

# Sviluppo territoriale integrato 2021-2027, agenda urbana e Strategia Nazionale per le Aree Interne

Category: Stay inspired (sharing ideas)

written by Antonio Bonetti | December 10, 2024



*«Le città sono luoghi di scambio,  
ma questi scambi non sono soltanto scambi di merci,  
sono scambi di parole, di desideri, di ricordi»  
Italo Calvino – Le città invisibili (1972)*

1. Come ho evidenziato in diversi post del II semestre del 2022, segnatamente quello del 25 ottobre 2022 [“Lo Sviluppo Locale di Tipo Partecipativo nella programmazione 2021-2027](#)

dei Fondi Strutturali”, le Istituzioni dell’UE hanno disposto per la politica di coesione un ulteriore rafforzamento dell’integrazione territoriale degli interventi. [1]

2. I principali elementi che potenziano ancora di più approccio “*place-based*” dei Fondi Strutturali e integrazione territoriale delle operazioni sono:

- il **Reg. (UE) 2021/1060** – Regolamento sulle Disposizioni Comuni (RDC) sui Fondi Strutturali – prevede un Obiettivo di Policy (OP 5) espressamente dedicato alla progettazione territoriale integrata (l’OP 5 “Un’Europa più vicina ai cittadini”), articolato in due Obiettivi Specifici (OS);
- il Regolamento sul FESR e sul Fondo di Coesione (Reg. (UE) 2021/1058) prevede, più specificamente, un ulteriore rafforzamento dello sviluppo territoriale integrato nelle aree urbane, incluse le aree urbane funzionali (tema che vorrei sviluppare meglio nel prossimo post del 20 dicembre p.v.). [2]

3. 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”.

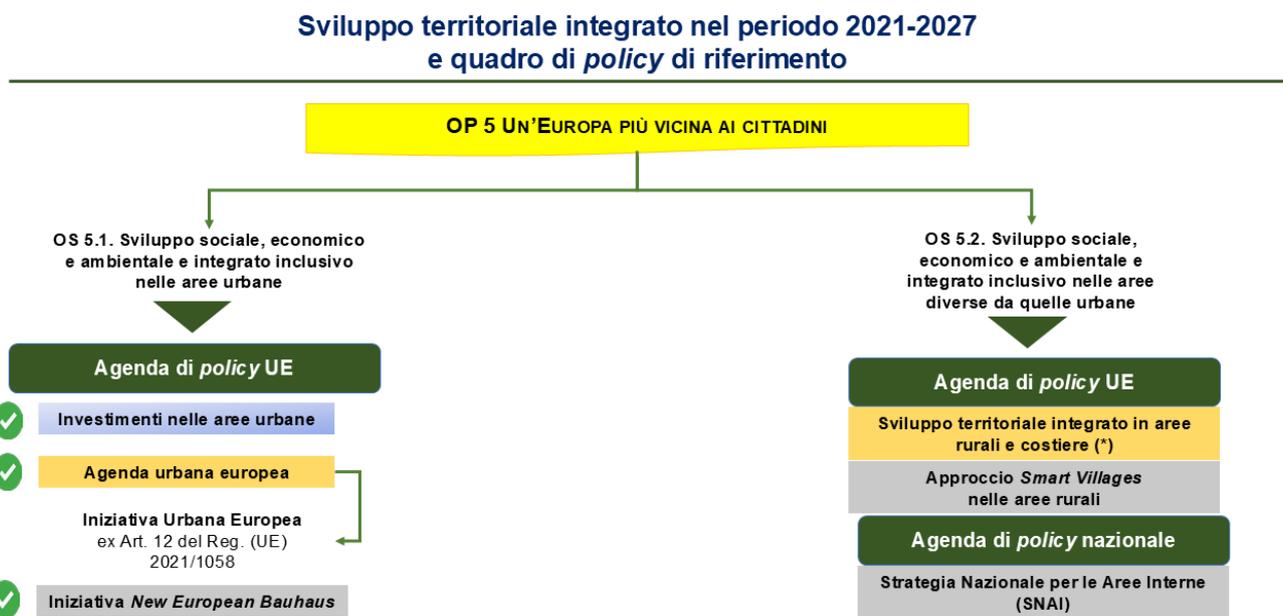
Lo schema, riportato nella figura che segue, sui due OS 5.1 e 5.2, rende evidente due aspetti:

