

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche di Coesione
**Confronto Partenariale per la definizione degli elementi della programmazione
del ciclo di politica di coesione 2021-2027**

Territorio e sostenibilità nel ciclo di programmazione 2021-2027

Documento unitario della delegazione INU che partecipa ai lavori
Luglio 2019

Composizione del Gruppo di lavoro: Franco Marini (Coordinatore), Alessandro Bruni, Gianluca Cristoforetti, Mauro D'Incecco, Carlo Gasparrini, Francesco Musco, Simone Ombuen, Rosario Pavia, Luigi Pingitore, Iginio Rossi, Luca Trepiedi, Silvia Viviani, Angioletta Voghera.

I delegati hanno partecipato alle riunioni di avvio di tutti e cinque i tavoli partenariali attivati, e in data 10 giugno si è svolta una riunione di coordinamento del Gruppo di lavoro, confrontando questioni e riflessioni evidenziate nelle prime attività. Ne è emerso l'intendimento di redigere il presente documento unitario dell'INU, con lo scopo di:

1. porre in luce alcuni aspetti salienti su cui l'Istituto vuol chiamare l'attenzione in sede di lavori di partenariato,
2. consentire ai diversi rappresentanti di specificare più dettagliati aspetti in relazione ai temi dibattuti in ogni singolo tavolo;
3. trovare i nessi con le attività di affiancamento e collaborazione tecnico-scientifica stabilita all'interno del piano operativo con l'Agenzia per la Coesione Territoriale mirate a due obiettivi principali:

- da un lato, contribuire a "territorializzare" le politiche di coesione attraverso strumenti efficaci di supporto, al fine di individuare una efficace e necessaria saldatura tra la programmazione economica e la pianificazione territoriale;
- dall'altro, dotare gli strumenti di pianificazione ordinaria di componenti strategiche che permettano alla pianificazione di essere uno strumento di supporto attivo alle politiche di coesione.

Il presente documento contiene valutazioni e proposte di carattere generale sulla politica di coesione 2021-2027, per cui non è presentato secondo lo schema proposto dal DPCoe. Schema che sarà utilizzato per i contributi dell'INU relativi ai singoli tavoli.

ANALISI DI CONTESTO¹

Una recentissima indagine condotta dal Consiglio Nazionale degli Architetti P.P.C. e dal CRESME evidenzia cinque nodi complessi che segnano il nostro Paese e lo pongono di fronte a una pesante sfida:

- Il Mondo vive un ciclo di innovazione tecnologica dirompente che produce salti di scala nella dotatione e nella qualità del capitale fisso edilizio e infrastrutturale che determina squilibri competitivi

¹ Questo paragrafo è una sintesi delle premesse di un documento che la Rete delle Professioni Tecniche lo scorso 25 giugno ha presentato in audizione alla Commissione VIII, Ambiente e Territorio, della Camera dei Deputati.

tra paesi e territori che investono in innovazione tecnologica e quelli che non investono in misura adeguata;

- l'intero pianeta è chiamato ad affrontare i rischi di un drammatico cambiamento climatico che esaspera lo stress a cui la natura è in grado di sottoporre i territori, le città, la popolazione ed il capitale fisso edilizio e infrastrutturale;
- l'Italia è segnata da un ciclo di investimenti in capitale fisso territoriale che è andato contraendosi pesantemente e oggi mostra, soprattutto in alcuni ambiti, drammatici segni di obsolescenza destinati ulteriormente a peggiorare nei prossimi anni;
- in questo quadro, il ciclo economico del nostro Paese è caratterizzato da una enorme debolezza, misurabile con la perdita di valore del PIL, dalla riduzione degli investimenti, da una struttura amministrativa che non sembra essere in grado di reggere le sfide della competizione, da profondi squilibri sociali e territoriali;
- infine l'Italia ha avviato un ciclo demografico caratterizzato dalla perdita di popolazione, dall'invecchiamento, dalla riduzione della fascia di persone in età lavorativa, da un radicale modificarsi della struttura della famiglia e dei suoi componenti. Questa evoluzione demografica mette a rischio il tradizionale rapporto tra capitale fisso edilizio e famiglia, ridisegnandone i flussi e i rapporti, e le forme di accumulazione e utilizzo del risparmio delle famiglie.

