più risalenti in cui erano previste ulteriori forme di intervento, più compatte rispetto al PO, che potevano essere utilizzate al fine di sostanziare una programmazione di primo livello anche per una ST).

<sup>14</sup> In particolare, la tabella 3 dell'Allegato I al RDC contiene le diverse codifiche di intervento da utilizzare nella definizione dei programmi operativi, e per l'approccio territoriale prevede le seguenti partizioni: Zone periferiche urbane; Città grandi e medie, cinture urbane; Zone urbane funzionali; Zone di montagna; Isole e zone costiere; Zone scarsamente popolate; Altre tipologie di territori interessati.

territoriale e dell'Obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita" per le strategie territoriali collegate all'OP5, identificati sulla base dell'esperienza registrata nei passati cicli di programmazione (es. valorizzazione del patrimonio culturale; rafforzamento del ruolo delle industrie culturali e creative; turismo sostenibile; piani e misure per una mobilità urbana sostenibile).

### **Primi suggerimenti della Commissione europea (allegato D al Country Report 2019 Italia e dialogo informale)**

Tra le novità dell'impostazione del ciclo 2021-2027 vi è quella di una più esplicita integrazione delle politiche di coesione nei percorsi di coordinamento delle politiche degli Stati Membri. In occasione della diffusione delle Relazioni Paese per il 2019, la Commissione ha presentato per ciascuno Stato Membro un allegato (D) in tema di *Orientamenti in materia di investimenti finanziati dalla politica di coesione 2021-2027* strutturato intorno ai cinque Obiettivi di Policy e che espone opinioni preliminari su ambiti d'investimento prioritari e sulle condizioni per un'attuazione efficace<sup>15</sup>.

Per l'Italia, nella breve sezione dedicata all'OP5, la Commissione ha innanzitutto riconosciuto il rilievo delle differenti situazioni territoriali (e quindi della grande varianza nei livelli di sviluppo e qualità della vita dei diversi territori), e ha incoraggiato a perseguire strategie territoriali e opportune declinazioni di intervento in tutti gli obiettivi di policy per tutte le tipologie di territori secondo le diverse necessità e opportunità.

Un accento particolare è posto sul ruolo che le strategie territoriali possono svolgere per il contrasto delle situazioni di marginalità, con enfasi su povertà e fragilità (in particolare per le grandi aree urbane) e per il miglioramento dei servizi (in particolare per le aree interne in declino demografico). Sono inoltre sottolineate le potenzialità di sviluppo territoriale che possono fare perno sulla cultura e sui settori culturali e creativi.

Nel corso dello sviluppo del percorso partenariale del Tavolo, e anche a seguito del confronto europeo sui contenuti regolamentari, negli interventi di dialogo informale la Commissione ha segnalato con maggiore chiarezza che l'impegno al sostegno delle strategie territoriali da un lato travalica l'OP5 con il coinvolgimento anche degli altri OP e riguarda anche il FSE+ con specifiche aspettative sull'approccio di innovazione sociale come elemento qualificante per il coinvolgimento attivo di attori e comunità dei territori nel proporre e implementare progettualità adeguate ai bisogni e al protagonismo locale.

## **2. Continuità evolutiva per territori e strumenti per capitalizzare, anticipare i tempi, semplificare**

L'Italia, come detto, presenta una lunga traiettoria nell'utilizzo dei fondi strutturali per lo sviluppo territoriale locale integrato, con un impianto strategico precursore rispetto a quanto si è venuto in seguito e più gradualmente affermando in altri Paesi e nelle stesse istituzioni europee. Già nella programmazione 2000-2006, il Quadro Comunitario di Sostegno attivava 156 progetti integrati territoriali (PIT) che hanno mobilitato 5,6 miliardi di euro nei programmi operativi di sette regioni del Mezzogiorno<sup>16</sup>,

---

<sup>15</sup> Documento di lavoro dei Servizi della Commissione (Bruxelles, 27.2.2019- SWD (2019) 1011 final) Relazione per paese relativa all'Italia 2019 – allegato D.

<sup>16</sup> T. Bianchi, P. Casavola (2008), Teorie, fatti e riflessioni sulla policy per lo sviluppo locale, Materiali UVAL n.17, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo.

mentre simili esperienze anche se di dimensioni più ridotte venivano adottate autonomamente da diverse regioni del Centro-Nord. L'impegno per lo sviluppo territoriale è proseguito nel periodo 2007-2013 attraverso il sostegno a progetti integrati a regia comunale in tutte le regioni del Mezzogiorno (2,7 miliardi di euro la dotazione finale<sup>17</sup>) ed in altre nove<sup>18</sup> nel resto del Paese (un miliardo di euro le risorse investite). Tali esperienze, con le loro luci ed ombre (evidenziate in diverse valutazioni), hanno alimentato scelte più determinate e innovative nell'Accordo di Partenariato e nei programmi 2014-2020, ovvero una politica sperimentale e concentrata in pochi settori d'investimento per i capoluoghi metropolitani, maggiore flessibilità e regia regionale per le città medie, e la definizione della Strategia nazionale per le Aree Interne (SNAI).

Fondato anche nelle lezioni apprese e sul presente, il confronto condotto con il partenariato conferma l'importanza, il valore aggiunto e la necessaria centralità di politiche attente ai luoghi, le uniche che hanno il potenziale di favorire e garantire:

- (i) un ruolo da protagonista alle amministrazioni locali;
- (ii) una maggiore vicinanza e rispondenza ai fabbisogni di cittadini ed operatori economici, nonché il loro coinvolgimento nelle scelte;
- (iii) il sostegno e l'integrazione con le politiche e filiere ordinarie per i servizi locali;
- (iv) l'attribuzione di priorità a territori e quartieri particolarmente disagiati su cui concentrare gli sforzi.

Di fronte a queste prerogative ed indiscussi vantaggi, le politiche e progetti territoriali hanno altre caratteristiche proprie che generano alcuni costi e difficoltà:

- (i) una lunga gestazione nell'elaborazione strategica<sup>19</sup>;
- (ii) la tendenziale e non di rado eccessiva moltiplicazione dei passaggi amministrativi tra i soggetti locali (i Comuni) e gli enti finanziatori e/o controllori (in particolare le Regioni e, nel caso delle Aree Interne, altre amministrazioni centrali)<sup>20</sup>;
- (iii) l'individuazione di progetti per opere pubbliche con tempi di progettazione tecnica spesso dilatati;
- (iv) i limiti nella capacità di alcune amministrazioni locali anche per la già richiamata carenza di personale e di professionalità tecniche;
- (v) e, infine, alcuni costi amministrativi e temporali indotti da una troppo rigida e complicata applicazione del concetto di *integrazione* nelle strategie di progetto, costi e complessità di cui

---

[http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/servizi/materiali\\_uval/analisi\\_e\\_studi/MUVAL\\_17\\_PIT.pdf](http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/servizi/materiali_uval/analisi_e_studi/MUVAL_17_PIT.pdf)

<sup>17</sup> Quella iniziale era di 3,7 miliardi, ma nel 2012 1,1 miliardi di euro destinati allo sviluppo territoriale nei programmi delle regioni del Mezzogiorno sono transitati in vari contenitori del Piano di Azione Coesione (PAC).

<sup>18</sup> Friuli Venezia Giulia, Lazio, Umbria, Emilia-Romagna, Marche, Lombardia e, con i maggiori investimenti, Piemonte, Liguria, e Toscana.

<sup>19</sup> Le comunità locali e le loro rappresentanze istituzionali non sono abitualmente chiamate a elaborare strategie di medio-lungo periodo, né possiedono tutte le consapevolezze e capacità tecniche per questo tipo di azione collettiva. Una durata significativa dei tempi di elaborazione strategica è, quindi, da mettere in conto. Al contempo, se adeguatamente accompagnato, l'esito del percorso può essere assai fruttuoso nel definire contenuti in termini di obiettivi e azioni di reale interesse e prospettive per la specifica comunità locale.

<sup>20</sup> Difficoltà e ritardi attuativi si riscontrano in modo simile, o anche più accentuati, nei dispositivi nazionali dedicati alle aree urbane, in particolare i cosiddetti "Bandi Periferie" ed i Patti per lo sviluppo delle città metropolitane, entrambi cofinanziati dal FSC 2014-2020.

anche la Commissione Europea ha preso atto per l'esperienza maturata anche in altri Stati membri<sup>21</sup>.

Per ridurre i tempi e semplificare gli strumenti territoriali, il Tavolo si è chiaramente espresso per **continuare**, migliorandolo dal punto di vista tecnico e amministrativo, **l'approccio in corso nel 2014-2020** abilitando il protagonismo degli attori locali. L'indicazione di continuità è motivata dall'opportunità di mantenere e fare evolvere quanto già costruito, anche in considerazione del massiccio investimento istituzionale, operativo e amministrativo realizzato in questi anni dalle amministrazioni locali, con uffici dedicati o innovazioni di sistema per la progettazione e attuazione di fondi della coesione (nelle città, con il ruolo di Organismi Intermedi, e dunque con una delega gestionale molto spinta da parte delle AdG; nelle Aree Interne attraverso l'aggregazione permanente dei piccoli comuni che le compongono)<sup>22</sup>.

La continuità rappresenta dunque la prima e più incisiva scelta di semplificazione per aumentare l'efficacia, l'efficienza e rispondenza agli obiettivi fondamentali degli strumenti territoriali promossi dall'OP5 e può essere sintetizzata in tre fondamentali concetti:

1. dare continuità e prospettive a coalizioni e strategie territoriali attivate nel 2014-2020 (senza escludere qualche modifica o integrazione);
2. promuovere innovazioni incrementali e aggiustamenti sul piano procedurale in grado di affrontare con determinazione gli aspetti di processo, governance e strumenti che hanno evidenziato debolezze, ad esempio, procedendo il più possibile in parallelo nella scrittura dei Programmi, nella preparazione delle Strategie Territoriali e nell'individuazione degli interventi per attuarle;
3. cercare un minimo comune denominatore nelle caratteristiche operative e amministrative nel disegno degli strumenti per lo sviluppo territoriale definiti dallo Stato Membro.

Una più puntuale declinazione di tali concetti è presentata nei capitoli 6 e 7.

### 3. Sensibilità e pertinenza delle politiche ai contesti territoriali

L'impostazione degli strumenti/strategie territoriali è costruita al fine di creare uno spazio di protagonismo diretto per le comunità territoriali. Tuttavia, questo spazio è definito in modo assai strutturato, e quindi, sebbene di stimolo<sup>23</sup>, può risultare relativamente gravoso. Prima di entrare nel dettaglio delle sfide e opportunità di natura strategica e organizzativa per la definizione/aggiornamento

---

<sup>21</sup> Si veda ad esempio: European Commission (2016), [Ex post evaluation of Urban Development and Social Infrastructures in Cohesion Policy programmes 2007-2013](#). In diversi passaggi (ad es. p.52), tale valutazione evidenzia come la complessità degli strumenti integrati urbani quale fonte di ritardi di spesa sia comune alle esperienze dei diversi Stati membri.

<sup>22</sup> Indicazioni concrete sugli elementi di continuità e discontinuità da considerare sono attese anche da un progetto in corso nel 2020 realizzato dall'OCSE e finanziato dalla neocostituita DG REFORM della CE che prevede casi di studio sulle politiche territoriali 2014-2020 in Campania, Sardegna e Toscana. Tra i diversi output, il progetto prevede un'analisi qualitativa sullo stato di attuazione degli interventi in modo da trarre insegnamenti su come migliorare l'efficacia nell'attuazione.

<sup>23</sup> Alcune valutazioni disponibili hanno mostrato che nel tempo gli strumenti territoriali, per le responsabilità che implicano, hanno avuto un ruolo capacitante sia per le ADG, sia per le comunità territoriali coinvolte. La rassegna delle evidenze da valutazioni sugli strumenti territoriali realizzata dalla Rete dei Nuclei nel corso del 2019 affronta diversi argomenti, tra cui il tema della *governance e capacità* oggetto di presentazione in una delle riunioni del Tavolo. In argomento, in base a evidenze tratte da valutazioni su strumenti territoriali attivati in varie aree del Paese, la rassegna segnala in particolare che *"la capacità istituzionale rappresenta al contempo una precondizione per il successo delle strategie ed il principale esito degli strumenti territoriali"*.

delle strategie locali nelle diverse tipologie di territori, è quindi opportuno ricordare che molti interventi e contributi scritti si sono espressi per ricercare pratiche e modalità per rendere tutto l'insieme degli interventi (e non solo quanto potrà attuarsi attraverso strategie territoriali formalizzate) più sensibile, in impostazione e attuazione, alle effettive esigenze dei territori e dei beneficiari.

