

I PATTI PER LO SVILUPPO DELLE REGIONI E DELLE CITTÀ METROPOLITANE (FSC) E I PIANI OPERATIVI (FESR): QUALI POLITICHE URBANE DALLE RISORSE AGGIUNTIVE E STRAORDINARIE DEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2014-2020? **BOZZA 2**

Carlo Torselli¹

SOMMARIO

Tra il 2015 e il 2016 sono stati programmati gli investimenti pubblici aggiuntivi e straordinari a carico di risorse europee e nazionali del ciclo 2014-2020. Nel 2015 sono stati approvati i Piani Operativi Regionali e Nazionali (PO) cofinanziati dal FESR e nel 2016 sono stati sottoscritti quasi tutti i Patti per lo Sviluppo e la Coesione – sostenuti dall’omonimo Fondo (FSC) – tra lo Stato italiano, 13 Città Metropolitane (su 14) e 11 Regioni, comprendenti il centrosud, maggior destinatario delle risorse, e alcune regioni del nord.

Circa 24 miliardi di euro (Mrd €) di fondi europei e 29 Mrd € di risorse FSC sono la quasi totale disponibilità economica aggiuntiva/straordinaria fino al 2023. Le politiche urbane e un’ipotetica agenda urbana nazionale sono richiamate nei documenti programmatici e negli accordi ma, se analizzati attentamente e criticamente, ne emerge un panorama attuativo che si discosta da premesse e obiettivi dichiarati in questa direzione. Accanto ai pochi elementi dell’Accordo di Partenariato (AP) riferiti ad un’agenda urbana italiana, pressoché unici nella programmazione nazionale, nel 2016 i Paesi UE hanno sottoscritto l’Agenda urbana europea (Patto di Amsterdam), che indica principi, impegni e linee d’azione a livello transnazionale. I Patti e i PO possono essere indagati in questa ottica per cercare di definire, sul piano metodologico, finanziario e sostanziale, se e quali politiche urbane essi possano contenere o supportare anche se, per ora, predominano iniziative e logiche occasionali e poco integrate. Tuttavia, anche in Italia, il Patto di Amsterdam ha innescato iniziative dal basso, ad es. da parte delle città che hanno aderito ai partenariati del Patto, che mostrano una vitalità e un’apertura verso politiche urbane o un’agenda urbana nazionale più vicina all’Europa che non confinabile negli angusti e inadeguati driver dell’AP.

Per questo motivo si propone una lettura coordinata dei citati strumenti programmatici, per cogliervi potenzialità o possibili politiche sottostanti e/o prefigurare scenari unitari convergenti, anche a posteriori, su politiche urbane o su un’agenda urbana nazionale.

¹ ECOTER s.r.l. - Istituto di Ricerca e Progettazione Economica e Territoriale, Via Vittorio Porcile 3, 09124, Cagliari, tel. +39 345 3815444, e-mail: c.torselli@ecoter.it; Viale XXI Aprile, 81 - 00162 ROMA, tel. 06 86391707

1. Introduzione

La definizione delle iniziative programmatiche europee e nazionali relative all'impiego di risorse aggiuntive e/o straordinarie per il ciclo 2014-2020, seppur tardiva rispetto ai tempi prestabiliti, viene interrogata in modo esigente dal perfezionamento di *input* soprattutto europei sostanziali per l'attuazione delle politiche di coesione e di sviluppo.

In particolare, la firma del Patto di Amsterdam – Agenda urbana europea del maggio 2016 pone sotto una nuova luce gli investimenti derivanti dai fondi strutturali europei e dalle risorse straordinarie con le quali gli Stati membri finanziano autonomamente iniziative che altrimenti verrebbero trascurate, pur se considerate strategiche, a causa dell'entità necessaria, delle tempistiche mal conciliabili con le scadenze UE e delle tipologie non direttamente contemplate tra quelle ammissibili a finanziamento europeo. Sfasamenti temporali nell'approvazione dei vari strumenti programmatici (2015 e 2016 rispetto al 2014), diversità di approcci che contraddicono il dichiarato intento di integrare le iniziative in campo, le necessità contingenti che spingono le risorse aggiuntive e straordinarie verso spese ordinarie alle quali è difficile far fronte con le normali disponibilità di bilancio, ai vari livelli istituzionali, hanno prodotto una generale episodicità e disorganicità degli interventi, per l'assenza di una reale visione d'insieme – integrata e coordinata – degli investimenti da promuovere. Ciò risulta tanto più vero se l'analisi è condizionata e orientata alla possibile promozione delle politiche urbane e della definizione/implementazione di un'autentica agenda urbana nazionale. Con quest'ottica si analizzeranno i principali strumenti programmatici di derivazione europea e nazionale, per ricercare al loro interno – anche a posteriori – potenzialità inesplorate di natura programmatica e finanziaria da ri-orientare verso lo scopo sopra dichiarato.

2. Il recente quadro di riferimento per le politiche urbane

Il ruolo delle città nelle politiche di sviluppo risulta uno dei temi più ricorrenti nel dibattito culturale, politico e istituzionale degli ultimi anni, unitamente ad analisi su quali possano essere gli ambiti territoriali adeguati a raccogliere le relative sfide e su come agire per superare le difficoltà che ne possono ostacolare l'affermazione.

