Fondi Strutturali e “sviluppo territoriale integrato”: il PR FESR Lazio 2021-2027 si distingue per una forte concentrazione degli interventi nelle aree urbane

Category: Stay inspired (sharing ideas)
written by Antonio Bonetti | November 10, 2022

«Ogni creatura umana è composta
in modo da esser per tutte le altre
un profondo segreto
e un profondo mistero»
Charles DICKENS – Racconto di due città
(A tale of two cities – 1859)

Gli Obiettivi Specifici dei Programmi Regionali FESR che possono sostenere Strategie Territoriali in aree diverse da quelle urbane

I Regolamenti sui Fondi Strutturali 2021-2027, come ricordavo nel precedente post del 25 Ottobre sullo Sviluppo Locale di Tipo Partecipativo (SLTP), prevedono un ulteriore rafforzamento dell'integrazione territoriale degli interventi ("**sviluppo territoriale integrato**").
Va evidenziato, in primo luogo, che fra gli **Obiettivi di *Policy* (OP)** dei **Fondi Strutturali** viene per la prima volta inserito un obiettivo trasversale inteso a rafforzare la valenza politica dell'approccio fondamentalmente "*place-based*" dei Fondi "per la coesione" in senso lato (inclusi quelli per la pesca e quelli per lo sviluppo rurale), ossia l'**OP 5 "Un'Europa più vicina ai cittadini"** (art. 5 del Regolamento sulle Disposizioni Comuni – RDC – per il periodo 2021-2027).
L'OP 5 sostiene "la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato di tutti i tipi di territorio" (si può applicare, quindi, nelle aree urbane, in aree diverse da quelle urbane – rurali e anche zone particolarmente svantaggiate – e in quelle costiere) ed è articolato in due Obiettivi Specifici (OS), come previsto dall'art. 3 del Reg. (UE) 2021/1058 sul FESR e sul Fondo di Coesione:
• OS 5.1. "promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato e inclusivo nelle aree urbane";
• OS 5.2. "promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato e inclusivo a livello locale nelle aree diverse da quelle urbane".

L'OS 5.2 dei PR FESR, pertanto, è destinato a sostenere lo sviluppo territoriale integrato nelle aree rurali e in quelle costiere (anche in sinergia con azioni del PR FSE Plus). [1]

Questo significa, peraltro, che quantunque non sia accettabile porre sullo stesso piano aree rurali e "aree interne" (aree con particolari problemi di svantaggio socio-economico caratterizzate da significativi trend di spopolamento), l'OS 5.2 è quello che maggiormente dovrebbe consentire di intervenire su obiettivi di riequilibrio territoriale nelle dinamiche di sviluppo e, più specificamente, sui due seguenti obiettivi di politica economica, rispetto ai quali i nuovi stili di vita imposti dalla pandemia e dalle susseguenti varie fasi di *lock-down* hanno introdotto nuove dimensioni di analisi e di programmazione:
• il miglioramento delle relazioni funzionali fra aree urbane e aree rurali;
• il miglioramento delle condizioni di vita nelle "aree interne" ed il contrasto delle dinamiche di spopolamento.