A tale scopo, generalizzando alcune esperienze condotte, molto può derivare dall'interlocuzione partenariale non episodica o solo sugli obiettivi da raggiungere nei diversi programmi, ma anche sulle caratteristiche delle azioni da mettere in campo e sulle modalità di implementazione. Anche il dialogo con i partenariati locali non dovrebbe essere limitato ai soli percorsi di costruzione e implementazione delle strategie territoriali, ma diventare una pratica estesa. In parte ciò implica che, anche di là del funzionamento dei Comitati di sorveglianza dei programmi (indubbiamente da rilanciare), l'ascolto e il confronto costruttivo con il partenariato e con i beneficiari potenziali sui territori dovrebbe poter divenire una funzione stabile e strutturata.

## **Sfide e opportunità nelle diverse tipologie di territori**

### **a. Le aree metropolitane**

Le aree metropolitane costituiscono la prima tipologia territoriale individuata dall'Allegato D, dove si segnalano come prioritarie le *sfide legate alla povertà, causate anche dall'effetto "agglomerazione" e dalle tendenze demografiche*.

Nel 2014-2020, per la loro dimensione, il rilievo istituzionale e socioeconomico, il potenziale innovativo, e l'essere i motori di una riforma legislativa attesa da decenni, i 14 comuni capoluogo delle città metropolitane sono stati al centro di un programma nazionale dedicato con una comune strategia. Le maggiori aree urbane del paese sono dunque protagoniste dell'importante sperimentazione del PON Città Metropolitane (PON Metro) che, secondo quanto espresso dagli attori direttamente coinvolti sul territorio, sta producendo esiti positivi ed innovativi, con crescenti dinamiche di apprendimento e scambio tra le 14 città coinvolte<sup>24</sup>. Nella discussione si è evidenziato come il PON Metro si sia dimostrato uno strumento prezioso per le città per diversi fattori, tra cui: (i) la sperimentazione nell'avvio di interventi che hanno coinvolto diversi comuni dell'area metropolitana, individuati anche su base funzionale, nei settori dei servizi digitali e del sociale; (ii) gli impatti positivi generati dall'integrazione delle risorse FESR con quelle FSE; (iii) la costruzione di una rete tra città che ha portato i capoluoghi metropolitani a consolidare competenze gestionali e strategiche utili nel governo del territorio, anche al di fuori del programma; (iv) l'apprendimento diffuso delle pratiche amministrative rilevanti, testimoniato dalla crescente performance di spesa dimostrata negli ultimi anni (particolarmente soddisfacente anche se confrontata con quella degli assi urbani e degli ITI dei Programmi regionali); e infine (v) un impatto positivo sull'organizzazione delle Amministrazioni locali<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Le aree metropolitane sono state protagoniste anche nella programmazione nazionale FSC 2014 2020: numerosi interventi del Piano operativo (PO) Cultura e Turismo riguardano progetti strategici, che vedono il concorso di più livelli istituzionali, orientati a recuperare la qualità urbana di centri storici o di parti di città con gravi problemi di degrado fisico e marginalità sociale. Circa il 25% delle risorse complessivamente assegnate dal CIPE a favore del PO Cultura e Turismo sono destinate alla realizzazione di interventi localizzati nelle città metropolitane.

<sup>25</sup> Su questi punti, si veda anche il contributo trasmesso da [ANCI](#).

Le stesse Regioni riconoscono diversi elementi qualificanti dell'esperienza in corso<sup>26</sup>, di cui si ritiene essenziale valorizzare e consolidare la governance praticata a livello locale, che vede i comuni capoluogo delle città metropolitane come organismi intermedi (OI). Questi, infatti, dopo una prima fase di avvio che ha visto la realizzazione di importanti investimenti nel cambiamento organizzativo e nel rafforzamento delle competenze di dirigenti e funzionari all'interno delle strutture comunali, oggi sono generalmente caratterizzati da una elevata capacità gestionale, sia rispetto alla progettazione che alla realizzazione degli interventi, con particolare riferimento alla esecuzione delle procedure di appalto. Inoltre, in alcuni casi, gli OI hanno svolto all'interno dell'amministrazione un ruolo di supporto strategico nella presentazione di progetti europei.

Per i temi emersi dal confronto, la possibile evoluzione delle strategie e dei piani di intervento delle città metropolitane potranno includere alcune sfide prioritarie:

- (i) affrontare con maggiore decisione e con adeguati investimenti i temi ambientali nelle grandi aree urbane con l'integrazione di ulteriori obiettivi specifici afferenti all'OP2 *Un'Europa più verde*, in particolare promuovere l'efficienza energetica, l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione dei rischi e la resilienza alle catastrofi, la transizione verso un'economia circolare;
- (ii) proseguire e potenziare l'azione di contrasto al disagio sociale<sup>27</sup>, capitalizzando le esperienze integrate e plurifondo in corso (non solo nel PON Metro, ma anche con risorse di FSE e FEAD nel PON Inclusione, e del FAMI). Sulla base degli strumenti di analisi e pianificazione costruiti negli ultimi anni, sarà possibile concentrare in modo più efficace le azioni nelle periferie e nelle aree marginali delle città e delle aree metropolitane anche attraverso l'innovazione sociale ed il supporto allo start up di nuove realtà imprenditoriali con coinvolgimento diretto della cittadinanza e del Terzo Settore come attori di innovazione;
- (iii) ampliare con ulteriori sperimentazioni gli ambiti di intervento nei comuni dell'area metropolitana (oggi nel PON METRO limitati al digitale e, più marginalmente, ai servizi sociali) con un coinvolgimento, laddove ci siano le condizioni, degli enti Città Metropolitana seppure attraverso gli OI dei comuni capoluogo. Specifiche proposte per sperimentazioni di area vasta sono giunte sui temi delle infrastrutture verdi e della biodiversità, e sul sistema della mobilità sostenibile di livello metropolitano.

## b. Le città intermedie

Nel 2014-2020, le città medie hanno trovato un utile spazio di progettazione nei programmi delle Regioni che ha alimentato in modo significativo il dibattito partenariale<sup>28</sup>. Circa 80 le autorità urbane coinvolte in strategie e azioni integrate per lo Sviluppo Urbano Sostenibile nell'attuale programmazione per quasi 1,4 miliardi di euro ad esse allocato nei POR.

---

<sup>26</sup> Emersi nel corso del confronto, e citati nel documento [Alcune riflessioni e contributi di carattere tecnico delle Regioni al Tavolo 5](#) predisposto dalle Regioni Emilia-Romagna e Basilicata per conto del Coordinamento delle Regioni.

<sup>27</sup> Nei contributi del partenariato, sono state argomentate in modo convincente l'opportunità e la necessità di affrontare in maniera congiunta i temi delle disuguaglianze ambientali (contesti più degradati e inquinati) e quelli delle disuguaglianze sociali nelle realtà concrete, in particolare nelle diverse tipologie di periferie urbane dove la transizione ecologica potrebbe diventare una chiave cruciale per la loro rigenerazione e riscatto sociale (in particolare, [Forum D.D.](#)).

<sup>28</sup> Un contributo di carattere generale sui temi delle città medie è stato fornito da ANCI.

Come indicato anche nell'Allegato D, è opportuno che l'esperienza di queste aree urbane prosegua nella futura programmazione, anche in virtù del fatto che, come emerso al Tavolo, è intorno a tali realtà che, in diverse aree del Paese, si concentra l'ossatura del sistema produttivo e manifatturiero nazionale. Anche per questo, si è da più parti posta l'ipotesi che le città medie possano definire coalizioni e progetti che vadano oltre il proprio perimetro comunale, per abbracciare il circostante sistema territoriale. In questo senso, alcune importanti esperienze (nei POR Veneto, Toscana e Campania<sup>29</sup>) segnalano come, al fine di selezionare territori elettivi in contesti policentrici, l'apporto analitico delle Aree Urbane Funzionali (FUA)<sup>30</sup> sia risultato utile tanto ai fini della definizione della strategia quanto nel processo di implementazione. Altre regioni prediligono invece impianti di programmazione che si concentrano su singoli territori comunali.

In relazione alla tipologia delle città medie, il confronto si è sviluppato su ulteriori considerazioni: (i) la diversa struttura, densità e dimensione dei territori urbanizzati; (ii) l'assenza di una preesistente definizione amministrativa per le FUA o altre forme di inter-comunalità; e (iii) la variabile dotazione finanziaria delle risorse disponibili nei Programmi regionali tra categorie di regione – sia in termini complessivi, che in relazione alla distribuzione interna assegnata dalle autorità responsabili in base alle proprie priorità settoriali e territoriali. Alla luce di tali considerazioni e delle diverse esperienze di programmazione a livello regionale, per le città intermedie si suggerisce che strategie e progetti siano dunque caratterizzati da flessibilità e modularità con indicazioni generali che – in base al numero e alla dimensione delle città coinvolte, alle esigenze/opportunità individuate, alle risorse disponibili ed alla funzionalità delle scelte su specifici obiettivi – possano non certo scoraggiare ma neanche forzare coalizioni inter-comunali. E' stata comunque espressa da alcuni preoccupazione in relazione all'adeguata disponibilità di risorse da destinare alle città medie al fine di non escludere a priori territori di rilievo.

### c. Le Aree interne

La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), prevista dall'Accordo di Partenariato 2014-2020 (AP), è finanziata attraverso risorse dei Programmi operativi dei fondi strutturali e dei Piani per lo sviluppo rurale a titolarità delle Regioni nonché, dal 2014, con stanziamenti da leggi di bilancio dello Stato. La SNAI si distingue da precedenti esperienze di promozione di sviluppo in aree particolarmente fragili per due aspetti fondamentali: (i) un'impostazione di intervento per le aree interessate basata congiuntamente sui temi del lavoro-crescita economica e dei servizi essenziali per le persone e comunità; e (ii) una costruzione istituzionale di lungo periodo basata sull'associazionismo comunale permanente delle aree coinvolte.

La Strategia interessa oggi 72 Aree (aggregazioni intercomunali, in particolare di piccoli Comuni montani) del Paese, perimetrata tra il 2014 e il 2016 nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno quali aree caratterizzate da forti tendenze allo spopolamento oltreché in condizione strutturale difficile dovuta alla lontananza dalle città e dai poli primari in grado di offrire adeguati livelli di servizi essenziali per i cittadini in particolare nei settori della salute, dell'istruzione e della mobilità. Nel corso della costruzione delle strategie d'area sono stati individuati ulteriori ambiti di servizio rilevanti. La SNAI ha previsto un percorso accompagnato per la definizione delle strategie d'area da parte delle coalizioni

---

<sup>29</sup> Come evidenziato nei contributi di [Toscana](#), [Veneto](#) e [Campania](#).

<sup>30</sup> Per le aree funzionali non esiste una classificazione formale. La presentazione di [ANCI](#) al Tavolo 5 ha enumerato i diversi metodi analitici e criteri di classificazione, tra cui quelli elaborati da OCSE, da IFEL, Istat, INU, PRIN Postmetropoli.



locali e ha individuato l'Accordo di programma quadro (APQ) come strumento di collegamento tra programmi-risorse che le finanziano e di definizione delle responsabilità di attuazione degli interventi singolarmente individuati.

Rispetto alle implicite previsioni originarie dell'AP 2014-2020, le aree interne perimetrare come aree progetto sono state più numerose (di circa il doppio) per la progressiva più convinta adesione delle Regioni al modello SNAI, ma ciò ha anche fatto sì che non tutte le aree identificate siano giunte a un livello di progresso lungo l'iter previsto e tale da entrare in fase attuativa a fine 2019.

Sebbene ciò costituisca un elemento in sé da affrontare mentre si prepara il prossimo ciclo, il rilievo e la necessità di proseguire nella Strategia Nazionale per le Aree Interne impegnata nelle sfide del contrasto allo spopolamento sono stati affermati da tutti i partecipanti al Tavolo. Fermi restando l'impianto strategico generale e l'approccio di metodo sperimentato, ricordati con apprezzamento da molti interventi e contributi, sono emerse alcune direzioni di necessaria evoluzione:

- il miglioramento della sensibilità della programmazione generale e ordinaria alle esigenze e opportunità specifiche di questo tipo di territori<sup>31</sup> nell'auspicio che la sperimentazione SNAI possa diventare una politica strutturale;
- la semplificazione e accelerazione attuativa, in generale molto sentita<sup>32</sup>, soprattutto al fine di superare le criticità determinate da procedure molto articolate e da governance percepita complessa sia dalle Regioni, sia dagli attori locali che hanno spesso richiesto una più efficiente interrelazione con gli uffici regionali e le Amministrazioni centrali di settore coinvolte.