Ne sono derivate importanti conseguenze di natura istituzionale e programmatica senza che, tuttavia, si sia giunti ad iniziative organiche e sistematiche, per cui è utile riflettere sullo scenario che si sta delineando e che necessita di adeguamenti sostanziali.

Va ricordata, anzitutto, l'istituzione del Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU) nel giugno del 2012 (art. 12 bis del DL n. 83/2012), quale soggetto che avrebbe potuto/dovuto coordinare le politiche urbane attuate dalle Amministrazioni centrali con le Regioni e le Autonomie locali, in una prospettiva di crescita, inclusione sociale e coesione territoriale. Il tema delle politiche urbane è così rientrato a pieno titolo nell'azione del Governo come approccio strategico per combattere situazioni di declino economico, di disagio sociale e di rischi ambientali. L'attività del CIPU si concretizza nel documento “Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana” presentato dal ministro Barca al CIPU nel marzo 2013. In esso si raccolgono contributi forniti da Ministeri, rappresentanti delle Regioni, delle Province e dei Comuni, con «riflessioni “politiche e tecniche” sulla strategia che ha mosso nell'ultimo anno la rispettiva azione, in un contesto caratterizzato dalla diversa dimensione urbana [...]» (Barca, CIPU, 2013). Il punto di partenza è centralistico e poco selettivo quanto a priorità o specificità e, probabilmente, il fatto che il documento potesse costituire un lascito per il un nuovo governo che si sarebbe insediato dopo poco più di un mese, ha affrettato i tempi di divulgazione del lavoro svolto. Nonostante ciò, il CIPU è stato un sostanziale fallimento, in quanto i suoi sforzi sono rimasti lettera morta.

Il secondo notevole input istituzionale è giunto alla fine del tormentato iter concluso con la legge Delrio (L. 56/2014) “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”. Per la presente analisi, interessano le implicazioni relative alle Città Metropolitane, oggetto di molteplici attenzioni correlate alle politiche urbane.

Nel biennio successivo si ha l'approvazione di programmi e documenti di indirizzo per l'impiego di risorse aggiuntive e straordinarie, europee e nazionali, nell'ambito delle politiche urbane. Si segnalano il

Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane (PON Metro, qui analizzato per la parte finanziata dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale – FESR; 2015); il Piano nazionale per le città (2012); il Bando per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate (2015); il c.d. Bando per le periferie, che ha praticamente rimpiazzato i due precedenti; i Patti per lo Sviluppo delle Città Metropolitane (2016), siglati con quasi tutti potenziali beneficiari (13 su 14, manca Roma Capitale). In un ottica più generale vanno poi citati i Patti per lo Sviluppo delle Regioni (2016) e i Programmi Operativi Regionali cofinanziati dal FESR (2015), attraverso i quali deve essere soddisfatto l’obbligo regolamentare europeo di destinare almeno il 5% delle risorse FESR assegnate a ciascuno Stato membro ad “azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile”.

Come documenti di indirizzo, vanno citati l’Accordo di Partenariato (AP) tra Stato italiano e Commissione Europea, documento di riferimento per l’uso dei fondi europei nel nostro paese (POR e PON) e spesso indicato nei documenti ufficiali come fulcro di una ipotetica agenda urbana nazionale, anche se in maniera velleitaria e impropria (Torselli, Pira, 2017), nonché la *Urban Agenda for the EU – Pact of Amsterdam*.

Il Patto di Amsterdam contiene, tra l’altro, tre profonde innovazioni di carattere generale e in riferimento all’AP. Esso disegna vari campi d’azione che tengono conto di esigenze di stretta attualità e che risultano innovativi rispetto ai temi più tradizionali e ai frequenti approcci settoriali. Basti pensare, ad esempio, all’economia circolare, all’adattamento climatico, all’inclusione dei migranti. Inoltre, la *governance* multilivello proposta, verticale, orizzontale e transnazionale, apre al protagonismo di Città, Regioni e Stati in un meccanismo che faccia tesoro di difficoltà, approcci, volontà ed eccellenza delle esperienze in corso. Infine, poiché l’Agenda è svincolata dall’impiego di fondi europei, lascia ampi margini per declinazioni nazionali, sulle quali possono convergere fonti finanziarie diverse, secondi tempi e modalità che risultino funzionali alle peculiarità affrontate.

Quest’ultima constatazione, però, può costituire anche una criticità per l’Agenda stessa, a causa dello sfasamento di due anni rispetto all’avvio della programmazione 2014-2020: non vi sono finanziamenti *ad hoc* a sostegno delle iniziative con le quali la si volesse sostanziare. Infatti, come precisa il Consiglio dell’UE nelle sue “Conclusioni su un’agenda urbana per l’UE” del 24 giugno 2016, questa iniziativa, da un lato, «non inciderà sull’attuale ripartizione delle competenze giuridiche e sulle strutture operative e decisionali esistenti, né trasferirà competenze al livello dell’UE», dall’altro lato, «non creerà nuove fonti di finanziamento dell’UE, non punterà a stanziamenti più elevati per le autorità urbane».

