

Le politiche e i progetti urbani nella programmazione europea 2014-2020

di Enrico Ciciotti

1-Premessa

Nel documento “La ripresa economica e la politica industriale e regionale”¹ venivano dati alcuni suggerimenti sulle possibili azioni per il rilancio dell’economia che, in estrema sintesi, possono essere riassunti nel modo seguente :

- puntare sugli **investimenti** e in particolare sugli **investimenti innovativi** (e non solo sui consumi);
- orientare tali investimenti soprattutto ai **nuovi bisogni per nuove filiere**, (non solo sul made in Italy tipico) per una politica di rinascita industriale;
- concentrare gli investimenti nelle **aree urbane** per la loro densità di espressione dei nuovi bisogni, ma anche come nodi di infrastrutture territoriali;
- definire una strategia nazionale multi-territoriale di **governance** di progetti integrati di investimento, utilizzando a scala locale la Pianificazione strategica urbana e territoriale, e individuando piattaforme di innovazione e internazionalizzazione
- definire nuove modalità **di intervento delle istituzioni finanziarie** per il sostegno a investimenti innovativi integrati: cassa Depositi e Prestiti, BEI , BCE

Scopo di questa nota è verificare in che misura il nuovo ciclo della Politica di Coesione della UE 2014-2020 tenga conto di quanto detto in precedenza e possa permettere di realizzare tali obiettivi. In particolare si sono prese in considerazione in modo esplicito le politiche urbane (la così detta Agenda Urbana) in quanto si ritiene che la concentrazione degli investimenti (innovativi e orientati ai nuovi bisogni) nelle aree urbane costituisca il “focus” principale della nuova politica regionale ed industriale. A fine sono stati analizzati i principali strumenti della programmazione (Accordo di Partenariato, Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane , Programmi Operativi Regionali) mettendone in evidenza:

- gli aspetti generali;
- i driver, gli assi prioritari, i settori ed i progetti previsti;
- gli aspetti finanziari;
- la governance e l’attuazione.

Vista la natura complessa di tali documenti si è cercato di riportare il più possibile in modo letterale il loro contenuto per evitare problemi di interpretazione

Ciò ha permesso in conclusione di mettere in evidenza i vincoli e le opportunità

¹ Baravelli M., Bellandi M., Cappellin R., Ciciotti E. e E. Marelli (2015), La ripresa economica e la politica industriale e regionale, Eyesreg, Giornale di Scienze Regionali, Vol.1, N.5 – Gennaio 2015.
<http://www.eyesreg.it/2015/la-ripresa-economica-e-la-politica-industriale-e-regionale/>

offerte dalla nuova Programmazione europea in tema di politiche urbane

2-Gli strumenti della Programmazione 2014-2020

2.1-L'Accordo di Partenariato (AdP)

Come è noto l'AdP è il documento predisposto da uno Stato membro in collaborazione con le istituzioni di livello centrale e locali e i partner economici e sociali, che definisce strategie, metodi e priorità di spesa è approvato dalla Commissione Europea in seguito del negoziato con lo Stato membro (quello attuale è stato approvato il 29/10/2014).

Dalla sua lettura emerge chiaramente come le Città occupino un posto centrale nell'agenda europea di sviluppo sostenibile e coesione sociale. Questa priorità strategica territoriale, sostenuta dal Parlamento Europeo, dal Comitato delle Regioni e dalla Commissione europea, che incrocia molti degli ambiti di intervento di Europa 2020 – dall'inclusione sociale alla crescita sostenibile – ha trovato una traduzione operativa nella proposta di Regolamenti per le politiche di coesione 2014-2020.

Infatti le città sono state individuate come ambiti di applicazione preferenziale per un approccio integrato alla programmazione in cui gli aspetti spaziali, settoriali e temporali dell'azione progettuale siano fortemente coordinati anche attraverso il coinvolgimento degli *stakeholders* locali (in altre parole, riconoscendo come il montaggio di interventi differenziati, di tipo materiale e immateriale, e il valore aggiunto che da essi può generarsi, se inseriti in una strategia globale e condivisa, costituisca l'unico antidoto per fronteggiare problematiche complesse e talvolta conflittuali quali quelle che si riscontrano all'interno delle città).

In relazione a ciò, è stato orientando ulteriormente orientato verso le città il *focus* politico e finanziario delle politiche di coesione regionale.

Ciò comporta il rinnovamento dell'approccio *place-based* che ha già caratterizzato alcune generazioni di politiche urbane alla luce di alcune rinnovate domande di cambiamento, attraverso un ulteriore rafforzamento dell'approccio integrato in settori di intervento fortemente trasversali, quali il capitale umano, l'innovazione sociale, l'innovazione tecnologica, le politiche energetiche.