Inoltre, soprattutto da parte di alcune Regioni, è sentita l'esigenza di rilanciare la Strategia anche mediante l'inclusione di altre aree sotto una regia regionale che abbia maggior ruolo nella perimetrazione e nella individuazione delle operazioni<sup>33</sup>.

La natura eminentemente rurale e di montagna di molte aree interne rende evidentemente cruciale che nelle strategie d'area possano continuare a trovare spazio e integrazione interventi sulle filiere agricole, zootecniche, pastorali e del bosco e della manutenzione del territorio da parte degli operatori attivi in tali filiere, ma considerata la sua esclusione dal futuro AP 2021-2027, si è espressa preoccupazione per un ulteriore "allontanamento" del FEASR dalle Strategie e territori interessati<sup>34</sup>.

Preoccupazioni sono state espresse anche in ordine a come proseguire nel finanziamento di servizi di base anche al di là di quanto sarà possibile con l'utilizzo del FSEplus.

#### d. Altri sistemi territoriali

L'Accordo di Partenariato 2014-2020 ha formulato una strategia innovativa con priorità strategiche e settoriali, e modalità operative, per intervenire nelle città (medie e metropolitane) e nelle aree

---

<sup>31</sup> Diversi contributi, tra cui [UNCCEM](#), hanno anche sottolineato l'esigenza di avere regole e misure adatte, differenziate e specifiche per i territori delle aree interne e montane.

<sup>32</sup> Si veda ad esempio contributi di [Lombardia](#) e [Umbria](#).

<sup>33</sup> Per le 72 aree individuate per il ciclo 2014-2020, il ruolo delle Regioni è stato assai importante, nondimeno alcune insoddisfazioni segnalano la necessità di approfondire la condivisione dei presupposti metodologici delle perimetrazioni delle aree intervento.

<sup>34</sup> Si rinvia al contributo al dibattito del MIPAAF.



interne. Tale articolazione non ha evidentemente escluso scelte di programmazione centrate su sistemi inter-comunali configurati secondo altre modalità che rispondessero all'organizzazione nazionale o regionale di specifici servizi ed alla loro filiera ordinaria, o a come determinate priorità di settore potessero in modo più efficace essere declinate attraverso un approccio territoriale. Le specifiche esperienze presentate e discusse al Tavolo, o oggetto dei contributi scritti, descrivono come sistemi o distretti inter-comunali abbiano utilizzato i Fondi SIE per favorire, ad esempio, politiche di occupazione e auto-imprenditorialità giovanile (FESR/FSE in Calabria), per favorire ambiente e cultura (Puglia), o le 26 associazioni di progetti di unioni di comuni e comunità montane in Sardegna (FESR e FSC). Alcuni programmi nazionali investono risorse considerevoli su ambiti territoriali intercomunali: il PON Cultura e Sviluppo investe il 90% delle risorse in "Aree di attrazione culturale" per potenziare l'offerta territoriale e per sostenere le imprese del settore, mentre il PON Inclusione investe più del 50% delle sue risorse per il rafforzamento dei servizi socioassistenziali avendo come soggetti beneficiari centinaia di ambiti territoriali inter-comunali che coprono l'intero territorio nazionale<sup>35</sup>.

Infine, altri soggetti del territorio<sup>36</sup> hanno condiviso altre esperienze inter-comunali – anche avanzate – evidenziandone il rilievo e le potenzialità ma che rappresentano quelle che, in alcuni impianti di programmazione eccessivamente binari, sono state descritte come a rischio di risultare quali delle "terre di mezzo" escluse a priori dalla partecipazione alla dimensione territoriale delle politiche di coesione.

## 4. Ruolo della Cultura nelle strategie in diversi tipi di territori

### Approccio complessivo

Il confronto condotto in sede partenariale ha in prima battuta condiviso la visione "Cultura come veicolo di coesione economica e sociale" quale Tema Unificante per orientare il percorso di programmazione<sup>37</sup>. Da qui ha mosso una feconda riflessione del Tavolo che ha dato ampio spazio all'esperienza maturata negli anni passati<sup>38</sup>, confermando ruolo e contributo che la cultura può continuare a svolgere per/nelle strategie territoriali integrate che sostanzieranno l'attuazione dell'OP5 con la strumentazione e le risorse dedicate alla valorizzazione del patrimonio e allo sviluppo del potenziale culturale<sup>39</sup>. Lo stesso Accordo di Partenariato 2014-2020, con riferimento agli interventi in

---

<sup>35</sup> Inclusi i Comuni di maggiori dimensioni che anche se composti da più ambiti/distretti in genere corrispondenti alle municipalità rappresentano singoli beneficiari.

<sup>36</sup> Ad esempio, l'Unione Romagna Faentina, o anche l'area interessata dal Piano Territoriale della Franciacorta, raccontato nel contributo della Regione Lombardia.

<sup>37</sup> Cfr. DPCOE, [La programmazione della politica di coesione 2021-2027. Documento preparatorio per il confronto partenariale](#), Aprile 2019.

<sup>38</sup> Programmi di settore (nazionali), misure e investimenti nel quadro di programmi e piani territoriali (regionali e locali). Su aspetti e linee di policy settoriale si sono maggiormente focalizzati alcuni contributi del partenariato forniti sia in relazione all'OP5 (MiBACT-PON Cultura e Sviluppo, ACT-PON Metro, Regione Calabria, Regione Puglia, Regione Toscana, Alleanza Cooperative Italiane, Federculture, Fondazione Scuola dei beni e delle Attività Culturali), sia all'OP1 (Regione Lombardia, Regione Toscana, CoopCulture). E' stata anche rimarcata la rilevanza del settore culturale nel quadro dei partenariati transnazionali attivati in ambito CTE (sulla CTE cfr. Appendice 1, e contributo [Regione Emilia Romagna per Coordinamento Regioni e Prov. Aut.](#)).

<sup>39</sup> Per via degli obblighi regolamentari di concentrazione tematica su OP 1 e 2, la capacità di investimento dell'OP5 per la protezione, sviluppo e promozione del patrimonio culturale potrebbe risultare più contenuta rispetto ai precedenti periodi di programmazione comunitaria (il sistema di monitoraggio delle politiche di coesione nazionali e comunitarie registra oltre 6 miliardi di euro di investimenti in ambito cultura sui periodi 2007-2013 e 2014-2020 di cui quasi 4 a

materia di cultura e turismo, sollecitava la programmazione sia di scala nazionale che regionale verso l'assunzione di un approccio territoriale (aree di attrazione culturale) e integrato in grado di sviluppare sinergie tra tessuto culturale, sociale ed economico.

Per sostenibilità ed efficacia degli interventi si è condiviso che risultano determinanti:

- consapevolezza circa ruolo della cultura per/nella strategia integrata e chiarezza sulla relazione tra strategia e progetto/intervento culturale, anche superando il paradigma di intervento fondato sul solo binomio "cultura-turismo";
- precocità nel coinvolgimento e nella mobilitazione delle comunità locali e dei partner rilevanti per il progetto culturale (enti, imprese, associazioni, reti civiche, cittadini) decisivi nel generare effetti anche in termini di innovazione e impatto sociale;
- adozione di approcci "sartoriali" per scelte appropriate su modalità, meccanismi e strumenti adatti a combinare risorse per la cultura e filiere di sviluppo locale (finanziarie, progettuali, attori, capacità e competenze);
- anticipazione, nei processi di programmazione, degli approfondimenti sulle implicazioni operative, sulla definizione degli strumenti attuativi, sulle scelte gestionali, organizzative e di governance.

#### *Alcune declinazioni per gli investimenti in cultura alle distinte scale e tipologie di territori*

L'intervento in cultura nelle **aree urbane** può innervare le strategie di rigenerazione e di sviluppo urbano per città di ogni dimensione e rango (città metropolitane, città medie, altri sistemi urbani)<sup>40</sup>. Pur nella significativa varietà che patrimonio e filiera culturale possono assumere nei diversi contesti urbani e tra le macro-aree del Paese<sup>41</sup>, l'integrazione tra diversi settori disciplinari e pratiche di valorizzazione del patrimonio culturale e di promozione della cultura<sup>42</sup> nelle strategie e nei processi di rigenerazione urbana può costituire un fattore decisivo per rafforzare l'intero sistema urbano<sup>43</sup>. Tuttavia, come la discussione al Tavolo ha mostrato, per le città la cultura è spazio ideale per la promozione della coesione sociale: per sperimentare misure, approcci e modalità di intervento rivolte all'inclusione di gruppi svantaggiati, per favorire la partecipazione delle comunità residenti, per sollecitare la disponibilità di spazi e di nuove occasioni per forme di cittadinanza attiva e consapevole

---

valere sulla fonte comunitaria ). Considerato che le strategie multisettoriali sostenute dall'OP5 potranno avvalersi del corredo tematico e della copertura finanziaria in dotazione agli OP 1-4 (vedi sopra, cap. 5), ne consegue che il settore culturale potrà essere interessato dalla combinazione di diversi tipi di intervento su diversi OP (es. misure per le imprese della filiera culturale e creativa sub OP1).

<sup>40</sup> Con riferimento alle strategie di sviluppo urbano sostenibile, un discreto numero di programmi regionali 2014-2020 ha previsto investimenti nei settori della cultura (e del turismo).

<sup>41</sup> Dai grandi hub culturali, attrattori di livello nazionale e internazionale presenti nelle città metropolitane e nelle grandi città d'arte, alla più minuta geometria di infrastrutture e servizi culturali (musei, aree archeologiche, luoghi dello spettacolo, biblioteche, archivi, centri e istituzioni culturali, ecc.) presenti in tutte le aree urbane (città medie, centri e borghi storici).

<sup>42</sup> Tipicamente rivolti alla creazione di infrastrutture e servizi culturali, a sostenerne il funzionamento attraverso diverse formule organizzative e soluzioni gestionali (reti e sistemi di beni e servizi culturali, spazi aggregativi di produzione culturale, distretti tecnologici e cluster produttivi di filiera ecc.).

<sup>43</sup> Anche polarizzando significative istanze di sviluppo, come nell'esperienza delle Capitali Europee della Cultura (al tavolo è stato presentato il caso di Matera), e di altre esperienze promosse a livello nazionale (Capitali Italiane della Cultura, Contratti Istituzionali di Sviluppo, vd. [contributo MiBACT-PON Cultura](#)) e locale (es. Progetto Strategico Borghi, vd. [contributo Regione Calabria](#)).

(al riguardo anche attraverso opportune sinergie con l'OP4)<sup>44</sup>. La cultura è, infatti, un vettore importante nell'attivazione di nuovi valori e funzioni sociali associati a spazi e luoghi abbandonati o non adeguatamente utilizzati - in aree periferiche o comunque marginali - da restituire all'uso collettivo e partecipato dalla comunità attraverso progetti non solo di recupero/restauro del bene, capaci anche di riconoscere, mettere in comune, e valorizzare le identità, le storie, e i racconti dei/sui luoghi<sup>45</sup>.

Diffuso e pressoché unanime anche il richiamo all'opportunità di sostegno e di rafforzamento dei settori produttivi culturali e creativi (SCC)<sup>46</sup> che nelle città possono trovare spazi favorevoli di crescita, di integrazione e di consolidamento, concorrendo alla nascita di ecosistemi funzionali alle nuove economie urbane<sup>47</sup>. In questa prospettiva vanno incoraggiate nuove geometrie partenariali, promuovendo piattaforme e spazi di collaborazione tra imprese (di settore, innovative, tecnologiche, digitali), anche favorendo pratiche di co-progettazione con le stesse istituzioni culturali<sup>48</sup>, gli attori della ricerca e della formazione e la comunità<sup>49</sup>. Per tutta questa componente è ritenuto strategico valorizzare le opportune sinergie con l'OP1.

Le **aree interne o altri sistemi territoriali specializzati** alla scala sovracomunale/subregionale<sup>50</sup>, costituiscono già un fertile terreno di pratica per progetti di sviluppo a base culturale.

