

## I POR FESR 2014-2020 ALLA VERIFICA DI UNA POSSIBILE AGENDA URBANA EUROPEA E NAZIONALE.

Carlo Torselli<sup>1</sup>, Cheti Pira<sup>2</sup>

### SOMMARIO

L'Unione Europea, per la politica di coesione 2014-2020, ha fissato nuovi obiettivi e modalità operative per le politiche urbane. Si parla spesso di una necessaria Agenda Urbana, posta come tema specifico negli atti di indirizzo comunitari e nazionali, dove gli investimenti in area urbana sono un "focus" essenziale della politica regionale.

Il contributo discute degli indirizzi dell'Unione Europea a proposito di Agenda urbana e dei suoi sviluppi a livello nazionale, con particolare riferimento alle posizioni istituzionali e ad alcune esperienze orientate alla sua implementazione. Nell'ultima parte del contributo, si evidenzia come la dimensione urbana trova riscontro nei programmi operativi regionali (POR) e nel programma operativo nazionale Città Metropolitane (PON Metro), cofinanziati con il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR).

#### 1. L'Agenda urbana secondo gli indirizzi dell'Unione Europea

La programmazione dei Fondi strutturali per il periodo 2014-2020 riconosce la dimensione urbana come scala strategica per l'Unione Europea (UE, Comitato delle Regioni, 2014).

A livello comunitario si cerca ormai da anni di supportare le politiche urbane nei diversi ambiti settoriali nelle quali convergono (a volte in maniera conflittuale)<sup>3</sup> e sono implementate<sup>4</sup>. In particolare, con la Carta di Lipsia (2007) si sono definiti più chiaramente principi e obiettivi sul tema urbano e si raccomanda un maggiore ricorso ad un approccio integrato e globale nell'individuare potenzialità e bisogni rilevanti per lo

---

<sup>1</sup> Ecoter S.r.l., via XXI Aprile 81, 00162 Roma, e-mail: c.torselli@ecoter.it. (*Corresponding author*)

<sup>2</sup> Università di Cagliari, Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura, via Marengo 2, 09123, Cagliari, e-mail: chetipira@unica.it.

<sup>3</sup> Le politiche urbane sono spesso il risultato implicito di normative di pianificazione urbanistica e di progettazione degli spazi urbani e dell'intervento combinato di politiche settoriali, anziché costituire un ambito cui è attribuito un indirizzo strategico e politico.

<sup>4</sup> Alcuni documenti sono: il Libro Verde sull'ambiente urbano (1990), la Carta di Aalborg (1994), il Quadro di azione per uno sviluppo urbano sostenibile (1998), la Convenzione europea del paesaggio (2000), la Strategia tematica per l'ambiente urbano (2004).

sviluppo urbano, attraverso il coordinamento e il coinvolgimento degli attori economici, delle categorie interessate e dei cittadini.

La Carta sottolinea la necessità di integrare le dimensioni della qualità urbana, ambientale, economica e sociale. L'obiettivo olistico che ci si prefigge è trasformare le criticità e le minacce che sempre di più interessano i centri urbani (per citarne alcune: polarizzazione e segregazione sociale, espansione urbana incontrollata, cambiamenti demografici) in opportunità di sviluppo (UE, 2011).

Più di recente, con la comunicazione "The urban dimension of EU policies—key features of an EU urban agenda" del luglio 2014 e con la consultazione pubblica che ne è seguita<sup>5</sup>, la Commissione Europea (CE) ha promosso un percorso di riflessione sul ruolo delle città nelle politiche europee.

Gli Stati membri hanno discusso sulla necessità di sviluppare un'Agenda urbana della UE, riconoscendo le istanze e le aspettative del Parlamento europeo, del Comitato delle regioni, delle associazioni di città e delle città stesse e prendendo atto della loro disponibilità a impegnarsi in tale processo. È stato proposto che l'Agenda venga perseguita attraverso contributi a livello locale, regionale, nazionale<sup>6</sup> (CE, 2014).

Un'Agenda urbana europea potrebbe permettere di conseguire numerosi obiettivi quali, in particolare: migliorare il coordinamento delle politiche, dei soggetti e dei livelli di governance e la comprensione dei contesti di sviluppo urbano in sede di concezione e di attuazione delle stesse; accrescere l'impegno e il senso di partecipazione delle città nel processo di definizione e di realizzazione delle politiche a livello europeo e nazionale; rafforzare la capacità delle città di promuovere transizioni e cambiamenti strutturali che garantiscano economie urbane sostenibili; avvicinare processi decisionali ai cittadini (CE, 2014).

Tuttavia, ciò non è ancora sufficiente per la costruzione di un Agenda urbana europea. Non è chiaro, per esempio, se essa debba focalizzarsi su un numero limitato di sfide oppure su una dimensione operativa più ampia, nonché su campi e/o livelli d'azione distinti. Un passaggio molto importante è stata la recente adozione, da parte del Comitato delle regioni il 2 marzo 2016, del progetto di parere "Misure concrete per attuare l'agenda urbana dell'UE", che mostra la volontà di ancorare maggiormente la dimensione urbana nelle politiche di coesione.

Infine, come accennato, questo intenso lavoro, condotto in senso innovativo con il contributo di diversi livelli istituzionali, ha raggiunto un traguardo fondamentale lo scorso 30 maggio, ad Amsterdam, vale a dire l'approvazione di una vera e propria "Agenda Urbana per l'Unione Europea", nella forma del Patto di Amsterdam, firmato dai Ministri dell'Unione, con lo scopo di impegnare e coinvolgere gli Stati membri nella sua attuazione in forma cooperativa e con particolari assunzioni di guida e responsabilità per taluni Stati.

Con il "Patto", l'Agenda è diventata un priorità e viene riconosciuto e sollecitato un ruolo particolarmente incisivo alle città, "pioniere sul territorio nell'affrontare i problemi che in Europa non possiamo più risolvere separatamente" (Markku Markkula, Presidente del Comitato delle Regioni UE, al Forum del CdR tenutosi ad Amsterdam il 30 maggio sull'Agenda urbana UE).

