**FOCUS PNR - Sviluppo Territoriale**
**Sviluppo territoriale resiliente e sostenibile**

# Sviluppo territoriale resiliente e sostenibile

di **Cecilia Cellai**
*Tecnostruttura - Dirigente Settore Sviluppo Sostenibile e PNR*

Quando nel luglio 2020 sono state pubblicate le *Raccomandazioni specifiche per l'Itali*a del Consiglio, l'Unione europea aveva stabilito di fare tesoro degli insegnamenti dovuti all'emergenza Covid-19 ed alla pandemia, traducendoli nei moniti agli Stati membri. Nel testo del documento **(1)**, dopo le prime considerazioni dedicate ai passi intrapresi dall'Unione e dagli Stati membri come misure di emergenza - di natura sanitaria assieme alle necessarie revisioni di natura finanziaria e di bilancio, come la clausola di salvaguardia generale al patto di stabilità e crescita –, il Consiglio si è concentrato sugli effetti possibili e reali a ricaduta su territori e su strumenti, riforme e correttivi consigliati per dare luogo ad uno **sviluppo territoriale resiliente e sostenibile**. Il divario dei territori è risultato essere una delle conseguenze socioeconomiche della pandemia più paventate per la popolazione italiana dopo i rischi sanitari. Al *considerando 9*, infatti, è stato definito probabile che le conseguenze di Covid-19 ricadano in modo disomogeneo tra le Regioni e i territori italiani, a causa delle annose disparità economiche e sociali, del divergente potenziale di competitività e del grado di dipendenza dal turismo. Il divario presente e il rischio di accentuazione delle disparità regionali e territoriali all'interno del Paese possono, infatti, portare ad esacerbare i trend divergenti tra le Regioni meno sviluppate e quelle più sviluppate, tra le periferie sociali e il resto delle aree urbane, come pure tra zone urbane e zone rurali. Pertanto il Consiglio ha ammonito ad assumere misure politiche mirate, tenuto conto che il tutto potrebbe anche ricadere come rischio di un temporaneo sfaldamento del processo di convergenza tra Stati membri.

Nel *Contributo delle Regioni e Province autonome al PNR 2021* **(2)** il problema del **divario dei territori** è stato rilevato come insistente su diversi ambiti strategici, quali da un lato il mercato del lavoro, l'occupazione e le disparità di reddito e le condizioni di vita esposte al rischio di povertà e di esclusione sociale; dall'altro, l'investimento in istruzione e in competenze è apparso essere un altro ambito critico, soprattutto in seguito all'incremento massivo e repentino della didattica a distanza. Questi due aspetti strategici della vita del cittadino europeo, giovane o adulto che sia, sono state indagate nell'analisi afferente alla *Raccomandazione specifica 2* (Mercato del lavoro, promozione dell'occupazione. Istruzione e competenze. Inclusione sociale).

Di competenze per favorire lo sviluppo territoriale resiliente e sostenibile si deve tuttavia trattare ad ampio raggio: proprio per contrastare la povertà educativa, il contrasto all'abbandono scolastico, il potenziamento per la riqualificazione professionale, è fondamentale implementare, razionalizzare e sistematizzare tutte le competenze utili ad agevolare la *transizione gemella auspicata a livello europeo verso uno sviluppo green e digitale*. In questo articolo si prendono in particolare considerazione questi due pilastri di crescita e di sviluppo, riconducibili alla *Raccomandazione 3* (Imprese, Competitività e Accesso al credito, Investimenti in infrastrutture per transizione verde, digitale e R&I), andando quindi a costituire il terzo ambito strategico su cui investire per conseguire uno sviluppo territoriale resiliente e sostenibile. Nell'ambito della composita *CSR 3* , infatti, il Consiglio ha chiesto di dare priorità a investimenti sostenibili che supportino la crescita, la transizione con l'impiego di tecnologie ed innovazioni digitali e "verdi". Per comprendere la complessità e la portata di questa raccomandazione, prendendo in analisi il *considerando 21* dedicato, è stato necessario individuare la linea di unione di temi ed investimenti prioritari per sostenere la ripresa e aumentare la resilienza futura. Nella parte di *Analisi* compiuta nell'ambito del *Contributo delle Regioni al PNR 2021*, **lo sviluppo territoriale è apparso costituire proprio la linea di unione ricercata**; è stata dunque enucleata dal gruppo di lavoro redazionale come misura a sé stante nell'ambito delle otto Misure corrispondenti ai settori strategici ricompresi nella *CSR 3* , di cui in questo articolo si forniscono focus dell'analisi riportata nel *Contributo*.

La Misura 12 dedicata allo sviluppo territoriale riporta nelle *Matrici* – si ricorda - tutti gli interventi normativi, regolativi ed attuativi relativi a riforme e investimenti regionali e alle politiche economiche regionali di sviluppo territoriale connesse alla Raccomandazione di cui si tratta, effettuate nel periodo gennaio 2020-febbraio 2021 oggetto di monitoraggio; mentre nella parte di *Analisi* sono state evidenziate le considerazioni che scaturiscono dal monitoraggio degli stessi. Nel contempo, come indicato nell'"Introduzione" al *Contributo*, nell'*Analisi* si sono tenuti presenti i moniti delle *CSR 2020* unitamente a quelli delle *CSR 2019*, riguardanti nello specifico riforme essenziali per affrontare le sfide strutturali a medio e lungo termine: ciò anche ai fini ed in ottemperanza dei moniti rivolti alla programmazione strategica dei finanziamenti della politica di coesione dopo il 2020 – già enucleati nei *Country Report 2019 e 2020* ed in considerazione delle misure di attenuazione della crisi attuale e delle strategie di uscita dalla stessa **(3)**. Sono stati quindi evidenziati anche interventi anti Covid-19, volti a favorire la ripresa economica ed occupazionale, andando ad individuare come e dove le Regioni abbiano concentrato le priorità di intervento, da utilizzare anche per impostare strategie in ottica di resilienza trasformativa post Covid-19 in sinergia all'impiego di fondi europei per uno sviluppo territoriale resiliente e sostenibile.

Le politiche e gli interventi di sviluppo territoriale vengono interpretate per lo più come **politiche di prevenzione e protezione che, impiegate con un approccio integrato, consentono di operare in favore dell'organizzazione dei territori**. Nella Misura 12 dedicata sono state enucleate quattro linee di intervento delle Regioni in favore di: 1) uno sviluppo urbano sostenibile del territorio e una agricoltura funzionale a un recupero del territorio; 2) interventi mirati alla rigenerazione urbana delle città, garantendone l'accessibilità e assicurando la sostenibilità delle connessioni (materiali e immateriali); 3) assicurare lo sviluppo del potenziale, la gestione sostenibile e la custodia dei territori, dei paesaggi e del patrimonio culturale; 4) supportare i legami economici, sociali e ambientali tra aree urbane, periurbane e rurali, rafforzando la pianificazione dello sviluppo nazionale e regionale. Dalla lettura della specifica *Analisi* svolta nel *Contributo* sarà possibile enucleare che gli interventi di riforma e di investimento regionali a favore

di misure hanno inciso non solo come misure protettive, bensì piuttosto trasformative nella direzione di uno **sviluppo territoriale sostenibile da parte delle Regioni**; tra l'altro la quasi totalità delle Amministrazioni regionali (20 su 21) ha inteso registrare nell'ambito della Misura 12 i propri interventi dedicati allo sviluppo territoriale in ottica di sostenibilità.

La sottomisura 1, dunque, ha ricompreso *in primis* attività di dieci Regioni riconducibili ad uno **sviluppo urbano sostenibile del territorio**, comprensivo di azioni, interventi e contributi di rigenerazione urbana: sono state annoverate normative urbanistiche regionali per il riuso del patrimonio edilizio esistente e di riqualificazione dei tessuti urbani, nonché per la riduzione del consumo di suolo; allo scopo sono state predisposte agevolazioni fiscali ed incentivi; altresì recepite norme di semplificazione in materia di governo del territorio edilizia, volte a favorire la ripresa economica ed occupazionale nel quadro dell'emergenza pandemica. Per la riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali, con integrazione di fonti rinnovabili, è stato segnalato l'impiego di fondi delle politiche di coesione 2014-2020 per l'erogazione di contributi a fondo perduto, mirati all'efficientamento energetico di immobili esistenti destinati a patrimonio abitativo pubblico e per condomini privati. L'analisi a questo punto evidenzia come sia stato fatto tesoro di quanto esperito a livello territoriale, richiamando la struttura del PNRR italiano, che vede il tema M1C3 - Turismo e Cultura costituire la terza componente della Missione 1 (Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura) dove è già stato evidenziato il ruolo della rigenerazione nell'ambito degli obiettivi strategici.

In secondo luogo, sono stati predisposti sostegni alle infrastrutture pubbliche necessarie al mantenimento dell'agricoltura nella sua funzione produttiva e di tutela paesaggistica ed ambientale; altresì allo sviluppo, l'ammodernamento e l'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura (per l'estrazione di materia prima legno e solo su base di protocolli di sostenibilità ambientale), nell'ambito di Strategie regionali per la realizzazione e il miglioramento delle infrastrutture viarie a servizio dell'attività silvo/pastorale regionale al fine di favorire anche la multifunzionalità delle foreste, la fornitura di servizi ecosistemici e la fruizione pubblica delle aree interessate oltre a contemperare la tutela, il funzionamento ed anche il ripristino delle aree rurali e delle aree verdi a bassa antropizzazione, degli ecosistemi terrestri, acquatici e la conservazione della biodiversità.

Alla sottomisura 2 tredici Regioni hanno imputato i loro interventi riportando pianificazioni, bandi di **animazione e promozione dei centri storici**, destinati a infrastrutture materiali ed immateriali agevolanti il senso di comunità e il contrasto del degrado urbano. In parallelo sono stati introdotti piani di intervento finalizzati ad offrire **opportunità di sviluppo delle zone agricole e montane**, altresì volti a dotare aree rurali ed aree interne di strutture atte a erogare servizi di prima necessità alla popolazione residente e anche ai turisti. Molti gli interventi di riforma strategici a favore di borghi o comuni inseriti in piani paesaggistici regionali, capaci di generare un potenziamento dell'offerta turistica e culturale, ma anche per rafforzare la coesione sociale e contrastare le tendenze negative derivanti dalle prospettive incerte, legate alla congiuntura economica. Interessanti gli interventi regionali per sperimentare soluzioni ed azioni capaci di rafforzare le relazioni sociali favorendo lo sviluppo di politiche innovative giovanili, alloggi per famiglie giovani in luoghi segnati dallo spopolamento, nonché progetti di abitare collaborativo, mobilità sostenibile. Attivati anche bandi per il sostegno degli investimenti produttivi delle imprese localizzate nelle aree montane regionali o distretti commerciali per la riorganizzazione e il rilancio produttivo, salvaguardia ed incremento occupazionale.

Anche nel 2020 le Regioni hanno considerato lo **sviluppo del territorio nella sua articolazione composita di caratteristiche paesaggistiche, storiche, testimoniali, naturalistiche e culturali** del territorio. La logica di insieme ha costituito un'occasione motivata dall'emergenza Covid-19 per guidare gli interventi di riforma regionali verso uno sviluppo attento, armonioso ed innovativo. Molti gli interventi di riforma riportati nella sottomisura 3 per **la cultura come motore di sviluppo territoriale**: in particolare, in questa parte di analisi si è evidenziato come la cultura possa costituire un motore generativo di opportunità di sviluppo sostenibile, evitando la disconnessione già a livello europeo tra Paesi del Nord e Sud. Ciò in funzione sostanzialmente di tre direttrici fondanti quali: a) cultura in funzione della rigenerazione urbana; b) rafforzamento della capacità di governo attraverso nuovi investimenti con particolare riferimento ed analogia col PNRR (trasporti, musei, consumi, sort, tempo libero, welfare ecc); c) servizi derivanti da politiche sociali localizzate innovate dall'innesto col capitale territoriale. Sono quindi riconducibili a queste dinamiche i finanziamenti regionali di progetti relativi alle sedi degli istituti culturali, rinnovo delle infrastrutture tecnologiche degli stessi, con particolare riferimento al miglioramento degli spazi destinati al pubblico, alla corretta conservazione del patrimonio, all'abbattimento delle barriere architettoniche; finanziamenti di progetti per la realizzazione di nuovi servizi o il potenziamento/miglioramento dei servizi esistenti; finanziamenti per il sostegno ad attività di valorizzazione del patrimonio culturale e di promozione dei servizi culturali; finanziamenti di progetti di conservazione e restauro del patrimonio culturale; finanziamenti per il sostegno e lo sviluppo di reti e sistemi bibliotecari, archivistici e museali, per lo sviluppo dei sistemi informativi e delle *digital humanities*.