Su questa base la strategia dell'Agenda Urbana è stata articolata individuando due tipologie di territori e tre driver di sviluppo

Per quanto riguarda le tipologie di territori sono state indicate

- **le 10 città metropolitane individuate con legge nazionale** (Bari, Bologna, Genova, Firenze, Milano, Napoli, Roma, Torino e Venezia; Reggio Calabria) e **le 4 città metropolitane individuate dalle Regioni a statuto speciale**

(Cagliari; Catania, Messina, Palermo). Su queste città si concentrerà l'intervento del **Programma Operativo Nazionale (PON) "Città metropolitane"** in parallelo ed in modo complementare agli interventi dell'Agenda urbana sostenuti dai Programmi regionali e dai Programmi Operativi Nazionali che intervengono su Obiettivi Tematici rilevanti per i tre *driver*. E' importante considerare, quindi, che l'azione del PON "Città metropolitane" non potrà essere meccanicamente intesa come sostitutiva o alternativa all'azione regionale anche nelle città metropolitane. Gli interlocutori di tale programma saranno i Sindaci dei Comuni capoluogo e gli uffici da questi individuati che assumeranno pertanto il ruolo di Autorità urbana con funzioni di Organismo intermedio. Allo stesso modo, saranno incoraggiate la costituzione di **partnership e progetti di scala inter-comunale** che anticipino e favoriscano l'attuazione della riforma amministrativa.

- le **città medie e i poli urbani regionali**, ovvero le aree urbane densamente popolate che costituiscono i poli di erogazione di servizi – essenziali e di rango elevato – per aree vaste significative (in primo luogo i Comuni capoluogo di Regione e Provincia). In questi territori interverranno i **Programmi Operativi Regionali** che assumeranno come interlocutori privilegiati i Sindaci dei Comuni individuati come città medie e poli urbani regionali, ai fini dell'identificazione degli uffici responsabili del ruolo di Autorità urbana. (v. oltre)

Allo stato attuale² una prima identificazione delle città medie è quella riportata nella tabella 1 (fonte IFEL)

² Benchè l'IFEL dichiari che le 105 città medie indicate in tabella siano quelle recepite dall'AdP, nell'accordo si trova testualmente "**definizione dei criteri per la individuazione delle aree territoriali potenzialmente interessate dall'Agenda urbana**. Occorre identificare alcuni requisiti oggettivi che consentano di circoscrivere l'ammissibilità potenziale di quei territori che effettivamente presentino problemi e opportunità di natura urbana. Oltre ad un criterio prettamente demografico, sarà possibile identificare alcune funzioni tipicamente urbane di servizio a cittadini e imprese residenti in bacini territoriali di area vasta, sul modello dell'esercizio analitico sperimentato per le aree interne (vedi oltre) ma con riferimento a tipologie di servizio di rango superiore. Assumendo come punto iniziale questo criterio, l'Agenda urbana si pone sulla frontiera nell'affrontare le relazioni tra aree urbane e aree interne. Tali criteri dovranno essere chiaramente indicati all'interno dei Programmi Operativi; inoltre le Regioni, nell'attuare i propri PO, dovranno selezionare un numero limitato e circoscritto di aree urbane motivandone le ragioni e i criteri. Le Regioni potranno valutare **se indicare già nel Programma, non solo i criteri di individuazione dei territori target, ma anche le Autorità urbane di riferimento, oppure se limitarsi a descrivere il processo di selezione che applicheranno per la individuazione delle Autorità urbane (metodo e calendario)**).

Tabella 1-Città medie previste dall'AdP

Regione	N. città medie	Denominazione delle 105 città medie
Piemonte	6	Alessandria, Asti, Cuneo, Moncalieri, Novara, Vercelli
Valle d'Aosta	1	Aosta
Lombardia	15	Bergamo, Brescia, Busto Arsizio, Como, Cremona, Gallarate, Lecco, Legnano, Mantova, Monza, Pavia, Rho, Sesto San Giovanni, Varese, Vigevano
Trentino-Alto Adige	2	Bolzano, Trento
Veneto	5	Padova, Rovigo, Treviso, Verona, Vicenza
Friuli-Venezia Giulia	3	Pordenone, Trieste, Udine
Liguria	3	La Spezia, Sanremo, Savona
Emilia-Romagna	9	Carpi, Ferrara, Forlì, Modena, Parma, Piacenza, Ravenna, Reggio Emilia, Rimini
Toscana	11	Arezzo, Carrara, Empoli, Grosseto, Livorno, Lucca, Massa, Pisa, Pistoia, Prato, Siena
Umbria	3	Foligno, Perugia, Terni
Marche	5	Ancona, Ascoli Piceno, Fano, Pesaro, San Benedetto del Tronto
Lazio	7	Anzio, Civitavecchia, Frosinone, Latina, Rieti, Tivoli, Viterbo
Abruzzo	4	Chieti, L'Aquila, Pescara, Teramo
Molise	1	Campobasso
Campania	9	Avellino, Benevento, Caserta, Cava de' Tirreni, Nocera Inferiore, Pozzuoli, Salerno, Scafati, Torre del Greco
Puglia	7	Andria, Barletta, Brindisi, Foggia, Lecce, Taranto, Trani
Basilicata	2	Matera, Potenza
Calabria	4	Catanzaro, Cosenza, Crotona, Lamezia Terme
Sicilia	6	Agrigento, Caltanissetta, Gela, Ragusa, Siracusa, Trapani
Sardegna	2	Olbia, Sassari

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale su dati Istat, DPS, Infocamere, 2014

A livello aggregato le due tipologie possono essere riassunte nella tabella 2

	Città medie	Comuni capoluogo delle città metropolitane	Città metropolitane	Italia
N° Comuni	105	10	1009	8057
% comuni	1,3	0,1	12,5	100,0
Popolazione 2014	9.516.435	8.209.328	18.478.763	60.782.668
% popolazione	15,7	13,5	30,4	100,0

Densità (ab/kmq)	579	2.760	551	201
-------------------------	-----	-------	-----	-----