Il comune sentire di larga parte della classe politica è che il perdurare della crisi economica in generale e del comparto delle costruzioni in particolare, sia effetto della normale ciclicità del mercato, aggravata dall'eccesso di burocrazia e dall'eccesso di tassazione. Dalle nostre ricerche, e dalle analisi del CRESME, emerge invece un'altra tesi: la crisi economica e la dinamica del comparto delle costruzioni è strutturale, dovuta in parte alla grande produzione edilizia degli ultimi decenni (sono oltre 3 milioni le abitazioni inutilizzate), ma soprattutto ad una società che ha cambiato e cambia nella sua struttura socio-economica (in termini demografici, di mobilità, di ricchezza procapite, di variazioni di classi di età) e che, per permettere ai territori e alle città di esprimere le potenzialità che le mutate condizioni richiedono, è indispensabile adottare un diverso approccio rispetto al recente passato.

Le esperienze internazionali relative alle Capitali Verdi Europee e agli Ecoquartier più innovativi testimoniano che i grandi motori del nuovo sviluppo urbano sono essenzialmente due:

- la capacità dei luoghi di produrre lavoro (e quindi benessere) attraverso l'efficienza del sistema Paese in termini di infrastrutture adeguate, innovazione e cultura;
- la capacità dei luoghi di esprimere un'alta qualità alla vita delle persone, in termini di qualità della residenza e dello spazio urbano che deve saper rispondere alla domanda di paesaggio di qualità, di sicurezza e resilienza.

Da ciò nasce la convinzione che una nuova stagione che persegua una efficace e corretta evoluzione e gestione di sviluppo sostenibile dei nostri territori debba avere l'obiettivo di strutturare iniziative che permettano di ricondurre alla persona le regole e le dinamiche legate alle città e ai territori, ritenendo che la qualità dello spazio in cui si svolgono le nostre vite sia di primaria importanza e in grado di generare economia e cultura.

Occorre evidenziare, inoltre, che l'esperienza dei precedenti cicli di programmazione, nonché i dati storici sull'andamento della spesa storica negli investimenti pubblici, dimostrano purtroppo l'incompatibilità tra i tempi (che si stendono su base almeno pluriennale) tipicamente occorrenti alla formazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica e i processi (ciclici) della programmazione comunitaria, quest'ultimi basati su archi temporali settennali e sulla regola di riconoscimento dell'ammissibilità delle spese (regola "n + 3"). In altri termini, definire strategie a impatto territoriale che producano politiche pubbliche di investimento, renderle efficaci dal punto di vista pianificatorio, attivare/implementare azioni di programmazione ordinaria (a livello locale Documento Unico di Programmazione e Piano Triennale delle Opere pubbliche), realizzare gli interventi e certificare le spese nell'arco di un decennio (7 anni + 3) appare previsione poco praticabile, a meno che non si decida di avere enti beneficiari delle risorse comunitarie solo quelli che promuovono proposte conformi agli strumenti di pianificazione. Se, dunque, la finalità generale primaria è quella

di accorciare le distanze tra la dimensioni della programmazione e della pianificazione (fino a renderle coerenti, conseguenti ed efficaci tra loro) appare praticabile l'opportunità di selezione degli interventi che diano garanzie effettive di essere portati a termine, **partendo da "operazioni portanti" pubbliche già programmate, su cui poter costruire strategie di rigenerazione e innovazione urbana allargate**, coerenti con gli obiettivi del ciclo '21-'27 e, in ragione di ciò, creando le condizioni per individuare i territori "elegibili" ai Fondi strutturali. Condizione fondamentale di questa modalità attuativa sono le risorse già programmate da vincolare e "rimettere in circolo" (quindi addizionali e non sostitutive) all'interno delle stesse strategie prima richiamate e che potrebbero avere un respiro più lungo potendo andare oltre il "recinto stretto" appunto dei 7 anni + 3 di spesa dei Fondi europei.