Infine con la sottomisura 4 sono stati monitorati i sostegni regionali ai legami economici, sociali e ambientali tra aree urbane, periurbane e rurali, rafforzando la pianificazione dello sviluppo nazionale e regionale. Nell'analisi si sono indagati i motori di attrazione dei centri urbani, perché consentono una maggiore istruzione terziaria (anche se accesso selezionato), tassi di occupazione più elevati, allocazione di imprese a più alta crescita, migliore accessibilità e connettività e maggiori processi innovativi; ciononostante le diverse dimensioni urbane non consentono un eguale o comunque proporzionale sviluppo. A questo scopo in questa matrice sono stati ricondotti anche gli **interventi di riforma regionali relativi alle Aree interne**, che costituiscono una fra le dimensioni territoriali chiave della politica regionale di coesione 2014-2020, tratte dalla Strategia nazionale nel 2012, cui le Regioni contribuiscono all'attuazione con risorse ordinarie, stanziate annualmente dalle Leggi di Stabilità, e di risorse aggiuntive, previste nei Programmi operativi regionali del Fondo europeo di sviluppo regionale (POR FESR), del Fondo sociale europeo (POR FSE) e nel Programma di sviluppo rurale del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (PSR FEASR) del periodo 2014-2020.

Il vasto archivio e l'*Analisi* degli interventi di riforma e di investimento regionali del *Contributo 2021* costituiscono una base dati di analisi e di studio, da cui sono state ricavate indicazioni utili per le Regioni nella attuale fase di negoziato per la programmazione delle **politiche di coesione per il prossimo settennio**.

*In primis*, rispetto a cultura e turismo – che hanno costituito oggetto di negoziato per la loro collocazione nell'ambito delle politiche di coesione – va ricordato che il *Regolamento Disposizioni comuni* è stato emendato su proposta della Commissione europea per inserire un nuovo obiettivo specifico FESR nell'ambito dell'*Obiettivo di Policy 4 - Un'Europa più sociale,* allo scopo di promuovere il ruolo della cultura e del turismo in favore dello sviluppo economico, l'inclusione e l'innovazione sociali. Per l'Italia, poi, è stato riconosciuto il ruolo trasversale rivestito da cultura,

patrimonio e turismo sostenibile, potendo svolgere un ruolo determinante per la valorizzazione, a beneficio della comunità territoriale, di risorse naturali, culturali e paesaggistiche, di produzioni locali, accoglienza, approcci integrati finalizzati a rivitalizzazione del tessuto economico, rigenerazione dei luoghi, partecipazione e inclusione sociale. La rilevanza strategica di cultura e turismo consentirà dunque ai futuri interventi programmatori e attuatori regionali di attraversare tutti gli ambiti di *policy* interessati dai Regolamenti, nonchè concorrere al conseguimento di altri obiettivi specifici sotto altri obiettivi di *policy*.

In secondo luogo, l'*Obiettivo di Policy 5* consisterà di linee di intervento e di priorità strategiche proprie – al momento focalizzate sullo sviluppo territoriale sostenibile di aree urbane medie, sistemi territoriali e aree interne - di cui le Regioni stanno valutando l'opportunità e rispetto alle quali stanno predisponendo proprie proposte nell'ambito dello schema di Accordo di Partenariato, in virtù dei propri poteri e delle politiche strategiche attuate sui territori. L'importanza di questa fase è dovuta al delicato equilibrio da ricercare nella destinazione di strategie e finanziamenti da attuare a livello territoriale sulla base di azioni regionali, ma anche nazionali, in modo da avere azioni sinergiche ed evitare duplicazioni e dispersione di finalità ed energie per uno sviluppo equo e completo in tutte e tra tutte le Regioni e Province autonome.

Del resto, considerato anche il pacchetto di finanziamenti previsto in attuazione del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – compreso il Programma nazionale di Riforma ivi confluito - predisposto dal Governo italiano – di cui i divari regionali costituiscono una delle linee di intervento da affrontare/di cui occuparsi come priorità trasversale - lo **sviluppo territoriale, inteso come resiliente e sostenibile**, è confermato essere un tema di importanza strategica e stringente attualità.

## Note:

**(1)**: Raccomandazione del Consiglio del 20 luglio 2020 sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia.

**(2)**: D'ora in poi "Regioni".

**(3)**: V. Considerando 25, nonché l'allegato D della Relazione Paese 2020 per l'Italia - SWD(2020) 511 final del 26.2.2020 e l'allegato D della Relazione Paese 2019 per l'Italia - SWD(2019) 1011 final del 27.2.2019.