



Giugno 2026

Consultazione UE

sulla strategia “**Right to Stay**”: strumenti della politica di coesione per il riequilibrio territoriale



INDICE

1. Preambolo
2. Il contesto
3. **Aree territoriali e strumenti di intervento**
 - Le aree interne, periferiche ed ultra-periferiche
 - Aree urbane, città medie e piccoli comuni di cintura
 - Città internazionali, grandi attrattori turistici e città d'arte
 - Aree di confine - La Cooperazione Territoriale Europea (CTE)
4. **Dalla frammentazione alla coesione: quale *governance* per il *Right to Stay***



1. PREAMBOLO

Le crisi congiunturali che hanno interessato l'Unione europea negli ultimi anni – dalla guerra in Ucraina alle tensioni in Medio Oriente, fino ai più ampi cambiamenti geopolitici ed economico-finanziari globali – impongono agli Stati membri e alle istituzioni dell'Unione un ripensamento delle politiche di investimento, orientandole verso forme più mirate di sostegno allo sviluppo e alla coesione sociale, con particolare attenzione alle comunità locali e ai territori più fragili.

Accanto a tali mutamenti, si conferma l'esigenza per l'Unione europea di fornire risposte efficaci a fenomeni strutturali che interessano numerosi territori, quali il declino demografico, lo spopolamento, la riduzione dell'accessibilità ai servizi essenziali e la progressiva contrazione delle opportunità economiche e occupazionali. In tale quadro, la Commissione ha avviato una consultazione sull'iniziativa denominata "Strategia sul diritto di rimanere: la tua regione, il tuo futuro" (di seguito, *Right to Stay*), con l'obiettivo di individuare le principali sfide che le comunità si trovano ad affrontare e le forme di sostegno di cui necessitano per prosperare.

Il presente documento fornisce il contributo del Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri nel merito di questa strategia politica sulla base dei casi significativi condotti in Italia nelle ultime due Programmazioni grazie a strumenti e azioni dedicate introdotte nella programmazione 2014-2020 e confermate e rafforzate nel 2021-2027 attraverso le risorse della politica di coesione europea e dei fondi nazionali.

Sulla base delle lezioni apprese, vengono delineate **le traiettorie utili allo sviluppo della politica *Right to Stay* e della futura programmazione**. Particolare attenzione è rivolta alle cosiddette aree interne, alle città medie e piccole a forte capacità di attrazione, che costituiscono un'armatura policentrica da riconoscere e valorizzare; alle città periferiche e di frontiera, caratterizzate da identità plurime e da specifiche criticità; nonché alle città d'arte di rilevanza internazionale, che risultano sempre più difficili da abitare per i residenti.

In tale prospettiva policentrica, in linea con l'approccio promosso dall'Agenda Territoriale 2030 e ribadito dal Rapporto Letta, l'Italia ha esteso l'azione urbana oltre le 14 città metropolitane, includendo nel ciclo di programmazione 2021 - 2027 le città medie come nodi strategici di connessione con la propria area territoriale di riferimento. Questa sinergia ha permesso di superare la storica contrapposizione tra poli urbani e aree remote, favorendo quella "convergenza regionale" già auspicata dal 9° Rapporto sulla Coesione della Commissione Europea.

Sostenendo contemporaneamente il dinamismo delle città medie e la resilienza delle aree interne, il modello italiano vuole promuovere uno **sviluppo transdisciplinare, innovativo, rispettoso del proprio ambiente e promosso dal basso**, per assicurare quelle infrastrutture (anche digitali e sociali) ovunque significhi permettere a imprese e talenti di operare con successo, garantendo che la mobilità dei cittadini rimanga una scelta volontaria e non un effetto della "geografia del malcontento".

2. IL CONTESTO

L'Italia, con le sue vaste aree rurali e periferiche, le isole, i territori montani e una conformazione peninsulare esposta agli effetti del cambiamento climatico, è in prima linea nell'attuazione di una strategia volta a «mettere al centro persone, comunità e territori, promuovendo condizioni che consentano ai cittadini europei di restare, crescere e costruire il proprio futuro nei luoghi di origine». A ciò si aggiunge la presenza di città d'arte e di forte attrazione turistica, dove la pressione economica e abitativa rende sempre più difficile per i residenti continuare a vivere stabilmente.

