

DALLE CITTÀ METROPOLITANE AL PON METRO, SULLE TRACCE DI UN'AGENDA URBANA. (IN PROGRESS)

Carlo Torselli¹

SOMMARIO

Le politiche di coesione 2014-2020 dell'UE sono molto attente alle città quali motori di sviluppo e luogo privilegiato dove affrontare i problemi di un gran numero di persone. Ciò si è tradotto in un impegno dei programmi operativi nazionali e regionali (PON e POR) su taluni aspetti della vita "urbana". In Italia la legge Delrio (L.56/2014) – che ha innovato, anche in modi controversi, l'architettura delle istituzioni locali – ha di poco preceduto la definizione dei PO cofinanziati dai Fondi europei. In particolare, oltre ai POR, è stato definito, e poi adottato dalla Commissione Europea (CE), il Programma Operativo Nazionale "Città Metropolitane 2014-2020" (PON Metro). Si tratta di un esperimento unico in Europa, cui la CE guarda con interesse per i possibili suggerimenti per una sfocata agenda urbana europea e un protagonismo delle grandi città nel nuovo ruolo di "Autorità Urbana" (AU).

Tuttavia, nonostante la denominazione del PON – Città Metropolitane, appunto – si rilevano restrizioni operative che, per i driver dell'Accordo di Partenariato (AP), o per il principio di concentrazione – tematica, territoriale e finanziaria – delle azioni, riguardano in modo pressoché esclusivo o predominante i capoluoghi delle Città Metropolitane (CM). In questo senso, le CM – ente territoriale – non sono le vere protagoniste del programma cui hanno dato nome e ragione originaria e ne discende un rafforzato equivoco sulla loro vera natura e sulla dilatazione abnorme fino ai vecchi confini provinciali. Perciò, il lato istituzionale e l'attuazione del PON mal si integrano e sostengono a vicenda, senza reali politiche di area vasta e una migliore percezione di CM e PON da parte dei cittadini.

Si intende ragionare su aspetti comuni – compatibili o contraddittori – ai due processi, quali il rapporto pianificazione-programma e le perplessità sul singolare senso dato (o implicito) al piano strategico nella legge Delrio. Anche il PON Metro ha dovuto quasi invertire il proprio nesso con i fondamenti strategici che avrebbero dovuto precederlo, ricostruendolo a posteriori in base all'AP e alla co-progettazione con le nascenti AU.

Il contributo vuole analizzare criticamente sostanza e genesi dei due strumenti/processi, la loro implementazione, logiche sottese e primi risultati, per ricercare e proporre letture o prospettive unitarie che

¹ Ecoter S.r.l., via XXI Aprile 81, 00162 Roma, e-mail: c.torselli@ecoter.it.

possano conciliare politiche aggiuntive – comunitarie – e politiche ordinarie – nazionali – utili ad un’agenda urbana europea e nazionale.

1. Introduzione

2. Città Metropolitane e PON Metro: natura differente e processi paralleli

3. Indicazioni di riferimento per le politiche urbane: agenda urbana europea e declinazione nazionale

4. Il Patto di Amsterdam: Agenda Urbana europea dal 30 maggio 2016. Quale collocazione nei programmi operativi 2014-2020?

5. Accordo di Partenariato ed elementi per un’agenda urbana nazionale

6. Città Metropolitane e PON Metro: processi da riorientare

6.1. *Città Metropolitane e PON Metro: alla ricerca di connessioni funzionali*

6.2. *Città Metropolitane e PON Metro: equivoci istituzionali e territoriali*

7. PON Metro e Città Metropolitane: tra innovazione e autoreferenzialità

7.1. *PON Metro e Città Metropolitane: la co-progettazione e il paradosso selettivo*

7.2. *PON Metro e Città Metropolitane: il paradosso competitivo*

7.3. *PON Metro e Città Metropolitane: quale strategia o pianificazione strategica?*

8. PON Metro e Città Metropolitane: tra innovazione e autoreferenzialità

9. Per un riordino delle priorità dei programmi operativi e dell’impiego di risorse aggiuntive e ordinarie in ambito urbano

10. Conclusioni

11. Bibliografia

Agnoletti C., Camagni R., Iommi S., Lattarulo P., (2014), *Competitività urbana e policentrismo in Europa, quale ruolo per le città metropolitane e le città medie*. Bologna: il Mulino.