INDICAZIONI DI POLICY

1. **Recupero e messa in coerenza dei Documenti strategici elaborati ai vari livelli amministrativi.** Occorre fugare l'idea che il prossimo ciclo di programmazione ci chieda di reinventare da capo lo sviluppo del territorio. La programmazione 2021-2027 rappresenta una occasione da non perdere per **rimettere in linea la gran messe di documenti strategici**² prodotti ai diversi livelli (nazionale, regionale, urbano) di cui il Paese si è dotato, e che dovrebbero trovare la opportuna sede di coordinamento nel PNR. Tali documenti, a vario stato di definizione e implementazione, soffrono di problemi di settorialità e di inefficacia nell'attivazione degli investimenti, nonché in vari casi si sovrappongono e contraddicono tra loro. È necessario un **Quadro Conoscitivo di sfondo Condiviso**, costruibile a partire dai documenti esistenti e dal Country Report Italia 2019 della Commissione Europea, e di una **Strategia Nazionale Unitaria** producibile all'intersezione fra i documenti strategici e i temi unificanti proposti da DPCoe [convergenza delle politiche], che individui le proposte di priorità e di attestazione di risorse da negoziare con la Commissione.
2. **Promuovere e potenziare le reti di città.** Il programma di ricerca EU ESPON Compass ha riconosciuto lo sviluppo policentrico come uno dei principali obiettivi politici in tutte le regioni analizzate. Per l'Italia sono state individuate le seguenti sfide:
 - la suburbanizzazione è un problema significativo in particolare nelle aree urbane più grandi;
 - manca uno sviluppo territoriale equilibrato nei casi in cui il sistema di controllo dell'uso del suolo non funziona in modo adeguato;
 - nelle realtà territoriali con insediamenti dispersi e scarsa accessibilità vi è mancanza di massa critica nelle dimensioni territoriali e nella popolazione urbana.La varietà di ecosistemi, di paesaggi e di forme insediative del territorio italiano rappresenta un capitale riconosciuto a livello internazionale, così come i caratteri delle nostre trasformazioni insediative sono un caso di studio per la comunità scientifica mondiale. In particolare l'evoluzione dei distretti industriali in cluster produttivi e l'aumento del ruolo del turismo nell'economia, supportati dalla *platform economy*, stanno portando al **consolidamento dei reticolari insediativi attorno ai corridoi infrastrutturali e alle grandi interfacce logistiche** (porti, aeroporti). Le infrastrutture materiali e immateriali, che possono essere portate al di fuori del Patto di Stabilità e Crescita, tendono così a

² Solo per rimanere a livello nazionale si ricordano, non esaustivamente: Strategia Nazionale per la Biodiversità, Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, Strategia Nazionale per lo Sviluppo Urbano Sostenibile, Piano Nazionale di Adattamento al Cambiamento Climatico, Strategia Energetica Nazionale, Piano nazionale Integrato Energia e Clima, Piano d'Azione Italiano per l'Efficienza Energetica, Connnettere l'Italia – Piano Nazionale per le infrastrutture di trasporto e logistica, Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica, Piano Nazionale Mobilità Sostenibile, Piano Nazionale Aeroporti, Piano Nazionale Ciclovie, Piano Nazionale di Edilizia Abitativa, Strategia Nazionale per le Aree Interne, Strategia nazionale sul GNL, Strategia Nazionale di Inclusione e Diversità, Strategia Nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione, Strategia Italiana per la Banda Ultralarga, Strategia Nazionale di Industria 4.0, Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente, Strategia Nazionale per la riduzione del rischio, Strategia Nazionale per la trasformazione digitale della pubblica amministrazione, Strategia Nazionale per la Bioeconomia, Strategia Nazionale delle Green Community, Strategia Nazionale di inclusione dei Rom e Sinti, Strategia Nazionale per l'OCM Ortofrutta, Piano Nazionale di Prevenzione dello Spreco Alimentare, Piano Nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico il ripristino e la tutela della risorsa ambientale, Piano Nazionale contro il dissesto idrogeologico, per la messa in sicurezza del territorio e per opere di prevenzione del rischio, Piano Nazionale Anticorruzione.

