

LA DIMENSIONE URBANA DEI FONDI STRUTTURALI 2014-2020: STRATEGIA INNOVATIVA O DÉJÀ VU?

Giorgia MARINUZZI<sup>1</sup>, Walter TORTORELLA<sup>2</sup>

**SOMMARIO**

Alla luce delle indicazioni dell'Accordo di Partenariato 2014-2020 dell'Italia a favore di un coinvolgimento diretto delle città nella gestione ed attuazione delle risorse del nuovo ciclo di programmazione comunitaria, si analizza la dimensione urbana dei Fondi strutturali 2014-2020, attraverso l'esame dei singoli POR e PON approvati e in fase di approvazione, che riconoscono un ruolo strategico alle città medie e metropolitane d'Italia. Definiti i perimetri degli interventi, in termini di territorio, di politiche, di risorse e di governance, nel paper si verificano i punti in comune, di rottura e di novità con la programmazione 2007-2013.

Ed è così che arriva la conferma di come l'esperienza passata non sia stata sufficiente ad indicare una reale strategia politica di indirizzo capace di far superare la sovrapposizione-contrapposizione tra politiche ordinarie e politiche aggiuntive, priorità nazionali ed istanze locali. In assenza di un'agenda urbana nazionale, sostanziare una strategia per le città come sommatoria di "enne" programmi/progetti frammentari e poco aderenti agli urgenti bisogni primari delle città, autorizza a dubitare dell'effettivo impatto strutturale dei Fondi 2014-2020 sui sistemi urbani italiani.

---

<sup>1</sup> IFEL-Fondazione ANCI, Dipartimento Studi Economia Territoriale, piazza San Lorenzo in Lucina 26, 00186, Roma, e-mail: giorgia.marinuzzi@fondazioneifel.it.

<sup>2</sup> IFEL-Fondazione ANCI, Dipartimento Studi Economia Territoriale, piazza San Lorenzo in Lucina 26, 00186, Roma, e-mail: walter.tortorella@fondazioneifel.it.

## 1. Introduzione

L'insieme delle Proposte sui Regolamenti per il nuovo ciclo di Fondi strutturali 2014-2020<sup>3</sup> testimonia il ruolo cardine delle aree urbane per la coesione e lo sviluppo dei territori dell'UE. Secondo queste Proposte, in fase di determinazione del "Contratto (o Accordo) di Partenariato" (artt. 13 e ss. della Proposta di Regolamento generale), gli Stati membri devono organizzare, anche in relazione alla definizione dei Programmi Operativi, una fattiva attività di partenariato con le autorità locali e cittadine (e il partenariato economico e sociale) finalizzata a precisare i contenuti territoriali della strategia di intervento. Nello specifico, per l'attuazione delle politiche urbane, la Commissione aveva proposto (art. 99 della proposta di Regolamento generale e art. 7 della proposta di Regolamento FESR) che ciascuno Stato membro indicasse un numero ben preciso di città<sup>4</sup> in cui realizzare "azioni integrate per lo sviluppo urbano", attraverso lo strumento degli Investimenti Territoriali Integrati (ITI). La Commissione europea aveva disposto, inoltre, di una "riserva finanziaria" a favore delle azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile pari ad almeno il 5% delle risorse del FESR assegnate a livello nazionale<sup>5</sup>.

Su iniziativa della Commissione europea, si era stabilito, infine, che il FESR avrebbe supportato azioni innovative per lo sviluppo urbano sostenibile (art. 9 Reg. FESR), promuovendo studi e progetti pilota diretti a identificare o sperimentare nuove soluzioni a problemi relativi allo sviluppo urbano sostenibile, che avessero rilevanza a livello europeo.

Almeno sulla carta, quindi, le politiche urbane 2014-2020 sembrano impostate dalla Commissione europea in una logica di concentrazione di obiettivi, risorse ed interventi, da

---

<sup>3</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, sul Fondo Sociale Europeo, sul Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, sul Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale e sul Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca compresi nel quadro strategico comune e Disposizioni generali sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, sul Fondo Sociale Europeo e sul Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, che abroga il Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (COM(2013) 246 finale). Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a disposizioni specifiche concernenti il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" e che abroga il Regolamento (CE) n. 1080/2006 (COM(2011) 614 definitivo). Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo Sociale Europeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio (COM(2011) 607 finale/2). Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo per lo Sviluppo e la Coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1084/2006 del Consiglio (COM(2011) 612 finale/2). Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale all'obiettivo di cooperazione territoriale europea (COM(2011) 611 finale/2).

<sup>4</sup> Nel corso del negoziato sulle proposte normative, questa specifica previsione è poi caduta a favore di una più tenue indicazione nell'Accordo di Partenariato dei criteri per la selezione (successiva) di una lista di città.

<sup>5</sup> Mentre, il Fondo Sociale Europeo (art. 12 della Proposta di regolamento sull'FSE), può promuovere le azioni di sviluppo urbano sostenibile di cui all'art. 7 del Reg. FESR, in una logica di integrazione dunque non solo degli interventi ma anche delle risorse finanziarie. Si evidenzerebbe in questo modo un ruolo cruciale giocato dalle città anche nei settori tematici di intervento tipici del FSE in una logica di integrazione con i problemi economici, ambientali e sociali che devono affrontare le città.

realizzarsi in un contesto di area vasta, con integrazione, per settori e per territori e con il riconoscimento di un ruolo attivo e centrale delle aree urbane.