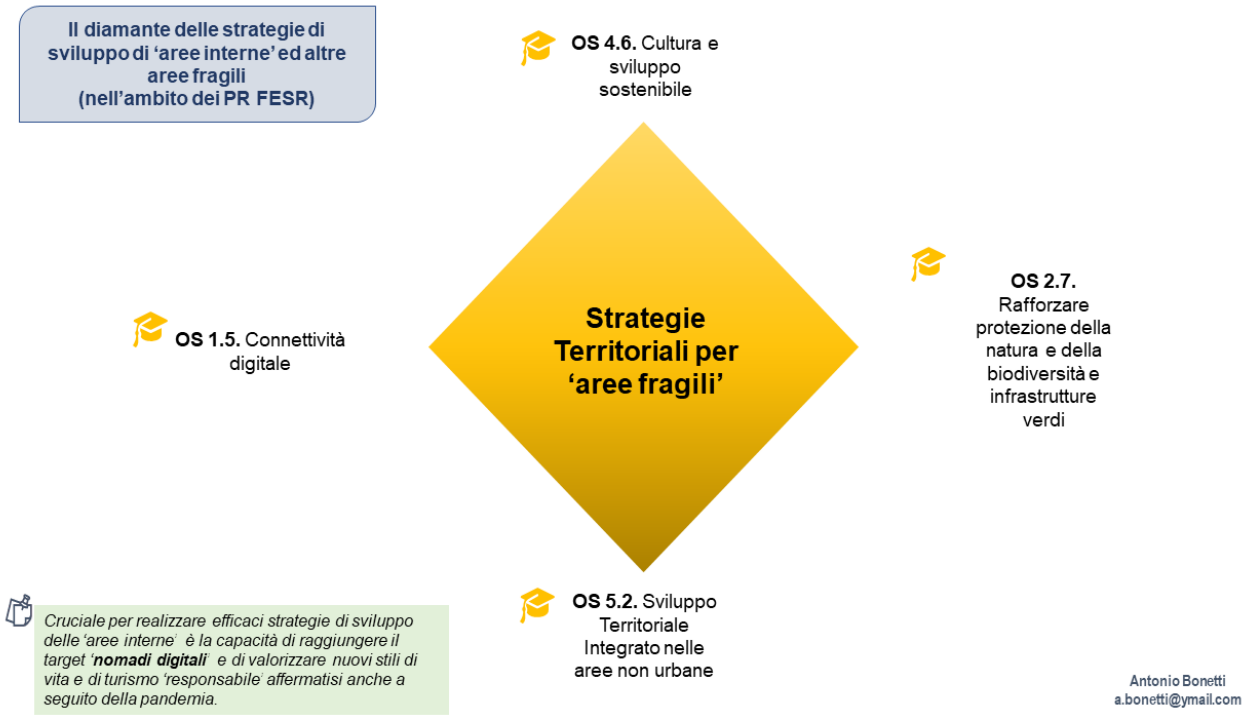
A dire, il vero, come esemplifica lo schema riportato nella figura 1, in aggiunta all'OS 5.2 vi sono almeno altri tre OS dei PR FESR 21-27 che possono concorrere ad alimentare delle **Strategie Territoriali (ST)** per lo sviluppo socio-economico di aree non urbane, segnatamente delle "aree interne", soprattutto nel caso in cui queste ST siano ampiamente ancorate a strategie di promozione di forme tradizionali e innovative di sviluppo sostenibile:
• l'**OS .1.5 "connettività digitale"**. La disponibilità di reti digitali a Banda Ultra Larga è ormai *conditio sine qua non* per lo sviluppo socio-economico di qualsiasi territorio. Questo vale a maggior ragione per le "aree interne", sia per il fatto che queste aree sono ampiamente interessate da fenomeni di "*digital divide*", sia per il fatto che le strategie di diversificazione dell'offerta turistica che sono state sperimentate dopo lo scoppio della pandemia di COVID 19 hanno evidenziato che, paradossalmente, le "aree interne" potrebbero avere un vantaggio comparato, rispetto ad altre aree, nell'attirare non solo i turisti, ma anche i c.d. **"nomadi digitali"** (lavoratori sovente *high-skilled* che possono svolgere la loro attività anche da remoto), a condizione che

garantiscano livelli di connettività digitale molto performanti, che consentano loro, *inter alia*, anche di partecipare a lunghe riunioni a distanza; [2]