Barca F. (2009), *An Agenda for a reformed cohesion policy – Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy*, disponibile su http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf

CENSIS (2014), *Rileggere i territori per dare identità e governo all’area vasta – Il governo delle aree metropolitane in Europa*, (Report di ricerca). <http://www.upinet.it/docs/contenuti/2014/02/Le%20citt%C3%A0%20metropolitane%20in%20Europa%20CENSIS.pdf>

CITTALIA (2013), *Rapporto 2013 – Le città metropolitane*. <http://www.cittalia.it/index.php/item/5048-citta-metropolitane-rapporto-cittalia-le-cifre-del-divario-tra-grandi-citta-e-cinture-urbane>

Commissione Europea (2014), Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *La dimensione urbana delle*

- politiche dell'UE – elementi fondanti di una Agenda Urbana UE*. Documento disponibile su http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/consultation/urb_agenda/pdf/comm_act_urb_agenda_it.pdf.
- Commissione Europea (2014a), Commissione Europea (2014), *Sviluppo urbano sostenibile integrato, Politica di coesione 2014-2020*.
- Comitato delle Regioni (2014), Comitato delle Regioni, 107a sessione plenaria del 25 e 26 giugno 2014. Parere del Comitato delle regioni — *Verso una politica urbana integrata per l'Unione europea* (2014/C 271/03) Relatore: Bas Verkerk (NL/ALDE). Documento disponibile su <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013IR6902&from=IT>
- Comitato Interministeriale per le politiche urbane (2013), *Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana*, disponibile su [http://recs.it/userfiles/Politica-nazionale-per-le-città\(1\).pdf](http://recs.it/userfiles/Politica-nazionale-per-le-città(1).pdf)
- Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (2014), *Accordo di Partenariato* tra lo Stato Italiano e la Commissione Europea, disponibile su <http://www.agenziacoesione.gov.it/it/AccordoPartenariato/>
- ESPON - European Spatial Planning Observatory Network (2013), *ATLAS* June 2013; *Progress towards the Territorial Agenda of the European Union 2020*; *FOCI - Future Orientations for Cities* (Draft final Scientific Report); *TOWN - Small and medium sized towns in their functional territorial context*; *The functional urban areas database*. http://www.espon.eu/main/Menu_Programme/Menu_ESPON2020Programme/index.html
- Eurostat (2015), *Territorial typologies for European cities and metropolitan regions*. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/8/8d/Typology_of_metro_regions%2C_2012_%281%29.png
- Florio, R., Esposito, A. (2012), *La costruzione della città metropolitana in Italia. Esperienze, soluzioni e prospettive*, ReCS – Rete delle Città Strategiche. http://recs.it/userfiles/RAPPORTO%20RECS%20CITTA'_METROPOLITANE-Rev-3.pdf
- Ministro per la Coesione territoriale – Barca F. (2012), *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*, disponibile su http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2012/Doc%2014-20%20Master_27%20dic%202012.pdf
- OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) (2012), *Redefining urban: A new way to measure metropolitan areas*, OECD Publishing. <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/functionalurbanareasbycountry.htm>
- Pira C., Torselli C. (2014), *L'agenda urbana europea nei Programmi Operativi: il caso Sardegna e altre declinazioni regionali*, Moccia F.D. (eds), Atti della VIII Giornata di studio INU “Una politica per le città italiane”, Urbanistica e Informazioni, n. 257, bimestre settembre ottobre 2014, Edizioni INU.
- Rete delle città strategiche, Florio R. (a cura di, 2010), *Pianificazione strategica istruzioni per l'uso, 10 anni di pianificazione strategica in Italia*, Quaderno 3. <http://recs.it/userfiles/file/AN%20ReCS%20QM3%20interno.pdf>
- Pompilio M. (2009), *L'attività di pianificazione delle provincie come risorsa del territorio*, Gruppo di studio INU sulla pianificazione provinciale. http://www.inu.it/blog/pian_prov/wp-content/uploads/2009/07/articolo_province_puntosit_14lug09p.pdf
- Regioni italiane e Stato italiano, *Programmi Operativi Regionali e Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane*, disponibili su http://ec.europa.eu/regional_policy/it/atlas/programmes?search=1&keywords=&periodId=3&countryCode=IT®ionId=ALL&objectiveId=14&ObjectiveId=ALL
- Rete delle città strategiche, *Pianificazione per l'uso – Istruzioni per l'uso, Cos'è il piano strategico*. <http://recs.it/it/coseilpianostrategico> (ultimo accesso 20 luglio 2015)

- Unione Europea (2011), *Sfide, idee, anticipazioni*, disponibile su http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_summary_it.pdf
- Unione Europea (2013), Regolamento FESR 2014-2020, Reg UE 1301/2013, disponibile su <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1301&from=IT>
- Unione Europea (2016), *Urban Agenda for the EU – Pact of Amsterdam*, disponibile su http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf

ABSTRACT