La citata *governance* multilivello proposta dal Patto di Amsterdam apre a orizzonti finora poco esplorati per la ricerca/definizione di politiche urbane. Infatti, al di là degli aspetti formali, fin dalle prime implementazioni e dalle esperienze valorizzate per la costituzione dei partenariati, emerge come possono essere parte attiva dell’agenda urbana e delle politiche correlate dimensioni territoriali che vanno oltre i consueti ambiti urbani/cittadini o di area vasta urbana. Viene in qualche modo superata – o considerata superabile – anche la logica delle *Morphological Urban Areas* o delle *Functional Urban Areas* (ESPON, 2013; Eurostat, 2015; OECD, 2012). Infatti, mentre queste ultime sono caratterizzate anzitutto dalla lettura e dall’analisi della situazione esistente, l’approccio che ora viene proposto, oltre a valorizzare tutto ciò, si spinge verso direzioni maggiormente segnate dalle scelte, dalle volontà e dalla prefigurazione di scenari futuri da perseguire su ambiti territoriali a geografia ampia e variabile. Infatti, come si specificherà nel seguito, protagonisti dei partenariati che attueranno il Patto di Amsterdam sono soggetti di varia natura come Città, aggregazioni, Regioni e Stati, per i quali cade il dualismo urbano/rurale e viene sottolineata la reciproca interdipendenza in senso urbano: qualità della vita, dei servizi, dell’ambiente, per citarne alcuni aspetti. Perderanno progressivamente rilievo i caratteri demografici – in termini assoluti o di densità – per porre l’accento sull’intensità degli aspetti morfologici – quali la contiguità spaziale e i flussi relazionali che la animano e sostanziano – quali la pendolarità lavorativa, per i servizi o per il tempo libero – ad esempio.

Dall’ampliamento della dimensione territoriale delle politiche urbane discende anche un’altra importante implicazione sul campo programmatico: riferimento per le politiche urbane non sono solo i programmi con una forte caratterizzazione territoriale – pur parziale/settoriale e nella varietà o ambiguità delle varie

perimetrazioni – ma anche tutti quegli strumenti generalmente orientati a perseguire politiche organiche, integrate e alimentate – più o meno forzatamente – da risorse di natura aggiuntiva o straordinaria.

Per tale motivo, agli strumenti programmatici citati in precedenza, in quanto espressamente rivolti agli ambiti urbani “tradizionalmente” intesi, vanno affiancati quelli che si occupano anche di dimensioni territoriali diverse e potenzialmente valorizzabili secondo l’ampliato approccio operativo dell’Agenda urbana europea. In questo senso, perciò, nelle analisi seguenti, come accennato, saranno considerati anche i Programmi Operativi Regionali (POR) cofinanziati dall’UE, in particolare dal FESR, e i paralleli Patti per lo Sviluppo delle regioni italiane, finanziati dal Fondo nazionale per lo Sviluppo e la Coesione (FSC).

In ambito nazionale, tuttavia, l’emergere di molteplici iniziative è lungi dal focalizzare le policy e la loro episodicità induce gli enti potenziali beneficiari delle risorse al *maquillage* formale di progetti – talvolta giacenti nei cassetti – perché, di volta in volta, possano apparire adeguati ai vari bandi. Nella generale carenza di risorse accade che le politiche divengono funzionali alla conquista di risorse occasionalmente disponibili (Balducci, 2016) e non viceversa.

In questo senso, un’autentica messa a sistema di iniziative comunque avviate o da avviare diventa un imperativo non rinviabile e può essere fondamentale valorizzare esperienze di molte città, dalle quali può prendere le mosse «un’agenda per le città» (Pasqui, 2016). Tuttavia, pur invertendo i deludenti tentativi *top-down*, per stimolare quelli *bottom-up*, non va taciuto che spesso, per l’aumentata attenzione all’agenda urbana, si tenti di etichettare come tale tutto quanto sia localizzato, assonante o correlabile con l’urbano.

Analisi e considerazioni seguenti sottendono un’idea di agenda urbana nazionale che implichi consapevolezza e assunzione di impegni reciproci per le “cose da fare”, con processi di *multi-level governance* che coinvolgano tutti i *policy makers*. Si passeranno in rassegna le più significative iniziative sistematiche avviate negli ultimi anni, ricercando elementi riconducibili a politiche urbane organiche o ad una vera e propria agenda urbana nazionale.

3. Programmazione 2014-2020 delle risorse aggiuntive europee e nazionali e agenda urbana

La programmazione di risorse aggiuntive, cioè teoricamente diverse da quelle da destinare alle dovute spese ordinarie delle amministrazioni locali o centrali, poggia su due pilastri fondamentali, uno europeo e l’altro nazionale.

Nel primo caso si prendono in considerazione le risorse provenienti dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)², che danno vita ai Programmi Operativi Regionali e Nazionali (POR e PON), approvati nel 2015. Per questi ultimi ci si limita al PON Città Metropolitane 2014-2020 (PON Metro). Relativamente all’ambito nazionale, si tiene conto delle iniziative finanziate dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, in particolare dei Patti per lo Sviluppo delle Regioni e di quelli relativi alle Città Metropolitane, oltre a strumenti occasionali (Bandi), variamente riferiti ad ambiti urbani. Per tali risorse talvolta si utilizza la definizione di “straordinarie”, in luogo di “aggiuntive/addizionali”, più specificatamente correlata a quelle europee – e al principio di “addizionalità”³ sottolineato nei regolamenti europei e oggetto di apposite verifiche *ex ante*, intermedie ed *ex post* nell’attuazione dei programmi. Pare quasi che così facendo si tenda a sottolineare la straordinarietà della disponibilità delle risorse rispetto ad un “di più” con cui concretizzare le politiche, alle quali fornire aspetti innovativi e di eccellenza, invece di provvedere a spese “ordinarie”, in qualche modo “dovute”. Si tratta di qualcosa di più di una tentazione, sulla quale si tornerà nel seguito.