- l’OS 5.1 – attuativo degli indirizzi dell’UE in materia di politiche urbane e, di fatto, anche dell’innovativa Iniziativa “*New European Bauhaus*” – non trova una sua autentica declinazione nazionale (in sostanza, l’attuazione dell’OS 5.1 in Italia non è sorretta da una consolidata agenda politica nazionale organica a sostegno dello sviluppo urbano

sostenibile); [3]

- l'OS 5.2 – attuativo di una agenda di sviluppo territoriale in aree diverse da quelle urbane – oltre ad essere sostenuto a livello europeo da Iniziative quali l'approccio *Community Led Local Development* (CLLD), attuabile sia nelle aree rurali, che in quelle costiere e l'approccio "*Smart Villages*" – è anche sostenuto da una strategia organica a livello nazionale – la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) – avviata in termini sperimentali nel precedente periodo di programmazione e che viene cofinanziata anche da finanza pubblica nazionale. [4]

**Figura 1 – L'Obiettivo di Policy 5 "Un'Europa più vicina ai cittadini" della programmazione 2021-2027 e il quadro di politica economica di riferimento**



(\*) Lo sviluppo territoriale in aree non urbane si può realizzare sia con gli Investimenti Territoriali Integrati, sia con lo Sviluppo Locale di Tipo Partecipativo (SLTP). L'approccio SLTP è obbligatorio nelle aree rurali, ma non in aree urbane e costiere.

Antonio Bonetti  
a.bonetti@gmail.com

4  
·  
L  
a  
S  
N  
A  
I  
S  
i  
C  
O  
n  
f  
i

gura come una "*flagship initiative*" della politica regionale in Italia. [5]

Sul piano concreto, tuttavia, vanno evidenziati i seguenti aspetti:

- a livello nazionale si stanno registrando dei ritardi nell'attuazione delle proposte di revisione della SNAI del DL

124/2023 (c.d. Decreto Sud del 19 settembre 2023 convertito con L. 162/2023 del 13 novembre 2023) e, di fatto, anche degli interventi a valere sul PNRR;

- a livello regionale, le strategie di sviluppo locale integrato a sostegno delle Aree Interne nell'ambito dell'OS 5.2 dei Programmi Regionali (PR) cofinanziati dal FESR, a mio umile parere, sono ampiamente indebolite sia da un insufficiente novero di Campi di Intervento attivabili, che da un'idea un pò manichea per cui le Aree Interne sarebbero soltanto aree del buon vivere, in cui si respira aria buona e in cui potrebbe bastare attuare delle serie politiche di sviluppo degli asset culturali per frenare e/o invertire il declino demografico. [6]

5. In estrema sintesi, in Italia l'aspetto un pò paradossale dell'attuazione dello sviluppo territoriale integrato, sull'abbrivio delle disposizioni regolamentari sulla politica di coesione 21-27, è che:

- sebbene esista una Strategia Nazionale per le Aree Interne ben definita nel quadro generale di politica economica, non si stanno creando le "condizioni abilitanti" per attuarla e neanche si sta stanziando un montante di risorse pubbliche congrue (neanche a valere dei Programmi Regionali FESR);

- la strategia organica dell'UE per il consolidamento del c.d. "*acquis communautaire*" in materia di politiche urbane (più nota come **Agenda Urbana Europea** o "**Patto di Amsterdam**") non trova riscontro in una compiuta agenda politica a livello nazionale.