Il *Right to Stay* assume quindi una particolare rilevanza nel contesto italiano. Il Paese continua a perdere capitale umano qualificato formato nelle università italiane¹, mentre l'invecchiamento della popolazione incide sulla distribuzione degli abitanti, sulla sostenibilità dei servizi pubblici e sulla tenuta socioeconomica di molte aree. Queste dinamiche si manifestano nelle aree interne e periferiche, nei piccoli e medi centri urbani e nelle città d'arte, dove costi abitativi e trasformazioni del mercato locale rischiano di espellere i residenti.

Di fatto, ogni territorio presenta punti di partenza, esigenze e capacità di sviluppo diverse. Tuttavia, alcuni di essi sono maggiormente colpiti da gravi sfide e trasformazioni a causa della lontananza, delle particolarità geografiche — comprese le esposizioni ai rischi legati ai cambiamenti climatici — o di specifiche condizioni socioeconomiche.

È quindi necessario garantire promuovere una più equa accessibilità ai servizi essenziali, alle opportunità economiche e ai benefici dell'appartenenza all'Unione europea. La politica di coesione deve svolgere un ruolo cruciale in questo senso, ma non può essere l'unico strumento: molti fattori alla base della mancanza di crescita in alcune aree non dipendono esclusivamente dalle autorità regionali o locali. Occorre quindi prestare maggiore attenzione alle implicazioni territoriali delle politiche europee e nazionali.

Sotto questo profilo, l'Italia ha già sviluppato strumenti che anticipano la logica del *Right to Stay*. La Strategia Nazionale per le Aree Interne e gli interventi di sviluppo urbano mirano a rafforzare la resilienza dei territori attraverso il miglioramento dei servizi essenziali, la valorizzazione delle risorse locali e uno sviluppo più equilibrato e policentrico, contrastando marginalizzazione e concentrazione.

Si sottolinea inoltre che l'Italia, in occasione del riesame intermedio dell'attuale programmazione, ha colto l'occasione di valorizzare il *Right to Stay*, intervenendo su tre pilastri: (i) alloggi accessibili e sostenibili; (ii) rafforzamento di servizi strategici, resilienza idrica e reti energetiche; (iii) competitività tramite ricerca, sviluppo e integrazione in reti scientifiche e tecnologiche avanzate. Infine, in linea con questa strategia, l'Italia affronta questa sfida anche attraverso il "Piano Casa", sostenuto da oltre 1,9 miliardi di euro di fondi di coesione.

¹ ISTAT collega il fenomeno principalmente a: salari più elevati all'estero; maggiori opportunità di carriera; sistemi di ricerca più finanziati; maggiore meritocrazia; qualità dei servizi e delle infrastrutture migliori.

3. AREE TERRITORIALI E STRUMENTI DI INTERVENTO

Le recenti transizioni e crisi globali stanno dimostrando come solo attraverso politiche *place-based*, capaci di valorizzare il potenziale di tutti i territori, rispettose del patrimonio ambientale e culturale, così come delle specificità locali, **rispondendo ai bisogni emersi senza consumo di nuovo suolo**, sia possibile prevenire frammentazioni economiche e sociali. Rafforzare la coesione significa dunque agire strategicamente sulla competitività, trasformando il Mezzogiorno, le aree interne e in generale i sistemi regionali della maglia delle piccole e medie comunità insediate (borghi e città medie e piccole) in poli dinamici di innovazione attraverso il potenziamento dei servizi, dell'istruzione e delle infrastrutture.

In questa direzione, l'Italia rappresenta un caso avanzato nell'attuazione dei principi alla base del *Right to Stay*, grazie a un'architettura di intervento che supera la tradizionale dicotomia tra centri e periferie e integra, come dichiarato anche dal Ministro Foti il 6 maggio 2026 al Parlamento europeo, le aree medie (ovvero i comuni di cintura) del **Programma Operativo Nazionale Metro Plus e Città Medie** contenente anche una prima strategia, sebbene ancora settoriale, con **le aree intermedie**².