² Si tralasciano quelle del Fondo Sociale Europeo (FSE) perché scarsamente territorializzate e del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale perché rivolte esplicitamente alle realtà rurali.

³ V. voce “addizionalità” nel Glossario della Politica Regionale della Commissione Europea: “... i contributi erogati attraverso i Fondi non devono sostituire la spesa pubblica o gli investimenti strutturali equivalenti di uno Stato membro nelle regioni interessate da questo principio. In altre parole, le dotazioni finanziarie dei Fondi strutturali e di investimento non dovrebbero condurre a una riduzione degli investimenti strutturali nazionali in quelle regioni, ma dovrebbero rappresentare un’aggiunta alla spesa pubblica. Il principio di addizionalità si applica negli Stati membri in cui le regioni meno sviluppate rappresentano almeno il 15 % della popolazione sulla base delle risorse finanziarie stanziata a loro favore.” In http://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/what/glossary/a/additionality

Complessivamente, è presente una disponibilità finanziaria da qui al 2023 di circa 40 Mrd €, dei quali circa 24 di provenienza FESR – oltre 23 relativi ai POR e circa 0,6 Mrd € dal PON Metro – e circa 16 Mrd € dal FSC – circa 13 per i Patti per le Regioni e 3 per le Città Metropolitane (o per i loro capoluoghi).

Risulta agevole, già da questi pochi elementi, leggere una sorta di parallelismo tra le due tipologie di strumenti, peraltro esplicitamente dichiarato nei Patti, successivi a POR e PON e, almeno nelle intenzioni, da considerare come insieme di strumenti integrati tra loro e con altre iniziative puntuali, fino a definire un quadro sistematico di investimenti territoriali per il periodo considerato. Tuttavia, dall'analisi dei diversi strumenti citati che verrà presentata nel seguito, emergono sostanziali differenze negli approcci programmatici e attuativi, per cui si ritiene opportuno considerare distintamente i programmi cofinanziati dal FESR – POR e PON Metro – e successivamente i Patti – per le Regioni e per le Città Metropolitane – finanziati dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione. La prospettiva adottata è quella derivante dal Patto di Amsterdam – Agenda urbana europea. L'analisi si fa carico sia della governance multilivello che di un ampliamento dei possibili ambiti tematici, tale da poter riguardare i programmi nella loro interezza, andando oltre la mera collocazione urbana degli interventi e le più tradizionali tipologie di intervento (trasporti, efficientamento energetico, viabilità, ecc.). Inoltre, al fine di poter cogliere un'ipotesi di organicità o potenziale convergenza verso tematiche omogenee, è stata condotta una trasposizione ed una aggregazione delle categorie di intervento che consentisse una lettura unitaria dell'insieme delle risorse europee e nazionali.

4. Programmi Operativi Regionali, PON Metro e agenda urbana

La programmazione UE relativa alle politiche di coesione per il periodo 2014-2020, adottata nel dicembre 2013 dal Consiglio dell'Unione europea con lo stanziamento di 351,8 Mrd €⁴, si trova ora nella fase centrale della sua attuazione. Attraverso i tre Fondi principali, Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE) e Fondo di coesione sono finanziati interventi in linea con gli 11 obiettivi tematici (OT) individuati nei Regolamenti⁵. In riferimento ad essi, l'AP italiano ha definito in maniera vincolante sistemi di risultati attesi e azioni correlate. Di conseguenza, le Regioni hanno modulato le risorse dei POR su tali risultati e azioni, senza poterne individuare altre. Nei Programmi, per una caratterizzazione soprattutto di natura statistica, si è dovuto necessariamente fornire (a titolo preventivo e indicativo) informazioni sulla “dimensione territoriale” degli interventi programmati. Vale a dire che è stata fissata l'incidenza/insistenza delle risorse disponibili nelle “grandi aree urbane” (con pop. >50.000 ab.), “piccole aree urbane” (tra 50.000 e 5.000 ab.), aree rurali (pop. <5.000 ab.), ovvero è stata affermata la “non pertinenza” del criterio. È evidente come si tratti di una classificazione grossolana su base puntuale ed esclusivamente demografica che, tuttavia, testimonia dell'attenzione all'ambito urbano specificatamente inteso.

Da un punto di vista più sostanziale, per il tema urbano e in ossequio ai regolamenti comunitari, segnatamente il 1303/2013, circa l'obbligo per ogni Stato di destinare almeno il 5% delle risorse FESR ad azioni integrate di sviluppo urbano sostenibile, l'AP declina «tre *driver* di sviluppo»⁶ o ambiti tematici di intervento prioritari, fra loro integrabili, rilevanti anche per le funzioni assicurate dalle città al territorio più vasto che gravita su di esse (Agenzia per la coesione, 2014, pag. 674), più un eventuale quarto *driver* in linea con peculiarità regionali.