Su queste basi, dopo un lungo processo di elaborazione e di dialogo tra il Governo italiano, le rappresentanze locali e la Commissione europea, il 29 ottobre 2014 viene adottato per l'Italia il testo dell'Accordo di Partenariato (AdP)<sup>6</sup>, a chiusura del negoziato formale. Tra le sfide territoriali delineate dall'Accordo viene riconosciuta una centralità alla dimensione urbana quale «scala d'intervento»<sup>7</sup> ottimale per lo sviluppo regionale. Le aree urbane si caratterizzano infatti per la compresenza di elementi contrapposti: da un lato quote significative di residenti e di produzione, dall'altro squilibri socio-economici ed ambientali, ossia diseconomie di agglomerazione che si traducono in congestione, inquinamento, criminalità, esclusione sociale, difficoltà di accesso a servizi essenziali, ecc.. L'AdP dell'Italia puntualizza che le aree urbane del paese incarnano alla perfezione questo dualismo: sono luoghi di concentrazione di risorse e di asset cruciali, ma anche territori nei quali si esasperano criticità che minano lo sviluppo regionale. Viste le motivazioni suddette, che hanno determinato le basi per la scelta di considerare le città come una priorità strategica territoriale, i risultati da conseguire, riportati nell'Accordo, sono:

- «il rafforzamento del ruolo delle istituzioni di governo urbano come soggetti chiave delle strategie di investimento locali, del dialogo interdisciplinare e interistituzionale, così come della gestione dei servizi collettivi;
- la corretta declinazione territoriale degli strumenti progettuali per arrivare a risultati condivisi;
- la concretezza attuativa delle innovazioni tematiche previste dai Regolamenti per i Fondi strutturali europei (es. Inclusione sociale);
- una sintesi efficace ed effettiva tra gli investimenti aggiuntivi e le politiche ordinarie;
- esperienze concrete per favorire il percorso di avvio delle città metropolitane e della riforma del livello locale dell'amministrazione;

---

<sup>6</sup> L'Accordo di Partenariato (AdP) è il documento previsto dall'art. 14 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 con il quale ogni Stato membro definisce l'allocazione, le priorità e le modalità di impiego dei Fondi strutturali europei per il 2014-2020. Il documento rappresenta un punto essenziale per l'avvio del nuovo ciclo di programmazione ed è il risultato di uno sforzo congiunto che ha visto l'impegno di rappresentanti istituzionali, economici e sociali. Nel periodo 2014-2020, l'Italia gestirà circa 50 Programmi Operativi nel quadro della politica di coesione dell'Unione europea. Tale proposta, come pure i programmi nazionali, è tuttora oggetto di trattative e dovrebbe essere confermata nel corso della prima metà del 2015. Nel periodo 2014-2020 l'Italia riceverà complessivamente circa 32,2 miliardi di euro (al valore attuale) provenienti dai Fondi della politica di coesione: 22,2 miliardi di euro sono destinati alle regioni meno sviluppate (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia); 1,3 miliardi di euro sono destinati alle regioni in transizione (Sardegna, Abruzzo e Molise); 7,6 miliardi di euro sono destinati alle regioni più sviluppate (Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Liguria, Veneto, Provincia Autonoma di Bolzano, Provincia Autonoma di Trento, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Umbria e Lazio); 1,1 miliardi di euro sono destinati alla Cooperazione Territoriale Europea; 567,5 milioni di euro sono destinati all'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile. Degli importi indicati, il FSE coprirà almeno 10,5 miliardi di euro.

<sup>7</sup> Accordo di Partenariato 2014-2020 dell'Italia adottato il 29 ottobre 2014.

- la garanzia del coinvolgimento dei cittadini, della società civile e dei diversi livelli di governo competenti nella definizione e implementazione degli investimenti;
- la limitazione dell'occupazione di suolo, l'espansione urbana incontrollata e l'impermeabilizzazione dei terreni»<sup>8</sup>.

Tutto ciò si traduce in 3 driver di sviluppo che costituiscono l'ossatura della strategia urbana comune da applicare in Italia nella definizione dei Programmi Operativi 2014-2020:

- «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»<sup>9</sup>.

Su tale approccio vale la pena sottolineare che oltre ai 3 driver tematici comuni, ne è previsto un quarto, impostato dalle singole regioni, che hanno la facoltà di definirlo anche a cavallo di più Obiettivi Tematici. Inoltre l'AdP sottolinea l'importanza di attuare interventi nell'ambito dei 4 driver senza limitarli al confine amministrativo delle città all'interno della quale essi vengono implementati, bensì è necessario dare priorità a progetti che producano impatti nelle aree che gravitano sul contesto urbano target. Al fine di dare concretezza ed applicazione alla strategia urbana così strutturata, l'Accordo individua due categorie di "Autorità Urbane rilevanti" in grado di rappresentare gli «ambiti urbani che maggiormente possono giocare un ruolo di rafforzamento della competitività e capacità di innovazione del paese»<sup>10</sup>: le città metropolitane e le città medie.

## **2. Le città metropolitane**

La prima categoria di Autorità Urbane è rappresentata dalle città metropolitane: 10 individuate con legge nazionale (Roma Capitale, Bari, Bologna, Genova, Firenze, Milano, Napoli, Torino, Reggio Calabria e Venezia) e 4 individuate dalle regioni a statuto speciale dalla rispettiva normativa regionale (Cagliari, Catania, Messina e Palermo). Su tali ambiti territoriali specifici la strategia urbana si attua lungo due vie: da un lato all'interno di POR e PON seguendo gli Obiettivi Tematici direttamente connessi con i 3 driver di sviluppo, dall'altro attraverso uno specifico Programma Operativo Nazionale dedicato alle città

---

<sup>8</sup> Ib.

<sup>9</sup> Ib.