Questo modello, riconosciuto a livello europeo come un'applicazione d'avanguardia delle politiche *place-based*, non si limita a contrastare passivamente lo spopolamento, ma punta a trasformare i territori marginalizzati in ecosistemi competitivi attraverso il potenziamento dei servizi essenziali (salute, istruzione e mobilità).

Per questa ragione, è prioritario contrastare l'attuale tendenza del dibattito sul prossimo Quadro Finanziario Pluriennale a separare la competitività dalla coesione, mentre non può esistere una reale competitività europea di lungo periodo senza una coesione territoriale diffusa.

Infine, tale cooperazione deve tradursi in misure concrete nel ciclo di programmazione 2028–2034, preservando la dimensione territoriale della politica di coesione attraverso risorse adeguate e prevedibili e dando piena attuazione alle previsioni dei Regolamenti di partenariato nazionale e regionale e del FESR, attualmente in negoziato, che riconoscono il "diritto a restare" quale obiettivo prioritario.

Appare dunque essenziale che il nuovo quadro 2028-2034 preservi la dimensione territoriale della politica di coesione con risorse adeguate, affinché l'attrattività dei territori non resti un obiettivo dichiarato, ma diventi una leva concreta di sviluppo, inclusione e competitività per tutte le regioni, a partire da quelle più fragili.

A tal fine l'Italia interviene nei contesti territoriali, di seguito descritti.

² Si vedano a tal fine anche gli studi condotti da OCSE prendendo come campione le aree medie del Programma PN Metro e in particolare Brindisi, CFE/RDPC/URB(2026)3 (Cfr. <https://www.oecd.org/en/about/programmes/unlocking-the-potential-of-intermediary-cities.html>).

▪ **Aree interne periferiche ed ultra-periferiche**

Le Aree Interne italiane comprendono oggi 3.834 Comuni, pari al 48,5% del totale dei Comuni italiani, e ospitano circa il 23% della popolazione nazionale. Si tratta prevalentemente di territori montani, rurali e periferici che, nonostante le forti criticità, svolgono una funzione strategica per il presidio ambientale, la tutela del paesaggio, la gestione sostenibile delle risorse naturali e la sicurezza idrogeologica del Paese.

Le aree interne sono state identificate nel 2014-2020 perché “interne”, ossia lontane da tutti i servizi essenziali (istruzione secondaria superiore, ospedali, servizi e stazioni ferroviarie adeguate) che caratterizzano un polo urbano.

Successivamente, nel 2021-2027, sempre rispettando il criterio della presenza di Comuni interni (ultraperiferici, periferici e intermedi), sono state aggiunte ulteriori aree sulla base di criteri oggettivi comuni, quali: i) esistenza di una identità storico-sociale e/o di un sistema geomorfologico (valle, ecc) definiti e riconoscibili; ii) difficoltà sul piano demografico, con rischi sistemici di spopolamento; iii) organizzazione dei servizi essenziali (es. frammentazione dei plessi scolastici, inadeguata sanità territoriale, difficoltà di accessibilità); iv) volontà e attitudine delle amministrazioni locali a lavorare insieme e perseguire un obiettivo di associazionismo.

La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) del 2014-2020 e il Piano Strategico Nazionale delle Aree Interne (PSNAI) del 2021-2027 rappresentano oggi uno dei principali strumenti attraverso cui l'Italia prova a coniugare coesione territoriale, sicurezza nazionale, sostenibilità ambientale e sviluppo economico. La nuova *governance* del PSNAI prevede la centralizzazione della filiera decisionale in un'apposita Cabina di regia nazionale, secondo un approccio coordinato per l'implementazione degli interventi e gestione condivisa delle risorse. La Strategia nasce dalla consapevolezza che le aree interne non costituiscano una “periferia marginale” del Paese, ma uno spazio strategico per la tenuta ambientale, produttiva ed energetica nazionale.

