

Regione Umbria  
**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 dell'INU Umbria  
Settembre 2019

**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 e non tratta specificatamente tematiche di carattere regionale.**

**Si auspica che il positivo confronto partenariale attivato dalla regione per discutere sulla proposta di Regolamento comunitario per la programmazione 2021/2027, continui ad essere tenuto in funzione anche nella fase di stesura del documento strategico (che si spera abbia anche una visione territoriale) che la Regione dovrà elaborare in relazione al nuovo Programma operativo regionale. In quella sede si ritiene che potranno essere dati contributi più strettamente tarati sulle problematiche della regione Umbria.**

---

## **I PRESUPPOSTI**

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 dotazione e nella qualità del capitale fisso edilizio e infrastrutturale che determina squilibri competitivi 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 (e la stessa Umbria) 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, ridisegnanone 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 Ecoquartieri 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.

## 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**<sup>1</sup> che sia a livello nazionale che a livello regionale sono stati prodotti in tema di politiche ambientali e territoriali. 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

---

<sup>1</sup> 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, Connettere 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.

politiche], che individui le proposte di priorità e di attestazione di risorse da negoziare con la Commissione.

2. **Promuovere e potenziare sin dalla fase di definizione delle politiche il ruolo delle città e dei comuni.** Le città ed i comuni che sono gli utilizzatori finali delle risorse comunitarie, hanno avuto nei precedenti cicli di programmazione un livello di coinvolgimento del tutto insoddisfacente. Le città hanno certamente beneficiato delle risorse comunitarie, ma non hanno avuto un ruolo attivo nella definizione dei programmi e delle politiche per il territorio. E' quindi molto importante che nella definizione dei vari Programmi operativi regionali siano individuati percorsi partecipativi e negoziali (non formali) in linea con le esigenze e le problematiche delle comunità che beneficeranno dei contributi. Si propone che i tavoli partenariali attivati in relazione ai 5 obiettivi strategici del nuovo regolamento, siano dalla Regione Umbria tenuti in funzione anche nella fase di definizione del Piano strategico alla base del nuovo POR.
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 milieu 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. A tal riguardo il modello Urban, che l'Europa ha introdotto come modalità per la rigenerazione dei quartieri e che in Umbria è stato declinato nella esperienza dei PUC2 e dei PUC3 (con risultati ritenuti generalmente di notevole interesse), potrebbe essere preso come riferimento e riproposto nella programmazione 2021-2027 arricchendolo con le tematiche della sostenibilità urbana (lotta ai cambiamenti climatici, infrastrutture blu e verdi, risparmio energetico) e delle smart cities. **Una nuova generazione di programmi urbani complessi per creare quartieri sostenibili e "intelligenti"**.
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.

Nel caso specifico della regione Umbria che, virtuosamente, nella propria legge regionale prevede il Piano strategico territoriale al fine di “*territorializzare le politiche regionali di sviluppo*”, si auspica che si dia attuazione al dettato normativo nella fase di elaborazione del prossimo POR.

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 programmazione<sup>2</sup>), 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.

---

<sup>2</sup> 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.