<sup>10</sup> Ib.

metropolitane. Si tratta del PON “Città metropolitane” (PON Metro)<sup>11</sup>, che oltre a porsi in modo complementare rispetto alla prima via, sembra caratterizzarsi per alcune sostanziali novità. Innanzitutto è un Programma plurifondo, ossia finanziato con risorse FESR e FSE, pari rispettivamente a 445,7 e 142,4 milioni di euro di quota comunitaria<sup>12</sup>. Questo è un passo in avanti significativo se confrontato all’impostazione della Priorità 8 del QSN 2007-2013, che aveva l’ambizione di incrementare la competitività dei sistemi urbani esclusivamente con risorse FESR. E in effetti, la programmazione monofondo adottata a norma dei Regolamenti per il 2007-2013 - che ha separato, moltiplicandole, le filiere attuative del FESR e del Fondo Sociale Europeo (FSE) - ha rappresentato un elemento di sicuro indebolimento dell’approccio integrato fiaccando gli effetti e le potenzialità della priorità Città ed i progetti integrati da essa generati.

In secondo luogo il nuovo PON eleva il ruolo delle città metropolitane nella gerarchia della governance dei Fondi: non solo beneficiari ma anche organismi intermedi. L’AdP specifica, infatti, che i comuni capoluogo delle 14 città metropolitane sono investiti di tale ruolo in qualità di “Autorità Urbana”. Infine il PON si può concentrare esclusivamente sui primi 2 driver della strategia urbana: in pratica non può concorrere «direttamente alla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali o di mera riqualificazione urbana»<sup>13</sup>, né prevedere interventi di diffusione della banda ultra-larga e delle smart grid<sup>14</sup> (finanziabili attraverso POR o altre iniziative nazionali), ma deve sposare il paradigma delle smart cities nel senso di «ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città»<sup>15</sup> e quello dell’innovazione ed inclusione sociale.

Il PON Metro ha a disposizione una dotazione finanziaria di 892,9 milioni di euro così composta: il 66%, pari a oltre 588 milioni di euro, di sostegno comunitario, ed il restante 34%, pari a circa 305 milioni di euro, di contropartita nazionale (Figura 1). Tale dotazione, essendo il Programma un plurifondo (Figura 2), è ascrivibile per il 76% al FESR (675,7 mln di euro) e per il 24% al FSE (217,2 mln di euro).

---

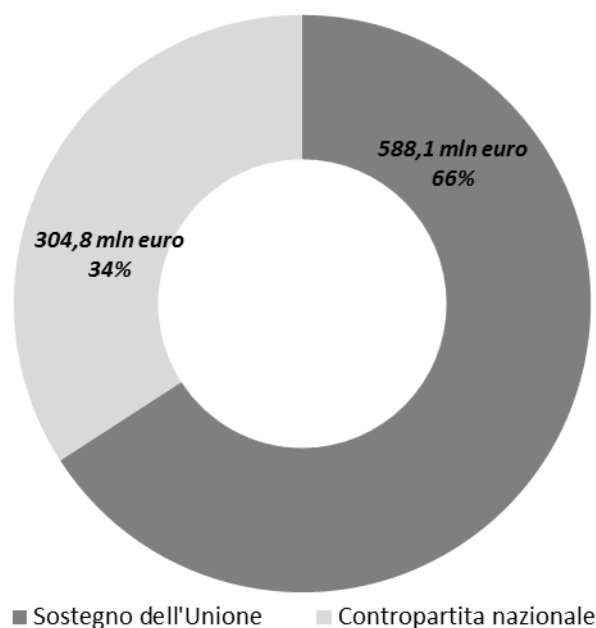
<sup>11</sup> Tutte le considerazioni che seguono si riferiscono all’ultimo documento disponibile relativo al PON Metro del 16 febbraio 2015. Vale ricordare che il Programma è stato approvato a luglio 2015, ma non ancora pubblicato.

<sup>12</sup> Ib.

<sup>13</sup> Ib.

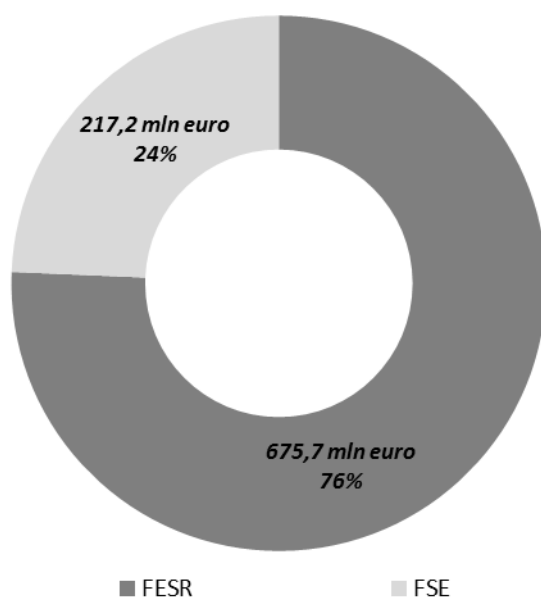
<sup>14</sup> Per *smart grid* si intende una rete intelligente che, oltre a trasmettere e distribuire energia elettrica dalle grandi centrali ai clienti finali, è in grado di accogliere flussi di energia bidirezionali, di comunicare scambiando informazioni sui flussi di energia e di gestire con efficienza i picchi di richiesta, evitando interruzioni di elettricità e riducendo il carico dove è necessario. Fonte: GSE-Italia.

<sup>15</sup> Accordo di Partenariato 2014-2020 dell’Italia adottato il 29 ottobre 2014.



*Figura 1 - Riparto delle risorse 2014-2020 destinate al PON Metro, per provenienza del finanziamento*

*Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati PON Metro del 16 febbraio 2015*



*Figura 2 - Riparto delle risorse 2014-2020 destinate al PON Metro, per Fondo*

*Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati PON Metro del 16 febbraio 2015*

Il riparto delle risorse tra le città non è uniforme, ma è calibrato in base all'appartenenza di queste alle tre categorie di regioni identificate per il ciclo 2014-2020, ossia "meno sviluppate", "in transizione" e "più sviluppate" (Tabella 1).