Nell'esperienza della SNAI la valorizzazione del patrimonio culturale nella sua più complessa e completa accezione (beni, paesaggio, capitale culturale immateriale) rappresenta uno dei possibili pilastri di sviluppo produttivo, inclusivo, ambientale e di cittadinanza, per contrastare fenomeni di spopolamento, e, al contempo, migliorare la qualità della vita delle comunità locali e rafforzare l'attrattività, anche turistica<sup>51</sup>. In questo tipo di territori il progetto strategico deve puntare sull'intera filiera culturale (patrimonio, paesaggio, tradizioni e saperi locali), in integrazione con altre risorse, come quelle naturalistiche e ambientali (valorizzando le opportunità offerte dall'OP2), e le vocazioni socio-economiche e produttive del territorio (come la filiera dello sviluppo rurale e le produzioni artigianali tipiche e di qualità)<sup>52</sup>.

E' anche necessario consolidare e sostenere l'applicazione di forme flessibili e strumenti sostenibili per la gestione del patrimonio culturale dei beni capillarmente diffusi in questi territori, di attività e servizi culturali che favoriscono dinamiche partecipative locali e costruiscono valori di comunità<sup>53</sup>, importanti

---

<sup>44</sup> Ad esempio introducendo funzioni e attività innovative nei contenitori culturali, intervenendo sulle modalità di gestione delle reti dei luoghi della cultura urbani in relazione agli ottimali sistemi di fruizione, qualificando le competenze degli operatori del settore, ecc.

<sup>45</sup> Tra i contributi partenariali convergenti su questi temi: [ACT-PON Metro](#), [Regione Toscana](#), [Regione Puglia](#), [Regione Umbria](#), [Regione Campania](#).

<sup>46</sup> Temi richiamati con riferimento all'OP5 e all'OP1 in diversi contributi del partenariato istituzionale (ACT-PON Metro, Regione Lombardia su OP1, Regione Toscana, MiBACT-PON Cultura e Sviluppo) ed economico-sociale ([Alleanza Cooperative Italiane](#), CoopCulture su OP1, [AGIS](#)).

<sup>47</sup> Anche prospettando "sistemi di impresa diffusa" ([contributo Confartigianato Imprese](#)).

<sup>48</sup> Verso la nozione di "impresa culturale pubblica" ([contributo Federculture](#)).

<sup>49</sup> Si vedano ad es. le esperienze dei Laboratori Aperti in Emilia Romagna.

<sup>50</sup> Come ad es. i Sistemi Ambientali e Culturali attivati in Puglia nel 2007-2013 che rappresentano aggregazioni territoriali per progetti di valorizzazione delle risorse culturali, paesaggistiche e naturalistiche a fini di sviluppo e di accrescimento dell'attrattività turistica territoriale (vedi il [contributo Regione Puglia](#)).

<sup>51</sup> Quasi tutte le strategie delle Aree Interne, approvate e in corso di attuazione, prevedono linee di intervento per la valorizzazione delle risorse naturali e culturali e l'attrattività turistica dei rispettivi territori.

<sup>52</sup> Si veda in particolare il [contributo del MiPAF](#).

<sup>53</sup> Come l'esperienza delle "Community Library" realizzata in Puglia nel 2014-2020 (contributo Puglia, cit.).

per vivificare le aree periferiche e più interne del Paese<sup>54</sup>. Le misure da mettere in campo devono promuovere un'effettiva aggregazione tra beni, istituzioni culturali e attori locali, e favorire una solida integrazione tra questi e i sistemi di impresa diffusa in una logica di animazione di prossimità, nell'ottica di accompagnare passaggi delicati e fragili in questi contesti, come quello generazionale (botteghe, mestieri e altre attività legate alle tradizioni locali, ecc.), innovando e ammodernando processi produttivi attraverso il consolidamento del tessuto locale<sup>55</sup>.

## 5. Specificità nel Mezzogiorno

Molte questioni e opportunità per lo sviluppo sociale, economico e ambientale di aree territoriali circoscritte presentano tratti e fabbisogni comuni sull'intero territorio nazionale.

Tuttavia, a uno sguardo più attento, lo scenario si differenzia nel Mezzogiorno per due motivi di fondo che, seppure contrastanti, segnalano la particolare necessità di avvicinare le politiche ai cittadini, fare sentire protagonisti e responsabilizzate le comunità e sostenere meglio trasformazioni più incisive delle realtà locali.

Rispetto alle ampie necessità della macro area, avanzamenti anche in aree molto circoscritte (quartieri disagiati, aree fragili, piccoli sistemi funzionali) sono più alla portata dell'azione di policy (con maggiore targeting e concentrazione in periferie delle città, in aree marginali, per gruppi vulnerabili) tipica delle politiche di coesione e possono dimostrare che le trasformazioni sono possibili.

Le amministrazioni regionali versano mediamente in uno stato di maggiore affaticamento, anche perché devono sostenere i più grandi (proceduralmente complessi) programmi della coesione e sono meno in grado di sostenere da sole i processi di sviluppo locale.

Anche nel Mezzogiorno è utile adottare i progetti del territorio 2014-2020 come base per il futuro, ma è indispensabile riconoscere che si parte da una geografia diversificata (anche all'interno delle regioni) con casi puntuali di realtà dinamiche dotate di visione e maggiore capacità attuativa, e di molte altre realtà in sensibile ritardo, talora per la lunghezza/farraginosità delle procedure che precedono l'attuazione definite dal livello regionale e/o nazionale. Pertanto, nel Mezzogiorno, proprio per il rilievo dell'impatto potenziale che possono avere le iniziative a base locale è indispensabile fare presto passi in avanti e scegliere modalità omogenee tra le realtà regionali così da poter anche usufruire meglio del supporto tecnico centrale che potrà essere previsto.

In particolare, sul lato procedurale – organizzativo appare necessario:

- semplificare/adattare procedure e strumenti nel rispetto della necessaria tenuta amministrativa, ma senza eccessive differenziazioni tra realtà territoriali;
- rafforzare o costruire strutture dedicate e permanenti regionali di sostegno e coordinamento (es. Sardegna) sia per il supporto agli EELL, sia per l'animazione del partenariato locale;
- recuperare arretratezze su strumenti ordinari, ad esempio: gli uffici di piano sociale sono fragili in molte aree; pochi i Piani urbani per la mobilità sostenibile definiti (ad eccezione della Puglia);

---

<sup>54</sup> Il riferimento va in particolare alle cooperative e alle fondazioni di comunità, ai partenariati speciali pubblico-privati (PSPP ex art. 151 Codice Appalti) (cfr. [contributo Alleanza Cooperative Italiane](#), e le due testimonianze, presentate al Tavolo, rispettivamente [sull'applicazione del PSPP](#) e sulla [cooperativa di comunità Scheria in Calabria](#) ).

<sup>55</sup> Vd. [contributo di ConfCommercio Imprese per l'Italia](#).

nessuno dei Piani strategici per le città metropolitane pur resi obbligatori dalla norma istitutiva<sup>56</sup> è stato adottato nelle 7 CM del Mezzogiorno<sup>57</sup>.

Inoltre per un precoce aggiornamento/definizione dei contenuti delle strategie territoriali e (ri)mobilizzazione dei partenariati locali, è utile prendere in considerazione:

- ambiti di intervento che hanno rendimenti potenziali elevati e dove la progettualità condivisa può fare la differenza anche con iniziative circoscritte spazialmente: (i) servizi ai cittadini, socio-assistenziali e educativi, digitali, ed ambientali; (ii) servizi di comunità in contrasto all'emarginazione sociale e spaziale;
- investimenti su cui si possono stabilire alleanze operative e/o cognitive con chi sta più avanti (fuori e dentro l'area Mezzogiorno) e capitalizzare su esperienze: investimenti per (i) il miglioramento della qualità ambientale da potenziare nelle città e da tutelare e valorizzare nelle aree interne; (ii) cultura da riconsiderare a tutto campo, con aspettative consapevoli e realistiche.

## 6. Come declinare continuità, evoluzione, innovazione

### a. Aggiornare e rinnovare le Strategie Territoriali (ST): tempi e modalità

Tra il 2015 e il 2018, per i progetti territoriali della programmazione in corso sono state definite e approvate circa 100 strategie territoriali per città e sistemi urbani e avviati percorsi di costruzione di strategie nelle 72 Aree Interne perimetrate (di cui, a ottobre 2019, 45 con strategia approvata) corredate da piani di interventi che stanno guidando gli investimenti della programmazione in corso. A quanto risulta dalle analisi svolte e soprattutto da quanto condiviso dagli attori del Tavolo<sup>58</sup>, la gran parte di tali strategie interpretano le finalità ed incorporano già le caratteristiche richieste dall'art. 23 della proposta del RDC 2021-2027, ovvero: (i) l'area geografica interessata; (ii) l'analisi delle esigenze di sviluppo e delle potenzialità dell'area; (iii) la descrizione dell'approccio integrato per dare risposta alle esigenze di sviluppo individuate e per realizzare le potenzialità; (iv) la descrizione del coinvolgimento dei partner alla preparazione e all'attuazione della strategia<sup>59</sup>.

La grande maggioranza delle ST 2014-2020 nella fase di preparazione includeva, quale parte integrante, l'elenco delle operazioni cui fornire sostegno. Inoltre, molte erano caratterizzate da ulteriori elementi qualificanti, quali: un piano finanziario; la descrizione dei sistemi di management, monitoraggio e valutazione; l'individuazione dei target di risultato.

Ferma restando la necessità di confermare o modificare le scelte dei territori target da parte dei soggetti responsabili dei Programmi, e le esigenze di evoluzione e adeguamento delle Strategie anche alla luce dell'esperienza in corso, il Tavolo ha espresso consenso unanime nel costruire le condizioni affinché le amministrazioni e coalizioni locali possano al più presto aggiornarle e, laddove

---

<sup>56</sup> La legge n. 56 del 2014.

<sup>57</sup> Anche se Bari risulta più avanti nel percorso.

<sup>58</sup> Oltre a [Matera](#), [Bologna](#), Bari, [l'Alto-Sangro](#) chiamati a fornire al Tavolo contributi diretti sull'esperienza realizzata, anche da quanto condiviso dagli altri soggetti partecipanti al Tavolo.

<sup>59</sup> Si vedano ad esempio i Documenti Strategici ed i Piani Operativi elaborati dalle [città per il PON Metro](#).

necessario, adeguarle ai requisiti posti dai nuovi Regolamenti per una pronta adozione da parte delle AdG ad inizio o comunque nel corso del 2021<sup>60</sup>.

Nel condurre tale processo, emerge una chiara esigenza di alleggerimento degli oneri amministrativi e di semplificazione delle procedure per la definizione di cornice, la progettazione di dettaglio e l'attuazione delle strategie territoriali, tra cui: (i) la riduzione dei passaggi amministrativi richiesti per l'elaborazione e adozione delle ST; (ii) la semplificazione di redazione, approvazione e aggiornamento degli strumenti di accordo attuativi che declinano i singoli interventi e i relativi piani finanziari; (iii) la semplificazione nei sistemi di gestione e controllo (SIGECO) che regolano le funzioni delegate operative, gestionali e amministrative dei Comuni nel loro ruolo di beneficiari o organismi intermedi dei Programmi Operativi.

In tale contesto, è emerso come utile orientamento la formulazione di un'ipotesi di percorso comune, da approfondire in particolare con le Regioni che saranno le principali titolari delle scelte sugli Strumenti territoriali che, coerentemente con quanto da loro stesse proposto al Tavolo, parte dall'impegno a procedere all'identificazione delle coalizioni locali da sostenere e all'aggiornamento delle ST già nel corso del 2020, in parallelo alla definizione dei Programmi Operativi – anche valorizzando laddove siano concrete ed operative, le connessioni tra ST e la vigente pianificazione ordinaria anche d'area o di settore<sup>61</sup>. Si tratta di un proposito ambizioso, ma indispensabile per costruire una relazione virtuosa tra Programmi e ST<sup>62</sup> in modo non solo da comprimere le tempistiche attuative, ma soprattutto per evitare che quanto i Programmi possono finanziare (tipologie di intervento e/o criteri di selezione dei progetti) non corrisponda a quanto i territori e le strategie abbiano definito come necessario, elemento sovente sottolineato come problematico nel corso dei lavori del Tavolo. Elementi stilizzati su tale ipotesi di percorso sono articolati nel capitolo 7.