[7] Ciò detto, le aree urbane sono collettori di rilevanti risorse pubbliche (pensiamo solamente alle strategie di sviluppo delle "aree urbane funzionali" a valere sull'OS 5.1 dei PR FESR o al Programma Nazionale – PN – Metro Plus e Città Medie Sud 2021-2027, che capitalizza l'esperienza del PON Città Metropolitane 14-20). [8]

\*\*\*\*\*

[1] Recentemente la **Fondazione IFEL** ha pubblicato un approfondimento su "[Le strategie territoriali nella politica](#)

[di coesione 2021-2027](#)” molto utile per disporre di un quadro aggiornato sull’attuazione dell’OP 5 dei Fondi Strutturali, con preziosi focus regionali.

[2] L’art. 9 del Reg. (UE) 2021/1058 dispone parimenti che l’attuazione dello sviluppo territoriale integrato con il sostegno del FESR avviene nelle “forme” disciplinate dell’art. 28 del RDC, che si possono applicare sia nelle aree urbane sia in quelle non urbane, ossia:

- Investimenti Territoriali Integrati (artt. 28.a e art. 31 del RDC);
- Sviluppo Locale di Tipo Partecipativo (SLTP), come da art. 28.b del RDC e da articoli 31-34;
- un altro strumento territoriale che fornisca sostegno alle iniziative elaborate dallo Stato Membro (art. 28.c del RDC).

[3] L’Iniziativa ***New European Bauhaus (NEB)***, come già evidenziato nel post [Strategie di Sviluppo Locale ex approccio LEADER orientate all’innovazione sociale e alla tutela dei “beni comuni”](#) del 25.02.2023, anche se formalmente presentata dalla Commissione Europea il 18 Gennaio 2021, muove dal Discorso sullo Stato dell’Unione pronunciato dalla Presidente della Commissione von der Leyen di fronte al Parlamento Europeo il 16 Settembre 2020.

L’**Iniziativa NEB** si lega fortemente all’**Iniziativa Ondata di ristrutturazioni**.

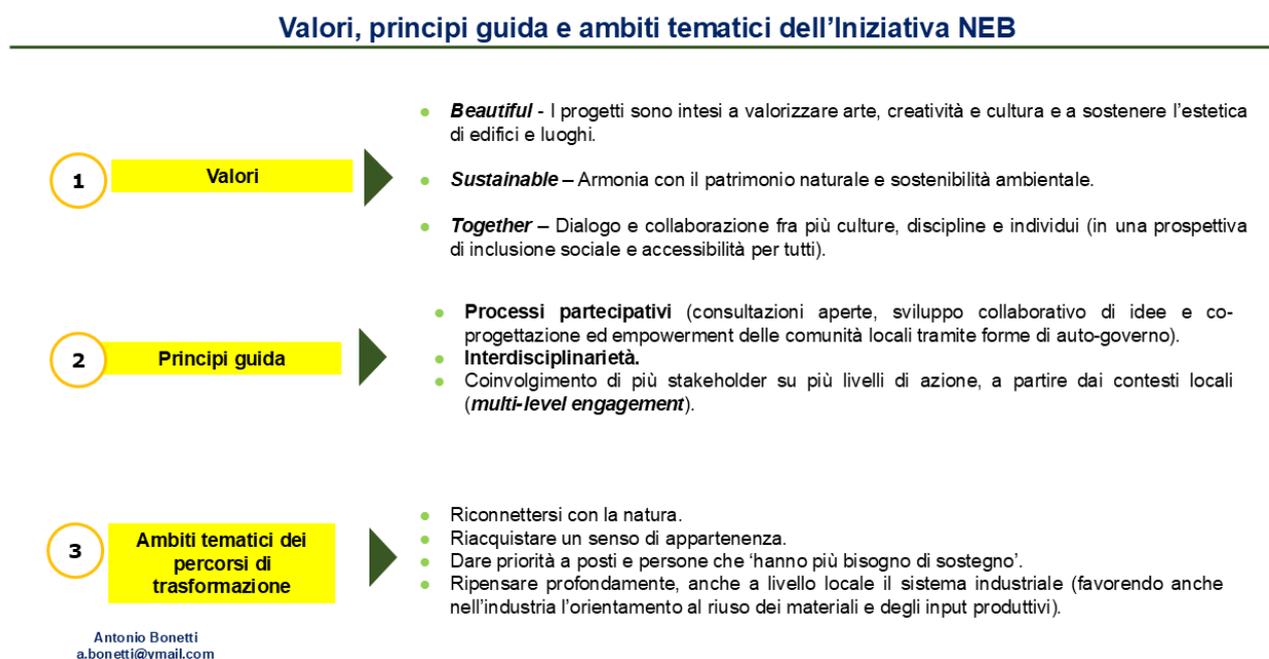
In occasione della verifica annuale sullo Stato dell’Unione del 2021, la Commissione ha confermato la centralità dell’Iniziativa rilasciando una Comunicazione sulla NEB in cui questa viene descritta come “un progetto di speranza e di lungo termine, che conferisce una dimensione culturale e creativa al **Green Deal europeo** al fine di rafforzare l’innovazione sostenibile, la tecnologia e l’economia”. Si veda: **European Commission; New European Bauhaus. Beautiful, sustainable, together**; COM(2021) 573 del 15.09.2021.

La Commissione a più riprese ha rimarcato che la NEB promuove progetti di rigenerazione territoriale, urbanistica e socio-economica che sono informati a tre valori di base e a tre

principi guida che sono riportati sinteticamente nella tavola sinottica inserita nella figura che segue. Come si può osservare, vi sono valori e principi che si rifanno ampiamente ad alcuni tratti caratterizzanti gli approcci allo sviluppo locale *bottom up* e partecipativi.

L’Iniziativa NEB, pertanto, potrebbe parimenti favorire, su scala locale e non solo, la promozione e la realizzazione di autentiche forme di *Public Private People Partnership* in cui le persone comuni e i corpi sociali intermedi abbiano più rilevanza che non nel passato rispetto agli amministratori locali.

**Figura 2 – Valori e principi guida dell’Iniziativa New European Bauhaus**



[  
4  
]  
P  
r  
e  
m  
e  
v  
i  
d  
e  
n  
z

iare che l’**approccio CLLD (Sviluppo Locale di Tipo Partecipativo – SLTP)** si può applicare nelle aree urbane, nelle aree rurali e in quelle costiere, ma avendo ben presente che:

- è opzionale per i Fondi Strutturali, per il *Just Transition Fund* e per il FEAMPA;
- è obbligatorio per l’approccio LEADER nelle aree rurali.

[5] La SNAI è stata varata, di fatto, nell'ambito della programmazione 2014-2020 dei Fondi Strutturali (si veda il [post "Strategia Nazionale per le Aree Interne: dalla fase sperimentale 2014-2020 alla fase strutturale 2021-2027"](#) del 20 ottobre 2021).

Infatti, è nell'ambito dell'**Accordo di Partenariato 2014-2020** che essa viene individuata quale una delle due "priorità territoriali" della programmazione 14-20 (si veda la figura che segue).

### Figura 3 – Le priorità dell'Accordo di Partenariato 2014-2020 e la SNAI

#### Le Priorità dell'Accordo di Partenariato 2014-2020



L'Accordo di Partenariato (AdP) 2014-2020 è strutturato in:

- **Priorità tematiche:** gli 11 Obiettivi Tematici (OT) previsti dai Regolamenti sui Fondi 'per la coesione',
- **Priorità territoriali,**
- **Priorità orizzontali.**



Le priorità territoriali sono (\*):

- Aree urbane** (per la c.d. 'agenda urbana'),
- Aree interne.**

*N.B. Le "aree interne" interessate dalla strategia sono state concertate fra Governo e Regioni, a seguito di un lavoro tecnico metodologicamente ineccepibile, e sono riportate sul sito web dell'Agenzia per la Coesione Territoriale (Agenzia che sarà riassorbita all'interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri).*



(\*) La sezione specifica dell'AdP 2014-2020 sulle priorità territoriali richiama anche le strategie macroregionali dell'UE e le strategie relative ai bacini marittimi che interessano l'Italia.

Antonio Bonetti  
a.bonetti@gmail.com

I  
p  
i  
l  
a  
s  
t  
r  
i  
s  
t  
r  
a  
t  
e

gici della **SNAI** fissati dall'Accordo di Partenariato (AdP) del periodo 2014-2020 sono:

- la costituzione delle pre-condizioni per lo sviluppo territoriale, attraverso il miglioramento dell'offerta dei servizi (in particolare quelli educativi, quelli sanitari e quelli di mobilità);
- la promozione di progetti di sviluppo locale, che possano garantire il consolidamento di processi di sviluppo endogeno e la creazione di nuova occupazione.

La SNAI non ha soltanto la finalità di migliorare la qualità della vita e le prospettive occupazionali delle aree interne, per frenare i fenomeni di spopolamento, ma anche quella di contribuire a potenziare le capacità gestionali dei piccoli Comuni ed i sistemi di *governance* locale (si veda la figura che segue). L'Allegato tecnico alla bozza dell'Accordo di Partenariato 2014-2020, trasmessa alla Commissione il 9 dicembre 2013 (pagina 57 e ss.), insisteva molto su questo aspetto.

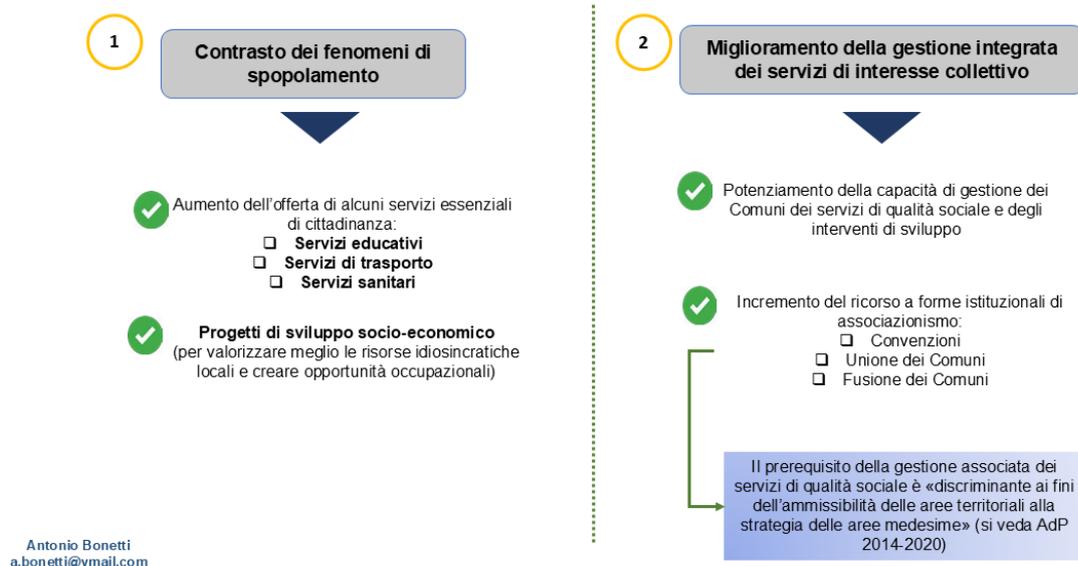
Infatti, l'approccio si basava sul condivisibile presupposto che «il prevalere nelle aree interne dei Comuni di piccole dimensioni implica che un'organizzazione in forma associata (sia questa più o meno formalizzata) e/o consortile dei Comuni è fondamentale per l'organizzazione dei servizi sul territorio».

La SNAI, pertanto, è intesa per rafforzare la propensione dei piccoli Comuni a sviluppare una gestione integrata dei servizi di interesse collettivo nel territorio dell'area ed il prerequisito della gestione associata dei servizi di qualità sociale è «discriminante ai fini dell'ammissibilità delle aree territoriali alla strategia delle aree medesime».

L'importanza del rispetto del pre-requisito "associativo" e dell'adesione a forme di gestione integrata dei servizi di interesse collettivo è confermata dal fatto che il **PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020** ha finanziato un intero progetto di *capacity building* dedicato a questo aspetto. Si tratta del progetto, a titolarità del Dipartimento della Funzione Pubblica, "La Strategia Nazionale per le Aree Interne e i nuovi assetti istituzionali" attuato tramite Convenzione tra Dipartimento della Funzione Pubblica e FormezPA. Si veda: **FormezPA; Associazione e attuazione: la governance nelle Aree Interne**; Roma, luglio 2023.

#### **Figura 4 – Gli obiettivi strategici della SNAI**

## Obiettivi Strategici della Strategia Nazionale per le Aree Interne



i un Investimento specifico nell'ambito della **Componente M5C3 Interventi speciali per la coesione territoriale del PNRR**.

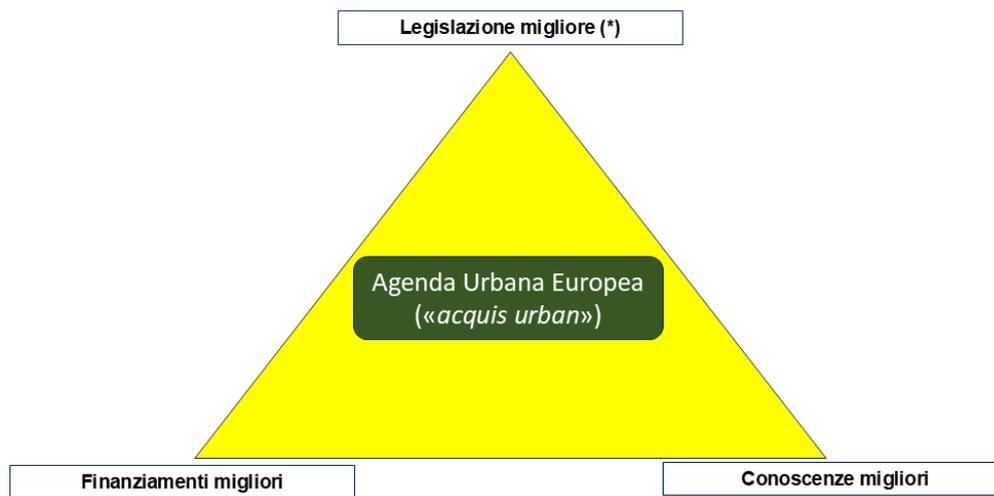
[6] Come ho illustrato a più riprese negli ultimi due anni, la vera "unità minima di programmazione" sono i Campi di Intervento di cui alla tabella 1 dell'Allegato I del Reg. (UE) 2021/1060.

[7] L'Agenda Urbana Europea, da intendersi come agenda politica dell'UE intesa a potenziare il c.d. "*acquis urban*" (*acquis communautaire* in materia di politiche urbane), è stata formalmente avviata dal Consiglio informale dei Ministri degli Stati Membri responsabili per la pianificazione territoriale e lo sviluppo urbano del 30 maggio 2016 che si tenne ad Amsterdam.

In quella occasione fu definito uno specifico processo di coordinamento delle politiche urbane nazionali basato su tre pilastri (si veda la figura che segue) e sulla definizione di "partenariati" intesi a definire un quadro organico di politiche per la città con riferimento a determinati problemi delle aree urbane, incluse le aree urbane funzionali ("Patto di Amsterdam").

## Figura 5 – I pilastri dell'Agenda Urbana Europea

### Pilastri dell'Agenda Urbana Europea («*acquis urban*»)



(\*) Il pilastro 'Legislazione migliore' è ampiamente informato alla c.d. 'better regulation agenda' (Iniziativa 'Legiferare meglio dell'UE)

[8] Questo contributo è un “*work in progress*” elaborato nell’ambito del progetto di ricerca dell’Associazione **Centro Studi Funds for Reforms Lab** “Politiche di sviluppo locale e approcci partecipativi alla formulazione di strategie di sviluppo locale nelle aree urbane, rurali e costiere”, approvato dal Consiglio Direttivo del 20 Marzo 2023.