In relazione ai *driver* e per concentrare la *policy* negli ambiti urbani che più di altri potrebbero rafforzare la competitività e la capacità di innovazione del paese, l'agenda urbana dell'AP si declina in varie tipologie di territori che identificano le Autorità urbane rilevanti: Città Metropolitane (CM, sulle quali si concentra il PON Metro) e i capoluoghi delle CM, città grandi e medie e i poli urbani regionali (sulle quali operano i POR). I POR intervengono nelle aree urbane con gli Investimenti territoriali integrati (ITI) e/o con specifici Assi “Urbani”. Gli ITI si sviluppano sui *driver* ma al momento non è possibile dettagliare i macrosettori

⁴ A tale somma si aggiunge il finanziamento degli Stati Membri.

⁵ V. Tab. 1

⁶ Ib. Ad ogni *driver* corrispondono uno o più OT.

degli investimenti, perché di rado queste scelte sono state fatte insieme alla definizione dei POR; al contrario, ciò è stato possibile laddove si è intervenuti con gli Assi (Pira, Torselli, 2017).

Il Patto di Amsterdam, come già accennato, induce una riflessione sulle scelte fatte nel programmare i Fondi UE, e tra le novità, definisce altri temi sui quali investire risorse in riferimento alle città. L'Agenda, infatti, si concentra su materie di interesse trasversale per le aree urbane, creando un Partenariato per ciascuna: Inclusione dei migranti, Qualità dell'aria, Povertà urbana, Housing, Economia Circolare, Lavoro e competenze nell'economia locale, Adattamento climatico, Transizione energetica, Uso sostenibile dei suoli, Mobilità urbana, Transizione digitale, Appalti pubblici innovativi e responsabili. I Partenariati tematici sono strumenti di *governance* multilivello che favoriscono atteggiamenti concertativi, cooperativi, negoziali e contrattuali tra più soggetti e di portata transnazionale. Attraverso la cooperazione intersettoriale (orizzontale e verticale) permettono a Città, Regioni e Stati, su base volontaria, di esprimersi e dare un contributo di eccellenza sui temi affrontati. Grazie ad essi, questioni come l'economia circolare e l'adattamento climatico diventano cruciali nelle politiche delle città, alla stregua di quelle tradizionalmente considerate come "urbane" (per esempio "mobilità" e "housing"). I Partenariati contribuiscono a dare sistematicità e metodo nella definizione di piani d'azione, obiettivi e output per ciascun tema prioritario, storicamente trattato da politiche settoriali in maniera frammentata e non coordinata.

L'Agenda non comporta l'introduzione di nuovi regolamenti, ma fornisce un contributo in chiave innovativa alla rilettura o revisione di quelli attuali e alla progettazione del futuro, così da rispecchiare meglio le esigenze, le pratiche e le responsabilità urbane, individuando eventuali carenze rispetto ai temi di interesse⁷. Non va trascurato che l'Agenda giunge due anni dopo l'avvio dei programmi 2014-20, per cui la sua trasposizione nei POR non può essere né diretta né immediata, ma potrebbe essere utilmente adottata e perseguita per implementare quanto avviato, ovvero nel riorientare e integrare le linee d'azione abbozzate, sia in coincidenza con la verifica di medio termine (2018) dei PO che in sinergia con altre risorse nazionali o locali.

In considerazione del contributo che l'Agenda può comunque fornire alla programmazione/uso dei Fondi, anche per la possibilità di ri-programmazioni o ri-orientamenti di scelte ancora da precisare, appare utile confrontare i temi da essa definiti con il quadro regolamentare o programmatico che l'ha preceduta.

Tabella 1 – Quadro di raffronto fra gli obiettivi tematici della programmazione UE 2014-2020, le macro categorie di intervento individuate nei Po e le tematiche dell'Agenda urbana europea.

Regolamenti UE programmazione 2014-20 (2013)	Macro categorie di intervento ai sensi del Reg(UE). 215/2014	Accordo di Partenariato (2014)	Agenda Urbana Europea (2016) e partecipazione italiana ai partenariati
Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione(OT1)	Ricerca e sviluppo e innovazione		Economia Circolare (Prato)
Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime (OT2)	Investimenti produttivi Infrastrutture delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) - promozione della domanda, applicazioni e servizi		Transizione digitale (Roma)
Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo (per il FEASR (OT3))	Sviluppo delle imprese	Rafforzamento della capacità delle città di potenziare segmenti locali pregiati di filiere produttive globali (OT2, OT9, OT3).	Lavoro e competenze nell'economia locale (Torino; Stato Italiano)

⁷ Dal Documento Urban Agenda For EU, *Orientation Paper Circular Economy* p. 10

Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori (OT4);	Infrastrutture energetiche	Ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città (OT4)	Qualità dell'aria (Milano)
Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi (OT5);	Infrastrutture ambientali		Adattamento climatico (Genova)
Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse (OT6);	Ambiente (inquinamento, natura, cultura, turismo)	Ulteriore quarto driver (OT5, OT6)	Transizione energetica (Udine)
Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete (OT7);	Trasporti sostenibili		Uso sostenibile dei suoli (Bologna, coord. insieme alla Polonia)
Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori (OT8);	Infrastrutture di trasporto		Mobilità urbana (Bari)
Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà (OT9);	Infrastrutture sociali, sanitarie e didattiche e relativi investimenti	Pratiche e progettazione per l'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati (OT9).	Povertà urbana
Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente (OT10);			Housing
Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente (OT11).			Inclusione dei migranti (Stato Italiano)
			Appalti pubblici innovativi e responsabili (AgID, Agenzia per l'Italia Digitale)

Fonte: elaborazione dell'autore sulla base di documenti reperibili sui siti dell'Agenzia per la Coesione Territoriale e della Commissione Europea

La Tab. 1 mostra chiaramente come, con approccio sinottico, sia poco agevole mettere in relazione OT e tematiche dell'Agenda urbana europea; alcune tematiche di quest'ultima non sono contemplate dalla programmazione 2014-20, quali ad esempio l'inclusione dei migranti, la povertà urbana, l'*housing*, l'uso sostenibile dei suoli e gli appalti pubblici innovativi e responsabili.