Come si è già detto, oltre alle tipologie di città, l'AdP individua i cardini della **strategia comune dell'Agenda urbana per i fondi comunitari 2014-2020**, che si articola in **tre driver di sviluppo** – ovvero ambiti tematici di intervento prioritari in parte fra loro integrabili – che sono rilevanti anche per le funzioni assicurate dalle città al territorio più vasto che gravita su di esse. La strategia comune dell'Agenda urbana si completa di un **quarto driver che potrà essere definito da ciascuna Regione** con riferimento alle peculiarità del proprio territorio e della programmazione in essere. Essi sono:

- **Ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città**
- **Pratiche e progettazione per l'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati.**
- **Rafforzamento della capacità delle città di potenziare segmenti locali pregiati di filiere produttive globali.**

Le priorità dell'Agenda urbana sono dunque riconducibili ad un sottoinsieme degli Obiettivi Tematici (OT) della programmazione 2014-2020 e contribuiscono direttamente al raggiungimento dei risultati attesi più generali definiti nel confronto partenariale. La matrice, sintetica e non esclusiva, degli ambiti potenziali di lavoro è riconducibile prioritariamente al seguente schema:

- **Obiettivo Tematico 2** in tema di **Agenda digitale** (*Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili; Potenziamento della domanda di ICT dei cittadini in termini di utilizzo dei servizi on line, inclusione digitale e partecipazione in rete*); e **Obiettivo Tematico 4** in tema di **Energia sostenibile e qualità della vita** (*Ridurre i consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche e ad uso pubblico, residenziale e non residenziali; Aumentare la mobilità sostenibile nelle aree urbane*).
- **Obiettivo Tematico 9** in tema di **Inclusione sociale e lotta alla povertà** (*Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità; Aumento dei servizi di cura e potenziamento della rete infrastrutturale e dell'offerta dei servizi sanitari e sociosanitari; Riduzione del numero di persone in condizioni di disagio abitativo e Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti*).
- **Obiettivo Tematico 3** in tema di **Competitività dei sistemi produttivi** (*Diffusione e rafforzamento delle attività economiche a contenuto sociale e Nascita di nuove imprese nelle filiere che hanno bisogno delle economie di*

contesto urbano). Come anticipato, la strategia comune dell'Agenda urbana si completa di un **quarto driver che sarà definito da ciascuna Regione** e che potrà fare riferimento, ad esempio, ai seguenti obiettivi:

- **Obiettivo Tematico 5** in tema di **Clima e rischi ambientali** (*Ridurre il rischio idrogeologico e di erosione costiera; Ridurre il rischio incendi e il rischio sismico*);
- **Obiettivo Tematico 6** in tema di **Tutela dell'ambiente e valorizzazione delle risorse culturali e ambientali** (*Ottimizzazione della gestione dei rifiuti urbani; Miglioramento del servizio idrico integrato per usi civili; Migliorare le condizioni e gli standard di offerta e fruizione del patrimonio naturale e culturale, materiale e immateriale e Migliorare la competitività e la capacità di attrazione delle destinazioni turistiche*).

2.2-Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane (PON METRO)

Il Programma operativo nazionale plurifondo Città metropolitane 2014-2020 (in seguito "Programma" o "PON METRO") si inserisce nel quadro dell'Agenda urbana nazionale e Sviluppo urbano sostenibile delineati nell'Accordo di Partenariato della programmazione 2014-2020

Il PON dedicato alle "Città metropolitane" risponde a molteplici esigenze e a sollecitazioni dei percorsi di *policy* europea e nazionale (in particolare va ricordata la legge n.56/2014)

il Programma adottando una logica sperimentale sia nella costruzione del Programma stesso che nel governo della sua attuazione, interviene (in modo **complementare ai Programmi Operativi Regionali**) per sostenere specifiche e determinate azioni prioritarie che **compongono una strategia nazionale unificante** per i Comuni capoluogo delle 14 Città metropolitane.

In questa ottica, il Programma intende focalizzarsi esclusivamente sui primi due *driver* previsti per l' Agenda urbana nazionale per i fondi comunitari 2014-2020, non intervenendo quindi nei campi di azione dell'OT3 "*Competitività delle imprese*", dell'OT5 "*Clima e rischi ambientali*" e dell'OT6 "*Tutela dell'ambiente*", che saranno oggetto dell'Agenda urbana dei Programmi Operativi Regionali. Inoltre, secondo l'impostazione condivisa con le Regioni, il Programma nazionale **non concorre direttamente alla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali** o di mera riqualificazione urbana. Sono anche esclusi dagli obiettivi del PON interventi attinenti all'estensione della banda ultra-larga e delle *smartgrid*, che troveranno nei Programmi regionali o in altre iniziative nazionali la loro possibile fonte di programmazione e copertura finanziaria.

Senza voler esaurire le esigenze di intervento, il Programma si concentra su alcuni tra i risultati attesi previsti dall'Obiettivo Tematico 2 "*Agenda digitale*", dall'Obiettivo Tematico 4 "*Transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori*" e dell'Obiettivo Tematico 9 "*Inclusione sociale*", sulla base di scelte già effettuate nel corso del processo partenariale con i Sindaci, le Regioni e le altre Amministrazioni centrali.