## b. Il ruolo del partenariato locale

Se è utile semplificare i percorsi, procedendo ove opportuno ad aggiornare quanto prima strategie esistenti o già impostate, rimane centrale il contributo del partenariato locale non solo per coadiuvare concretamente i Comuni nella preparazione/aggiornamento delle strategie, ma anche per dare prospettive di stabilità, e quindi di realizzazione effettiva, alle scelte operate dalla comunità di riferimento. Un ruolo incisivo del partenariato e della comunità locale nel partecipare alle scelte e seguirle nel tempo è quindi anche una garanzia di stabilità dell'azione.

---

<sup>60</sup> Come già richiamato, nel percorso di accordo preliminare nel trilatero sulla parte rilevante del RDC definito nel dicembre 2019 si prevede un'integrazione (amendment) all'art. 23 particolarmente abilitante in tal senso: *“ Territorial strategies shall be drawn up under the responsibility of the relevant urban, local or other territorial authorities or bodies. Existing strategic documents concerning the covered areas may be used for territorial strategies”*.

<sup>61</sup> Oltre ai Piani strategici della Città Metropolitana richiamati, ad esempio, da Bologna e Bari nel corso del confronto, sono citati nei contributi trasmessi dalla Regioni alcuni piani generali e settoriali come ulteriore riferimento per l'OP5, tra cui il Piano per lo Sviluppo della Costa in Toscana, Piani per la Cultura (Puglia e Città Metropolitana di Venezia), la Strategia Regionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici ed il relativo Piano di azione della Sardegna.

<sup>62</sup> Una forte indicazione in tal senso giunge da un'ulteriore integrazione all' art. 23 nel citato Testo di accordo preliminare per il RDC del dicembre 2019 laddove si definisce che: *“When preparing territorial strategies, the authorities referred to in paragraph 2 shall cooperate with relevant managing authorities, in order to determine the scope of operations to be supported under the relevant programme”*.

E' quindi necessario (ri)attivare il partenariato locale<sup>63</sup>. L'impostazione regolamentare, infatti, fa propria la convinzione che le strategie locali siano un esercizio di azione collettiva in grado di comporre interessi parziali in una visione di alleanza di comunità verso obiettivi condivisi, ancorché circoscritti. Comporre gli interessi della comunità e considerare quali progetti siano utili e praticabili non è solo una richiesta retorica e, anche se si tratta solo di aggiornare e affinare un'impostazione già presente, ciò richiede tempo ed energie diffuse che possono essere mobilitate con esiti costruttivi solo se il percorso proposto non è formale, ma sostanziale.

Sulla rilevanza di rafforzare le pratiche partenariali lungo tutto il ciclo definitorio e attuativo delle strategie territoriali si esprime anche l'Allegato D e certamente il Tavolo ha espresso adesione convinta al principio. Tuttavia non vi è dubbio che sia indispensabile uno sforzo costruttivo più diffuso, ancorché da adattare alle diverse realtà e perimetrazioni delle aree target. Pur nella diversità necessaria, in diversi contributi si suggerisce come elemento caratterizzante la creazione di uno spazio di confronto e la costruzione di visione partecipata, assistito anche da risorse umane dedicate. Ciò è stato rilevato come cruciale in territori fragili.

Inoltre, è stato suggerito che gli obiettivi delle pratiche partenariali locali dovrebbero poter evolvere verso maggiori ambizioni anche in considerazione delle soddisfacenti esperienze di co-design e gestione collaborativa dei beni comuni realizzate in alcune città italiane e europee.

### c. Preparare un portafoglio di interventi di rapida attuazione: alcune ipotesi di lavoro

La nota e cruciale questione dei lunghi tempi di progettazione, affidamento e realizzazione degli interventi – in particolare per opere infrastrutturali in ogni settore e di ogni dimensione finanziaria – si è riproposta con forza nel confronto partenariale. E' però evidente che – pur sentito in modo più accentuato a livello locale – il problema non riguarda solo i Comuni, ma amministrazioni dello Stato di ogni ordine e grado responsabili di investimenti pubblici, anche se si presenta in misura differente tra le diverse aree del Paese.

Per i progetti territoriali, sono emerse proposte operative per anticipare i tempi della progettazione e attuazione 2021-2027, anche in virtù del fatto che gli interventi selezionati ed in corso di attuazione del 2014-2020 appaiono in larga misura sovrapponibili a quelli potenzialmente selezionabili per il futuro e quindi è pensabile finanziare o accelerare la progettazione di ulteriori interventi che facciano da "ponte" tra i due cicli di programmazione<sup>64</sup>. Pertanto, è stato suggerito che le amministrazioni nazionali/regionali ed i territori potrebbero individuare, nel prossimo anno, un portafoglio di progetti maturi e interventi più avanzati da inserire nelle Strategie e da mandare rapidamente in attuazione nel prossimo ciclo, attraverso le seguenti modalità (proposte anche dalle Regioni, e che possono anche essere combinate):

- (i) il ricorso a piani stralcio di interventi da approvare prima della lista completa delle operazioni da finanziare nelle ST. In tal senso, è di interesse una specifica proposta delle Regioni per stabilire in sede di negoziato la possibilità di inserire "progetti strategici" negli

---

<sup>63</sup> Accanto ai principi generali sulla pratica partenariale, va notato che il documento di strategia territoriale deve contenere una sezione che descriva come i partner sono stati coinvolti nell'impostazione e attuazione della strategia (art. 23 - d proposta RDC).

<sup>64</sup> Documento del Coordinamento delle Regioni sull'OP5, [cit.](#)



Assi del Programma operativo (PO) affinché siano approvati insieme al PO evitando così iter selettivi successivi e che potrebbero essere definiti e selezionati con procedure negoziali anticipate al 2020<sup>65</sup>;

- (ii) un più diffuso ricorso a fondi rotativi di progettazione, a regia regionale o nazionale, destinati agli enti locali per progettazione e preparazione di gare per opere pubbliche. Diversi fondi sono già attivi<sup>66</sup>, ed altri di più recente istituzione/finanziamento e con attività da avviare<sup>67</sup>. I fondi sono configurati in diverso modo (ad esempio, per regole di accesso e dotazione finanziaria, e per differenti combinazioni tra rotatività, credito, fondo perduto e anticipazione), ma l'individuazione di buone pratiche, della relativa strumentazione operativa, amministrativa e finanziaria potrà nel primo semestre del 2020 creare le basi per un più efficace funzionamento e diffusione in regioni che ne sono sprovviste;
- (iii) utilizzare l'occasione offerta dalla fase di verifica sullo stato attuativo della programmazione del Fondo sviluppo e coesione (FSC) (prevista dall' art 44. del DI "Crescita" 2019) come un volano ulteriore per il 2021-2027. Le operazioni a valere su FSC ancora in via di attivazione o avviate ma scomponibili (si pensi ad esempio alle opere incluse nei Patti per città e regioni), raccolte, riclassificate e riconciliate con i 5 OP, se rilevanti potrebbero essere ammesse alla spesa dei Programmi 2021-2027 fin dall'avvio del nuovo ciclo<sup>68</sup> (nel rispetto ovviamente del periodo di spesa rilevante e garantendo meccanismi di restituzione ai medesimi territori delle risorse liberate).

#### d. L'importanza dei servizi a cittadini e comunità con il supporto plurifondo FESR/FSE+

Il confronto sviluppato ed i contributi ricevuti concordano – rafforzandole – con le indicazioni preliminari dell'Allegato D che individua come target prioritari delle strategie le periferie urbane, le aree marginali, le fasce più deboli della popolazione.

Anche per tale motivo, è stato unanime il consenso sulla **necessaria integrazione del Fondo Sociale Europeo (FSE plus nel 2021-2027) negli interventi per lo sviluppo territoriale locale**. Per il miglioramento della qualità della vita nei territori, è infatti decisivo incorporare nelle Strategie Territoriali interventi sui servizi e altre iniziative immateriali che il Fondo sostiene in varie forme, anche attraverso la co-progettazione con il terzo settore e l'approccio dell'innovazione sociale.

---

<sup>65</sup> Documento del Coordinamento delle Regioni sull'OP5, [cit.](#)

<sup>66</sup> Toscana, Friuli VG e quelli del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Di particolare rilievo per la dotazione finanziaria e interesse per gli alti livelli di domanda è quello istituito nel 2016 dalla Regione Campania con risorse (40 milioni di euro) del Programma Operativo Complementare (POC) 2014-2020.

<sup>67</sup> Diversi sono inseriti nella lista di interventi in diversi POC, Patti per lo sviluppo di Regioni e Città Metropolitane del Mezzogiorno, ad es. Abruzzo, Puglia, Calabria, Molise e città di Bari. E' opportuno segnalare che la Cabina di Regia del Fondo sviluppo e coesione (03/2019) ha previsto il finanziamento di due Fondi di progettazione per interventi di mitigazione del dissesto idrogeologico e del settore idrico che pure, in particolare per il dissesto, potrebbero interessare gli enti locali impegnati nel PO5. Ulteriori risorse per la progettazione sono infine state stanziare nella Legge di Stabilità 2020 per diverse annualità con una regia del Ministero dell'Interno.

<sup>68</sup> Documento del Coordinamento delle Regioni sull'OP5, [cit.](#)



La sperimentazione di utilizzo diretto da parte degli enti locali del FSE e di risorse nazionali per il sostegno ai servizi<sup>69</sup> si è peraltro consolidata in misura significativa nel 2014-2020 e il Tavolo ha mostrato un chiaro orientamento in direzione della sua prosecuzione e, soprattutto, ampliamento<sup>70</sup>. Infatti, mentre alcuni programmi nazionali hanno coinvolto in misura equilibrata e trasversale tutti i territori e le amministrazioni comunali sul territorio nazionale (es. il PON Metro, la SNAI, ma anche – pur con mirate strategie di settore – i PON Inclusione e Legalità), a livello regionale l’utilizzo del FSE per progetti territoriali, in particolare urbani, è stato limitato ad alcune realtà e programmi<sup>71</sup>, mentre altre hanno optato per soprassedere alle chiare indicazioni in tal senso dell’Accordo di Partenariato 2014-2020. Bisognerà in futuro, anche su impulso della CE e favorendo un coinvolgimento diretto della DG EMPL, garantire che in tutte le regioni che lo contemplino nei loro programmi, i territori protagonisti dell’OP5 possano elaborare strategie realmente integrate per ampliare e migliorare i servizi alla cittadinanza.

#### e. Sostenere le capacità: in quali territori e con che priorità e modalità?

La necessità di sostenere la capacità amministrativa dei territori impegnati nella redazione ed implementazione delle strategie territoriali è stata richiamata con gran forza dai partner. Tale esigenza è particolarmente sentita per le Aree Interne<sup>72</sup> ed in generale per i Comuni piccoli e piccolissimi che non possiedono strutture organizzative e tecniche per far fronte alle sfide attuative degli investimenti.

Dietro questo richiamo generale e condiviso, sono emersi anche aspetti più specifici relativi, da un lato, alla necessità di una migliore e più diffusa conoscenza sui contenuti, regole e procedure in tutte le fasi del ciclo di vita di una ST che non crei interruzioni dovute a incertezze sul cosa fare, come e quando, e dall’altro, alla necessità di disporre di sostegno operativo in fase di realizzazione.

Le modalità per sostenere la capacità amministrativa e tecnica delle AdG impegnate nel supporto ai territori beneficiari impegnati nel disegnare e attuare le ST, per come emerse dal Tavolo sono riferibili sostanzialmente a due modelli, non alternativi, basati sull’ottimizzazione di energie esistenti o comunque su un utilizzo più mirato dell’assistenza tecnica attivabile dalle AdG:

- 1) il primo modello rinvia a forme di networking e condivisione delle pratiche tra amministrazioni al fine di favorire la valorizzazione del capitale umano-expertise disponibile e la messa in comune delle conoscenze acquisite<sup>73</sup>;
- 2) il secondo modello guarda alla costituzione di “centri unici” di programmazione e supporto tecnico a livello regionale (non solo quindi dell’AdG) in un’organizzazione stabile in grado di coordinare strategie, dare sostegno a casi specifici ed integrare indicazioni e azioni afferenti a diversi settori dell’amministrazione<sup>74</sup>.

---

<sup>69</sup> Ad esempio, il Piano di azione coesione per i Servizi di cura (PNSCIA) avviato nel 2013 nelle quattro regioni del Mezzogiorno ex-Convergenza.

<sup>70</sup> Come evidenziato nell’esperienza del [PON Metro](#)

<sup>71</sup> Tra cui spiccano per impegno in fase di programmazione Sardegna, Lombardia, Emilia-Romagna, Campania, Calabria e Sicilia.

<sup>72</sup> A titolo esemplificativo si rinvia al contributo dell’[Abruzzo](#).