*Tabella 1 Riparto delle risorse 2014-2020 destinate al PON Metro, per regioni di appartenenza*

Categorie di regioni	Città metropolitane	Finanziamento totale (mln euro)
Meno sviluppate	Bari, Napoli, Reggio Calabria, Catania, Messina, Palermo	566,5
In transizione	Cagliari	40,8
Più sviluppate	Bologna, Roma Capitale, Genova, Milano, Torino, Firenze, Venezia	285,6
<b>Totale</b>		<b>892,9</b>

*Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati PON Metro del 16 febbraio 2015*

Nel PON si riporta che tale scelta è stata motivata dalla volontà di privilegiare «il più ampio deficit e fabbisogno di intervento nelle regioni meno sviluppate»<sup>16</sup>, con la conseguenza che per tali aree gli importi a disposizione sono più elevati. A quest'ultime, ossia Bari, Napoli, Reggio Calabria, Catania, Messina e Palermo, spetta un'assegnazione complessiva di oltre 566 milioni di euro, cifra corrispondente in media a 94 milioni di euro per città metropolitana; al contrario per l'unica città localizzata in una regione "in transizione", ossia Cagliari, e per quelle "più sviluppate" (Bologna, Roma Capitale, Genova, Milano, Torino, Firenze, Venezia), è previsto un finanziamento medio di 40 milioni di euro a città, dunque meno della metà delle risorse che ricadranno nelle città "meno sviluppate".

Nonostante la differenza significativa tra le dotazioni finanziarie spettanti a ciascuna città, nel PON si percepisce chiaramente la consapevolezza secondo la quale le risorse stanziare «non possono essere in alcun modo considerate sufficienti a rispondere alle ampie sfide di sviluppo che caratterizzano territori così complessi»<sup>17</sup>. Tuttavia, per ottenere risultati apprezzabili, il PON traccia una via assolutamente condivisibile che è quella di una: «strategia selettiva focalizzata su pochi risultati»<sup>18</sup>. Il Programma Operativo, dunque, sembra suggerire espressamente alle città metropolitane di delimitare il proprio campo d'azione e, per rafforzare tale input, prova a restringere le aree d'intervento all'interno delle quali le città possono predisporre progetti che abbiano ricadute sul territorio in termini di sviluppo.

Evidenziando che il PON si incrocia con almeno 3 degli 11 Obiettivi Tematici (OT) individuati per il ciclo di programmazione 2014-2020, esso si articola nei seguenti 5 Assi Prioritari (Tabella 2): Agenda digitale metropolitana; Sostenibilità dei servizi pubblici e della mobilità urbana; Servizi per l'inclusione sociale; Infrastrutture per l'inclusione sociale; Assistenza tecnica.

<sup>16</sup> PON Metro del 16 febbraio 2015.

<sup>17</sup> Ib.

<sup>18</sup> Ib.

*Tabella 2 Riparto delle risorse 2014-2020 destinate al PON Metro, per Asse Prioritario*

Asse Prioritario	Obiettivo Tematico (OT)	Fondo	Finanziamento	
			v.a. (mln euro)	%
1. Agenda digitale metropolitana	2	FESR	152,0	17,0%
2. Sostenibilità dei servizi pubblici e della mobilità urbana	4	FESR	318,3	35,6%
3. Servizi per l'inclusione sociale	9	FSE	217,2	24,3%
4. Infrastrutture per l'inclusione sociale	9	FESR	169,2	19,0%
5. Assistenza tecnica		FESR	36,2	4,1%
<b>Totale</b>			<b>892,9</b>	<b>100,0%</b>

*Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati PON Metro del 16 febbraio 2015*

Il primo Asse è ascrivibile all'OT 2 "Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime" e risulta interamente finanziato all'interno del FESR, per un valore di risorse di circa 152 milioni di euro (compreso cofinanziamento), il 17,0% della dotazione del PON. L'Asse ha come unica priorità d'investimento il rafforzamento delle «applicazioni ICT per l'e-government, l'e-learning, l'e-inclusion, l'e-culture e l'e-health»<sup>19</sup>, che deve avvenire tramite interventi volti alla creazione, all'efficientamento e all'accessibilità di servizi digitali (possibilmente da estendersi fino ai comuni di cintura) riguardanti tematiche cruciali per i residenti delle città metropolitane (es. lavoro, formazione, sicurezza urbana, cultura, turismo, ecc.).

Il secondo Asse, anch'esso concentrato sul FESR, è ascrivibile all'OT 4 "Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori" e cuba oltre un terzo della dotazione del PON: 318 milioni di euro, il 35,6% del totale. Esso si declina in due priorità d'investimento ben distinte: da un lato la promozione della mobilità urbana sostenibile (si incoraggiano interventi di infomobilità, di rinnovamento e potenziamento tecnologico delle flotte del TPL, di creazione di percorsi ciclabili e pedonali, di nodi di interscambio modale), dall'altro l'efficientamento energetico di edifici pubblici, residenziali e non (es. sistemi automatici di controllo dei consumi, ammodernamento degli impianti di raffrescamento, riscaldamento e illuminazione) e dei servizi di pubblica illuminazione (es. c.d. "pali intelligenti").

Gli Assi 3 e 4 rappresentano le due facce di una stessa medaglia: il fine ultimo comune è incrementare l'inclusione sociale (infatti entrambi agiscono nel ambito dell'OT 9 "Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione), ma l'Asse 3 si concentra sul versante dei servizi (infatti è supportato dal FSE), e l'Asse 4 su quello delle infrastrutture (ambito FESR). In termini di dotazione finanziaria l'Asse 3 poggia su 217 milioni di euro, il 24,3% delle risorse del PON, mentre l'Asse 4 su 169 milioni di euro, il 19,0% del totale. Nel testo del PO si ribadisce che tali Fondi non riusciranno ad esaurire i

<sup>19</sup> Ib.



fabbisogni della popolazione che vive nelle aree urbane in condizione di esclusione sociale, ma devono almeno puntare a «soddisfare la domanda delle famiglie gravemente deprivate»<sup>20</sup>. È così, dunque, che dall'Asse 3 discendono tre priorità d'investimento riassumibili nella riduzione delle marginalità socio-economiche per specifiche comunità (Rom, Sinti e Camminanti), per i senza dimora e per gli stranieri in emergenza abitativa estrema; nel miglioramento dell'accessibilità, della sostenibilità e della qualità dei servizi essenziali (sono previsti anche contributi temporanei in favore della popolazione in condizioni di vulnerabilità abitativa); nell'implementazione di strategie di sviluppo, a livello locale, di tipo partecipativo, mirate ad esempio alla diffusione della legalità e all'integrazione dei cittadini che vivono nelle aree più periferiche e/o degradate, attraverso l'implementazione di servizi di prossimità e animazione territoriale, di coaching, di formazione, ecc..

L'Asse 4 si traduce invece in una sola priorità d'investimento, ossia sostenere la «rigenerazione fisica, economica e sociale delle comunità sfavorite nelle aree urbane e rurali»<sup>21</sup> data la carenza di uno stock adeguato di infrastrutture accessibili da parte dei residenti. Si incoraggiano pertanto interventi di realizzazione e recupero di alloggi da assegnare alle categorie di popolazione più bisognose, nonché l'utilizzo di software in grado di gestire correttamente ed in tempi celeri i patrimoni di edilizia pubblica residenziale a disposizione (ad esempio per lo scorrimento delle graduatorie dei candidati in attesa dell'assegnazione di un alloggio).

Infine, il restante 4,1% di dotazione finanziaria del PON si esaurisce nell'Asse 5 di assistenza tecnica: si tratta di 36 milioni euro necessari per garantire la corretta ed efficiente esecuzione del Programma.

L'articolazione in Assi Prioritari appena descritta permette di individuare i singoli campi di azione del PON in analisi e dei vari Programmi Nazionali e Regionali rispetto agli interventi dedicati alle città metropolitane nel ciclo 2014-2020. L'architettura della strategia dovrà, infatti, garantire una complementarietà dei progetti attuati nei diversi Programmi Operativi. Innanzitutto il PON Metro intervenendo sugli Obiettivi Tematici n. 2, 4 e 9, lascerebbe spazio d'azione alle strategie urbane dei POR che si concentreranno sull'OT n. 3 "Competitività delle imprese", sull'O.T. n. 5 "Clima e rischi ambientali" e sull'O.T. n. 6 "Tutela dell'ambiente". Sempre di copertura esclusiva dei POR sarebbero i grandi progetti infrastrutturali per la mobilità urbana, nonché gli interventi relativi alla riqualificazione urbana, alla banda ultra-larga, alle smart grid e agli immobili non rientranti nel patrimonio dell'Autorità Urbana. Mentre toccherebbero al PON Scuola gli interventi di riqualificazione energetica degli edifici scolastici presenti nelle 6 città delle regioni meno sviluppate che dovrebbe integrarsi con il PON Inclusione e con il Programma FEAD (Fondo Europeo di Aiuti agli Indigenti) per gli individui senza fissa dimora, occupandosi soprattutto degli

---

<sup>20</sup> Ib.

<sup>21</sup> Ib.

interventi a carattere emergenziale strettamente connessi alla questione abitativa, perlopiù attraverso l'attivazione di strutture dedicate.

Come prima anticipato gli interventi destinati alle città metropolitane non si esauriranno nel PON a loro dedicato, ma si dovrebbero estendere anche nei POR 2014-2020. Ed in effetti dall'analisi dei testi dei Programmi Operativi Regionali FESR approvati ed in fase di approvazione, emerge che 12 Programmi su 21 hanno previsto un Asse dedicato allo sviluppo urbano, per il valore complessivo di 2,4 miliardi di euro (contro i circa 3,3 miliardi del ciclo 2007-2013). È bene precisare che tale dotazione finanziaria non si esaurisce nelle città metropolitane, ma rappresenta l'esempio più palese della dimensione della strategia urbana all'interno dei POR.

Viceversa, gli interventi nei POR destinati alle città metropolitane, non si limitano agli Assi esplicitamente votati allo sviluppo urbano. Ad esempio il POR FESR Toscana (già approvato), all'interno di un Asse dedicato alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, prevede interventi nell'area di Firenze inerenti la realizzazione della rete regionale della banda ultra larga su cui il PON Metro non interviene. Allo stesso modo il POR FESR Lombardia (anch'esso già approvato) inserisce, nell'Asse finalizzato al raggiungimento di un'economia a basse emissioni di carbonio, un progetto di acquisto di convogli di elettromotrici di tipo suburbano da impiegare nella città metropolitana di Milano.

Fin qui quello che di fatto recitano i documenti di programmazione 2014-2020 se li si guarda separatamente. Dal quadro appena presentato circa risorse e tipologie di interventi a disposizione del PON Metro sorgono, però, alcune perplessità che diventano preoccupazioni più che fondate se solo si fosse riusciti a dare una lettura unitaria delle singole programmazioni e si fosse gettato uno sguardo, anche distratto, a quanto già programmato e realizzato nel 2007-2013. In particolare, sarebbe emerso, che operazioni molto ma molto simili sono state già attuate nel precedente ciclo di programmazione negli stessi ambiti urbani; che specifici temi di intervento riproposti nelle medesime aree hanno avuto nel 2007-2013 performance non particolarmente brillanti; che la mole di risorse giunte in queste stesse aree è di gran lunga superiore a quelle previste dal solo PON Metro; che traspaiono ben pochi elementi di novità strategica rispetto alle tematiche oggetto degli interventi. Dunque, proviamo a fare questo semplice esercizio di sovrapposizione, che non vuole essere assolutamente esaustivo ma certamente utile ai fini della nostra disamina.