In estrema sintesi, l'Agenda urbana dell'UE sarà sviluppata attraverso l'attivazione di 12 partenariati che si occuperanno di importanti sfide individuate per le aree urbane<sup>7</sup>.

Tramite i partenariati sarà possibile a città, Stati membri, istituzioni UE e stakeholder, come ONG e imprese, lavorare insieme per trovare soluzioni comuni a queste sfide, così da migliorare conseguentemente le aree urbane del territorio UE in relazione ad una molteplicità di aspetti. (v. Pact of Amsterdam, pag. 4)

I piani d'azione definiti nell'ambito dei partenariati punteranno a rendere più efficace e coerente l'attuazione delle politiche dell'UE già esistenti nelle città. Inoltre, saranno perseguiti ulteriori obiettivi come la facilitazione dell'accesso ai finanziamenti e la capacità di combinare le risorse che l'UE mette a

<sup>5</sup> I cui risultati sono stati presentati a giugno 2015 al CITIES Forum di Bruxelles.

<sup>6</sup> Riunione informale dei ministri responsabili della politica di coesione organizzata dalla Presidenza greca, Atene, 24 aprile 2014.

<sup>7</sup> Le tematiche individuate sono: integrazione di migranti e rifugiati; qualità dell'aria; povertà urbana; alloggi; economia circolare; posti di lavoro e competenze professionali nell'economia locale; adattamento ai cambiamenti climatici; transizione energetica; uso sostenibile del territorio e soluzioni fondate sulla natura; mobilità urbana; transizione digitale; appalti pubblici innovativi e responsabili.

disposizione attraverso i Fondi strutturali e di investimento europei (SIE), il consolidamento del patrimonio di conoscenze sulle questioni urbane e lo scambio delle migliori pratiche.

Quattro partenariati – integrazione di migranti e rifugiati; qualità dell'aria; povertà urbana; alloggi – dei dodici previsti, sono già stati avviati e saranno coordinati, rispettivamente, dalla città di Amsterdam, dall'Olanda, da Belgio e Francia, dalla Slovacchia. I rimanenti partenariati saranno avviati tra la fine del 2016 e l'estate del 2017.

Tuttavia, anche se l'approvazione dell'Agenda urbana europea conferma la reale volontà di porla al centro delle politiche di coesione, non si può non tener conto del fatto, almeno per l'immediato, che essa giunge due anni dopo l'avvio della programmazione 2014-2020. Ne consegue che la sua trasposizione nei programmi operativi non può essere né diretta né immediata, ma potrebbe essere utile e realisticamente perseguita nell'implementazione dei programmi appena avviati (per il ritardo generale della programmazione europea del settennio), ovvero nel riorientare e integrare linee d'azione appena abbozzate e tutte da definire nel concreto (cioè con iniziative non ancora selezionate e non mirate a territori specifici). Tornando alla programmazione 2014-20 – in attuazione – dei Fondi strutturali, sono già emerse, in ogni caso, alcune novità significative nella trattazione del tema urbano rispetto al passato. È data maggiore centralità alla tematica ed è rafforzata la promozione di strategie integrate per lo sviluppo urbano sostenibile, introducendo nuovi strumenti in questo senso: ITI, Sviluppo locale di tipo partecipativo (CE, 2014a).

Altra novità, di portata generale, consiste in un grande sforzo di omogeneizzazione dei programmi, grazie a rigidi schemi che definiscono una corrispondenza biunivoca tra “risultati” (cioè “indicatori”) e azioni (UVAL, 2013), così che ciascuna di queste ultime, senza esclusioni, debba dare un contributo preciso e misurabile ad un obiettivo fissato. Vale a dire che, se nel passato era “lecito” fare quasi tutto quanto potesse contribuire a perseguire obiettivi generali, ora devono essere prima individuati i risultati (misurabili) da ottenere e conseguentemente le azioni realmente in grado di raggiungerli, con il concreto rischio di definanziamento in caso di colpevole mancato risultato positivo.

A livello regolamentare, sono stati introdotti undici Obiettivi Tematici (OT) per i programmi dell'Unione, così che nei POR, possibilmente, ciascun asse riguardasse un solo OT, senza obbligo di perseguirli tutti.

Nelle nuove politiche, rispetto alla programmazione 2007-13, la dimensione urbana assume un peso notevole, con specifiche allocazioni finanziarie e con un maggior coinvolgimento delle città quali possibili “organismi intermedi”, con significativi poteri e responsabilità, di gestione diretta di importanti iniziative e risorse. In questo ambito, particolare rilievo assumono la declinazione dell'Agenda urbana europea e le scelte di fondo degli stati membri, anche al fine di recuperare un dialogo stretto con i contesti urbani. In termini operativi, si tratterà, infatti, di modelli di sviluppo e misure variabili, che andranno a valorizzare il sistema di città metropolitane in senso lato, ma anche le reti di città medie e zone rurali del territorio con particolare potenziale e elevato livello di qualità ambientale, e pertanto di qualità della vita nel suo complesso (Europe Direct Terni, 2014).

## **2. Verso un'Agenda urbana nazionale?**

L'Italia ha contribuito a definire la politica di coesione europea per il periodo 2014-20, a partire dal c.d. Rapporto Barca, “An agenda for a reformed cohesion policy” (2009), mostrandosi sensibile alle sollecitazioni dell'UE verso la questione urbana nei nuovi programmi, in vista di una ambiziosa Agenda urbana nazionale.

In particolare, proprio all'Italia si guarda con interesse per la sua cultura secolare di valorizzazione delle autonomie locali, e perciò la Commissione Europea ha accolto il PON Città Metropolitane (PON Metro) quale esperimento a livello europeo con città e aree metropolitane protagoniste.

### ***3.1. L'Agenda urbana nazionale nelle posizioni istituzionali***

A partire da quelle riflessioni era nato il Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU; L. n. 134/2012, art. 12-bis), perché potesse predisporre un'Agenda urbana nazionale coerente con gli input comunitari per la programmazione 2014-20.