<sup>73</sup> Come nel caso della Regione [Toscana](#).

<sup>74</sup> E’ il caso di Emilia-Romagna, Lombardia, Umbria, nonché della Cabina di Regia della Programmazione Unitaria in Sardegna.

Per alcuni compiti ed esigenze di natura trasversale o per situazioni amministrativamente più fragili, è stata però evocata con forza la complementare necessità di:

- 3) predisporre o continuare azioni di coordinamento e supporto nazionali non episodiche dedicate a fornire modelli e standard organizzativi (es. utilizzo consapevole di indicatori, organizzazione del monitoraggio adeguata a rispettare le regole condivise, ecc.) e che, soprattutto nelle situazioni più fragili-affaticate, possano sostenere le autorità locali per accompagnarle nei processi deliberativi (ad es. gestione del partenariato locale, costruzione graduale della ST in termini di obiettivi e identificazione di progettualità) o nei compiti che richiedono specifiche capacità tecnico-amministrative (ad es. livelli di progettazione avanzati e gestione di gare ed affidamenti, e in generale dell'attuazione e del monitoraggio).

## **7. La definizione degli strumenti nazionali per lo sviluppo territoriale (art. 22 RDC): ipotesi di percorso e inquadramento comune**

Negli interventi per lo sviluppo locale integrato il tema delle relazioni tra i vari attori rilevanti e dei loro impegni reciproci per la definizione e realizzazione di strategie territoriali è solo parzialmente esplicitato nelle proposte regolamentari (RDC e FESR) per il ciclo 2021-2027. La sequenza dei percorsi partenariali e amministrativi per l'identificazione di coalizioni territoriali e definizione delle strategie locali, nonché la struttura e il contenuto degli atti formali e l'organizzazione operativa da collegare al finanziamento e attuazione delle ST, rimangono quindi da definire a cura dello Stato Membro (e delle AdG).

Sebbene ciò non costituisca una novità, nel corso dei lavori del Tavolo si è rappresentato come l'esperienza maturata su più cicli di programmazione, con percorsi assai differenziati disegnati dalle diverse AdG, abbia avuto disparità di esito significative. Si è pertanto condiviso di pervenire, per quanto possibile, a una intesa sulle caratteristiche salienti delle fasi di processo e di governance allo scopo di definire un quadro di riferimento unitario in cui possano trovare risposta sia (a) l'esigenza di semplificazione procedurale e di contenimento delle tempistiche amministrative, e sia (b) le differenti richieste di certezza, adeguatezza e compatibilità reciproche su contenuti, strumenti e tempistiche esecutive provenienti dai diversi attori coinvolti.

E' evidente che esistono differenze tra tipi di territori e coalizioni che non solo caratterizzano diversamente i contenuti di merito delle strategie, ma che possono richiedere inquadramenti non del tutto omogenei nel dettaglio. Tuttavia, vi sono punti di snodo e tematiche essenziali per cui è utile mantenere riferimenti comuni. A tale scopo è stato prospettato che il lavoro impostato nelle discussioni del Tavolo possa proseguire in una sede tecnica in cui concordare in tempi brevi, sulla base delle più utili esperienze realizzate, un modello di riferimento condiviso sia per il processo da seguire e sia per i contenuti e funzionamento dello strumento attuativo.

Per quanto riguarda il percorso da seguire alcuni elementi comuni da considerare, pur da approfondire e adattare, sono già stati evidenziati nel corso dei lavori del Tavolo:

- Individuazione dei territori, coalizioni e ST da sostenere da parte di ciascun Programma, per la gran parte (numerosità e tipologie) durante la prima formulazione del Programma stesso. Ciò implica definire le modalità e tempistiche di individuazione dei territori target e una celere (ri)attivazione dei partenariati locali, la definizione di come impostare e seguire i lavori

partenariali locali, l'individuazione delle modalità organizzative per seguire definizione/aggiornamento delle ST e il tipo di primo output da ottenere per alimentare alcune scelte sostanziali da includere nel programma.

- Individuazione della forma di presidio stabile per l'accompagnamento e il supporto agli attori locali responsabili delle ST e delle iniziative di supporto alle coalizioni territoriali per questioni trasversali o per le situazioni amministrativamente più fragili.
- Definizione delle modalità e tempistiche di approvazione formale delle ST, della identificazione delle operazioni da finanziare e dell'accertamento della loro ammissibilità di spesa.
- Definizione delle modalità e tempistiche per la formalizzazione degli atti attuativi delle ST (redazione dei contenuti specifici dell'accordo attuativo ed eventuale formalizzazione della delega a OI ove utile e necessario).

Per quanto riguarda lo strumento attuativo da utilizzare, appare utile lavorare in sede tecnica attorno alla forma di un "ITI rafforzato", intendendosi con questo un atto che contenga alcuni elementi salienti tali da renderlo il più possibile completo e da non lasciare incertezze attuative o di distribuzione di responsabilità. Si tratterebbe quindi di considerare un atto che:

- Espliciti (come nell'ITI previsto dalla proposta regolamentare) quali assi/priorità di un programma finanziano la ST e per quali importi.
- Contenga l'elenco delle operazioni da finanziare (richiamando eventuali sottoinsiemi già in attuazione come piani stralcio) e disciplini le modalità per il suo aggiornamento o integrazione.
- Per ciascuna o gruppi omogenei di operazioni preveda chiaramente modalità e risorse per la progettazione (ove necessario).
- Definisca responsabilità, modalità e tempistiche per la realizzazione delle operazioni e per tutti gli adempimenti connessi al rispetto del SI.GE.CO di riferimento.
- Definisca responsabilità e risorse per il monitoraggio dell'attuazione della ST secondo gli standard che ne consentano piena visibilità e corretta alimentazione informativa nel sistema di monitoraggio nazionale.
- Definisca modalità e risorse di supporto alla coalizione territoriale per attività di informazione al territorio, supporto ai beneficiari, presidio partenariale in corso di attuazione e valutazione.

Fermo restando che rimane necessaria un'istruttoria in sede tecnica che specifichi meglio gli elementi di contenuto da considerare e le possibili variazioni per tenere conto delle diverse tipologie di coalizioni e ST, dal punto di vista formale i contributi al Tavolo (in particolare il contributo delle Regioni) hanno segnalato l'opportunità di fare riferimento per la natura formale dell'atto alle tipologie di strumenti di programmazione negoziata già in uso e sperimentati, sia di carattere nazionale e sia regionali.

Ovviamente, va ribadito che l'auspicabile conclusione in tempi brevi di una condivisa istruttoria tecnica sulle caratteristiche e funzioni salienti dello strumento attuativo non pregiudica in alcun modo l'avvio immediato del confronto partenariale territoriale e dell'impostazione della programmazione collegata all'OP5 nel merito sostanziale, sulla base dei numerosi elementi strategici, di pratiche utili e di attenzione operativa già condivisi dal Tavolo. Anzi, proprio un tempestivo avvio delle attività di merito potrà da un lato garantire che i molti spunti emersi dal confronto non si disperdano e dall'altro riconoscere le ulteriori questioni e opportunità da considerare nei casi concreti.

## Appendice 1. Strategie Macro-regionali e Cooperazione Territoriale Europea per l'OP5

### **a. Le priorità identificate dalle Strategie Macro-regionali per l'Obiettivo di Policy 5**

Le Strategie Macro-Regionali (SMR) europee costituiscono uno strumento di cooperazione, anche politica, per promuovere una progettazione strategica comune tra i Paesi e territori che fanno parte di una determinata area geografica funzionale, da attuare attraverso interventi coerenti e coordinati di fondi diversi, tra cui i fondi della politica di coesione.

La politica di coesione sarà chiamata nel periodo di programmazione 2021-2027 a rafforzare il proprio supporto alle strategie macro-regionali e di bacino, visto che la proposta di Regolamento Disposizioni Comuni (COM(2018) 375 final) all'art. 17(3) (vi); (d) (vi) e la proposta di Regolamento FESR (COM(2018) 372 final) all'art. 2(3.b) aprono formalmente alla possibilità che i programmi dell'obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita" supportino la cooperazione, anche nell'ambito di Strategie macro-regionali. Lo stesso Consiglio europeo<sup>75</sup> ha esortato i Paesi e le regioni partecipanti alle strategie macro-regionali a lavorare per una presa in conto delle priorità delle strategie macro-regionali nella programmazione 2021-2027.

L'Italia partecipa a due strategie macro-regionali e a un'iniziativa:

- La Strategia europea per la Regione Adriatico-ionica (EUSAIR) coinvolge 8 Paesi (Italia, Grecia, Slovenia, Croazia, Serbia, Montenegro, Bosnia-Erzegovina, Albania). Per l'Italia le Regioni e Province autonome interessate sono: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Marche, Molise, Puglia, Provincia Autonoma di Bolzano, Provincia Autonoma di Trento, Sicilia, Umbria, Veneto. Il Piano di Azione per l'attuazione di EUSAIR prevede 4 Pilastri (1. Crescita Blu, 2. Connettere la Regione, 3. Qualità ambientale e 4. Turismo sostenibile) e due aspetti trasversali: ricerca, innovazione e sviluppo delle PMI; Capacity building e comunicazione.
- La Strategia europea per la Regione Alpina (EUSALP) coinvolge 5 Stati membri dell'UE (Austria, Francia, Germania, Slovenia e Italia) e due paesi non membri (Liechtenstein e Svizzera). Per l'Italia le Regioni e le Province autonome interessate sono: Lombardia, Liguria, Valle d'Aosta, Piemonte Veneto, Friuli Venezia Giulia, Provincia Autonoma di Bolzano, Provincia Autonoma di Trento. Il Piano di Azione della Strategia è imperniato su tre Aree tematiche (Crescita e innovazione, Mobilità e Connettività, Ambiente ed Energia).
- L'iniziativa WestMED riunisce Algeria, Francia, Italia, Libia, Malta, Mauritania, Marocco, Portogallo, Spagna e Tunisia; e coinvolge tutte le Regioni italiane. Ha l'obiettivo di rafforzare le relazioni tra i paesi partner nel Mediterraneo occidentale, per sostenere lo sviluppo di una crescita blu, migliorare gli standard di vita e difendere dall'inquinamento il mar Mediterraneo.

Alla luce di questo impulso politico-regolamentare, le strategie macro-regionali e l'iniziativa di WestMED hanno avviato un processo di selezione delle priorità strategiche su cui concentrare l'azione di raccordo (es. allineamento tematico; criteri di premialità; bandi targettizzati; budget dedicato) con i programmi di mainstream e della cooperazione territoriale (embedding) nella programmazione 2021-2027.

Relativamente all'obiettivo di Policy 5, nella tabella seguente si evidenziano, per obiettivo specifico, le tematiche prioritarie identificate dalle strategie macro-regionali e dall'iniziativa WestMED per

---

<sup>75</sup> Conclusioni del Consiglio sull'attuazione delle strategie macroregionali dell'UE, COM (2019) 21 final.

l'embedding nella programmazione 2021-2027, con l'indicazione dei rispettivi campi d'intervento di cui all'Allegato I della proposta di Regolamento sulle Disposizioni Comuni 2021-2027<sup>76</sup>.

<b>OB. SPECIFICI</b>	<b>TEMATICHE PRIORITARIE EUSAIR</b>	<b>CAMPI DI INTERVENTO (suggeriti)</b>
e2)	Valorizzazione sostenibile, preservazione e promozione degli <i>asset</i> naturali e culturali come fattori di crescita del turismo nella regione Adriatico-ionica anche attraverso investimenti a favore dell'industria culturale e creativa e la promozione della mobilità sostenibile	075; 129; 130; 133; 135
	Sviluppo di itinerari turistici tematici basati sull'eredità culturale e naturale della Regione Adriatico-ionica.	
<b>OB. SPECIFICI</b>	<b>TEMATICHE PRIORITARIE EUSALP</b>	<b>CAMPI DI INTERVENTO (suggeriti)</b>
e1); e2)	Sensibilizzare alla dimensione storica, economica e sociale della regione alpina come crocevia nel cuore dell'Europa	128; 129; 130; 133; 135
	Migliorare il dialogo sociale e favorire il coinvolgimento dei cittadini attraverso diversi strumenti	
	Favorire l'approccio <i>smart villages</i>	129; 130; 136
<b>OB. SPECIFICI</b>	<b>TEMATICHE PRIORITARIE WestMED</b>	<b>CAMPI DI INTERVENTO (suggeriti)</b>
e2)	Sviluppo di prodotti e servizi turistici quali itinerari naturali, culturali e storici; turismo nautico e di crociera; porti sostenibili, pescaturismo; patrimonio culturale della pesca e pesca ricreativa.	128; 129; 130; 133; 135
	Collegamento tra attrattori del mare e dell'entroterra (eno-gastronomia, cultura, sport, ecc.)	

### ***b. La Cooperazione Territoriale Europea come opportunità per il raggiungimento degli obiettivi dell'OP5***

La Cooperazione Territoriale Europea (CTE/Interreg) consiste nell'individuazione congiunta e nella condivisione di soluzioni per promuovere lo sviluppo e la rimozione degli ostacoli che si frappongono alla crescita di comunità territoriali separate da confini nazionali.

Le accresciute opportunità di cooperazione offerte dal prossimo quadro regolamentare per il 2021-2027 consentono di dare concretezza a un approccio alla programmazione, basato sul raccordo e sulla ricerca di ogni possibile sinergia e complementarietà tra programmi CTE e mainstream, che ponga al centro un uso più efficace ed efficiente delle risorse in un'ottica di sviluppo territoriale. Altrettanto importante sarà mettere a punto strategie attuative e meccanismi di coordinamento (in materia di criteri di selezione, attuazione, monitoraggio, valutazione, comunicazione, capitalizzazione, ecc.) scaturi da

<sup>76</sup> Per un approfondimento sull'embedding delle strategie macro-regionali si veda la presentazione al Tavolo di partenariato del documento: "Embedding le priorità delle strategie macroregionali e dell'Iniziativa WestMED nella programmazione FESR 2021-2027".

eccessive complessità, per realizzare forme di cooperazione funzionali alla crescita di valore nei territori oggetto degli interventi.

I progetti di CTE possono incorporare alcuni degli elementi tipici degli strumenti territoriali integrati, quali ad esempio la perimetrazione territoriale e l'aderenza a bisogni differenziati, l'elaborazione di strategie integrate e di lungo termine, l'attivazione di processi partecipativi favorendo allo stesso tempo il focus locale e l'apertura transnazionale. In ambito urbano e territoriale è stato realizzato già un buon numero di esperienze concrete legate sia agli strumenti di governance partecipata a scala urbana e locale, alla mobilità urbana sostenibile. Inoltre, relativamente al tema della valorizzazione del patrimonio culturale (culturale e naturale) e del turismo, il contributo della CTE è particolarmente significativo.

Un aspetto non secondario cui la CTE può contribuire è rappresentato dall'innalzamento della qualità delle coalizioni locali. Le Regioni e Province Autonome sottolineano l'importanza di favorire una gestione il più possibile integrata ed efficiente dei fondi CTE e "mainstreaming" (POR/PON), a monte, già in fase di programmazione e a valle, rispetto ai cittadini e agli stakeholder (promozione di un approccio di comunicazione integrato con la CTE). Le azioni che sono state concretamente supportate dalla CTE e ritenute più rilevanti dalle Regioni riguardano la valorizzazione del patrimonio culturale - anche tramite la digitalizzazione - con attenzione al patrimonio minore e ai sistemi di produzione locale e ai posti di lavoro radicati sui territori; il rafforzamento del ruolo delle industrie culturali e creative nei processi di innovazione sociale e di costruzione di nuovi modelli di business nel turismo; l'elaborazione di piani di azione e linee guida per il potenziamento degli itinerari culturali e turistici; lo sviluppo innovativo delle sinergie tra patrimonio storico, culturale e naturalistico in territori che condividono la stessa identità; la realizzazione di pacchetti turistici con il coinvolgimento diretto delle comunità locali; l'omogeneizzazione degli standard di accoglienza turistica; la competitività e sostenibilità delle infrastrutture turistiche, a partire dai porti; l'impatto del turismo sul territorio e le comunità e la gestione dei fenomeni di overtourism<sup>77</sup>.

<b>OBIETTIVI SPECIFICI E TEMI PRIORITARI</b>	<b>VALORE AGGIUNTO della CTE E CONTRIBUTI AL MAINSTREAM</b>	<b>CAMPI DI INTERVENTO</b>
<b>OS e1</b> <b>SVILUPPO INTEGRATO URBANO</b>	Adozione di strumenti territoriali quali ITI, CLLD, strumenti nazionali e strumenti giuridici quali i GECT	Potenzialmente tutti gli ambiti di intervento
<b>OS e2</b> <b>SVILUPPO TERRITORIALE INTEGRATO</b>	Adozione di strumenti territoriali quali ITI, CLLD, strumenti nazionali e strumenti giuridici quali i GECT	Potenzialmente tutti gli ambiti di intervento

<sup>77</sup> Per un approfondimento sul contributo della CTE ai programmi mainstream si veda la Presentazione al Tavolo de documento " IL VALORE AGGIUNTO DELLA COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA AI TAVOLI DI CONFRONTO PER LA DEFINIZIONE DELL'ACCORDO DI PARTENARIATO".



## Appendice 2. Caratteristiche e numeri del percorso partenariale

I lavori del Tavolo dedicato all'Obiettivo di Policy 5 *Un'Europa più vicina ai cittadini*, che promuove lo sviluppo territoriale locale sostenibile e integrato nelle zone urbane, rurali e costiere, si sono articolati secondo un'agenda che ha messo i territori al centro del confronto.

In analogia con gli altri Obiettivi di Policy il percorso di confronto partenariale si è sviluppato a partire dall'incontro plenario di lancio (27 mar 2019) e in successivi cinque incontri che si sono tenuti tra maggio e ottobre 2019, seguiti da due incontri, trasversali ai cinque Tavoli (focus sul Mezzogiorno e Plenaria conclusiva della prima fase di confronto partenariale).

Dopo aver affrontato in termini complessivi la proposta regolamentare per il prossimo ciclo e le sue implicazioni tecniche nella prima riunione (28 maggio 2019), le successive sessioni si sono concentrate sui diversi tipi di territori oggetto degli interventi: le aree metropolitane e le città medie (18 giugno 2019), e le aree interne (16 luglio 2019). Nei due incontri successivi si sono focalizzati i temi della governance degli strumenti territoriali (24 settembre 2019), e fornite prime sintesi ed analisi degli esiti del Tavolo (3 ottobre 2019).

A stimolare la discussione, su invito del gruppo di coordinamento del Tavolo che ha curato la preparazione di ciascun incontro animando un continuo confronto tra le Amministrazioni coinvolte anche attraverso riunioni dedicate, vi sono stati contributi di città del Sud e del Nord su esperienze in corso, di coordinatori e sindaci delle Aree Interne, di operatori culturali e realtà del terzo settore impegnati in esperienze per lo sviluppo socioculturale in piccoli centri e periferie urbane marginali. Le Regioni e l'ANCI hanno costantemente alimentato il confronto con contributi costruttivi. Si è manifestato un significativo livello di partecipazione da parte del partenariato sociale ed economico, consapevole che gli strumenti territoriali proposti dal regolamento riservano uno spazio anche per i partner non istituzionali nell'incidere sulle scelte. Gli ultimi incontri, inoltre, sono stati arricchiti dalla presenza ai lavori, in qualità di osservatori, dei rappresentanti dei Servizi della Commissione Europea per una prima riflessione congiunta su fabbisogni e priorità a partire dalle indicazioni formulate nell'"Allegato D" più volte richiamato nel documento.

La partecipazione del partenariato istituzionale ed economico sociale è stata possibile attraverso due modalità principali:

- intervenendo agli incontri calendarizzati del Tavolo in presenza (partecipazione diretta) o a distanza attraverso il canale youtube attivato dall'Agenzia per la Coesione Territoriale (disponibile sia diretta streaming sia in modalità differita);
- curando la predisposizione di contributi in forma scritta formalmente inoltrati per essere resi disponibili su spazio cloud aperto, accessibile dal portale OpenCoesione, dove è archiviata tutta la documentazione prodotta dai Tavoli (Agende, presentazioni varie, altri documenti circolati)<sup>78</sup>.

La natura fortemente trasversale del Tavolo 5 ha favorito una numerosa e assidua partecipazione (cfr. figura 1): sul complesso delle cinque riunioni hanno presenziato 102 organizzazioni in prevalenza afferenti la componente istituzionale (Amministrazioni centrali, regionali, enti locali, altri enti, per il 64%).

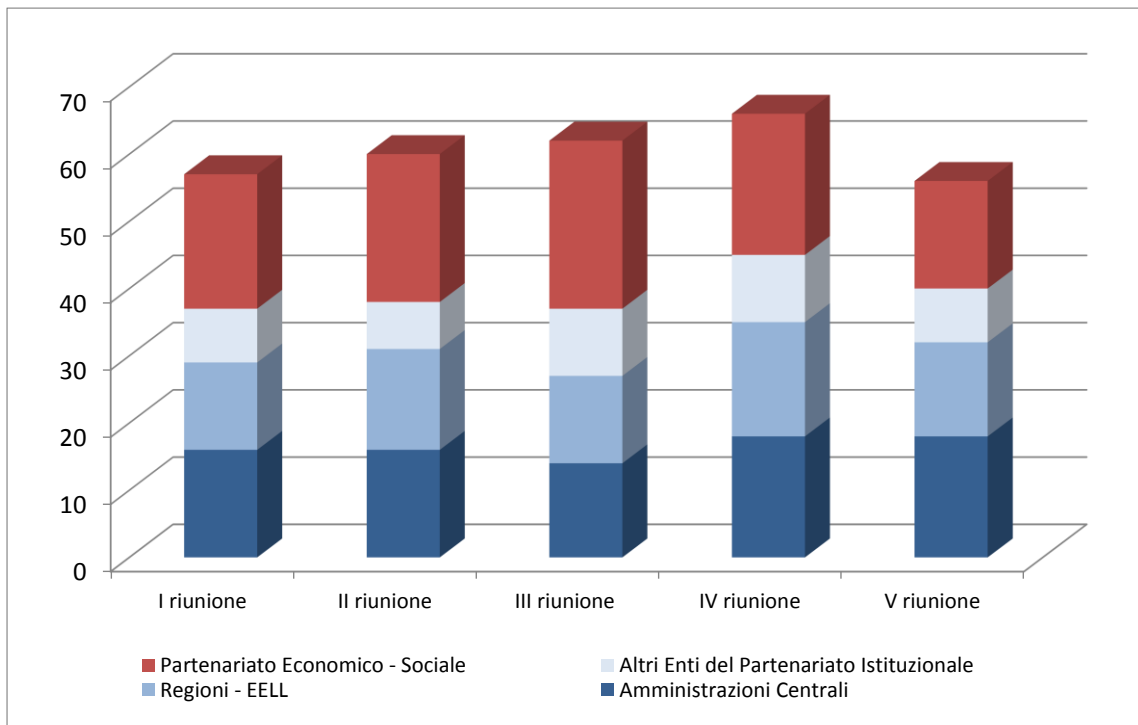
---

<sup>78</sup> [https://opencoesione.gov.it/it/lavori\\_preparatori\\_2021\\_2027/](https://opencoesione.gov.it/it/lavori_preparatori_2021_2027/)



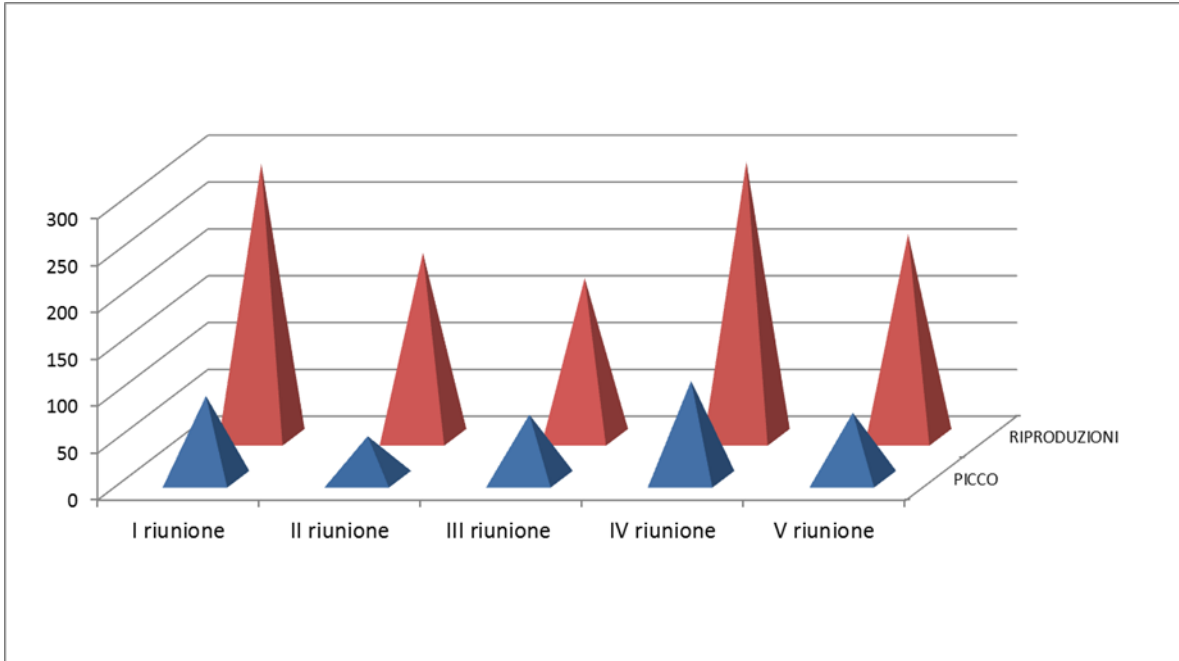
La frequenza delle presenze in sala è stata consistente, con una media per riunione di 125 referenti per le diverse organizzazioni.

Figura 1. Tavolo 5 - La partecipazione per tipologia di organizzazione ai cinque incontri (n. organizzazioni)



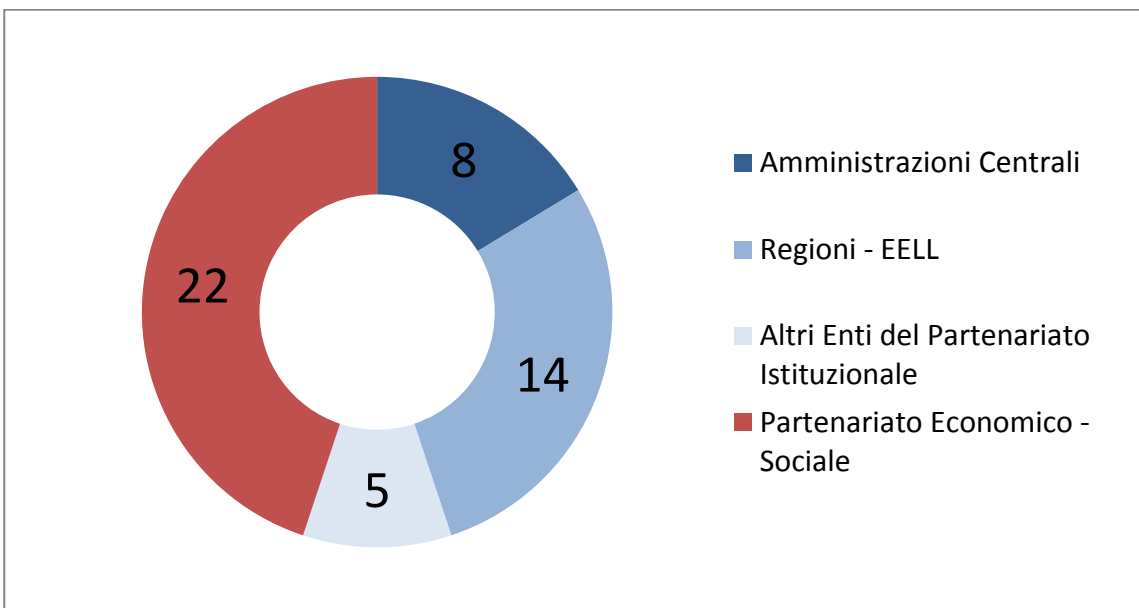
Alla componente di presenze in sala, durante lo svolgimento dei tavoli si è aggiunta la partecipazione a distanza (cfr. figura 2): 76 gli spettatori collegati mediamente alla diretta in streaming, mentre in media sono 234 le riproduzioni degli incontri in momenti differiti, per un totale di 1.170 riproduzioni sui 5 incontri.

Figura 2. Tavolo 5 - La partecipazione a distanza (n. collegamenti in streaming e riproduzioni in differita)



I contenuti scritti pervenuti dal partenariato rappresentano una fonte qualificata e utile al fine di individuare il sistema di posizionamento, priorità e criticità rilevante per il partenariato. Le organizzazioni che hanno inviato contributi dedicati all'OP5 sono complessivamente 49 con una distribuzione sostanzialmente paritetica tra soggetti del partenariato istituzionale e di quello economico sociale (cfr. figura 3).

Figura 3. Tavolo 5 - La partecipazione mediante contributi scritti (n. organizzazioni)



A seguire è riportato l'elenco delle organizzazioni partecipanti alle riunioni e dei partner che hanno fornito contributi scritti.

<b>Tipologia Ente</b>	<b>Denominazione Ente</b>	<b>Ha partecipato agli incontri</b>	<b>Ha inviato contributi scritti</b>
Amministrazione Centrale	Agenzia del Demanio	X	X
Amministrazione Centrale	Agenzia per la Coesione Territoriale	X	X (PON Metro)
Amministrazione Centrale	Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	X	
Amministrazione Centrale	Ministero della Giustizia	X	
Amministrazione Centrale	Ministero della Salute	X	
Amministrazione Centrale	Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	X	
Amministrazione Centrale	Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	X	
Amministrazione Centrale	Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali	X	
Amministrazione Centrale	Ministero dell'Economia e delle Finanze	X	
Amministrazione Centrale	Ministero dell'Interno	X	X
Amministrazione Centrale	Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	X	
Amministrazione Centrale	Ministero dello sviluppo economico	X	
Amministrazione Centrale	Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo	X	X
Amministrazione Centrale	Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Affari Regionali ed Autonomie	X	
Amministrazione Centrale	Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica	X	X
Amministrazione Centrale	Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche di Coesione (DPCOE)	X	
Amministrazione Centrale	Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le pari opportunità	X	
Amministrazione Centrale	Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della protezione civile	X	X
Amministrazione Centrale	Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Politiche Giovanili e il Servizio Civile Universale	X	X
Amministrazione Centrale	Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Politiche europee	X	
Amministrazione Centrale	Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la funzione pubblica	X	

Amministrazione Centrale	Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche della famiglia	X	
Amministrazione Regionale	Regione Abruzzo	X	X
Amministrazione Regionale	Regione Basilicata	X	X (contr. congiunto con RER)
Amministrazione Regionale	Regione Calabria	X	X
Amministrazione Regionale	Regione Campania	X	X
Amministrazione Regionale	Regione Emilia-Romagna	X	X (1 contr. congiunto con Basilicata e 1 contributo per coordinamento Regioni - CTE)
Amministrazione Regionale	Regione Friuli-Venezia Giulia	X	
Amministrazione Regionale	Regione Lazio	X	
Amministrazione Regionale	Regione Lombardia	X	X
Amministrazione Regionale	Regione Marche	X	
Amministrazione Regionale	Regione Piemonte	X	
Amministrazione Regionale	Regione Puglia	X	X
Amministrazione Regionale	Regione Sardegna	X	X
Amministrazione Regionale	Regione Toscana	X	X
Amministrazione Regionale	Regione Umbria	X	X
Amministrazione Regionale	Regione Veneto	X	X
Ente locale	Area Interna Basso Sangro – Trigno	X	
Ente locale	Città Metropolitana di Bari	X	
Ente locale	Città Metropolitana di Bologna	X	
Ente locale	Città Metropolitana di Roma	X	
Ente locale	Città Metropolitana di Milano	X	
Ente locale	Città Metropolitana di Venezia		X
Ente locale	Comune di Adrano	X	
Ente locale	Comune di Bologna	X	
Ente locale	Comune di Faenza	X	
Ente locale	Comune di Firenze	X	
Ente locale	Comune di Frontone	X	
Ente locale	Comune di Milano	X	
Ente locale	Comune di Roma-Roma Capitale	X	
Ente locale	Comune di Venezia	X	
Ente locale	Provincia Autonoma di Trento		X
Ente locale	Unione della Romagna Faentina	X	X
Ente locale	Unione Montana Appennino Reggiano	X	
Partenariato istituzionale (per)	Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa (Invitalia)	X	

Partenariato istituzionale	Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA)	X	X
Partenariato istituzionale	Agenzia nazionale politiche attive del lavoro (ANPAL)	X	
Partenariato istituzionale	Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI)	X	X
Partenariato istituzionale	Autorità di Sistema Portuale del Mar Ionio – Porto di Taranto	X	
Partenariato istituzionale	Conferenza delle Regioni e delle Provincie Autonome	X	
Partenariato istituzionale	Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA)	X	
Partenariato istituzionale	Coordinamento tecnico Regioni - Tecnostruttura	X	
Partenariato istituzionale	Ente Nazionale per il Microcredito	X	X
Partenariato istituzionale	Fondazione Scuola dei Beni e delle Attività Culturali	X	X
Partenariato istituzionale	Istituto Nazionale di Statistica	X	
Partenariato istituzionale	Istituto per la Finanza e l'Economia Locale	X	
Partenariato istituzionale (per)	Sogesid	X	
Partenariato istituzionale	Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani (UNCHEM)		X
Partenariato istituzionale	Unione Province d'Italia (UPI)	X	
Partenariato economico-sociale	Alleanza Cooperative Italiane	X	X
Partenariato economico-sociale	Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASVIS)	X	X
Partenariato economico-sociale	Associazione Bancaria Italiana		X
Partenariato economico-sociale	Associazione degli Enti Previdenziali Privati	X	
Partenariato economico-sociale	Associazione Generale Cooperative Italiane	X	
Partenariato economico-sociale	Associazione Generale Italiana dello Spettacolo	X	X
Partenariato economico-sociale	Associazione italiana di valutazione	X	X
Partenariato economico-sociale	Associazione Nazionale Costruttori Edili	X	X
Partenariato economico-sociale	Assoconsult - Confindustria	X	X
Partenariato economico-sociale	Azienda Consorziale Servizi Municipalizzati	X	X
Partenariato economico-sociale	Comitato di coordinamento nazionale Distretti Turistici	X	
Partenariato economico-sociale	Confcommercio		X
Partenariato economico-sociale	Confederazione degli Esercenti Attività Commerciali e Turistiche	X	X
Partenariato economico-sociale	Confederazione Generale dell'artigianato Italiano	X	

Partenariato economico-sociale	Confederazione Generale dell'industria italiana	X	X
Partenariato economico-sociale	Confederazione Generale Italiana del Lavoro	X	
Partenariato economico-sociale	Confederazione Generale Sindacati Autonomi dei Lavoratori	X	X
Partenariato economico-sociale	Confederazione Italiana dei Trasporti e della Logistica	X	X
Partenariato economico-sociale	Confederazione Italiana Libere Professioni	X	
Partenariato economico-sociale	Confederazione Italiana Sindacati Autonomi Lavoratori	X	X
Partenariato economico-sociale	Confederazione Italiana Sindacato Lavoratori	X	
Partenariato economico-sociale	Confederazione Italiana Unione Professioni Intellettuali	X	
Partenariato economico-sociale	Confederazione Libere Associazioni Artigiane Italiane	X	
Partenariato economico-sociale	Confederazione Nazionale Artigianato	X	X
Partenariato economico-sociale	Confederazione Nazionale Coltivatori Diretti	X	
Partenariato economico-sociale	Confederazione Nazionale Quadri Direttivi e Dirigenti Funzione Pubblica	X	
Partenariato economico-sociale	Conferenza Generale Italiana delle Imprese delle Attività Professionali e del Lavoro Autonomo	X	
Partenariato economico-sociale	Consiglio Nazionale Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori	X	
Partenariato economico-sociale	Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro	X	X
Partenariato economico-sociale	DISTRETTO TURISMO RURALE "Le Terre di Aristeo"		X
Partenariato economico-sociale	Federazioni Servizi Pubblici Cultura Turismo, Sport, Tempo Libero (Federculture)	X	X
Partenariato economico-sociale	Federterziario	X	
Partenariato economico-sociale	Federturismo		X
Partenariato economico-sociale	Fondazione Etica	X	
Partenariato economico-sociale	Forum Disuguaglianze e Diversità	X	X
Partenariato economico-sociale	Forum Terzo Settore	X	
Partenariato economico-sociale	Istituto Nazionale di Urbanistica	X	X
Partenariato economico-sociale	Società Cooperativa Culture	X	
Partenariato economico-sociale	Unione Generale del Lavoro	X	
Partenariato economico-sociale	Unione Italiana del Lavoro	X	X
Partenariato economico-sociale	Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura	X	X