Inoltre, l'Agenda non si riferisce ai soli Fondi strutturali, ma costituisce un più generale indirizzo per le operazioni transnazionali e multilivello di cui si è detto e per declinazioni di opportune agende urbane nazionali. Non solo, l'ampliamento degli orizzonti operativi è tale che dalla distribuzione tipologica degli investimenti dei POR⁸, riportata in Tab. 2, si possono rilevare sensibilità, priorità e suggerimenti sugli ambiti ove ricercare iniziative e risorse da associare, mettere a sistema, con altri investimenti anche indipendenti dalla "dimensione territoriale". Infatti, non va trascurato che all'Agenda urbana UE contribuiscono aggregazioni o ambiti territoriali anche più ampi delle singole città, in grado di esprimere azioni di assoluta valenza urbana.

⁸ Nella Tabella 2 viene considerato anche il contributo del PON Metro agli investimenti del FESR in ambito territoriale definito "urbano" nei Programmi Operativi. Nel seguito, invece, si entrerà maggiormente nel dettaglio delle categorie di intervento programmate nel PON.

Tabella 2 – Macro categorie di investimenti nei programmi cofinanziati dal FESR 2014-2020 (€) e dimensione territoriale degli investimenti nelle “grandi aree urbane”.

	<i>Programmi Operativi Regionali 2014-2020</i>	<i>Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane</i>	<i>Macro categorie di intervento in ambito urbano di POR e PON CM</i>
Investimenti produttivi	1.720.933.379,89	0,00	24.475.597,27
Sviluppo delle imprese	3.872.108.024,19	0,00	164.670.651,35
Ricerca e sviluppo e innovazione	3.264.500.379,81	0,00	8.158.532,57
Infrastrutture energetiche	2.068.012.099,67	83.653.333,23	152.995.618,25
Infrastrutture ambientali	1.623.310.164,57	0,00	59.362.549,98
Infrastrutture di trasporto	1.701.384.101,80	0,00	0,00
Trasporti sostenibili	1.625.645.379,07	166.826.666,34	225.668.951,32
Infrastrutture delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC)	1.379.555.071,36	75.986.666,67	151.068.738,65
Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) – promozione della domanda, applicazioni e servizi	935.081.819,41	79.506.666,67	206.997.221,48
Ambiente (inquinamento, natura, cultura, turismo)	3.258.485.471,71	67.866.666,58	376.761.264,80
Infrastrutture sociali, sanitarie e didattiche e relativi investimenti	1.530.937.304,93	113.026.666,67	377.641.253,39
Altro	52.320.033,04	15.273.333,33	15.273.333,33
Totale	23.032.273.229,47	602.139.999,48	1.763.073.712,39

Fonte: elaborazione dell'autore su dati presenti in documenti reperibili sui siti dell'Agenzia per la Coesione Territoriale e della Commissione Europea

Andando oltre l'evidente eloquenza dei singoli dati, si può sottolineare che i suddetti programmi dichiarano una “dimensione territoriale” di interventi tipicamente localizzati in ambito urbano pari a circa il 7,6% delle risorse totali. Se poi si restringe il campo alla valutazione di interventi che costituiscono “azioni integrate di sviluppo urbano sostenibile” (Reg. UE n. 1301/2013, art. 7 e Reg. UE n. 1303/2013, art. 36), la percentuale scende al 6,7% del totale (Torselli, Pira, 2017).

Tornando ai programmi, il Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane è stato approvato dalla CE nel luglio del 2015, dopo circa un biennio di lavori preparatori e di negoziato. Discende da un confronto partenariale coordinato dall'allora Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica tra Sindaci, Associazione nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), Regioni interessate e Amministrazioni centrali. Nel panorama europeo è un'iniziativa unica e sperimentale rivolta alle sole aree urbane, per contribuire a soddisfare l'obbligo regolamentare europeo di destinare almeno il 5% delle risorse FESR di ogni Stato membro per “azioni integrate di sviluppo urbano sostenibile” (Reg. UE 1301/2013). Avvio e prima implementazione seguono di poco l'analogo processo della Legge Delrio (L. 56/2014) che ha istituito le CM.

È evidente che, per la composizione territoriale delle CM, coincidenti con le vecchie province omonime di cui hanno preso il posto (Torselli, Pira, 2016), tranne che nel caso di Cagliari, il rispetto del suddetto vincolo comportava un restringimento delle aree di intervento a quelle certamente urbane. Di qui una prima contraddizione del PON: è detto “delle CM” ma interviene quasi esclusivamente sui capoluoghi, a parte

l'eventuale (irrisoria) “estensione ad altri Comuni di cintura della sperimentazione di modelli integrati di *e-government*” (PON Metro, pagg. 23-24).