In altri termini, il PON "Città metropolitane" intende concentrarsi sull'**applicazione del paradigma della smart city per il ridisegno e la modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città**. L'applicazione di soluzioni "intelligenti" per migliori servizi urbani intesa non solo in senso tecnologico, costituisce, infatti, un ambito unificante delle questioni che le diverse Città si trovano ad affrontare e, insieme, caratterizzante la responsabilità primaria di governo urbano.

Inoltre, ferma restando l'esigenza di focalizzazione comune, il Programma intende dare un segnale di attenzione speciale alla questione della coesione interna delle Città favorendo interventi nella manutenzione dell'infrastruttura sociale di base soprattutto laddove vi siano forti concentrazioni di discriminazione e bisogni sociali, e quindi promuovere **social innovation per l'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati**.

2.3-Programmi Operativi Regionali-POR

Come si è detto in precedenza per la seconda tipologia di territori, le città medie, non sono destinatarie di nessun PON o asse dedicato a scala nazionale, ma in tali territori l'Agenda Urbana si applica attraverso i POR³.

I principali esempi di POR che prevedono in modo esplicito od implicito assi dedicati allo sviluppo urbano sono:

- **POR FESR FVG** – oltre **11 milioni di euro** di dotazione finanziaria per l'**Asse 4 "Sviluppo urbano"** sui 4 capoluoghi di provincia che, ad eccezione di Gorizia, sono città medie (**Udine, Trieste e Pordenone**).
- **POR FESR LIGURIA** – **Asse "Città"** per i comuni di **La Spezia/Savona/Imperia** (città medie) e per Sanremo.
- **POR FESR EMILIA-ROMAGNA** – circa **29 milioni di euro** di dotazione finanziaria per l'**Asse 6 "Città sostenibili, intelligenti e attrattive"** sui 9 capoluoghi di provincia che, ad eccezione di Bologna, sono città medie (**Ferrara/Forlì/Modena/Parma/Piacenza/ Ravenna/Reggio Emilia/Rimini**) e sul comune di Cesena.
- **POR FESR VENETO**–**84 mln di euro** di dotazione finanziaria per l'**Asse 6 "Sviluppo urbano sostenibile"** che impatta su Venezia (cap. città metr.), su

³ Si noti che i comuni con meno di 5000 abitanti sono i principali destinatari (84%) della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI)

Vicenza/Padova/ Treviso/Verona (città medie) e sui relativi comuni di cintura.

- **POR FESR MARCHE** – l'agenda urbana riguarderà i comuni di **Ancona/Ascoli Piceno/Pesaro/Fano** (città medie) e Macerata e Fermo, attraverso Investimenti Territoriali Integrati (ITI) plurifondo (di cui sostegno FESR pari a **8,4 mln di euro**).
- **POR PLURIFONDO UMBRIA**–previsto l'Asse "**Sviluppo urbano**" per le aree urbane di **Perugia/Terni/Foligno** (città medie) e di Città di Castello e Spoleto (**44,3 mln di euro + c.ca 5 mln FSE**).
- **POR FESR TOSCANA** – **c.ca 40 mln di euro** di contributi FESR per l'Asse **5 Urbano** che impatta su Firenze (cap. città metr.), su **Prato/Pisa/Livorno/Siena/Lucca/Arezzo** (città medie), nonché su Piombino, Montecatini Terme, Chianciano Terme e altri 10 comuni appartenenti alla rete dei grandi attrattori culturali museali della regione.
- **POR PLURIFONDO CALABRIA** – tra i sistemi urbani destinatari dell'Asse **12 "Città intelligente e sostenibile"** rientrano le 4 città medie della regione: **Catanzaro/ Cosenza/Lamezia Terme/Crotone**.
- **POR PLURIFONDO MOLISE** – ITI per le aree urbane di **Campobasso** (città media), Termoli, Isernia, Venafro e relativi hinterland. Alle aree urbane sono attribuite risorse **FESR** pari a **12,3 mln** e risorse **FSE** pari a **c.ca 1,7 mln di euro**.
- **POR FESR BASILICATA** – **Azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile** di **Matera e Potenza** (città medie); dotazione a valere sul FESR pari a **41 mln di euro**.
- **POR FESR CAMPANIA** – Asse "**Sviluppo urbano**" con dotazione di **1 miliardo e mezzo di euro** su 3 direttrici: 1) rafforzamento area metropolitana di Napoli; 2) potenziamento funzioni delle **19 città medie individuate dalla regione**; 3) trasferimento del modello dei PIU ai comuni poli di servizio.
- **POR FESR SARDEGNA** – ITI pilota sulle aree urbane di **Olbia/Sassari** (città medie) e Cagliari, con dotazione di **25 mln di euro** a valere sul FESR.

Gli altri POR 2014-2020 senza riferimento esplicito alle città medie:

- **POR FESR PIEMONTE** – opta per la costruzione di un Asse prioritario dedicato allo "**Sviluppo Urbano sostenibile**", con una dotazione finanziaria di oltre **48 mln di euro**.
- **POR FESR LOMBARDIA** – dotazione di **60 mln di euro** sull'Asse **4**

"Sviluppo urbano". È previsto un supporto di **20 mln di euro** in carico al POR FSE tramite progetti integrati.

- **POR PLURIFONDO PUGLIA – Asse 12 "Sviluppo urbano sostenibile"** con dotazione finanziaria FESR+FSE=**130** mln di euro.
- **POR FESR ABRUZZO – Asse 7 "Sviluppo urbano sostenibile"** con dotazione di **c.ca 34 mln di euro**.

Infine...

- **POR FESR LAZIO–non prevede** il ricorso alle azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile, né un asse specifico dedicato allo sviluppo urbano, bensì concorrerà con le azioni previste negli assi del POR, in sinergia con quanto programmato a livello nazionale nell'ambito del PON METRO per Roma Capitale.
- **POR FESR VALLE D'AOSTA – non intende** attuare a valere sul PO FESR un asse dedicato ad iniziative dirette a finalità di sviluppo urbano sostenibile.

Va peraltro notato che anche quando sia previsto uno specifico asse dedicato allo sviluppo urbano vi sono molte possibilità di utilizzare fondi su altri assi per azioni che comunque hanno ricadute sulla città . Si veda il caso della Lombardia che indica un apposito asse che però risulta monotematico, mentre vi sono interventi finanziabili su altri assi (v. oltre)

3-Driver, Assi prioritari, settori e progetti

E' opportuno entrare nel dettaglio dei singoli documenti per capire meglio come si articolano la strategia dell'Agenda Urbana

3.1- Per quanto riguarda l'**AdP** si può notare che i tre driver sono coniugati nel modo seguente

a) Ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città

verranno sostenuti l'avvio (o la prosecuzione o il completamento) dei piani di investimento per il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle infrastrutture di rete e dei servizi pubblici delle aree urbane con ricadute dirette e misurabili sui cittadini residenti e più in generale sugli utilizzatori della città. Sarà effettuata una selezione circoscritta e individuata *ex ante* delle attribuzioni funzionali assegnate dalla legge a Comuni e Città metropolitane, con priorità per:-

- azioni di **mobilità e logistica sostenibile**,
- azioni di **risparmio energetico e fonti rinnovabili**, con priorità al risparmio energetico nell'edilizia pubblica e negli impianti di illuminazione, per abbattere i costi di gestione e le emissioni collegati alle attività delle Amministrazioni comunali.

b) Pratiche e progettazione per l'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati.

Tenendo conto delle sfide demografiche e sociali, sono previsti due ambiti di intervento prioritari (da integrarsi e non sovrapporsi con altre azioni previste):

- **sostegno alle politiche sociali**, attraverso il rafforzamento degli strumenti ordinari esistenti, con particolare riferimento ai servizi per l'infanzia e gli anziani non autosufficienti nelle Regioni meno sviluppate
- **contrasto alla povertà e al disagio**, con focus su alcune dimensioni cruciali, tra cui il disagio abitativo, anche mediante interventi di incentivazione o sostegno sociale per persone e famiglie con gravi fragilità socioeconomiche

c) Rafforzamento della capacità delle città di potenziare segmenti locali pregiati di filiere produttive globali.

la programmazione sosterrà interventi volti a far crescere e attrarre l'insediamento di **segmenti locali pregiati delle filiere produttive globali a vocazione urbana**, con priorità per:

- **servizi avanzati per le imprese industriali, agricole ed ittiche**, da individuare in stretto raccordo con le Strategie regionali di *smart specialization* per favore filiere produttive anche esterne, per localizzazione immediata, ai confini urbani;
- **imprese sociali, creative e per servizi per i cittadini**, con azioni volte a sostenere l'affermazione di nuovi soggetti (giovani imprenditori, terzo settore) capaci di garantire il miglioramento dell'offerta locale nelle filiere dei servizi alla persona, nel *welfare* inteso sia in senso stretto sia per cultura e creatività e sensibilità ambientale, valorizzando le potenziali ricadute in termini di capacità di creare occupazione e generare servizi pregiati. L'individuazione delle aree tematiche specifiche e delle azioni da mettere in campo sarà oggetto di un processo di analisi di fattibilità e sviluppo progettuale che vedrà la **condivisione delle metodologie su base nazionale** per l'identificazione delle concrete potenzialità e dei risultati attesi. I progetti e gli interventi dovranno prevedere il **coinvolgimento di presidi stabili di ricerca e innovazione**, che saranno incoraggiati a rappresentarsi come attori urbani e a stimolare attività comuni delle rappresentanze degli interessi dell'impresa

3.2-Per rendere operativa la propria strategia il **PON METRO** identifica tre assi prioritari:

- **agenda digitale metropolitana**: attraverso infrastrutture adeguate alla realizzazione di servizi intelligenti e l'integrazione domanda offerta Per superare attuali limiti nei servizi esistenti ci si focalizzerà su un'architettura "orizzontale" standard che si ponga come piattaforma abilitante per la crescita e diffusione di servizi intelligenti. La strategia dell'Asse troverà compimento attraverso un'azione coordinata a scala nazionale che, oltre all'Autorità di gestione e gli altri centri di competenza nazionale, vedrà il coinvolgimento delle Autorità urbane e degli uffici comunali di settore nella definizione di modalità comuni per effettuare l'analisi dei fabbisogni prioritari,
- **sostenibilità dei servizi e mobilità urbana** con target su : stock di reti di infrastrutture ed edilizia pubblica nei cui confronti si rendano necessarie azioni di risparmio energetico, dall'altro, il sistema delle reti e dei servizi per il trasporto collettivo e la mobilità sostenibile, attraverso azioni di rafforzamento volte anche ad una loro migliore integrazione organizzativa e funzionale.
- **servizi e infrastrutture per l'inclusione sociale**. La strategia per l'inclusione sociale del Programma poggia su una prospettiva che guarda alle aree metropolitane come contesti in cui i processi di innovazione sociale – visti soprattutto come nuovi processi organizzativi ed interattivi tra sfera pubblica e società civile – possono offrire un contributo all'innalzamento della qualità della vita ed alla riduzione dei fenomeni di disagio per gli individui e le famiglie. Elemento centrale di questa strategia è la considerazione in chiave progettuale del legame tra disagio e condizione abitativa, la cui garanzia è ritenuta non solo requisito di cittadinanza quanto anche ingrediente essenziale per attivare processi di sviluppo urbano realmente sostenibili nel medio-lungo termine.

3.3-Per quanto riguarda i **POR** , oltre a quanto già detto in termini generali, si è entrati nel dettaglio solo nel caso della Lombardia (POR approvato il 12.2.2015).

Il supporto allo Sviluppo Urbano Sostenibile nel POR Lombardia FESR, in connubio con il POR FSE, è garantito dall'Asse prioritario V costruito per garantire trasversalità ed integrazione ai progetti di sviluppo urbano che saranno finanziati.

I progetti, che dovranno muoversi verso il riequilibrio sociale, economico, territoriale ed ambientale nelle aree urbane, godranno di una dotazione di 60 milioni di euro sul FESR che sarà supportata, tramite progetti integrati, con 20 milioni di euro in carico al POR FSE.

La strategia è stata impostata per affrontare il tema dell'inclusione sociale attiva, con un focus particolare **sull'abitare sociale**.⁴

Saranno promosse politiche sulla dimensione di quartiere, sul contesto urbano e negli spazi di interrelazione tra queste scale di progetto. Si agirà sulla scala di quartiere riqualificando e rifunzionalizzando edifici pubblici, valorizzando servizi per la cittadinanza attiva a valenza urbana (scuole, luoghi per lo sport, per l'inclusione, ecc.), migliorando gli spazi pubblici di relazione tra città e quartiere e promuovendo azioni immateriali per inclusione, il riposizionamento e la demitizzazione dei contesti urbani degradati o più fragili. I quartieri e le aree urbane interessate dovranno dialogare col contesto urbano tramite le azioni di rete sulla mobilità, di valorizzazione fisica dello spazio urbano, sul supporto alle reti sociali, degli *assets* territoriali, ecc., promosse da Programma Operativo Nazionale (PON) METRO dedicato all'Area metropolitana milanese.

I driver chiave di progetto, derivanti dall'Accordo di Partenariato, valorizzati con la traccia delle politiche per l'abitare sociale, sono: il ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani (OT 4); l'inclusione sociale (OT 9); il rafforzamento della capacità delle città di potenziare segmenti locali pregiati di filiere produttive globali, con attenzione alla dimensione sociale di impresa (OT 3). Alle progettualità sarà richiesta attenzione all'innovazione sociale, alla tutela e valorizzazione degli ecosistemi urbani e del patrimonio storico-culturale, paesaggistico e naturale.

Da considerare però che oltre all'Asse V-Sviluppo Urbano Sostenibile, anche gli altri assi come ad esempio l'Asse III - Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori, consentono interventi sulle città. Infatti le due priorità strategiche regionali di questo asse sono :

- **la riduzione dei consumi energetici negli edifici pubblici e negli impianti di illuminazione pubblica.**
- **la promozione delle strategie per basse emissioni di carbonio**, in particolare **nelle aree urbane**, declinata nell'obiettivo di incremento della mobilità sostenibile e finalizzata alla riduzione delle emissioni di CO2.

⁴ Va notato che in una versione precedente del POR veniva anche sottolineato che :”In continuità con gli indirizzi per la Programmazione comunitaria 2014/2020 che Regione Lombardia si è data con la DGR n. 893/2013, si promuoverà la città intelligente, inclusiva e sostenibile su diversi “paradigmi” che integrano i 6 assi della Smart City (*environment, economy, people, mobility, living, governance*):

- l'innovazione tecnologica dei territori e l'implementazione dei sistemi a rete (paradigma tecnologico);
- la progettazione territoriale ed urbana sostenibile, intelligente ed inclusiva (paradigma territoriale);
- la valorizzazione e la condivisione dei saperi e delle intelligenze (paradigma del capitale umano). “

Come si è già detto questa necessità di guardare anche agli altri assi dei POR è vero per molte altre regioni.

4-Gli aspetti finanziari

Ad una prima lettura dei documenti risulta difficile capire esattamente quanti siano i fondi destinati dalla nuova programmazione. In prima approssimazione possiamo notare quanto segue:

Dal AdP si ha la seguente tavola:

Tavola – Indicazione allocativa a livello nazionale per azioni integrate di sviluppo urbano sostenibile cofinanziate dal FESR: valori programmatici

Fondo	Allocazione indicativa per l'Agenda urbana (Euro)	Peso sulle risorse totali del fondo
FESR	1.480.502.396	7,2%
FSE	244.754.571	2,3%

Per quanto riguarda il PON METRO, la dotazione finanziaria del Programma corrisponde a euro 588.075.000,00 di contributo dei Fondi Strutturali e d'Investimento Europei (Fondi SIE), ed è interamente assegnata ad Azioni integrate di Sviluppo urbano sostenibile come definite ai sensi dell'art. 7 del Reg. UE 1301/2013. Il sostegno del FESR al PON METRO ammonta a euro 445.698.942,00 mentre le risorse del FSE mobilitate assommano a euro 142.376.058,00.⁵

Va notato inoltre che Regioni e l'Autorità di Gestione del PON "Città Metropolitane" potranno avvalersi di **strumenti di ingegneria finanziaria**, effettuando le attività diagnostiche e di valutazione *ex ante*, richiesti dall'art. 37.2 del Reg. CE n. 1303/2013, per l'identificazione delle specifiche tipologie e dotazioni finanziarie adeguate con l'obiettivo di perseguire strumenti più efficaci (per i settori di investimento interessati

Per quello che riguarda la dotazione finanziaria dei POR, infine, si ha la seguente tavola riassuntiva ricavata dal dettaglio visto in precedenza.

⁵ Non è chiaro se la dotazione PON è compresa in quella prevista dall'AdP

	N°Regioni	N°città medie	Euro (milioni)
Città medie	12	59	1,300
Sviluppo Urbano	4	-	272
Altro	2	-	-

5- L'attuazione delle politiche e la governance

L'AdP prevede che per l'attuazione delle politiche siano individuate **Autorità urbane (AU) che saranno titolari di progetti dell'Agenda urbana**. Al riguardo viene detto che sarà necessario identificare alcuni requisiti in grado di rappresentare l'effettiva capacità dell'Autorità urbana di svolgere le funzioni ad essa delegate ai sensi dei Regolamenti FESR, in particolare riguardo alla selezione e attuazione di interventi, tale da assicurare il pieno rispetto dei tempi e dei profili di qualità anche ai fini della certificazione della spesa. Per l'individuazione delle Autorità urbane i Programmi Operativi potranno: o prendere in considerazione l'esperienza e *performance* pregressa nella realizzazione di interventi e spesa effettivamente certificabile, ovvero l'effettiva rispondenza della *governance* locale e della struttura organizzativa agli obblighi imposti dal regolamento;

L'Autorità urbana svolgerà i compiti relativi alla selezione delle operazioni, all'interno di un percorso condiviso *ex ante* con l'Amministrazione titolare del Programma e in stretto rapporto con l'Autorità di Gestione, secondo un'impostazione che può essere definita di "**co-progettazione**".

E' prerogativa di ciascuna Autorità di Gestione regionale definire la gamma di responsabilità da delegare alle AU anche attraverso l'identificazione di organismi intermedi

Per quanto riguarda le **città metropolitane e il relativo PON** va evidenziato che sono stati istituiti Tavoli trilaterali (fra il DPS e le AdG del Programma Operativo e rispettivo Comune Capoluogo) di natura permanente dove sono state stabilite specifiche forme di coordinamento che hanno già determinato una metodologia di lavoro volta a garantire la demarcazione tra gli interventi urbani finanziati nell'ambito dei diversi Programmi

Lo strumento attuativo è costituito dalle azioni integrate secondo i principi di programmazione orientata al risultato. L'art. 7.1 del Reg. FESR stabilisce che "il FESR sostiene [...] lo sviluppo urbano sostenibile per mezzo di strategie che

prevedono azioni integrate per far fronte alle sfide economiche, ambientali, climatiche, demografiche e sociali che si pongono nelle zone urbane”.

La strategia integrata di sviluppo urbano di ciascuna città sarà articolata in diverse Azioni integrate, tra loro coordinate e sinergiche, ciascuna delle quali sarà coerente con uno dei *driver* tematici dell’Agenda urbana e assicurerà la massa critica degli investimenti e il conseguimento dei risultati attesi avvenga entro il periodo di programmazione.

Anche il PON METRO prevede che l’intera dotazione del Programma sia assegnata ad Azioni integrate di Sviluppo urbano sostenibile. Va ricordato che L’azione integrata, in linea con gli orientamenti comunitari consolidati per gli interventi di sviluppo place-based, è prevista al fine di favorire la massima sinergia e complementarità tra interventi di varia natura – azioni materiali ed immateriali, azioni di sistema e puntuali – e riconducibili a fondi di finanziamento differenziati, con l’obiettivo di cogliere il potenziale progettuale correlato sia a specifici gruppi target che a particolari situazioni locali.

In termini territoriali, il perimetro dell’azione integrata che si intende praticare è prioritariamente la scala del Comune capoluogo, ma è esplicito orientamento del Programma quello di individuare specifici contesti locali (quali il quartiere), in particolare per alcune Azioni integrate di inclusione sociale degli Assi 3 e 4, e di sollecitare l’estensione ad altri Comuni di cintura la sperimentazione di modelli integrati di e-government nelle Azioni integrate dell’Asse 1 “Agenda digitale metropolitana”. L’individuazione della scala opportuna sarà effettuata dalle Autorità urbane sulla base delle differenti dinamiche di sviluppo e dei bisogni emergenti.

Altra peculiarità dell’Azione integrata è quella di consentire l’utilizzo sinergico tra azioni materiali e immateriali, facilitata anche dalla compresenza di risorse FESR e FSE, per massimizzare gli impatti e le ricadute su specifici target di popolazione di tipologie di intervento complementare. Tale possibilità assume particolare rilevanza con riferimento a edifici e spazi da ristrutturare al fine di attivare nuovi servizi al loro interno, laddove il FESR consente di realizzare i lavori necessari e di acquisire beni e impianti funzionali all’allestimento, mentre il FSE permette di acquisire dal terzo settore le professionalità necessarie a condurre progetti di intervento sociale.⁶

⁶ Vanno ricordati i suggerimenti dati dal PON METRO per le azioni integrate:

- aderire alla strategia comune dell’Agenda urbana. Ai tre *driver* tematici prima richiamati (e già individuati nel documento “Metodi e obiettivi”), a completamento della strategia comune, le Regioni potranno aggiungere una ulteriore priorità secondo specifici fabbisogni che riportino ad altri Obiettivi Tematici.
- identificare poche azioni integrate tematicamente orientate, ciascuna riferita a singoli risultati attesi.
- perseguire l’attuazione e il rafforzamento delle politiche ordinarie, nell’ambito di strumenti di pianificazione e/o programmazione vigenti.
- prevedere un approccio che richieda nella progettazione operativa l’integrazione logica, funzionale e di governo amministrativo tra le azioni proposte,

6-Opportunità e limiti

Dall'analisi precedente oltre alle ovvie opportunità offerte dalle risorse finanziarie messe a disposizione dalla programmazione comunitaria 2014-2020 emergono alcune criticità che vale la pena di sottolineare.

Il primo problema riguarda la **definizione delle strategie**. E' indubbio infatti che esista una strategia della programmazione europea che infatti parla di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva come obiettivo della politica di coesione e in base alla *vision* di Europa 2020. Come si è detto poi questa strategia generale è declinata attraverso 11 OT (obiettivi Tematici) e, per quanto riguarda l'Agenda Urbana, in 3 driver (AdP), in assi prioritari (3 nel PON METRO e diversi nei POR) e azioni strategiche. Manca però una strategia specifica che identifichi la *vision* per ogni città (sia essa città metropolitana o città media). L'indicazione dello sviluppo urbano sostenibile dell'Agenda Urbana è troppo generale e, nello stesso tempo, i driver, gli assi prioritari e le relative azioni sono solo alcuni dei campi sui quali le città possono orientare il proprio sviluppo sostenibile (a prescindere dal fatto di ottenere o meno i finanziamenti europei). Ciascuna città dovrebbe prima identificare una propria visione del suo futuro, declinarla in assi e azioni attraverso un proprio **Piano Strategico**, e poi verificare se rientrano in quelle finanziabili con i fondi strutturali di investimento europei (indipendentemente dal fatto che essi rientrino in quelli specifici dell'Agenda Urbana o in altri obiettivi tematici). Al limite potrebbero esserci obiettivi non previsti dalle politiche europee che comunque le città potrebbero perseguire attraverso le proprie politiche ordinarie e/con finanziamenti privati.

Questa visione e le relative strategie, assi ed azioni, inoltre andrebbero definite non solo dai soggetti istituzionali (UE, Stato, Comuni) e dalle loro emanazioni (Autorità di Gestione, Autorità Urbana) ma anche attraverso la partecipazione degli stakeholder locali (cosa peraltro riconosciuta dall'AdP). Questo ci porta al tema degli **attori** delle politiche urbane non tanto in sede di attuazione, quanto in sede di processo di **formazione del consenso** e quindi di aumento delle probabilità che l'attività di programmazione abbia successo. La costruzione del consenso deve avvenire per ciascun piano strategico urbano e non è sufficiente quella realizzata a scala più generale ad esempio nella definizione dell'AdP.

Per quanto riguarda i settori le prole chiave che si ricavano dagli OT, driver assi prioritari, ecc.: mobilità e logistica sostenibile; servizi per infanzia e anziani; edilizia sociale e servizi per l'inclusione sociale in genere; agenda digitale metropolitana; risparmio energetico; filiere produttive globali a vocazione urbana tanto per citare i

-
- garantire la trasparenza delle scelte di investimento attraverso momenti di confronto pubblico con la cittadinanza, la società civile e gli altri livelli di governo competenti.
 - assicurare l'integrazione degli aspetti ambientali nella programmazione per lo sviluppo urbano

principali siamo perfettamente in linea con quanto evidenziato ad esempio nella relazione introduttiva al presente workshop (v. Cappellin). C'è però poco riferimento alle potenzialità collegate alla nascita di nuovi settori per soddisfare i nuovi bisogni dei cittadini-consumatori e alla nuova economia industriale (e relative politiche) che da essi potrebbe nascere. Benchè infatti uno dei driver dell'AdP come si è detto parli apertamente stretto raccordo con le *smart specialization* per favorire filiere produttive anche esterne per localizzazione immediata ai confini urbani il tema non viene ulteriormente precisato. Al contrario, a nostro avviso si tratta di uno degli aspetti più rilevanti di una politica di sviluppo sostenibile incentrato sulle città proprio per il collegamento con le politiche industriali e regionali e nazionali, anche a prescindere dalle *smart specialization* e dalla programmazione europea attuale.

In generale la complessità della programmazione, per quanto riguarda i soggetti coinvolti, le procedure gli adempimenti formali in termini di quantificazione degli obiettivi e dei risultati attesi (cosa peraltro necessaria e legittima), rischia di assorbire tutte le energie dei soggetti pubblici e privati secondo un modello di sviluppo "burocratico" orientato più a soddisfare i requisiti richiesti per ottenere i fondi (cioè orientato alle risorse finanziarie) , che orientato all'individuazione dei nuovi bisogni e dei progetti per soddisfarli (e poi dei fondi necessari).