La SNAI può contribuire in modo significativo all'attuazione del *Right to Stay* su tre piani complementari: come modello integrato di servizi essenziali e sviluppo locale; come architettura multilivello di coordinamento tra fondi europei, nazionali e regionali; e come patto territoriale basato su cooperazione intercomunale, partecipazione e rafforzamento amministrativo. Le strategie evidenziano una grammatica comune di intervento fondata sui fabbisogni delle comunità e sull'integrazione tra salute, scuola, mobilità, digitale, lavoro, cultura e ambiente, orientata a trasformare le aree interne in piattaforme di resilienza e innovazione.

Dall'analisi delle strategie emerge che il diritto a restare si costruisce attraverso un **ecosistema territoriale integrato**. Le strategie del Cadore, dell'Alpago-Zoldo, dell'Appennino Alto Fermano, del Montefeltro e del Lario Intelvese, unitamente a quelle del Medio Basento, del Medio Agri, del Trasimeno, della Media Valle del Tevere, della Valdicecina e dell'Amiata, convergono nel mostrare che la permanenza nei territori dipende dalla riduzione delle distanze fisiche, digitali e sociali attraverso servizi di prossimità, reti

comunitarie e nuove opportunità economiche. Le strategie alpine e appenniniche confermano inoltre il ruolo delle aree interne come infrastrutture strategiche nazionali, mentre quelle del Mezzogiorno evidenziano la necessità di confrontarsi con fragilità demografiche e sociali, valorizzando al contempo patrimoni culturali, agricoli e ambientali.

▪ **Aree urbane, città medie e piccoli comuni di cintura**

La progressiva concentrazione della popolazione e delle opportunità economiche nelle grandi aree metropolitane ha accentuato squilibri territoriali che richiedono nuove strategie di sviluppo policentrico. I Comuni di cintura delle grandi aree metropolitane rischiano di diventare quartieri dormitorio di una periferia priva di funzioni e di identità, mentre le città medie e di piccole dimensioni lontane dai poli urbani - ancorché dense di storia - senza politiche mirate a riconoscerne e valorizzare l'attrattività e/o a potenziarne la transizione digitale, rischiano l'oblio e l'abbandono proprio perché lontane dalle funzioni di pregio.

Il Programma Nazionale Metro Plus e Città Medie rappresenta, in questo senso, una delle esperienze più innovative e composite del panorama europeo e delle politiche *place-based*. L'estensione delle strategie urbane oltre le sole città metropolitane ha consentito di riconoscere il ruolo delle città medie come nodi territoriali strategici, capaci di collegare aree urbane, sistemi produttivi locali e territori periferici.

Le città medie selezionate dal programma sono state individuate non attraverso bandi competitivi, ma sulla base di criteri oggettivi legati a vulnerabilità socioeconomica, disagio abitativo, fragilità urbana, marginalità territoriale e necessità di rigenerazione urbana e sociale. Questo approccio ha consentito di indirizzare le risorse verso quei territori che maggiormente necessitano di rafforzamento infrastrutturale, servizi e capacità amministrativa.

Particolarmente innovativo è il ricorso ai paradigmi dell'innovazione sociale e dell'amministrazione condivisa. Le progettualità finanziate promuovono infatti processi di co-progettazione che coinvolgono enti locali, terzo settore, imprese e cittadinanza attiva, favorendo nuove forme di governance territoriale partecipata.

Il modello policentrico italiano appare particolarmente coerente con gli indirizzi dell'Agenda Territoriale 2030 e della Nuova Agenda Europea per le Città, che insistono su concetti quali sviluppo territoriale integrato, governance multilivello, riduzione degli oneri amministrativi e rafforzamento della capacità amministrativa delle città piccole e medie.

Anche il **Programma nazionale Just Transition Fund (PN JTF)** offre indicazioni rilevanti ai fini dell'attuazione del Right to Stay. L'esperienza maturata nei territori interessati dalla transizione energetica e industriale (Provincia di Taranto e Sulcis Iglesiente) dimostra come il mantenimento della popolazione e delle competenze locali dipenda dalla capacità di accompagnare i processi di trasformazione economica attraverso investimenti integrati. Gli interventi finanziati dal JTF – in particolare quelli orientati alla diversificazione produttiva, alla riqualificazione delle aree industriali dismesse, allo sviluppo di nuove filiere innovative,

al rafforzamento delle competenze e alla creazione di opportunità occupazionali e alla riqualificazione del patrimonio edilizio pubblico, contribuiscono a rendere i territori maggiormente attrattivi e resilienti. Il JTF rappresenta dunque un esempio concreto di politica territoriale volta non solo a mitigare gli effetti della transizione, ma anche a creare le condizioni affinché cittadini, lavoratori e imprese possano continuare a vivere, investire e costruire il proprio futuro nei territori interessati dai cambiamenti strutturali.

In prospettiva, il rafforzamento della rete delle città medie e dei piccoli comuni può rappresentare una risposta strutturale ai fenomeni di spopolamento e marginalizzazione territoriale. Considerando che **circa il 98% dei Comuni italiani ha meno di 20 mila abitanti**, risulta strategico costruire una armatura territoriale composta da città medie, borghi e piccoli centri capace di garantire servizi, innovazione, accessibilità e qualità della vita.

Questa maglia territoriale policentrica può diventare il fondamento di un nuovo modello di sviluppo sostenibile e inclusivo, in cui competitività economica, coesione sociale e tutela ambientale non siano elementi contrapposti, ma parti integranti di una stessa strategia di lungo periodo.

▪ **Città internazionali, grandi attrattori turistici e città d'arte**

In Italia vi sono città riconosciute universalmente come grandi attrattori culturali, economici, d'arte. Anche queste città devono poter beneficiare di un'attenzione dedicata al diritto di restare. Sebbene siano infatti destinazioni turistiche, sono anche ormai sempre più prive di abitanti di lungo termine.

Si tratta di "città fantasma", abitate solo temporaneamente da soggetti spesso residenti altrove, la cui contribuzione fiscale e amministrativa risulta prevalentemente riferita ad altri territori.

Anche questo contribuisce a rendere più difficile la permanenza dei residenti in queste città, sia per la limitata diversificazione delle opportunità professionali, sia per una offerta di servizi di prossimità limitata e non sempre accessibile.

In questo senso, strumenti della politica di Coesione, come ad es. il PN METRO Plus intervengono per contrastare gli effetti negativi della gentrificazione e dell'*overtourism*, sostenendo operazioni volte a migliorare i servizi di prossimità nei centri storici a beneficio dei residenti, avviando altresì iniziative immateriali di coinvolgimento della popolazione, soprattutto delle fasce esposte a rischio sociale.

Le strategie rivolte alla popolazione residente riguardano infatti la riqualificazione degli spazi pedonali, i parchi di prossimità, le attrezzature sportive di quartiere diffuse, il sostegno ai giovani a rischio emarginazione, la ricognizione e la riqualificazione di alloggi sfitti da destinare all'*housing* sociale, la rivitalizzazione dei servizi di base, la promozione di iniziative culturali diffuse. Tali interventi sono attivati nei quartieri storici e nelle periferie limitrofe delle grandi città d'arte come Bologna, Firenze, Catania, Napoli, Palermo, Roma, Venezia.

▪ **Aree di confine - Cooperazione territoriale europea**

Nel quadro delle politiche europee di coesione, la [Cooperazione Territoriale Europea \(CTE\)](#) assume un ruolo strategico, non soltanto per favorire la cooperazione tra territori, ma anche per sostenere concretamente il *Right to Stay*. Interreg rappresenta, infatti, uno degli strumenti più consolidati e avanzati per connettere territori periferici, aree di confine, sistemi urbani intermedi e aree interne attraverso progettualità condivise capaci di generare innovazione, servizi e nuove opportunità economiche.

Interreg opera da oltre 30 anni e dispone a livello europeo, per il ciclo di programmazione 2021-2027, di circa 10 miliardi di euro distribuiti su 86 programmi. Si basa sulla definizione di partenariati e team di progetto internazionali per far fronte a sfide territoriali comuni che superano i confini amministrativi. I progetti sperimentano modalità di lavoro flessibili e consentono lo sviluppo congiunto di analisi, servizi e nuove competenze professionali, funzionali al pieno utilizzo del potenziale di conoscenza dei territori. Interreg crea connessioni permanenti tra territori forti e territori fragili, trasformando la cooperazione in una leva concreta di competitività, innovazione e resilienza territoriale.

L'Italia partecipa a 19 programmi articolati in tre componenti: transfrontaliera, transnazionale e interregionale. I programmi transfrontalieri rappresentano il livello più immediatamente operativo della cooperazione territoriale, grazie al sostegno a investimenti capaci di migliorare accessibilità, trasporti, servizi sanitari, istruzione, mobilità del lavoro ed efficienza energetica. In molte aree di confine, soprattutto montane o periferiche, tali interventi contribuiscono direttamente a contrastare lo spopolamento, migliorando la qualità della vita e rafforzando l'attrattività economica dei territori.

La componente transnazionale assume una funzione strategica nel coordinamento di grandi aree funzionali e macroregionali legate alla transizione verde e digitale, all'innovazione, alla resilienza climatica, all'accessibilità e alla competitività economica. In questo contesto, le aree interne e periferiche diventano luoghi di sperimentazione e applicazione concreta delle innovazioni sviluppate nei territori con maggiore capacità scientifica e tecnologica. Infine, i programmi interregionali favoriscono lo scambio di buone pratiche, *capacity building*, apprendimento istituzionale e rafforzamento della capacità amministrativa per lo sviluppo di nuovi servizi che concorrono al miglioramento della qualità della vita dei cittadini.

4. DALLA FRAMMENTAZIONE ALLA COESIONE: QUALE GOVERNANCE PER IL RIGHT TO STAY

Oltre all'aumento della dimensione finanziaria dei fondi e dei programmi di coesione, si sta delineando anche **una razionalizzazione della governance** della programmazione economica, che vede rafforzata l'integrazione delle politiche nazionali ed europee, secondo le linee di sviluppo che l'Italia ha già anticipato a partire dalla nuova disciplina del Fondo di sviluppo e coesione per la programmazione 2021 – 2027.

Per rendere effettivo il *Right to Stay* sono necessari interventi stabili e orientati al lungo periodo. Le sfide demografiche, economiche e sociali che interessano molti territori europei non possono infatti essere affrontate attraverso interventi temporanei o frammentati, ma

richiedono strategie territoriali integrate, capaci di garantire continuità programmatica e coordinamento tra i diversi livelli istituzionali.

In questa prospettiva assume centralità il principio della governance multilivello, intesa come cooperazione tra i diversi livelli di governo delle trasformazioni territoriali e dell'integrazione tra politiche infrastrutturali, ambientali, energetiche, sociali e industriali, superando approcci frammentati e settoriali.

In assenza di un simile coordinamento, infatti, le dinamiche spontanee del mercato tendono a rafforzare i processi di concentrazione della crescita nei territori più competitivi, accentuando i divari territoriali e la marginalizzazione delle aree fragili.

Particolarmente rilevante è il **ruolo delle amministrazioni locali**, in quanto presidi istituzionali di prossimità e primo livello di attuazione delle politiche pubbliche. In questo quadro, i Comuni sono chiamati a un'evoluzione del proprio ruolo da soggetti prevalentemente attuativi ad attori di governance integrata, capaci di promuovere innovazione amministrativa, attivare processi di co-progettazione con gli stakeholder territoriali e orientare l'azione pubblica per obiettivi, superando una logica meramente settoriale e procedurale. Il rafforzamento della **capacità amministrativa** assume pertanto natura strutturale, non limitandosi al potenziamento delle competenze tecniche di programmazione e progettazione, ma includendo anche funzioni di coordinamento, mediazione istituzionale e gestione integrata degli interventi, indispensabili per garantire l'effettiva attuazione delle politiche di coesione.

Accanto alla governance istituzionale, è essenziale rafforzare il coinvolgimento strutturato delle comunità territoriali e degli *stakeholder* locali, secondo i principi dell'amministrazione condivisa, dell'innovazione sociale e dello sviluppo territoriale partecipativo. In tale prospettiva, il riequilibrio territoriale non può essere inteso come mera funzione redistributiva o compensativa, ma come componente strategica della competitività sistemica dell'Unione europea, nella misura in cui consente di attivare e valorizzare il contributo differenziato dei territori alla crescita sostenibile, alla coesione economica e alla resilienza complessiva del sistema europeo.