Ciò alimenta l'equivoco – permanente – tra la CM come ente di area vasta, il suo capoluogo e modalità alternative per indicare il territorio di riferimento. Così, anche nel PON, si mescolano riferimenti ad area urbana, o metropolitana, comuni metropolitani, o di cintura, contesto metropolitano, ecc., unitamente all'errata attribuzione di ruolo e poteri a Sindaco, Autorità Urbana e Organismo Intermedio (Reg. UE 1301/2013). Di qui rischi e conseguenze negative nelle scelte programmatiche, nel disegnare quadri di riferimento per le politiche e per corrette relazioni istituzionali e funzionali tra i soggetti coinvolti.

Su questa situazione, infatti, si innestano altre contraddizioni o paradossi che rendono meno efficace l'azione.

Anzitutto, sorgono interrogativi sulla scelta, o sulle motivazioni, di escludere interventi del PON in riferimento al terzo driver dell'AP sull'agenda urbana, «dedicato al “rafforzamento della capacità delle città di attrarre segmenti di filiere produttive globali e favorire la crescita di servizi avanzati”, perché la sua concezione strategica e progettuale prevede un diverso meccanismo di governance, fortemente radicato nella programmazione regionale [...], e pertanto non giustificerebbe il ricorso alla filiera decisionale adottata per il PON METRO. » (ib. pag. 19) Questa sorta di “paradosso competitivo”, infatti, parrebbe disconoscere qui il ruolo – altrove riconosciuto alle città – di traino per l'economia propria, del territorio e della regione di riferimento, e financo della nazione. In seguito si verificherà che, al contrario, risorse significative dei Patti per le CM, con le stesse premesse e governance del PON, vanno proprio allo “sviluppo economico e produttivo”.

Altra contraddizione riguarda la vicenda “strategica” delle CM e del PON. Quest'ultimo è stato definito prima che le CM potessero adempiere all'obbligo di legge circa la redazione (controversa) di un “piano strategico” (Torselli, Pira, 2016). Tuttavia, dopo che gli interventi del PON sono stati “co-progettati” dall'amministrazione centrale con i capoluoghi delle CM (Autorità Urbane e Organismi Intermedi per l'attuazione del programma a livello locale), prima dell'approvazione del programma, nel Comitato di Sorveglianza del 2016 ci si impegna perché ogni CM si doti di un “documento strategico”, quasi a giustificare a posteriori la selezione degli interventi priva di riferimenti a “politiche”, se non all'agenda digitale.

Il PON si focalizza, quindi, su due dei tre driver che l'AP attribuisce alla c.d. agenda urbana nazionale: applicazione del paradigma “Smart city” per ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per residenti e utilizzatori delle città, per CM più accessibili e sostenibili; promozione di pratiche e progetti di inclusione sociale per i segmenti di popolazione ed i quartieri che presentano maggiori condizioni di disagio, per CM più coese ed inclusive (PON, pag. 18). Qui si considera la parte finanziata dal FESR, cioè tre dei quattro Assi del programma⁹.

Ne è derivato un insieme di interventi programmati puntualmente attraverso i “dossier preliminari di co-progettazione” che, complessivamente, comportano un quadro di investimenti dettagliato nella Tab. 3:

Tabella 3 – Investimenti previsti dal Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane 2014-2020.

<i>Infrastrutture energetiche</i>	<i>Investimenti</i>	<i>%</i>
Energie rinnovabili: solare	4.966.666,66	0,82
Rinnovo di infrastrutture pubbliche sul piano dell'efficienza energetica, progetti dimostrativi e misure di sostegno	53.913.333,26	8,95
Rinnovo della dotazione di alloggi sul piano dell'efficienza energetica, progetti dimostrativi e misure di sostegno	24.773.333,31	4,11

⁹ Si tratta di: Asse I - Agenda digitale metropolitana; Asse II - Sostenibilità dei servizi e della mobilità urbana; Asse IV - Infrastrutture per l'inclusione sociale.

<i>Trasporti sostenibili</i>		
Infrastrutture e promozione di trasporti urbani puliti	133.013.333,04	22,09
Sistemi di trasporto intelligenti	33.813.333,29	5,62
<i>Infrastrutture delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC)</i>		
TIC: altri tipi di infrastrutture TIC/risorse informatiche/impianti di grandi dimensioni	75.986.666,67	12,62
<i>Infrastrutture sociali, sanitarie e didattiche e relativi investimenti</i>		
Infrastrutture edilizie	67.040.000,00	11,13
Altre infrastrutture sociali che contribuiscono allo sviluppo regionale e locale	45.986.666,67	7,64
<i>Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) — promozione della domanda, applicazioni e servizi</i>		
Servizi e applicazioni di e-government	79.506.666,67	13,20
<i>Ambiente</i>		
Piste ciclabili e percorsi pedonali	67.866.666,58	11,27
<i>Promozione dell'inclusione sociale, lotta alla povertà e a qualsiasi discriminazione</i>		
Integrazione socioeconomica delle comunità emarginate quali i Rom	15.273.333,33	2,54
<i>Totale</i>	602.139.999,48	100,00

Fonte: elaborazione dell'autore su dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale.

Si constata che oltre un quarto degli investimenti riguarderà le TIC, tra infrastrutture e servizi; quasi il 40% finanzia trasporti urbani puliti e intelligenti e piste ciclabili, poco meno del 20% del totale è dedicato ad infrastrutture edilizie, anche a contenuto sociale (7,6%). Verosimilmente, la reale efficacia di questi investimenti, quasi esclusivamente nei capoluoghi delle 14 CM, come detto, dipenderà non poco dall'integrazione con altre iniziative.