Rispetto alle tematiche sulle quali interverrà l'Asse 1 "Agenda digitale metropolitana" (che cuba circa 152 milioni di euro) è possibile trovare una forte analogia con i progetti FESR 2007-2013 rientranti nel Tema Prioritario UE "Servizi e applicazioni per i cittadini (sanità on-line, e-Governo, e-Learning, e-Inclusione, ecc.)". Limitando dunque l'analisi ai territori che saranno destinatari della strategia del PON Metro, grazie ai dati di OpenCoesione<sup>22</sup>, è

---

<sup>22</sup> Dati aggiornati al 31 agosto 2014 e al netto dei progetti con localizzazione non ascrivibile ad un singolo comune.

possibile quantificare (valutandone anche la performance) gli interventi finora attuati in tale ambito: soltanto nei 14 capoluoghi si registrano 641 operazioni del valore di 69 milioni di euro, dato quest'ultimo che quasi si raddoppia, arrivando a 112 milioni di euro (per 1.552 progetti) estendendo il focus all'intero territorio delle 14 città metropolitane, con stati di avanzamento mediamente elevati (circa 65%).

Ma questa è solo la punta dell'iceberg: vi sono infatti numerosi casi di interventi di e-government o e-learning, implementati nelle 14 aree, che però non rientrano nel Tema Prioritario Ue "Servizi e applicazioni per i cittadini". Solo nella città metropolitana di Napoli, vi sono tre interventi POR (due nel capoluogo, ed uno a Giugliano in Campania), inseriti nell'Obiettivo Operativo "E-government ed e-inclusion" ed ascrivibili al Tema Prioritario "Tecnologie dell'informazione e della comunicazione", che da soli cubano 4,6 milioni di euro. Stessa questione per il PON Istruzione, all'interno del quale si contano 5.161 progetti del valore di 98 milioni di euro localizzati nelle città metropolitane ed inseriti nei seguenti Obiettivi Operativi: "Incrementare il numero dei laboratori per migliorare l'apprendimento delle competenze chiave, in particolare quelle matematiche, scientifiche e linguistiche" e "Incrementare le dotazioni tecnologiche e le reti delle istituzioni scolastiche" (entrambi rientranti nell'Asse "Società dell'Informazione").

Anche la tipologia di interventi che sarà finanziata nell'Asse 2 "Sostenibilità dei servizi pubblici e della mobilità urbana" (del valore di 318 milioni di euro) è stata ampiamente oggetto della strategia FESR 2007-2013 nelle città metropolitane italiane. Nel ciclo in chiusura ad esempio vi sono due Temi Prioritari Ue, "Sistemi di trasporto intelligenti" e "Piste ciclabili", completamente aderenti ad una delle priorità d'investimento dell'Asse 2 del PON Metro, ossia quella relativa alla mobilità urbana sostenibile. Per i Temi suddetti si contano 32 interventi localizzati nelle città metropolitane, ai quali corrisponde un costo ammesso complessivo di 128 milioni di euro, di cui 117 milioni, pagati per il 58% dell'importo, ascrivibili ai "Sistemi di trasporto intelligenti" ed i restanti 11 milioni, pagati solo per il 14%, destinati alla realizzazione/completamento di piste ciclabili.

Per le restanti priorità d'investimento dell'Asse 2 del PON Metro legate all'efficientamento energetico degli edifici e della pubblica illuminazione, sono numerosi gli interventi già implementati nelle città metropolitane nel FESR 2007-2013: soltanto con riferimento all'Obiettivo Operativo "Sperimentare e realizzare forme avanzate di interventi di efficientamento energetico su edifici e utenze pubbliche" del POIN "Energie" se ne contano 9 del valore totale di 44 milioni di euro che presentano forti ritardi nell'avanzamento rendicontabile, pari al 14,2%. A questi pochi progetti di taglia finanziaria importante, va aggiunto un centinaio di operazioni mirate strettamente all'adeguamento ed ammodernamento degli impianti di illuminazione pubblica per il risparmio energetico, con un costo di 22 milioni di euro ed un avanzamento del 74%.

L'Asse 3 dedicato ai "Servizi per l'inclusione sociale" (con una dotazione di 217 milioni di euro) del PON Metro si inserisce nel FSE, ed è proprio in tale Fondo che già nel periodo 2007-2013 si registrano numerose iniziative attinenti, localizzate nelle città metropolitane. Solo quelle espressamente dedicate ai Rom, Sinti e Camminanti sono 9 e valgono più di mezzo milione di euro, tuttavia sarebbe riduttivo circoscrivere i servizi per l'inclusione con riferimento alle sole comunità appena menzionate. Nella città metropolitana di Bologna ad esempio vi è un progetto, del valore di 1,2 milioni di euro, relativo all'erogazione di servizi specialistici di supporto orientativo-lavorativo per persone (giovani e adulte) in situazione di svantaggio; oppure ancora nella città metropolitana di Torino vi è un'operazione, con una taglia finanziaria di 734 mila euro, volta all'integrazione socio-lavorativa delle donne immigrate in Italia con permesso di soggiorno. Quelli appena riportati sono solo tra i casi più evidenti, vista l'entità dei loro importi, dell'orientamento FSE nei sistemi urbani già dal ciclo 2007-2013: il Fondo infatti, proprio per sua natura si declina in una moltitudine di progetti in grado di generare servizi che garantiscano l'inclusione sociale e lavorativa delle categorie più fragili.

Tale scenario si ripresenta anche nel confronto tra i campi d'azione dell'Asse 4 "Infrastrutture per l'inclusione sociale" (con una dotazione di 169 milioni di euro) ed i progetti FESR 2007-2013 localizzati nelle 14 città: tra le infrastrutture realizzate o adeguate con il Fondo, sono numerosi i casi in cui lo scopo dell'investimento materiale è proprio l'inclusione sociale. Basti pensare agli 1,4 milioni di euro destinati ad infrastrutture per la custodia dei bambini, ai 3,6 milioni di euro spalmati su 3 progetti volti alla realizzazione di alloggi temporanei e di centri di accoglienza-integrazione dei Rom, oppure ancora ai 110 milioni di euro rientranti nell'Obiettivo Generale "Infrastrutture sociali - Promuovere una società inclusiva e garantire condizioni di sicurezza al fine di migliorare, in modo permanente, le condizioni di contesto che più direttamente favoriscono lo sviluppo", che si traducono per lo più in centri di aggregazione giovanile, centri per anziani e centri sociali polifunzionali.

### 3. Le città medie

La seconda tipologia di destinatari della strategia urbana 2014-2020 in Italia, sulla quale interverranno esclusivamente i POR, saranno «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)»<sup>23</sup>. Anche in questo caso, come nel precedente, l'AdP ribadisce l'importanza dei sindaci dei comuni identificati come target, al fine di individuare gli uffici che svolgeranno il ruolo di “Autorità Urbana”. Come facilmente prevedibile, la definizione piuttosto ampia e generica di città media, ha posto alcune problematiche in merito alla perimetrazione delle aree da considerare ai fini dell'attuazione della strategia, tant'è che ogni regione ha seguito dei criteri propri. Ovvero, alla luce di una mancata condivisione del significato di città media all'interno del nostro paese<sup>24</sup> (nonostante l'AdP avesse sposato la metodologia proposta da IFEL-Fondazione ANCI per l'individuazione di tali aree<sup>25</sup>), i confini entro i quali le amministrazioni regionali si sono mosse sono stati piuttosto elastici, quando non contingenti ad emergenze territoriali. Tuttavia, la grande novità, rispetto al ciclo precedente, sta proprio nell'identificazione, da parte delle regioni, delle aree destinatarie della strategia “chiamate nome per nome”, con il fine ultimo di perimetrare sin da subito i confini degli interventi e le singole competenze dei comuni. Ed è così che ad esempio nel POR FESR Toscana vengono identificate 14 Aree Urbane Funzionali (c.d. FUA), obiettivo della strategia urbana a scala regionale: Poggibonsi, Montecatini Terme, Santa Croce sull'Arno, Prato, Piombino, Massa, Cecina, Carrara, Pisa, Empoli, Pistoia, Livorno, Pontedera e Lucca. Analogamente il POR FESR Piemonte identifica come poli urbani i comuni di Alessandria, Asti, Biella, Cuneo, Novara, Verbania e Vercelli, ossia i capoluoghi di provincia al netto della città di Torino. Nel POR FESR Campania, in continuità con la scelta adottata per il ciclo 2007-2013, si ribadisce l'esistenza ed il ruolo delle 19 città medie della regione, sulle quali si sviluppa un'intera direttrice di sviluppo urbano (potenziamento delle loro funzioni in quanto nodi fondamentali della rete policentrica regionale).

Questa scelta strategica è stata perseguita ad oggi da 14 POR FESR, ma ad essa non si è accompagnata la volontà di stabilire, già nei testi dei Programmi, la quota di risorse che verrà assegnata a tali aree. Tuttavia è possibile risalire agli importi che nel ciclo precedente, sempre

---

<sup>23</sup> Accordo di Partenariato 2014-2020 dell'Italia adottato il 29 ottobre 2014.

<sup>24</sup> “L'Italia delle città medie”, disponibile al link seguente: <http://formazione.fondazioneifel.it/quaderni-dei-comuni/item/1501-l-italia-delle-citta-medie-iv-quaderno-della-collana-i-comuni-del-centro-documentazione-e-studi-anci-ifel>.

<sup>25</sup> Accordo di Partenariato 2014-2020 dell'Italia adottato il 29 ottobre 2014.

nell'ambito FESR, sono ricaduti nei loro territori: si tratta di 4,4 miliardi di euro di costi rendicontabili, con un avanzamento del 39,5%.

Dai dati sinora esposti appare subito un potenziale elemento di differenziazione tra le città metropolitane e medie: mentre le prime assurgono al rango di Autorità Urbane e organismo intermedio in grado di dare attuazione immediata a proprie linee di policy, per le città medie al momento non appare altrettanto evidente il ruolo potenziale di organismo intermedio. Lascia sicuramente perplessi, anche un certo scollamento programmatico; quasi a sottolineare che alla base di questa scelta non vi sia alcuna strategia unitaria di crescita e sviluppo delle aree urbane ma solo una sorta di improvvisata logica speculare. Lo Stato, attraverso il PON Metro, si occupa in qualche modo delle città metropolitane per le quali è in atto una importante riforma legislativa (c.d. Legge Delrio) che dovrebbe modificare sensibilmente il sistema delle autonomie locali. Alle regioni si demanda, invece, il compito di venire incontro alle esigenze delle città medie e dei poli urbani regionali. Tutto ciò, facendo passare in secondo piano i legami tra sistemi urbani nell'attuale assetto del territorio italiano. Le visioni strategiche di ogni singola regione per tutte le città medie e poli urbani che essa vorrà individuare saranno circoscritte al proprio perimetro amministrativo, ossia senza tralasciare ciò che avviene nelle regioni limitrofe, oltre che a livello nazionale.