Da questa impostazione, dopo l'istituzione del Ministero per la coesione territoriale, nel dicembre 2012 derivò il documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari" e nel gennaio seguente il CIPU, presieduto da Fabrizio Barca, approvava "Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana": una sorta di eredità lasciata al governo successivo, che riproponeva nelle sedi istituzionali, in termini aggiornati ed europei, un tema a lungo trascurato, dopo le suggestioni seguite all'istituzione del Ministero per i problemi delle aree urbane nel 1987.

Accanto agli aspetti fondativi e alle priorità proposte, assumono rilievo imprescindibile le sollecitazioni, tra l'altro, in tema di *governance*<sup>8</sup>, di consumo del suolo e dispersione insediativa, di frammentazione e settorializzazione delle problematiche degli ambiti urbani, del dualismo irrisolto tra le politiche/risorse ordinarie (nazionali) e quelle aggiuntive (comunitarie) (Barca F., 2013).

Non meno significative sono due puntualizzazioni sulla consistenza e la natura delle città di cui vive la problematica urbana. A partire dalla lettura policentrica del territorio italiano, viene individuata una sorta di soglia demografica minima di 35.000 abitanti per centri urbani o poli (comprendente anche aggregazioni di comuni), ai quali è riconosciuto il carattere "urbano" in quanto "centri di offerta di servizi"<sup>9</sup>. Non si tratta di mero accreditamento fisico, o burocratico, o istituzionale, quanto, invece, di riconoscere caratteri funzionali e relazionali, "luoghi e flussi" e la corrispondenza tra centri di decisione e scala dei problemi.

Queste premesse, però, hanno trovato una risposta assai modesta, tanto che l'Accordo di Partenariato (AP) tra lo Stato italiano e la CE (ottobre 2014) non presenta tracce esplicite di quel documento.

Più semplicemente, l'AP declina genericamente "tematiche e indirizzi che connotano la nuova Agenda urbana europea" e individua "cardini della strategia comune dell'Agenda urbana nazionale per i fondi comunitari 2014-20". Ciò consiste in "tre driver di sviluppo, ambiti tematici di intervento prioritari, in parte fra loro integrabili, rilevanti anche per le funzioni assicurate dalle città al territorio più vasto che gravita su di esse", più un eventuale quarto driver che rifletta peculiarità regionali<sup>10</sup>.

Tuttavia, l'AP fornisce l'unico input di provenienza istituzionale di elementi correlabili ad una possibile Agenda urbana, rivolti all'attuazione di indirizzi e politiche di coesione dell'UE. In questo senso, inoltre, non si può parlare di politiche/risorse autenticamente "aggiuntive" a quelle "ordinarie" nazionali, proprio per la sostanziale assenza di queste ultime. Le risorse comunitarie, insieme al cofinanziamento nazionale che contribuisce alla dotazione finanziaria dei programmi operativi (POR e PON), costituiscono le sole veramente disponibili per un quadro nazionale di politiche urbane non occasionali.

Analizzando tale situazione, attraverso le indicazioni contenute nell'AP e nei regolamenti comunitari, emerge la necessità di non trascurare alcuni altri elementi che caratterizzano la programmazione dei Fondi strutturali negli ambiti urbani. Anzitutto, rimane sullo sfondo una certa indeterminatezza o ambiguità nell'individuazione di città, poli, aree urbane, città/aree metropolitane, aree vaste; pur con un abbozzo di vaglio territoriale, svolto a livello nazionale, si rinvia alla definizione di criteri da definirsi a livello locale. Ad esempio, non vi è riferimento a soglie demografiche e, in qualche modo, si continua a privilegiare il solo rango istituzionale dei Comuni, trascurando aspetti funzionali o prestazionali caratterizzanti molti sistemi territoriali locali più ampi. Risulta notevole, quindi, la distanza dalle analisi e dalle sollecitazioni emerse in ambito europeo attraverso l'iniziativa ESPON, avviata a partire dal 2000, o gli studi dell'OECD, con particolare riferimento, ad esempio, all'individuazione delle Morphological Urban Areas o delle Functional Urban Areas (ESPO, 2013; OCSE, 2012).

---

<sup>8</sup> Quanto alla "contraddizione fra confini progettuali e istituzionali" (era in gestazione la legge su nuove province e città metropolitane).

<sup>9</sup> Si veda nell'Allegato 1 al documento "Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana".

<sup>10</sup> Essi, già proposti nel citato "Metodi e obiettivi ...", consistono in: (i) Ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città; (ii) Pratiche e progettazione per l'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati; (iii) Rafforzamento della capacità delle città di potenziare segmenti locali pregiati di filiere produttive globali.

Tutto ciò è rafforzato dal nuovo ruolo di “Autorità Urbana” di cui investire talune amministrazioni titolari di progetti dell’Agenda urbana, con l’ulteriore (possibile) qualifica di “Organismo Intermedio”<sup>11</sup> cui delegare competenze e poteri propri delle Autorità di Gestione<sup>12</sup> dei POR, per un più incisivo protagonismo degli enti locali più esperti, con chiara capacità organizzativa e un opportuno sistema di governance.

Non ultima, per capire il contesto operativo adottato, va ricordata la necessità di concentrare le iniziative in senso finanziario, territoriale e tematico, per non diluire la capacità di incidere nelle situazioni concrete. Ne è derivata una certa focalizzazione dell’attenzione, nonché delle risorse, da un lato verso i centri principali e dall’altro, in misura molto limitata e complementare alla Strategia Nazionale per le Aree Interne, verso raggruppamenti di comuni minori. Ciò ha comportato l’emergere di uno dei punti di debolezza della politica di coesione europea per il periodo 2014-2020 e, a cascata, nella declinazione dei programmi e delle politiche urbane in generale di regioni e stati membri, e per l’Italia in particolare: diminuzione di attenzione verso le città o le agglomerazioni urbane intermedie, specie se prive di un ruolo istituzionale. Per queste ultime, infatti, risulta difficile introdurre classificazioni del rango “cittadino”, basate su un insieme di criteri oggettivi che ne sintetizzino il carattere di “città medie” (Agnoletti *et al.*, 2014), ma ci si deve limitare a prendere atto di uno *status* residuale – intermedio, appunto – tra i due raggruppamenti estremi delle città e delle aree rurali, identificati su base esclusivamente demografica.

### 3.2. Il “Bando periferie”: tra politiche urbane e azioni anticongiunturali.

A conferma del rinnovato interesse per il tema urbano – ma anche della tendenziale settorialità o occasionalità delle iniziative – va citato il Bando della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DPCM 25 maggio 2016) per la “presentazione dei progetti per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane, dei comuni capoluogo di provincia e della città di Aosta”. Il bando si avvale di una disponibilità finanziaria per l’anno 2016 di 500 milioni di euro, fissata con la Legge di Stabilità 2016 (art. 1, commi 974-978), che ha previsto un Fondo per l’attuazione del Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie.

Esso richiede la presentazione di proposte entro il 30/08/2016 per “la realizzazione di interventi urgenti per la rigenerazione delle aree urbane degradate attraverso la promozione di progetti di miglioramento della qualità del decoro urbano, di manutenzione, riuso e rifunzionalizzazione delle aree pubbliche e delle strutture edilizie esistenti, rivolti all’accrescimento della sicurezza territoriale e della capacità di resilienza urbana, al potenziamento delle prestazioni urbane anche con riferimento alla mobilità sostenibile, allo sviluppo di pratiche, come quelle del terzo settore e del servizio civile, per l’inclusione sociale e per la realizzazione di nuovi modelli di welfare metropolitano, anche con riferimento all’adeguamento delle infrastrutture destinate ai servizi sociali e culturali, educativi e didattici, nonché alle attività culturali ed educative promosse da soggetti pubblici e privati.” (DPCM 25 maggio 2016, in Gazzetta Ufficiale 01/06/2016, n. 127)

Emerge che, al di là dei rituali richiami alla “coerenza con gli strumenti di pianificazione e di programmazione territoriale regionale e comunitaria” (art. 3 del bando), nonché delle considerevoli risorse disponibili, si rimane all’interno della consueta ammissibilità a finanziamento di iniziative pubbliche in base ad una generica “coerenza” – appunto – con altri strumenti o programmi, tralasciando i citati approcci realmente *place based* e *result oriented* (Barca, 2009) posti a base della programmazione comunitaria 2014-2020 e della recente Agenda urbana UE che ne ha integrato la strategia. Vale a dire che appaiono assenti o secondari espliciti riferimenti a risultati precisi, quantificati e misurabili che si intendono ottenere, al di là della mera realizzazione.

### 3. Il tema urbano come tema trasversale nei programmi operativi cofinanziati dal FESR

---

<sup>11</sup> Ai sensi dei commi 6 e 7 dell’art. 123 del Reg. (UE 1303/2013, le Amministrazioni regionali potranno designare, successivamente all’avvio dei POR, uno o più Organismi intermedi che svolgano una parte dei compiti dell’Autorità di gestione, sotto la responsabilità di detta Autorità.

<sup>12</sup> Istituita presso le amministrazioni regionali, svolge le attività di supervisione, coordinamento, attuazione e sorveglianza del POR in coerenza con l’art. 125 del Reg. (UE)1303/2013.

Nonostante le dichiarazioni comunitarie e nazionali sul ruolo strategico delle città, preliminari alla definizione dei programmi, nei POR il tema fatica ad assumere rilievo autonomo e viene affrontato indirettamente, dal punto di vista metodologico ancor prima di quello sostanziale, risultando funzionale e conseguente allo “approccio allo sviluppo territoriale integrato o descrizione degli approcci integrati allo sviluppo territoriale” (AP, sez. 3). Del resto, la programmazione europea 2014-20, come visto, è organizzata secondo 11 OT, per alcuni dei quali vi sono quote dedicate di risorse, *ring fencing*, in base alle classi di appartenenza delle Regioni<sup>13</sup>. Analogo approccio, con apposita riserva di risorse, è applicato alle vicende urbane: almeno il 5% delle risorse del FESR assegnate a ciascuno Stato membro deve essere investito in azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile mediante i POR oppure in ITI, oppure ancora, nel caso italiano, con un programma apposito (ad es. il PON Metro). Ciò implica che, poiché le risorse FESR 2014-20 assegnate all'Italia sono circa 20 miliardi di euro, oltre un miliardo deve essere investito come appena detto; a queste risorse va aggiunto il cofinanziamento nazionale, per cui la cifra da investire nelle aree urbane sarà almeno il doppio di quella citata. Proprio in riferimento alla suddetta riserva, si è circoscritta al solo FESR l'analisi proposta nel seguito, escludendo il Fondo Sociale Europeo (FSE) nei programmi plurifondo, cioè si è scelto di valutare come il tema “urbano” è trattato nei POR nel PON Metro cofinanziati dal FESR.

Certamente, il tema urbano non è qualificabile come un “obiettivo”, ma viene trattato in maniera trasversale ai suddetti OT e alle loro declinazioni puntuali. Così, nei POR in cui è presente un asse “urbano”, esso risulta una sorta di intruso rispetto alla corrispondenza biunivoca tra assi e OT; analogamente, quando si opera con gli ITI, essi saranno destinatari di risorse distribuite nei vari assi.

#### 5.1. Declinazioni urbane nei POR e nel PON Metro

Si è già accennato al fatto che le risorse assegnate ai POR FESR (incluso il cofinanziamento nazionale)<sup>14</sup> fanno perno su una ripartizione delle regioni italiane in tre gruppi: regioni “meno sviluppate”, “in transizione”, “più sviluppate” e le risorse<sup>15</sup> loro destinate variano notevolmente (Tab. 1).