5. I Patti per lo Sviluppo delle regioni italiane: politiche sottese, aree tematiche di intervento e integrazione con i fondi strutturali.

Il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) è il secondo pilastro che, accanto ai Fondi strutturali europei, investe risorse nazionali, aggiuntive rispetto a quelle ordinarie, per «l'effettuazione di interventi speciali, al fine di promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale, di rimuovere gli squilibri economici, sociali, istituzionali [...]» (D. lgs. n. 88/2011). Mutuando modalità e approcci operativi propri dei Fondi strutturali, esso deve garantire unitarietà e complementarità dell'insieme delle risorse, «in relazione a obiettivi e risultati quantificabili e misurabili, anche per quanto attiene al profilo temporale» (ibid. art. 4).

Inoltre, per il diverso grado di sviluppo del sud e del nord del Paese, con obiettivi di riequilibrio, le risorse sono destinate per l'80% alle 8 Regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Molise, Puglia, Campania, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna) e per il restante 20% a quelle del Centro-Nord (L. 190/2014, legge di Stabilità 2015, c. 703).

Dei circa 40 Mrd € programmati dal CIPE nel 2016 come FSC 2014-20¹⁰, circa 11,5 Mrd sono destinati al Piano infrastrutture, circa 3,5 al Piano Banda Ultra Larga, circa 13,5 ai Patti di Sviluppo per le Regioni e quasi 3 Mrd a quelli per le Città Metropolitane. Attualmente risultano stipulati 11 Patti per le Regioni (tutto il Mezzogiorno, Lazio, Lombardia e Piemonte) e 13 Patti per le Città Metropolitane. Il Patto per Torino¹¹ e congiunto a quello per la Regione Piemonte.

¹⁰ Circa equivalenti alla dotazione dei POR FESR.

¹¹ Per la definizione delle tabelle che seguono, al fine di rendere omogenea la trattazione, sono stati separati gli interventi riguardanti la CM di Torino da quelli relativi al resto della regione; dei circa 606 mln € di risorse FSC riguardanti il Patto, circa 197 vanno al territorio della CM di Torino.

Nella presente analisi sono protagonisti i Patti per lo Sviluppo delle Regioni, nella esplicitazione o nella ricerca di parallelismi e omogeneità di trattazione con i POR.

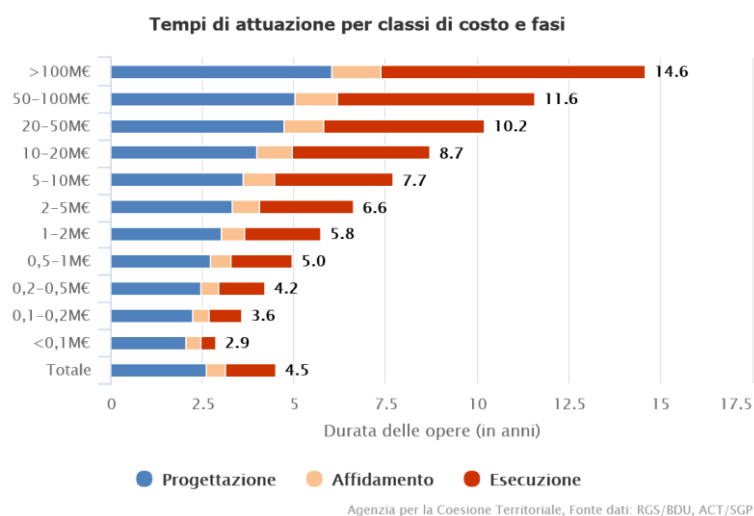
La *governance* di base dei Patti si esprime, a livello centrale, con una Cabina di regia incaricata di definire specifici piani operativi per ogni area tematica nazionale, insieme con i risultati attesi di azioni e interventi, integrati con piani strategici della *Smart Specialisation Strategy* (S3), qualora definiti. Tuttavia, nelle more dell'individuazione delle aree tematiche e dei piani operativi, secondo quanto dichiarato nei Patti stessi, si potrà procedere con un piano stralcio di interventi di avvio immediato. In realtà, come si vedrà meglio nel seguito, per ora si agirà solo secondo tale modalità "stralcio", attingendo dal parco progetti di ogni Regione e probabilmente, per l'entità delle risorse già impegnate, ci sarà poco spazio per i nuovi ipotizzati "piani operativi" simili ai POR. A livello locale, invece, viene istituito un "Comitato di indirizzo e controllo per la gestione del Patto", composto da tre rappresentanti dell'Amministrazione centrale e da uno della Regione.

In tal senso, inoltre, appare velleitaria o tardiva l'intenzione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, d'intesa con la Regione firmataria, dichiarata nei Patti, di attivare un «processo di pianificazione strategica» che fissi un disegno unitario per interventi vecchi e nuovi finanziati dal FSC. Infatti, la selezione delle operazioni finanziate non scaturisce da esplicite analisi di contesto e dalla volontà e ragionevole certezza di risultati misurabili prefigurati ma, al più, da un generico riferimento al Documento Economico Finanziario regionale (D. lgs. 118/2011) e dal citato parco progetti. Ne risulta che «le principali Linee di Sviluppo e relative aree di intervento che caratterizzano i Patti» sono meramente «concordate» tra la Presidenza del CdM e la Regione e prive di altre chiare e argomentate motivazioni. