

Programmazione della politica di coesione 2021-2027

***Scheda per la raccolta dei contributi
dei Partecipanti ai Tavoli di confronto partenariale***

La scheda che segue risponde all'esigenza di raccogliere in maniera sistematica, da parte dei partecipanti ai Tavoli di confronto partenariale, **ESPERIENZE E PROPOSTE** per l'impostazione della programmazione 2021-2027.

Il mandato dei tavoli¹ recita:

I Tavoli hanno l'obiettivo di individuare e motivare l'espressione di priorità, in termini di risultati operativi più delimitati rispetto agli Obiettivi Specifici (OS) contenuti nei Regolamenti di Fondo (FESR e FSE+), e almeno alcune tipologie di intervento idonee a ottenere risultati concreti perché relative a meccanismi praticabili e convincenti. La riflessione potrà partire, eventualmente poi ampliandola, da come le pertinenti sfide poste dai quattro temi unificanti indirizzano una declinazione più puntuale degli OS considerando in maniera esplicita la distinzione tra ambizioni possibili delle politiche di coesione e quella delle altre politiche concomitanti. Nelle riunioni verrà, pertanto, richiesto ai partecipanti di condividere esperienze, ragionamenti e proposte. Il livello della discussione sarà allo stesso tempo strategico ed operativo: nel condividere finalità ed obiettivi, sarà posta sotto esame la capacità degli strumenti noti e di quelli in cantiere di raggiungere tali obiettivi unitamente alle condizioni (comprensenti anche tempi e risorse) che rendono verosimile il raggiungimento di tali risultati.

In relazione alle tematiche incluse negli Obiettivi Specifici di ciascuno dei cinque Obiettivi di Policy² (in allegato 1 la lista completa), in questa fase si invitano i partner a segnalare **esperienze e proposte** per l'impostazione della politica di coesione 2021-2027. La natura integrata e multi-settoriale dell'Obiettivo di Policy 5 "Un'Europa più vicina ai cittadini" - che trova realizzazione attraverso strategie territoriali - segnala l'opportunità di considerare nell'ottica dello sviluppo locale integrato sia i temi propri dell'Obiettivo di Policy (patrimonio culturale, turismo, sicurezza) sia le tematiche considerate negli Obiettivi Specifici degli altri 4 Obiettivi di Policy, potenzialmente attivabili in strategie territoriali e nello stesso OP5, per individuare priorità e strumenti rilevanti.

Per la predisposizione dei contributi si prega di utilizzare **la scheda seguente, compilandone le parti che si ritengono utili per un massimo di due cartelle, per ciascun Obiettivo Specifico ritenuto rilevante.**

I contributi, in formato word e pdf, potranno essere inviati all'indirizzo email Programmazione2021-2027@governo.it entro il 20 luglio 2019.

¹ Estratto dal documento "Termini di riferimento per la discussione nei Tavoli tematici".

² Si evidenzia che il termine "Obiettivo di Policy" è equivalente al termine "Obiettivo Strategico" utilizzato nella traduzione italiana della proposta di Regolamento recante disposizioni comuni per il periodo 2021-2027 COM(2018)375.

Programmazione della politica di coesione 2021 - 2027 Scheda presentazione contributi

| | |
|---|------------------|
| ENTE/ORGANIZZAZIONE: ISTITUTO NAZIONALE DI URBANISTICA (INU) | DATA: 20/07/2019 |
| RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE: Franco Marini | |
| OBIETTIVO DI POLICY: tavolo 5. | |
| OBIETTIVO SPECIFICO: (specificare) | |
| 1. A) Quali esperienze di politiche pubbliche, tipologie di interventi e strumenti è utile proporre in quanto promettenti? Specificare le motivazioni. | |

Vengono di seguito svolte alcune valutazioni sulla politica di coesione 2014-2020 con particolare riferimento alla Agenda urbana e alla strategia delle aree interne.

I fondamenti della politica di coesione 2014-2020 quali l'approccio basato su una dimensione territoriale place-based, una governance fondata sulla cooperazione tra i diversi livelli istituzionali, una spinta verso una progettualità integrata per i territori, sono elementi di grande valore che, secondo l'INU, non solo vanno salvaguardati, ma se possibile potenziati.

Una critica che può essere rivolta ai fondi di coesione della precedente programmazione è proprio quella di non essere riusciti pienamente a sviluppare progetti integrati e place-based e ad attivare una virtuosa governance multilivello, in cui specialmente le città e le amministrazioni locali (gli utilizzatori e beneficiari finali dei fondi) avessero un ruolo di protagonisti e di “soggetti responsabili”. E’ importante quindi che nel nuovo ciclo di programmazione si operi **affinché le città e i territori sviluppino progetti realmente integrati e fondati, possibilmente, su una chiara visione strategica anche di tipo territoriale di medio periodo, capace, tra l’altro, di coordinare le progettualità in corso nei territori.**

Una visione strategica che dovrebbe interessare i diversi livelli istituzionali (stati; regioni; città) e che dovrebbe facilitare il corretto utilizzo dei fondi verso obiettivi convergenti e con una vera governance multilivello.

Agenda Urbana

L’Agenda Urbana ha avuto diverse declinazioni nei vari Programmi operativi regionali.

E’ ancora prematuro fare un bilancio su una esperienza ancora in fase di attuazione, ma alcune valutazioni sul percorso fino ad ora compiuto è possibile proporle:

- Nella definizione delle politiche per le città è necessario chiarire il ruolo e le risorse dei diversi livelli di governo: Governo; Regioni, aree metropolitane, città. In particolare è necessario che le città svolgano un ruolo più attivo nella fase di definizione delle politiche. Nella programmazione 2014-2020 secondo l'INU (che ha raccolto la testimonianza di amministratori anche di grandi città) il ruolo delle Amministrazioni locali nella definizione delle politiche per le città è stato marginale. Occorre, in sostanza, che il ruolo delle Città nella definizione delle politiche comunitarie a favore delle stesse città, passi dalla semplice collaborazione ad una vera partecipazione;
- l’Agenda urbana è un programma diverso dal programma Urban che ha caratterizzato le precedenti programmazioni comunitarie per le città (e che ha dato risultati di notevole interesse, che non andrebbero trascurati). Il programma Urban era limitato ad un quartiere ed era finalizzato a rigenerare uno specifico ambito urbano. Gli ingredienti della Agenda urbana (agenda digitale, mobilità sostenibile, efficientamento energetico, inclusione sociale) fondati su tematiche di tipo prevalentemente “immateriale”, necessitano di una visione strategica di insieme, che riguardi TUTTA la città. **Secondo l'INU la visione strategica delle città in cui collocare i fondi della Agenda Urbana è mancata o ha riguardato solo poche realtà particolarmente capaci.** Le cosiddette Agende urbane della programmazione 2014-2020 sono, nella maggior parte dei casi, infatti, progetti limitati alla sola spesa delle risorse destinate alle città per quello specifico finanziamento del POR. **Il rischio, secondo l'INU, è che l'effetto delle Agende urbane sia limitato e poco misurabile, se non accompagnato da una visione strategica che indichi un orizzonte di medio periodo per la città.** In sostanza i fondi per l’Agenda urbana di una singola città dovrebbero essere il tassello di un mosaico più ampio (la visione strategica) che dovrebbe integrarsi anche con l’utilizzo di altri fondi della programmazione comunitaria e nazionale per le città.

La Strategia Nazionale delle Aree Interne (SNAI)

Come nel caso della AU è ancora prematuro formulare considerazione perentorie e conclusive sulla SNAI. Alcune prime valutazioni possono essere tuttavia proposte.

Vi è, da parte dell'INU, in via generale, un apprezzamento del modello proposto per la SNAI, che vede per ogni Area interna individuata dalle diverse Regioni, la proposizione di un “progetto di territorio” supportato da risorse plurifondo, con il coinvolgimento dei territori e degli attori locali e con una forte integrazione tra temi, soggetti, obiettivi.

Un nodo problematico, comune a più realtà regionali (con poche eccezioni), si riscontra nella **mancanza di una visione regionale per le Aree Interne** che dovrebbe promuovere e facilitare le relazioni dei territori delle aree interne con i territori limitrofi, anche interregionali, e soprattutto con le città che si configurano come i poli, i centri di riferimento delle Aree interne medesime. L'approccio avviato è rivolto, al contrario, ad individuare quasi esclusivamente una, pur necessaria, coerenza interna, tra azioni previste dalla SNAI (dotazione dei servizi di cittadinanza – sanità, trasporti, istruzione – interventi per lo sviluppo locale) e Programmi finanziari nazionali e comunitari, senza valutare come tale strategia possa dialogare con il sistema territoriale di riferimento, ovvero con il resto della Regione e con i territori transregionali. **Si auspica, a tal proposito, che la SNAI possa essere inquadrata in tutte le Regioni nell'ambito di un Piano Strategico Regionale, anche con una dimensione di tipo territoriale** (strumento, peraltro, espressamente previsto in alcune leggi regionali, ma non sempre adeguatamente sviluppato) con la funzione di necessario quadro di riferimento generale, di visione, in grado di integrare la SNAI stessa con le Agende Urbane, e con i “territori altri”, non interessati da strategie nazionali, comunitarie o regionali. Un quadro di riferimento territoriale in grado di coniugare programmi di spesa pubblica (comunitari-nazionali-regionali relativi allo sviluppo rurale, al paesaggio, alle città, all'innovazione sociale) e politiche territoriali e urbane, con le istanze del territorio, in un processo place-based a regia regionale, con il protagonismo dei territori locali, centrato su processi partecipativi e modelli di governance multilivello possibilmente variabili in virtù dei contesti e dei progetti.

2. Quali esperienze di politiche pubbliche, tipologie di interventi e strumenti andrebbero abbandonati in quanto hanno dimostrato di non essere efficaci? Specificare le criticità di contesto.

L'esperienza della Agenda Urbana e delle aree interne non vanno abbandonate, ma migliorate, innanzitutto incentivando (e supportando) le Amministrazioni locali a costruire una visione strategica anche territoriale di medio periodo a partire dalle opportunità offerte dai fondi comunitari.

Nella Agenda urbana vi è stata inoltre una eccessiva enfasi sul carattere “immateriale” dei finanziamenti. Si ritiene tuttavia che le opportune spinte verso l’innovazione e le tematiche “smart”, debbano essere integrate anche con una dimensione “fisica” degli investimenti. La crisi del 2008 ha causato in molte parti del paese un significativo abbassamento della qualità delle città, anche con la presenza di edifici in abbandono e non conclusi che costituiscono ferite che il “mercato” da solo (vista la persistente crisi del settore immobiliare in gran parte del paese) non riesce a sanare.

Una politica per le città (che auspicabilmente dovrebbe avere anche una dimensione nazionale) deve integrare risorse per lo sviluppo economico, per la dotazione di servizi, per l'innovazione, per la lotta ai cambiamenti climatici, ma anche per la “tradizionale” riqualificazione fisica. La rigenerazione urbana, come hanno insegnato i programmi Urban, nasce dalla capacità di integrare risorse di vario tipo.

A tal proposito non è casuale che in diverse città italiane i fondi per l'Agenda urbana (centrati sulle tematiche smart), si siano integrati negli stessi contesti urbani con i fondi nazionali per il piano periferie (centrati prevalentemente sulla riqualificazione fisica).

Programmazione della politica di coesione 2021 - 2027 *Scheda presentazione contributi*

- 3. Come le proposte possono contribuire ad affrontare le sfide poste dai Temi Unificanti (Lavoro di Qualità; Territorio e risorse naturali, Omogeneità e qualità dei servizi, Cultura veicolo di coesione economica e sociale)?**

La proposta di richiedere alle amministrazioni regionali e locali preventivamente (e obbligatoriamente?) all'utilizzo delle risorse comunitarie, una visione strategica e territoriale di medio periodo è finalizzata a massimizzare gli effetti dei temi unificanti, perché integrati tra loro in una prospettiva coerente di crescita, con attenzione alla sostenibilità e resilienza dei territori.

L'alternativa è la corsa al finanziamento "quando esce il bando", in molti casi improvvisando progetti e contraddicendo così le esigenze di integrazione dei contributi e di miglioramento della efficacia degli stessi, richiesti a tutti i livelli a partire dalla UE.

Nel caso specifico della programmazione 2021-2027 la visione strategico/territoriale non dovrebbe essere limitata alle risorse previste nell'Obiettivo strategico 5, ma anche a quelle potenzialmente utilizzabili nell'ambito degli altri 4 Obiettivi strategici, che contengono le risorse per dare contenuto ai temi unificanti che hanno guidato la discussione nei tavoli.

- 4. Eventuali ulteriori osservazioni.**

Il presente documento costituisce un contributo specifico al tavolo dell'OSS e per l'analisi di contesto generale fa riferimento al documento generale "Territorio e sostenibilità nel ciclo di programmazione 2021-2027", presentato dall'INU come contributo per tutti Tavoli del partenariato.

Programmazione della politica di coesione 2021 - 2027

Allegato 1

Elenco degli Obiettivi Specifici, come indicati nelle proposte di regolamenti della Commissione COM(2018)372 (FESR/FC), COM(2018)382 (FSE+)³

Obiettivi Specifici per il FESR e il Fondo di coesione (Articolo 2 Regolamento FESR)

Obiettivi Specifici per il FSE+ (Articolo 4 Regolamento FSE+)

| Obiettivo di Policy | | Obiettivo Specifico | | FONDO |
|---------------------|-------------------------|---------------------|---|-------|
| Cod. | titolo | Cod. | titolo | |
| 1 | Europa più intelligente | a1 | rafforzare le capacità di ricerca e di innovazione e l'introduzione di tecnologie avanzate | FESR |
| | | a2 | permettere ai cittadini, alle imprese e alle amministrazioni pubbliche di cogliere i vantaggi della digitalizzazione | FESR |
| | | a3 | rafforzare la crescita e la competitività delle PMI | FESR |
| | | a4 | sviluppare le competenze per la specializzazione intelligente, la transizione industriale e l'imprenditorialità | FESR |
| 2 | Europa più verde | b1 | promuovere misure di efficienza energetica | FESR |
| | | b2 | promuovere le energie rinnovabili | FESR |
| | | b3 | sviluppare sistemi, reti e impianti di stoccaggio energetici intelligenti a livello locale | FESR |
| | | b4 | promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione dei rischi e la resilienza alle catastrofi | FESR |
| | | b5 | promuovere la gestione sostenibile dell'acqua | FESR |
| | | b6 | promuovere la transizione verso un'economia circolare | FESR |
| | | b7 | rafforzare la biodiversità, le infrastrutture verdi nell'ambiente urbano e ridurre l'inquinamento | FESR |
| 3 | Europa più connessa | c1 | rafforzare la connettività digitale | FESR |
| | | c2 | sviluppare una rete TEN-T intermodale, sicura, intelligente, resiliente ai cambiamenti climatici e sostenibile | FESR |
| | | c3 | sviluppare una mobilità locale, regionale e nazionale, intelligente, intermodale, resiliente ai cambiamenti climatici e sostenibile, migliorando l'accesso alla rete TEN-T e la mobilità transfrontaliera | FESR |
| | | c4 | promuovere la mobilità urbana multimodale sostenibile | FESR |
| 4 | Europa più sociale | d1 | rafforzare l'efficacia dei mercati del lavoro e l'accesso a un'occupazione di qualità, mediante lo sviluppo dell'innovazione e delle infrastrutture sociali | FESR |
| | | d2 | migliorare l'accesso a servizi di qualità e inclusivi nel campo dell'istruzione, della formazione e dell'apprendimento permanente, mediante lo sviluppo di infrastrutture | FESR |
| | | d3 | aumentare l'integrazione socioeconomica delle comunità emarginate, dei migranti e dei gruppi svantaggiati, mediante misure integrate riguardanti alloggi e servizi sociali | FESR |

³ Su tutte le proposte di regolamento della Commissione UE si sta svolgendo la negoziazione con gli Stati membri in seno al Consiglio UE. Al momento i lavori sono in stato avanzato, essendo stata approvata una posizione di compromesso comune agli Stati membri per la quasi totalità dei regolamenti del pacchetto coesione (CPR, FESR/FC, FSE+, CTE), con proposte di modifica ai testi della Commissione. Terminata questa fase, inizierà la negoziazione a trilogo tra le proposte della Commissione, la posizione assunta dagli Stati membri in Consiglio UE e quella del Parlamento europeo (il Parlamento uscente ha già approvato la propria posizione e i relativi emendamenti alle proposte della Commissione; tale posizione potrà essere confermata o modificata dal Parlamento eletto a seguito delle elezioni di maggio 2019), dalla quale scaturiranno i testi finali.

Programmazione della politica di coesione 2021 - 2027

| Obiettivo di Policy | | Obiettivo Specifico | | FONDO |
|---------------------|--------|---------------------|---|-------|
| Cod. | titolo | Cod. | titolo | |
| | | d4 | garantire la parità di accesso all'assistenza sanitaria mediante lo sviluppo di infrastrutture, compresa l'assistenza sanitaria di base | FESR |
| | | 1 | migliorare l'accesso all'occupazione di tutte le persone in cerca di lavoro, in particolare i giovani e i disoccupati di lungo periodo, e delle persone inattive, promuovendo il lavoro autonomo e l'economia sociale | FSE |
| | | 2 | modernizzare le istituzioni e i servizi del mercato del lavoro per valutare e anticipare le esigenze in termini di competenze e garantire un'assistenza e un sostegno tempestivo e su misura nel contesto dell'incontro della domanda e dell'offerta, delle transizioni e della mobilità nel mercato del lavoro | FSE |
| | | 4 | promuovere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, un migliore equilibrio tra lavoro e vita privata, compreso l'accesso all'assistenza all'infanzia, un ambiente di lavoro sano e adeguato che tiene conto dei rischi per la salute, l'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori ai cambiamenti e un invecchiamento attivo e sano | FSE |
| | | 4 | migliorare la qualità, l'efficacia e la rilevanza per il mercato del lavoro dei sistemi di istruzione e di formazione, per sostenere l'acquisizione delle competenze chiave, comprese le competenze digitali | FSE |
| | | 5 | promuovere la parità di accesso e di completamento di un'istruzione e una formazione inclusive e di qualità, in particolare per i gruppi svantaggiati, dall'educazione e dall'assistenza prescolare, attraverso l'istruzione e la formazione generale e professionale, fino al livello terziario e all'istruzione e all'apprendimento in età adulta, anche agevolando la mobilità a fini di apprendimento per tutti | FSE |
| | | 6 | promuovere l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, in particolare le opportunità di perfezionamento e di riqualificazione flessibili per tutti, tenendo conto delle competenze digitali, anticipando meglio il cambiamento e le nuove competenze richieste sulla base delle esigenze del mercato del lavoro, facilitando il riorientamento professionale e promuovendo la mobilità professionale | FSE |
| | | 7 | incentivare l'inclusione attiva, per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità | FSE |
| | | 8 | promuovere l'integrazione socioeconomica di cittadini di paesi terzi e delle comunità emarginate come i rom | FSE |
| | | 9 | migliorare l'accesso paritario e tempestivo a servizi di qualità, sostenibili e a prezzi accessibili; modernizzare i sistemi di protezione sociale, anche promuovendo l'accesso alla protezione sociale; migliorare l'accessibilità, l'efficacia e la resilienza dei sistemi sanitari e dei servizi di assistenza di lunga durata | FSE |
| | | 10 | promuovere l'integrazione sociale delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, compresi gli indigenti e i bambini | FSE |
| | | 11 | contrastare la deprivazione materiale mediante prodotti alimentari e assistenza materiale di base agli indigenti, con misure di accompagnamento | FSE |

Programmazione della politica di coesione 2021 - 2027

| Obiettivo di Policy | | Obiettivo Specifico | | FONDO |
|---------------------|---|---------------------|--|-------|
| Cod. | titolo | Cod. | titolo | |
| 5 | Europa più vicina ai cittadini ⁴ | e1 | promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato, il patrimonio culturale e paesaggistico e la sicurezza nelle aree urbane | FESR |
| | | e2 | promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato a livello locale, il patrimonio culturale e la sicurezza, anche per le aree rurali e costiere, tra l'altro mediante iniziative di sviluppo locale di tipo partecipativo | FESR |

⁴ Per questo Obiettivo di Policy 5 può essere utile tenere presente la versione degli Obiettivi Strategici definita nel negoziato interno al Consiglio e che è definita come di seguito:

OS-e1 “promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato a livello locale, il patrimonio culturale, il turismo e la sicurezza nelle aree urbane”; OS-e2 “promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato a livello locale, il patrimonio culturale, il turismo e la sicurezza in territori diversi dalle aree urbane”.