Tabella 1 - Dotazione finanziaria dei POR e del PON Metro 2014-2016 (FESR)

Regione	Risorse PO - Quota UE (€)	Risorse PO Quota nazionale (€)	Dotazione complessiva PO (€)	Classificazione delle regioni italiane
Valle d'Aosta	32.175.475	32.175.475	64.350.950	regioni più sviluppate
Piemonte	482.922.370	482.922.370	965.844.740	
Liguria	196.272.620	196.272.620	392.545.240	
Lombardia	456.123.023	456.123.023	912.246.046	
Veneto	300.155.358	300.155.358	600.310.716	
Emilia Romagna	240.947.636	240.947.636	481.895.272	
Friuli Venezia Giulia	115.389.592	115.389.592	230.779.184	
Prov. Aut. di Trento	54.334.047	54.334.047	108.668.094	
Prov. Aut. di Bolzano	68.310.599	68.310.599	136.621.198	
Toscana	396.227.254	396.227.254	792.454.508	

<sup>13</sup> Classificate in Regioni più o meno sviluppate o in transizione. Le Regioni più sviluppate sono: Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Trentino (attraverso le sue due Province autonome), Emilia Romagna, Toscana, Marche, Umbria e Lazio; quelle in transizione: Abruzzo, Molise e Sardegna; quelle meno sviluppate: Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia.

<sup>14</sup> Per i programmi plurifondo, cioè per quelli che trattano congiuntamente dei cofinanziamenti del FESR e del FSE, viene riportata la sola quota relativa al FESR.

<sup>15</sup> Le dotazioni complessive indicate hanno nell'immediato una disponibilità ridotta di circa il 6%, accantonato come “riserva di efficacia” (*performance framework*) e che tornerà nella disponibilità di ciascun POR solo se saranno raggiunti, in occasione della verifica di metà percorso, alcuni obiettivi prefissati. Altra riduzione praticata nell'analisi consiste nella detrazione delle risorse destinate all'Assistenza Tecnica, inferiori al 4% del totale. Nel seguito si utilizzerà un valore al netto di queste diminuzioni, così da ragionare in termini di dotazione realmente utile agli investimenti.

Umbria	178.146.602	178.146.602	356.293.204	
Marche	327.249.640	327.249.640	654.499.280	
Lazio	456.532.597	456.532.597	913.065.194	
Abruzzo	115.754.890	115.754.890	231.509.780	
Molise	52.950.497	52.950.497	105.900.994	regioni in transizione
Sardegna	465.489.541	465.489.541	930.979.082	
Puglia	2.788.070.047	2.788.070.047	5.576.140.094	
Campania	3.085.159.382	1.028.386.461	4.113.545.843	regioni meno sviluppate
Basilicata	413.015.666	413.015.666	826.031.332	
Calabria	1.529.877.755	509.959.251	2.039.837.006	
Sicilia	3.418.431.018	1.139.477.006	4.557.908.024	
PON Città Metropolitane	445.717.979	230.013.812	675.731.79	14 Città Metropolitane

Fonte: elaborazione degli autori su dati della CE e delle singole Regioni

Il PON Metro è un programma plurifondo gestito a livello centrale, rivolto alle 14 Città Metropolitane, intese teoricamente nel senso della Legge Delrio ma, in realtà, esso interviene su ambiti ben più ristretti. Poste queste premesse, si propongono tre chiavi di lettura del tema urbano nei POR, relative ai tre gruppi regionali citati, con una puntualizzazione progressiva del fenomeno. Dalle analisi quantitative circa le risorse che saranno investite in ambito urbano, si passerà a specificare l'uso qualitativo di una parte di esse per politiche urbane specifiche.

Inizialmente, si fornirà uno sguardo d'insieme sulla c.d. "Dimensione territoriale degli investimenti", cioè sul generico peso "urbano" nei POR, con una visione aggregata degli investimenti relativi ai vari assi prioritari, in base a categorie fissate dall'UE (Reg. UE 215/2014), vale a dire di come gli investimenti previsti impattino sui diversi territori. In tal senso, si distingue tra quanto realizzare nelle: "1) Grandi aree urbane (densamente popolate >50.000 ab.); 2) Piccole aree urbane (mediamente popolate >5.000 ab.); Aree rurali (scarsamente popolate); (omissis); 7) Non pertinente".

Successivamente, si ricostruisce il panorama qualitativo e/o quantitativo degli "investimenti in politiche urbane" presenti nei programmi operativi, da realizzare con azioni integrate di sviluppo urbano sostenibile e con ITI urbani in particolare, oppure attraverso le azioni previste negli "assi urbani". Nel primo caso l'integrazione è *ab origine*, inserita in precise politiche urbane, pur con forti concentrazioni di natura territoriale o tematica, anche a causa dell'entità delle risorse disponibili.

Per quanto riguarda gli aspetti qualitativi delle politiche urbane programmate, si analizzeranno i "temi prioritari della spesa", considerando che l'impiego di tutte le risorse contemplate nei programmi operativi deve essere classificato secondo lo schema comunitario, fatto proprio anche dall'AP, delle "Categorie di intervento dei fondi"<sup>16</sup>. Quelle che risulteranno privilegiate nelle politiche urbane saranno indicative delle priorità adottate dalle Regioni nei POR e nel conseguente panorama aggregato nazionale.

## 5.2. Gli investimenti urbani attraverso la loro dimensione territoriale

La programmazione 2014-20, come già sottolineato è *place based*, cioè basata sui luoghi, in senso territoriale, e *result oriented*, cioè orientata ad ottenere precisi risultati. La Tab. 2 rappresenta la citata "Dimensione territoriale degli investimenti" dei programmi operativi, per evidenziare quanto le risorse possano incidere sui territori, in base alle classi demografiche fissate. Regioni e relativi programmi sono raggruppati secondo le già citate caratteristiche di sviluppo, determinanti nell'articolazione delle risorse. È evidente come essi investano oltre il 30% del totale nelle aree urbane maggiori ed in misura simile in quelle minori. Il fenomeno è accentuato nelle Regioni meno sviluppate, anche a causa delle notevoli risorse del PON Metro strettamente legate al tema.

<sup>16</sup> Si tratta di circa un centinaio di "Campi di intervento" (di pertinenza FESR, più un'altra ventina di pertinenza FSE, con qualche sovrapposizione), opportunamente codificati, così da poter essere associati a tutte le risorse/azioni/risultati attesi dei PO.

Il dato è ampiamente indicativo, tuttavia, poiché si basa sia su bisogni riscontrati e relative ipotesi di intervento che su una ripartizione territoriale strategica delle risorse, fornisce una chiara rappresentazione di quale grado di attenzioni sia rivolto alle diverse tipologie di territori.

*Tabella 2 - Dimensione territoriale degli investimenti nei programmi operativi (POR e PON Metro) 2014-2020 in ambito urbano*

<i>Ambiti di incidenza degli investimenti</i>	<i>Regioni più sviluppate</i>		<i>Regioni in transizione</i>		<i>Regioni meno sviluppate</i>		<i>Italia</i>	
	<i>Risorse (M€)</i>	<i>%</i>	<i>Risorse (M€)</i>	<i>%</i>	<i>Risorse (M€)</i>	<i>%</i>	<i>Risorse (M€)</i>	<i>%</i>
Grandi aree urbane	1.864	28,42	237	19,08	5.701	34,43	7.802	32,03
Piccole aree urbane	1.293	19,71	176	14,12	6.069	36,66	7.538	30,94
Aree rurali	1.156	17,62	279	22,47	2.308	13,94	3.743	15,37
Non pertinente	2.246	34,24	551	44,33	2.478	14,97	5.275	21,66
<b>totale</b>	<b>6.559</b>		<b>1.243</b>		<b>16.556</b>		<b>24.358</b>	

Fonte: elaborazione degli autori sui dati POR e PON pubblicati da Regioni, Agenzia per la Coesione Territoriale e CE

### 5.3. Gli investimenti in politiche urbane.

È utile approfondire i dati e le analisi precedenti mostrando, con un ulteriore affinamento, quanto ciascun programma (Tab. 3) intenda realizzare con iniziative organiche, per sviluppare politiche o azioni integrate rivolte a migliorare la qualità urbana e la sostenibilità dei servizi.

Come accennato, nell’approccio europeo alle politiche di coesione e nei relativi regolamenti, le politiche urbane devono originare azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile, da attuare con asse urbano nei POR, con ITI, con programmi operativi specifici: modalità tutte presenti nella situazione italiana.

L’asse urbano è l’approccio più tradizionale e non dà certezza di iniziative integrate e di perseguire politiche mirate. Generalmente comporta la selezione di operazioni attraverso la pubblicazione dei c.d. Bandi, nelle passate esperienze solitamente rivolti a tutto il territorio regionale, e che ora dovrebbero avere più stringenti collegamenti con le diverse articolazioni territoriali, nel senso di destinazioni più circoscritte e mirate in funzione delle caratteristiche dei luoghi dei futuri investimenti.

In taluni casi, tuttavia, la presenza dell’asse urbano non ha impedito di cominciare anche qui, congiuntamente a iniziative isolate, una sperimentazione dell’approccio integrato culminante negli ITI, cioè di individuare le Autorità Urbane, alle quali riconoscere o meno anche il ruolo di Organismo Intermedio, ovvero di dare vita a strumenti simili agli ITI, con declinazioni considerate più rispondenti alle esigenze locali. È il caso di Liguria, Veneto, Toscana, Umbria e Abruzzo.

Relativamente alle risorse che nel complesso, per tutti i PO regionali, sono state destinate all’asse urbano – circa 1,2 miliardi di euro – è agevole rilevare la forte singolarità della Regione Campania che, da sola, dedica all’asse oltre 700 M€, per investimenti che riguarderanno anche “19 città medie già titolari dei Progetti Integrati Urbani (PIU EUROPA) e individuate come *aree target* dell’agenda urbana regionale”: Inoltre, è prevista una possibile parziale evoluzione verso “gli ITI per i contesti più maturi orientati a percorsi di co-progettazione tesi a migliorare le relazioni con le aree periurbane o ad esse connesse, valorizzando azioni complementari a valere anche sul Fondo Sociale Europeo.”<sup>17</sup>

Gli ITI sono lo strumento più innovativo, non tanto per l’approccio integrato, quanto per il ruolo e i poteri da affidare alle Autorità Urbane, cioè a quei soggetti – generalmente enti locali – ai quali affidare compiti di individuazione, governo e gestione del complesso di iniziative che riguardano direttamente loro o il territorio di riferimento. Non si tratta, cioè, di un generico coinvolgimento consultivo o confinato in vecchie retoriche di co-progettazione quanto, al contrario, di avere “almeno la responsabilità della selezione delle operazioni” (Reg UE 1301/2013, art. 7) e di attuare in questo senso una incisiva “nuova” co-progettazione (Pira, Torselli,

<sup>17</sup> Si veda in proposito il POR FESR 2014-2020 della Campania, Asse 10 – Sviluppo urbano sostenibile.



2014). In questo senso, come già accennato, molte Autorità Urbane saranno “Organismo Intermedio” (OI) ai sensi dei regolamenti comunitari, con compiti e responsabilità di rilievo delegati dalle Autorità di Gestione.

Nel caso delle azioni per lo sviluppo urbano sostenibile affidate agli ITI intesi in senso proprio, se si computano anche le iniziative ad essi assimilabili quali quelle del PON Metro, è prevista una consistente dotazione finanziaria complessiva, pari a oltre 1,33 miliardi di euro, dei quali circa 600 M€ relativi al PON. In questo caso, una rilevante singolarità è costituita dalla Regione Sicilia, che ha destinato agli ITI oltre 400 M€, articolandoli per città, per poli e per sistemi policentrici.

La terza variante è data dal PON Metro, le cui risorse sono concentrate soprattutto sui capoluoghi delle Città metropolitane. Al di là di una certa settorializzazione degli investimenti, ha il merito di promuovere la costituzione di una “rete” dei suddetti capoluoghi, con scambi di esperienze condotte su ambiti simili o raffrontabili.

*Tabella 3 - Investimenti POR e PON Metro per la parte FESR 2014-2020 tramite asse urbano, ITI e azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile*

<i>Regione/Programma</i>	<i>Dotazione utile POR/PON FESR (M€)</i>	<i>Asse urbano (sì/no)</i>	<i>Dotazione asse urbano (M€)</i>	<i>Dotazione ITI o azioni integrate sviluppo urbano sostenibile (M€)</i>	<i>ITI per ambiti urbani (caratteristiche)</i>
Valle d'Aosta	61,79	-	-	-	
Piemonte	927,21	X	48,29	-	
Liguria	377,00	X	40,00	-	4 Autorità Urbane
Lombardia	918,60	X	60,00	-	
Veneto	576,30	X	77,00	-	Governance tipo ITI; fino a 5 Aree urbane funzionali, selezionate con Bando; + 1 "polo" (servizi), con Bando, non in area LEADER
Emilia Romagna	463,12	X	30,01	28,91	10 Autorità Urbane
Friuli Venezia Giulia	221,59	X	11,59		
Prov. Autonoma di Trento	104,32	-	-	-	
Prov. Autonoma di Bolzano	131,16	-	-	-	
Toscana	1046,55	X	49,21	-	Progetti di innovazione urbana (PIU) simili agli ITI; tra 14 FUA, finanziati fino a 8 PIU
Umbria	342,04	X	30,82	-	Praticamente si tratta di ITI; 5 poli urbani; Autorità Urbane = OI
Marche	311,76	-	-	17,68	3 ITI: selezione di manifestazioni di interesse tra 6 aree
Lazio	876,67	-	-	-	
Abruzzo	222,50	X	23,00	-	10 Autorità Urbane = OI
Molise (plurif.)	101,66	-	-	15,62	3 ITI per lo sviluppo dei 3 centri urbani principali
Sardegna	893,74	-	-	62,30	3 ITI: Cagliari, Sassari e Olbia
Puglia (plurif.)	5.351	X	130,00	-	
Campania	3.671,34	X	703,42	-	
Basilicata	699	-	-	-	2 ITI; Autorità Urbane non OI per Svil. Urb. Sost. (Matera e Potenza)
Calabria (plurif.)	1.831	X	-	191,10	3 ITI x Svil. Urb. Sost. (+5 ITI non SUS per centri intermedi)
Sicilia	4.454	-	-	420,09	4 ITI città (PA, ME, CT, SR); 2 ITI per poli (CL-EN e AG); 2 per sist. policentrici, in ciascuno uno o due ITI/AU con almeno due città eleggibili che insieme abbiano

>100.000 ab. (un sistema urbano occidentale e uno sud-orientale)

PON Città Metropolitane	602,14	-	-	602,14
Italia Totale	24.184,97		1.203,34	1.337,84

Fonte: elaborazione degli autori sui dati POR e PON pubblicati da Regioni, Agenzia per la Coesione Territoriale e CE

#### 5.4. Aspetti qualitativi degli investimenti in politiche urbane e iniziative occasionali.

L'analisi degli investimenti ha senso se essi vengono associati ai settori di intervento. Ciò indica l'orientamento delle politiche e quali tipologie di interventi occasionali/isolati risultino prioritari. Nella Tab. 4 è rappresentato l'eloquente quadro nazionale discendente da POR e PON Metro, al netto degli ITI, per il modesto grado di definizione di questi ultimi.

Relativamente agli ITI, al momento non è possibile indicare nel dettaglio verso quali macrosettori di intervento saranno destinati gli investimenti, perché solo in pochi casi queste scelte sono state fatte congiuntamente alla definizione dei POR, avviando con buon anticipo la co-progettazione con le potenziali Autorità Urbane = Organismi Intermedi (ad esempio, questo è il caso della Regione Sardegna). Tuttavia, in base a quanto delineato nei Programmi e ai primi sviluppi di cui si ha notizia, le attenzioni maggiori sono rivolte, in generale, ai due *driver* riguardanti “ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani” e “pratiche e progettazione per l'inclusione sociale”, oltre al possibile quarto *driver*, relativo alle peculiarità locali di sviluppo, orientate alla valorizzazione del patrimonio naturale/culturale ed alla competitività turistica. Risulta decisamente meno trattato il terzo *driver* proposto dall'AP – rafforzamento della capacità delle città di potenziare segmenti locali pregiati di filiere produttive globali – che, peraltro, è esplicitamente escluso dagli investimenti del PON Metro, che si concentra esclusivamente sui primi due. In questo è presente la conferma di un basso livello di promozione della capacità competitiva delle città e del loro ruolo di motori di sviluppo, per affrontare principalmente la seconda caratteristica riconosciuta alle città per motivarne il protagonismo ed il particolare sostegno da fornire loro, cioè la concentrazione di “squilibri territoriali e carenze infrastrutturali che agiscono negativamente sia sulla qualità della vita degli abitanti, sia sulla competitività dei sistemi produttivi”<sup>18</sup>.

La Tabella che segue illustra in maniera eloquente i macrosettori privilegiati di intervento (al netto degli ITI): quasi i due terzi delle risorse totali riferite a politiche e ambiti urbani – assi urbani e PON Metro – è equamente diviso tra infrastrutture sociali, sanitarie e didattiche; investimenti per inquinamento, natura, turismo, cultura; tecnologie dell'informazione e della comunicazione (sia infrastrutture che servizi).

Va però sottolineato che taluni valori irrisori quale, ad esempio, quello per ricerca e sviluppo e innovazione (8,16 M€), discendono dal fatto che quella tipologia di investimento non è stata considerata come strettamente caratterizzata, con importi esclusivi, per gli ambiti urbani. Al di fuori della caratterizzazione territoriale, infatti, a quella voce sono destinate ingentissime risorse (oltre 4 miliardi di euro a livello nazionale).

Tabella 4 - Investimenti riferiti a politiche e ambiti urbani

<i>Investimenti programmati – Macrosettori di intervento POR e PON Metro FESR 2014-2020 (non ITI)</i>	<i>Investimenti programmati (M€)</i>
Investimenti produttivi generici nelle piccole e medie imprese (PMI)	24,48
Sviluppo delle imprese	164,67
Infrastrutture energetiche	153,00
Infrastrutture ambientali	59,36
Trasporti sostenibili	225,67

<sup>18</sup> Si veda in proposito il PON Città Metropolitane, nella descrizione della strategia del programma.