divenire i perni sia delle strategie di sviluppo che le strutture portanti attorno alle quali poter perseguire gli obiettivi di sostenibilità e coesione territoriale economica e sociale. **Territori pertinenti** e **Aree urbane funzionali**, con le loro caratteristiche e punti di forza e debolezza, e **dotazioni infrastrutturali** andranno quindi opportunamente e contestualmente considerati per **promuovere e consolidare le reti di città**, anche in considerazione dell'elevato impatto degli obiettivi di decarbonizzazione, che riguardano essenzialmente mobilità ed efficienza energetica del patrimonio edilizio.

3. **Integrare le politiche di coesione e le politiche nazionali per la città.** Le città si propongono come caposaldi dell'economia della conoscenza e dell'informazione, con un importante ruolo di terza missione delle università come catalizzatore dei milieù locali per le attività di ricerca e innovazione. Per dare sostegno alle economie urbane e dei servizi occorre **riconoscere alle città un distinguibile ruolo** nel ciclo 2021-2027, e promuovere una più elevata integrazione fra le politiche di sviluppo e coesione e le politiche nazionali e locali, in particolare fra lo Sviluppo Urbano Sostenibile e le politiche per le periferie e le aree urbane. In particolare occorre prevedere la **Complementarietà** fra le risorse della programmazione 2021-2027 e le risorse ordinarie [es. Fondo Infrastrutture, PUMS, porti], in considerazione degli ambiziosi obiettivi in materia di energia e clima assunti dall'Unione nel documento Europa 2030.
4. **Un Documento Strategico-territoriale per le Regioni.** La “dimensione territoriale della politica di coesione”, già introdotta nell’attuale ciclo dei fondi comunitari, è rafforzata nella programmazione 2021-2027. L’art.22 della proposta di Regolamento generale (intitolato “Sviluppo territoriale integrato”) afferma che *“lo Stato membro sostiene lo sviluppo territoriale integrato mediante strategie di sviluppo territoriale e locale.”* Il tema della **integrazione** richiama il territorio sia come contesto, per la capacità della spazializzazione di costruire relazioni vivificanti fra i soggetti chiamati alla cooperazione, sia perché **la gran parte delle risorse disponibili nelle zone a più elevato ritardo di sviluppo sono di natura territoriale** (ecosistema, paesaggio, patrimonio culturale e storico-artistico, enogastronomia, ecc.). Il tema della spazializzazione delle politiche di sviluppo è quindi centrale, e deve portare ad individuare sia strategie territoriali di scala superiore, sia strategie locali di scala adeguata ai fenomeni di trasformazione in corso (riferimento alle città metropolitane, ai Territori Snodo, all’intercomunalità, alle FUA delle città medie, alle Aree Interne, ai Contratti di Fiume, di Costa e di Paesaggio). In particolare appare opportuno che le regioni provvedano alla redazione di un **Documento Strategico Territoriale** (DST) regionale, a partire dalla Strategia Nazionale Unitaria e dalle strategie e dai piani di settore regionali, per dare supporto alla costruzione di **Piani d’Azione Territoriali Locali** che consentano di differenziare le politiche di sviluppo e coesione sulla base delle specificità e delle risorse locali e che facilitino la definizione delle strategie delle amministrazioni locali. Una “visione” di medio periodo, finalizzata a utilizzare efficacemente le risorse comunitarie destinate alla città, al territorio e all’ambiente. La redazione del DST può in particolare risolvere la conflittualità con la pianificazione di settore e dare certezza di risorse e di tempi di programmazione e attuazione ai Piani d’Azione.
5. **La necessità di una visione-strategia territoriale per le città e gli enti locali.** A loro volta le città e le autorità locali, come per altro richiesto dalla stessa UE nell’art. 23 della proposta di Regolamento generale, dovranno **assumere un ruolo di primo piano** nella definizione delle proprie strategie territoriali, che, secondo l’INU non si dovranno limitare alla corretta ed efficace spesa delle risorse previste nell’obiettivo strategico 5 (che prevedono la redazione di ITI o di CLLD o strumento nazionale da definire), ma anche di quelle destinate agli investimenti blu e verdi, alla lotta ai cambiamenti climatici, alla prevenzione dei rischi, alla mobilità sostenibile, alla innovazione ed al sociale, previsti negli altri obiettivi strategici. Le città ed i comuni delle aree interne, quindi, a partire dal DST elaborato dalle Regioni, dovrebbero misurarsi nella **costruzione di una visione/strategia territoriale di medio periodo**, possibilmente di area vasta (quindi con il coinvolgimento di più enti - vedi successivo punto 7), che potrebbe tradursi in un Documento programmatico di tipo territoriale (la denominazione del documento è da stabilire, si tratterebbe in sintesi di uno snello Piano strategico anche con valenza di