• l'**OS 2.7 "rafforzare la protezione della natura, la biodiversità e le infrastrutture verdi"**. L'OS 2.7, quantunque finalizzato in primo luogo a contrastare vari rischi ambientali, in linea di principio potrebbe anche essere specificamente indirizzato a intervenire, soprattutto in aree diverse da quelle urbane, al fine di perseguire la duplice finalità di contrastare forme di inquinamento e potenziare ulteriormente uno dei principali unti di forza di queste aree, ossia la varietà e la qualità del patrimonio naturale;

• l'**OS 4.6 "cultura e turismo sostenibile"**. L'OS 4.6 è volto specificamente a sostenere l'implementazione di strategie integrate di valorizzazione del patrimonio culturale, di quello artistico e di quello ambientale e paesaggistico che abbiano ricadute socio-economiche rilevanti per le aree servite.

Figura 1 – Gli Obiettivi Specifici dei PR FESR 2021-2027 potenzialmente più rilevanti per implementare Strategie Territoriali di sviluppo in aree diverse da quelle urbane



Il PR FESR 2021-2027 della Regione Lazio e la forte concentrazione territoriale degi interventi nelle aree urbane

La bozza di PR FESR Lazio che è stata trasmessa alla Commissione Europea per il negoziato formale è stata licenziata dalla Giunta Regionale il 30 Dicembre 2021 (si veda la DGR N. 996/2021 "Programmazione unitaria 2021-2027" pubblicata sul BURL del 7 Gennaio 2022) ed è stata definitivamente approvata a livello comunitario con **Decisione di esecuzione della Commissione C(2022) 7883** del 26 Ottobre u.s. [3]

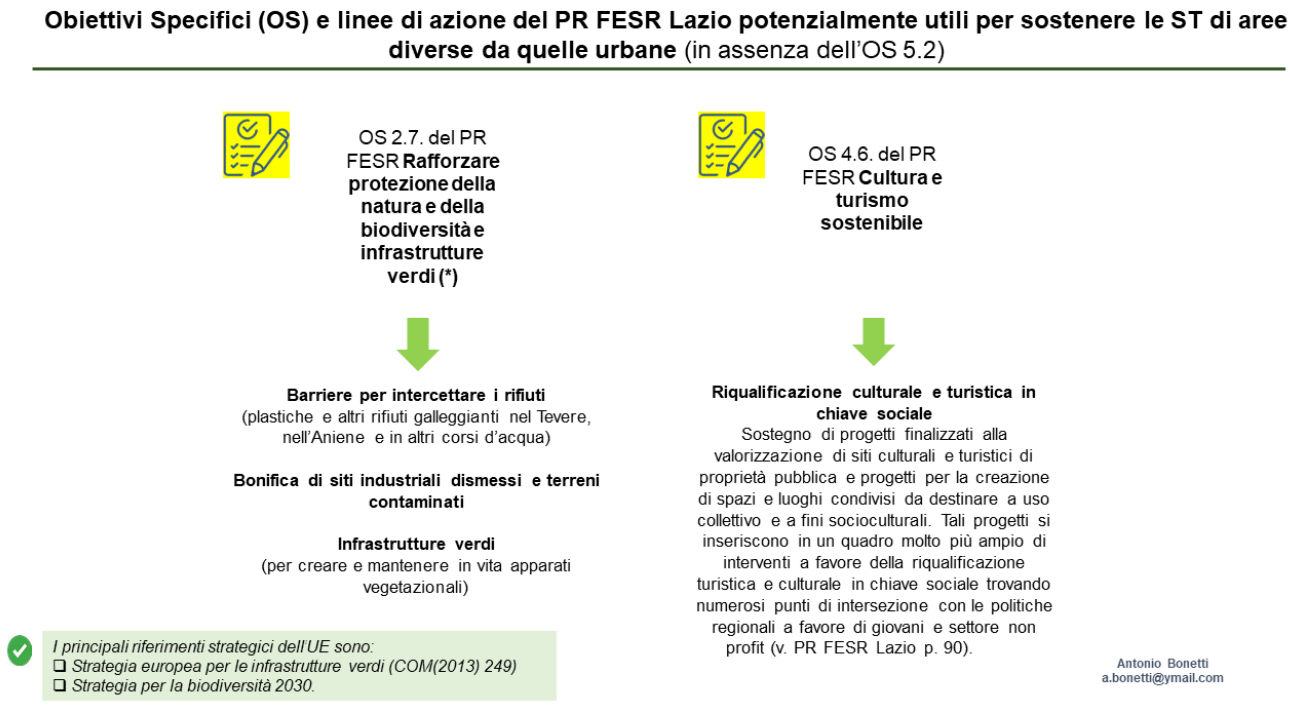
Il PR FESR già disponibile da qualche giorno sul portale OpenCoesione evidenzia che "il territorio regionale presenta differenze socioeconomiche che determinano importanti gap territoriali" (v. pag. 28). E' ben noto, infatti, che quello del Lazio, parafrasando il titolo di un celebre romanzo di Dickens, è "il racconto di due regioni", in quanto da un lato

vi è Roma Capitale che, per tanti motivi, è un'autentica "città globale" e, dall'altra, vi è il resto della regione, che è fatta di "grandi periferie" rispetto a Roma Capitale. Queste sono costituite da alcune zone della Città Metropolitana di Roma (tutto il versante appenninico), che sono periferiche rispetto alla città di Roma ed in assoluto e dalle quattro Province del Lazio.
Pealtro, oltre alla grande frattura fra Roma Capitale e il resto del territorio laziale, si registrano divari territoriali rilevanti all'interno della stessa Città Metropolitana di Roma, come già accennato, e anche delle quattro Province (nel caso della Provincia di Rieti, questi sono stati acuiti ulteriormente dagli eventi sismici di Agosto 2016 e dei mesi successivi). [4]

Ciò nonostante, il PR FESR propone delle scelte strategiche che rischiano di ampliare ulteriormente i gap territoriali interni. Infatti, se si prendono come termini di riferimento i quattro OS che, come argomentato nel precedente paragrafo, potrebbero consentire di tamponare tali divari e sostenere le aree più fragili (OS 1.5; 2.7; 4.6 e 5.2) va constatato con una certa sorpresa che:
• gli OS 1.5 e 5.2 non sono stati attivati affatto. Se con riferimento all'OS 1.5 "connettività digitale" la scelta può essere considerata condivisibile, dal momento che già con le risorse della programmazione 2014-2020 la Regione Lazio ha ottenuto risultati importanti nel superamento del "*digital divide*", la scelta di non inserire l'OS 5.2 lascia ampiamente perplessi;
• l'OS 2.7 è stato inserito nel PR FESR (indicato anche come OS b.7), ma è stato totalmente incardinato su tre linee di azione finalizzate a contrastare problemi generali di inquinamento (si veda la figura 2). Stante una certa genericità nella descrizione della linea di intervento "infrastrutture verdi", anche per questa non sembra sia stata debitamente valorizzata l'altra possibile finalizzazione sulla valorizzazione in positivo di risorse naturali e/o dei servizi

ecosistemici di particolare pregio di certe aree.

Figura 2 – OS e linee di azione del PR FESR Lazio potenzialmente utili per sostenere le Strategie Territoriali in aree regionali più fragili (in assenza dell'OS 5.2)



Nell'ambito dell'OP 5, quindi, è stato inserito solo l'OS 5.1 (indicato anche come OS e.1 del PR FESR Lazio) che interessa:

• l'area metropolitana di Roma (su cui si potrà intervenire anche con il **Programma Nazionale Metro Plus e Città Medie Sud** che si pone in continuità con il PON Metro 2014-2020);

• le quattro città medie capoluogo di provincia (Viterbo, Rieti, Latina e Frosinone) o, meglio, le loro conurbazioni urbane;

• altri Comuni ricadenti nelle aree urbane funzionali a quelli di cui sopra, con particolare riferimento ai Comuni "di cintura" (si vedano pp. 96-97 del PR FESR).

Di fatto l'unico Obiettivo Specifico che potrebbe sostenere ST potenzialmente utili per le aree più fragili e/o per quelle economicamente più dipendenti alla capacità delle

Amministrazioni Locali di valorizzare le vocazioni turistiche dei luoghi è l'OS 4.6 (OS d.6 del PR FESR), che presenterò con più dovizia di particolari in un post che pubblicherò sul blog più avanti.

A fronte di queste scelte strategiche così discutibili, per i Comuni delle aree territoriali più fragili sarà opportuno capire nelle prossime settimane:
• in che misura la Regione Lazio intende rilanciare ed attuare concretamente gli interventi di sviluppo che fanno riferimento alla **Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI**), tenendo conto del fatto che nel periodo 2014-2020 l'attuazione della **SNAI** a livello regionale non è stata certamente una priorità strategica; [5]
• la rilevanza strategica e la pertinenza rispetto ai fabbisogni di intervento delle aree più fragili delle particolari Strategie Territoriali attraverso le quali si darà corso all'**approccio LEADER** e all'**iniziativa "Piccoli Comuni intelligenti"** nell'ambito del **Complemento di Programmazione regionale al Piano Strategico Nazionale della PAC 2023-202**7 (PSP 2023-2027); [6]
• come la Regione Lazio intende sostenere le aree più fragili valorizzando gli interventi del PNRR focalizzati sulla coesione territoriale (Missione 5 del PNRR) e, non ultimo, le risorse del **Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC)** – il Fondo finanziato dalla fiscalità generale che sostiene la strategia nazionale per la coesione territoriale – e altri Dispositivi di intervento che possono sostenere gli investimenti infrastrutturali e produttivi in queste aree (quali il Fondo di Sostegno ai Comuni marginali gestito dal Dipartimento delle Politiche per la Coesione – **DipCOE** – della Presidenza del Consiglio dei Ministri e ad alcune linee di finanziamento a favore dei Comuni montani e delle isole gestiti dal Dipartimento Affari Regionali della Presidenza del Consiglio). [7]

****

Immagine ex Pixabay – Fiume Tevere (Roma)

[1] Avrò il piacere di discutere queste criticità del PR FESR Lazio 2021-2027 nel corso del seminario **Ecomusei: Turismo sostenibile e Sviluppo locale**, organizzato dall'**Associazione di Volontariato Ecomuseo Argil di Frosinone**, che si terrà il prossimo 19 Novembre a Castro dei Volsci, splendida località in provincia di Frosinone – anche nota come il "balcone della Ciociaria" – che, *inter alia*, ha dato i natali al grandissimo Nino Manfredi.

[2] A titolo di completezza va evidenziato che è ormai pienamente avviata un'ampia opera di ricostruzione in senso lato dei territori del c.d. "cratere sismico" che certamente potranno favorire la definitiva ripresa socio-economica dei territori montani dell'area nord-orientale della Provincia di Rieti che erano stati martoriati dagli eventi sismici (sul portale LazioInnova sono stati riportati di recente degli aggiornamenti importanti inerenti all'iniziativa **NextAppennino** finanziata dal **Fondo complementare al PNRR**).

[3] Il PR FESR, quindi, è ormai pienamente in vigore essendo anche stata rilasciata la DGR n. 949/2022 (3 Novembre 2022) con presa d'atto della Decisione di approvazione della Commissione, pubblicata sul BUR Lazio n. 92/2022 del 8 Novembre 2022.

A titolo di completezza si ricorda che stamattina, sul BUR

Lazio n. 93/2022, è stata pubblicata la DGR n. 974/2022 che ha approvato le "**Linee di indirizzo per la comunicazione unitaria dei Fondi europei 2021-202**7".

[4] Sulla crescente centralità nelle strategie di marketing territoriale e di sviluppo di aree a rischio di marginalità di nuove forme di turismo e dei c.d. **"nomadi digitali"** si vedano: Colombo E. (2020); *I nomadi digitali e il turismo della nuova normalità nell'era della transizione ecologica e dell'innovazione*; in: Morvillo A.; Becheri E. (a cura di); *Rapporto sul turismo italiano. XXIV edizione*, CNR-CERISS, pp. 117-130; Lang G. (2021); *La dialettica tra dimensione urbana e aree interne: una risposta alla pandemia*; PandoraRivista.

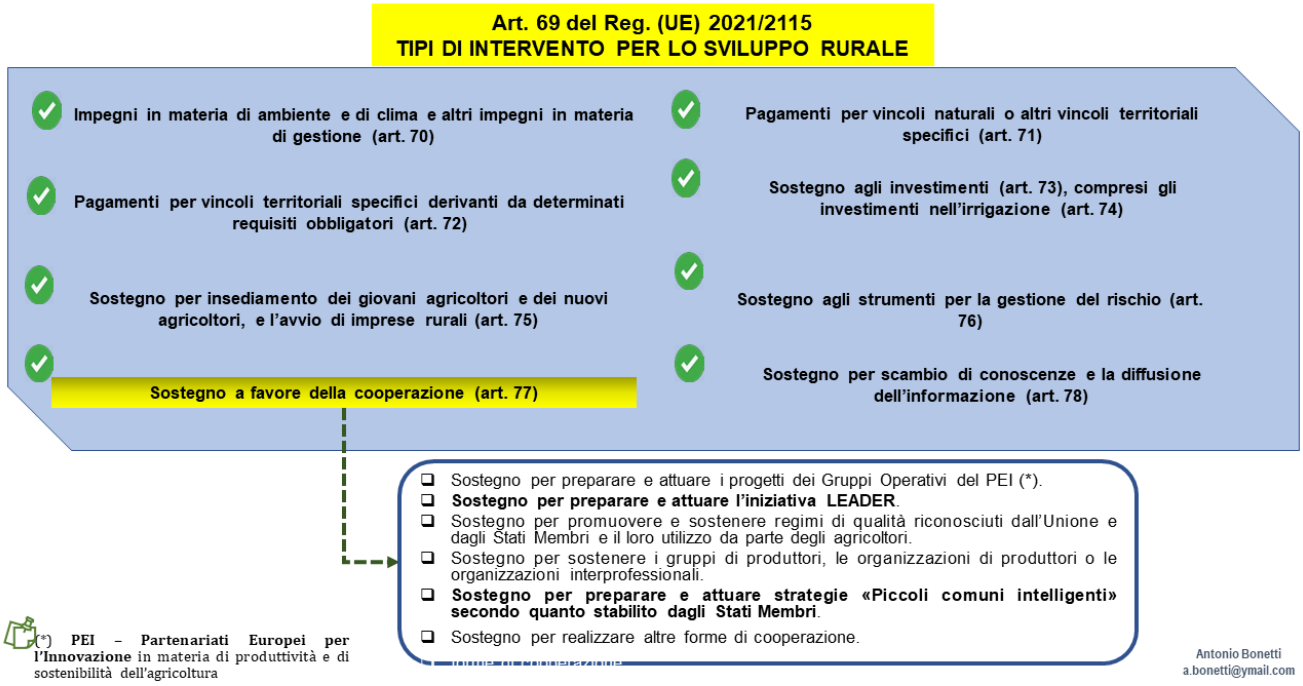
[5] La **SNAI**, com'è noto, è un pilastro dell'Accordo di Partenariato 2014-2020 ed è stata confermata come tale nell'Accordo di Partenariato 2021-2027, approvato con Decisione di esecuzione della Commissione C(2022) 4787 del 15 Luglio 2022. Per la Regione Lazio erano state selezionate quattro "aree pilota" (Alta Tuscia Antica Città di Castro, Monti Reatini, Monti Simbruini, Valle del Comino), ma di fatto tutto l'iter di approvazione delle "strategie di area" – e a seguire degli Accordi di Programma Quadro – si è sviluppato molto lentamente e, di fatto, si arriva al termine della programmazione 2014-2020 con le "strategie di area" sostanzialmente ferme al palo (si veda il documento "Strategia Nazionale Aree Interne Lazio – Aggiornamento Febbraio 2021 disponibile sul portale di LazioInnova).

A pagina 13 del PR FESR 2021-2027 si legge che "le aree interne continueranno a rappresentare un elemento qualificante delle strategie regionali di contrasto alla marginalizzazione dei territori". Sulla credibilità di tale dichiarazione di intenti, sia per come è stata attuata la SNAI a livello regionale nel periodo 2014-2020, sia per la scarsa attenzione che il nuovo PR FESR dedica alle aree marginali, si possono avanzare forti perplessità.

Ciò detto, va evidenziato a titolo di completezza che, come previsto dall'Accordo di Partenariato 2021-2027, la Regione Lazio ha avanzato la candidatura per l'ammissione di nuove

“aree pilota” (o “aree SNAI”) e il Comitato Tecnico Aree Interne, che coordina la SNAI a livello nazionale, ha deliberato nel mese di Settembre l’ammissibilità a finanziamento di due altre “aree SNAI”:
• **Monti Lepini (Comuni di Bassiano, Carpineto Romano, Cori, Gorga, Maenza, Montelanico, Norma, Priverno, Rocca Massima, Roccagorga, Roccasecca dei Volsci, Segni, Sermoneta)**;
• **Prenestini-Giovenzano-Sacco (Comuni di Bellegra, Capranica Prenestina, Castel San Pietro Romano, Cave, Cerreto Laziale, Ciciliano, Genazzano, Gerano, Olevano Romano, Pisoniano, Poli, Rocca di Cave, Roiate, San Vito Romano)**.
[6] A Dicembre 2021 sono stati pubblicati sulla GUUE i tre Regolamenti base sulla Politica Agricola Comune (PAC) per il periodo 2023-2027. La PAC, fra le grandi politiche europee, è quella che si caratterizza per le innovazioni più numerose, alcune delle quali costituiscono un autentico turn around. Le due più rilevanti per capire meglio le questioni discusse in questo post sono:
• la semplificazione del sistema “concatenato” di Obiettivi Generali, Specifici e tipi di intervento del I e del II Pilastro della PAC (una forte semplificazione interessa, in particolare, gli interventi per lo sviluppo rurale);
• l’attuazione del sistema “concatenato” di Obiettivi e interventi del I e del II Pilastro tramite dei **Piani Strategici nazionali della PAC (PSP)** che, appunto, danno corso a tutti gli interventi della PAC con contributi del Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA) e del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR). Questo significa che per le Regioni non vi saranno più dei Programmi di Sviluppo Rurali gestiti da una Autorità di Gestione, bensì vi saranno dei Complementi di Programmazione regionale al PSP 2023-2027. La figura che segue richiama le tipologie di intervento a sostegno dello sviluppo rurale (di cui all’art. 69 del **Reg. (UE) 2021/2115**), con un focus specifico sulle sei azioni di cooperazione disciplinate dall’art. 77 dello stesso Regolamento, fra cui l’approccio LEADER e l’iniziativa “Piccoli Comuni intelligenti”.

Figura 3 – Le tipologie di intervento a sostegno dello sviluppo rurale nell'ambito della PAC 2023-2027



[7] Questo contributo è un "*work in progress*" elaborato nell'ambito del progetto di ricerca del Centro Studi Funds for Reforms Lab "**Politica di sviluppo locale e Strategia Nazionale per le Aree Interne**".