A prevalere sembra essere un esercizio pseudo-programmatico piuttosto che una politica di indirizzo, che del resto nel corso di questi anni non si è mai concretamente palesata, lasciando distrattamente, nelle mani di chi si sarebbe dovuto occupare più di valutazione che di programmazione, il pallino del gioco.

#### **4. Conclusioni**

Il PON Metro nasce senza che l'Italia si sia mai data un'agenda nazionale per le aree urbane e le tipologie di intervento che vanno a comporre il Programma fanno sorgere non pochi dubbi sul reale impatto che lo stesso potrà avere in termini di sviluppo. Agenda digitale e wi-fi; piste ciclabili e bike sharing; fino ad arrivare a progetti relativi a morosità incolpevole, rom e senza fissa dimora danno l'idea quantomeno di un Programma eclettico. Un Programma che vuoi per lo scarsissimo peso finanziario (circa 893 milioni di euro), vuoi per la numerosità dei comuni che costituiscono le città metropolitane coinvolte (circa 1.300 sui 8.047 comuni italiani esistenti a febbraio 2015), vuoi anche per la difficoltà di trovare uno spazio di non sovrapposizione con i PO Regionali e quelli Nazionali (ad esempio sui grandi progetti di riqualificazione urbana, piuttosto che incentivi alle imprese, infrastrutture per il trasporto, banda larga e ultra larga, riqualificazione energetica, ecc.) sembra rappresentare più un intervento a sostegno della finanza ordinaria delle amministrazioni coinvolte che un Programma di intervento straordinario in grado di lasciare traccia. D'altra parte le attuali priorità indicate dal Programma racchiudono al proprio interno progetti prevalentemente di tipo immateriale con scarsissime ricadute tangibili; ovvero si rischia di rappresentare deboli aderenze con le reali esigenze dei territori, che invece sono forse meno evolute ma più urgenti di quelle delineate dal PON. Pertanto sarebbe stato preferibile orientare il Programma verso pochi ma urgenti bisogni primari delle città, centrando gli Assi sulle necessità concrete e basilari delle aree urbane, come la carenza ed inadeguatezza delle reti di mobilità piuttosto che il disagio abitativo.

Il ruolo di Autorità Urbana per le città metropolitane, e in fieri anche per le città medie nei diversi Programmi Operativi Regionali, se da un lato sottolinea un nuovo e auspicabile protagonismo dei territori, dall'altro impone la necessità di una forte regia da parte delle Autorità di Gestione dei Programmi nonché una partnership funzionale e prioritaria con la rappresentanza istituzionale del sistema delle autonomie locali. L'esperienza italiana del nuovo ruolo delle aree urbane è, per il nuovo ciclo di programmazione 2014-2020, una sorta di apripista, una sperimentazione per il nostro paese e per l'Europa nel segno di una maggiore coerenza con il principio di sussidiarietà e con la programmazione dal basso. Per questo motivo, però, andrebbero ulteriormente rafforzati gli aspetti di concentrazione degli interventi e di razionalizzazione delle risorse per evitare il rischio di Programmi "monstre", dalle centinaia di sfaccettature, le cui coperture finanziarie, al momento, sembrano non poter soddisfare le aspettative.

## Bibliografia

Camagni R. (2015), *Verso la città metropolitana*, in IRES et al., *La finanza territoriale: rapporto 2014*, Franco Angeli, Milano.

Governo Italiano, *Accordo di Partenariato 2014-2020*, ottobre 2014.

Governo Italiano, *Programma Operativo Nazionale 'Città metropolitane'*, febbraio 2015.

Monaco F. (2013), *La "questione urbana" nella politica di coesione tra approccio strategico e Autonomia gestionale*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", XXVII, 1-2, pp. 99-120.

Tortorella W. (a cura di) (2015), *La dimensione territoriale nelle politiche di coesione. Stato d'attuazione e ruolo dei Comuni nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013. Quinta edizione*. IFEL Fondazione ANCI

Tortorella W. (a cura di) (2013), *L'Italia delle città medie* (Quaderno n. 4), ANCI-IFEL, Roma.

Tortorella W. (2015), *Politica di coesione e questione urbana*, Carocci Editore, Roma.

Vitali W. (a cura di) (2014), *Un'agenda per le città. Nuove visioni per lo sviluppo urbano*, il Mulino, Bologna.

## Sitografia

Opendata relativi ai progetti in attuazione delle politiche di coesione in Italia – Fondi strutturali europei 2007-2013, disponibili sul portale OpenCoesione,  
<http://www.opencoesione.gov.it/opendata/#fs0713-title>

Programmi Operativi 2014-2020 adottati dalla Commissione europea, per Paese, disponibile su European Commission, sezione Regional Policy  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index.cfm/en/atlas/programmes?search=1&keyword=s=&periodId=3&countryCode=ALL&regionId=ALL&objectiveId=ALL&tObjectiveId=ALL](http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/en/atlas/programmes?search=1&keyword=s=&periodId=3&countryCode=ALL&regionId=ALL&objectiveId=ALL&tObjectiveId=ALL)



## **ABSTRACT**

The European Commission recently adopted a "Partnership Agreement" with Italy laying down the strategy 2014-2020 for the best use of the European Structural and Investment Funds throughout the country. This Agreement is in favor of a direct involvement of cities in the management and implementation of the resources of the new Community programming cycle.

In this paper we analyze the urban dimension of the Structural Funds 2014-2020, through the examination of the Operational Programs approved or in pending of approval, that recognize a strategic role to medium-sized cities and metropolitan cities of Italy. We outline the perimeters of the interventions, in terms of territory, policies, resources and governance and compared them with the projects 2007-2013.

Without a national urban agenda, to give shape to a strategy for cities as the sum of too many programs and projects, fragmented and not well attached to the urgent basic needs of cities, allows to question the actual impact of the Structural Funds 2014-2020 on Italian urban systems.