tipo territoriale centrato sull’orizzonte temporale del settennio della programmazione³), la cui redazione implica un salto di qualità delle amministrazioni pubbliche e dei saperi in essa incardinati, che devono uscire dai propri recinti, mettersi in discussione e cooperare per l’interesse pubblico e per utilizzare adeguatamente ed efficacemente le risorse disponibili. È da stabilire se la redazione di detti Documenti strategici da parte delle amministrazioni locali, possa essere una “condizione abilitante” per l’accesso ai fondi. Il tutto, come detto, al fine di garantire una maggiore efficacia nella spesa delle risorse comunitarie.

6. **Saldare programmazione economica e pianificazione territoriale.** Occorre ribadire la necessità di una Coerenza fra politiche e piani; gli strumenti di pianificazione territoriale e le loro politiche sono troppo spesso separati dalla politica di coesione e da altre politiche di settore, entrando così spesso in conflitto. Con il DST (vedi punto 4) va invertita l’attuale sequenza, nella quale i sistemi di pianificazione territoriale *mainstream* non guidano gli investimenti della politica di coesione, ma entrano in gioco principalmente nella successiva fase di regolamentazione. Inoltre, sebbene sia possibile che i progetti siano coerenti con le priorità d’investimento della politica di coesione e anche conformi alle indicazioni della pianificazione territoriale, è necessaria un’azione più concertata per utilizzare efficacemente la capacità dei sistemi di pianificazione di ottenere un valore aggiunto nella progettazione e nella realizzazione dei progetti.
7. **Superare proattivamente il limite della separazione delle competenze all’interno degli enti.** In passato la programmazione delle risorse comunitarie, basata sul principio di coerenza ad obiettivi, ha sofferto dei conflitti con la logica della ripartizione per competenze che applica il criterio della conformità. **Occorre superare tali conflitti**, evidenziando il profilo di interesse pubblico della programmazione e la necessità che le forme organizzative della PA (Conferenze dei Servizi, AdP, APQ, patti e contratti) assumano il compito di sviluppare efficacemente l’azione perseguitando positivamente obiettivi e tempi. In tal senso si auspica che le forme di organizzazione territoriale fra gli enti locali, promotrici dei Piani d’Azione, possano portare ad individuare un ente capofila a cui far assumere il ruolo di **Organismo Intermedio**.

³ Si ricorda a tal proposito che l’art. 23 del regolamento generale tra gli strumenti di sviluppo territoriale integrato, oltre all’ITI e al CLLD, ammette anche uno strumento nazionale da definire.