Infrastrutture delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC)	151,07
Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) – promozione della domanda, applicazioni e servizi	207,00
Ricerca e sviluppo e innovazione	8,16
Infrastrutture sociali, sanitarie e didattiche e relativi investimenti	377,64
Ambiente (inquinamento, natura, turismo, cultura)	376,76
Integrazione socioeconomica delle comunità emarginate quali i Rom	15,27
<b>Totale</b>	<b>1.763,07</b>

Fonte: elaborazione degli autori sui dati POR e PON pubblicati da Regioni, Agenzia per la Coesione Territoriale e CE

#### 4. Conclusioni

Quanto visto conferma come sia difficile o velleitario parlare di un'Agenda urbana nazionale e come l'esame dei programmi cofinanziati dall'UE consenta valutazioni di carattere generale, in quanto appare l'unica significativa occasione per la quale idee, volontà e risorse possono oggi convergere sul tema urbano in maniera non episodica. Tuttavia, a seguito dell'analisi condotta, la c.d. Agenda urbana risulta lontana dai livelli di organicità e integrazione rilevati negli stessi programmi operativi, ad esempio, per la Strategia nazionale aree interne o per l'Agenda digitale nazionale. Le posizioni espresse nell'AP e declinate nei POR e nel PON Metro vanno poco oltre l'evocazione di una vera Agenda ma non trovano sistematicità di analisi, priorità e approcci condivisi. Inoltre, la trattazione del tema urbano è quasi subordinata e funzionale a quella pur rilevante dell'approccio integrato, piuttosto che assumere un ruolo primario e fondante nella trattazione: l'approccio e la metodologia appare privilegiata alla sostanza del tema da trattare.

Nell'analisi qualitativa degli investimenti, spesso emergono azioni frammentarie e settoriali, con un basso grado di integrazione tra loro; pare quasi che l'implicazione urbana, trasversale agli assi prioritari dei programmi, arrivi in seconda battuta, dopo che altri scopi sono stati perseguiti. Così accade, ad esempio, per investimenti relativi al *digital divide*: prima soddisfano strategie della citata Agenda digitale e, successivamente, vengono riciclati tra le strategie urbane.

Non va trascurato, inoltre, che accanto all'approfondimento del senso da dare al *place based approach*, diffusamente richiamato come pilastro innovativo e fondativo per la politica di coesione 2014-20, va posto l'altro inscindibile elemento – generalmente trascurato – del *result orientation*, cioè di come si debba partire dalla prefigurazione di risultati, chiaramente identificati e misurati, attorno ai quali costruire le azioni che li conseguiranno.

Per questo motivo, la logica ordinaria delle selezioni competitive (i c.d. Bandi) andrebbe rivista alla luce dei risultati direttamente pertinenti alla problematica affrontata e che possono essere realisticamente raggiunti, ancor prima di essere valutati per le modalità di attuazione, o per la “cantierabilità” degli interventi oppure, ancora, perché essi appaiono “potenzialmente” in grado di innescare meccanismi virtuosi.

Tuttavia, la rinnovata attenzione e i tentativi di innovazione in risposta alle problematiche urbane quali, ad esempio, gli ITI o iniziative simili, fanno intravedere disponibilità e interesse a proposte di miglioramento dei programmi operativi. Gli ITI, infatti, appaiono come la frontiera più innovativa delle politiche urbane, beneficiano della concentrazione finanziaria, in antitesi a finanziamenti “pioggia”, ma possono soffrire di eccessiva concentrazione tematica e territoriale.

Il forte impulso dell'UE sul carattere strategico degli interventi nelle città e sui temi urbani, sancito con il recente Patto di Amsterdam, potrebbe spingere ad un più efficace ri-orientamento dei PO nella revisione di “metà percorso” o ad una loro significativa implementazione con risorse ordinarie nazionali, ad es. del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione.

In questo senso appare fondamentale alimentare il dibattito sull'Agenda urbana nazionale, certamente ancora da costruire, ma ormai oggetto di una pluralità di attenzioni e di stimoli – materiali e immateriali – che potrebbero condurre in tempi anche brevi ad una sua efficace definizione o almeno, se non altro, all'individuazione di un percorso che possa rapidamente condurre ad essa.

## 5. 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](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf)
- 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](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/export/sites/default/Documents/Publications/Monitoring/TerritorialMonitoringReport/ESPON\\_MONITORING\\_REPORT.pdf](http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Publications/Monitoring/TerritorialMonitoringReport/ESPON_MONITORING_REPORT.pdf)
- Europe Direct Terni (2014), *Report tecnico n.1 Quater2014, le politiche di coesione 2014-2020 con particolare riguardo alla sostenibilità urbana*, di Paolo Amato e Donatella Venti, disponibile su [www.europedirect.comune.terni.it/sites/default/files/final\\_report\\_amato\\_venti\\_politiche\\_di\\_coesionedect2014.pdf](http://www.europedirect.comune.terni.it/sites/default/files/final_report_amato_venti_politiche_di_coesionedect2014.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](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.
- 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&regionId=ALL&objectiveId=14&ObjectiveId=ALL](http://ec.europa.eu/regional_policy/it/atlas/programmes?search=1&keywords=&periodId=3&countryCode=IT&regionId=ALL&objectiveId=14&ObjectiveId=ALL)
- Unione Europea (2011), *Sfide, idee, anticipazioni*. disponibile su [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow\\_summary\\_it.pdf](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](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf)
- UVAL (2013), *Le innovazioni di metodo per la programmazione comunitaria 2014-2020, Analisi, studi, documenti e metodi*, Numero 29 - Anno 2013. [http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/servizi/materiali\\_uval/Documenti/Muval29\\_Innovazioni\\_metodi\\_2014\\_2020.pdf](http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/servizi/materiali_uval/Documenti/Muval29_Innovazioni_metodi_2014_2020.pdf)

## **ABSTRACT**

The 2014-2020 period has put the urban dimension at the very heart of Cohesion Policy. Cities are one of the major players as they directly or indirectly implement EU policies on the ground and therefore contribute to EU's major policy objectives. Action is needed at EU, national and city level to ensure that cities are able to fulfil their potential in this role. For this reason, an EU Urban Agenda is being established.

The paper discusses the European guidelines for the Urban Agenda and its developments at national level, with particular reference to institutional positions and some experiences oriented to its implementation. The last part of the paper analyses the urban dimension in the regional operational programs and in the national operational Metropolitan Cities Program, co-financed with the European Regional Development Fund.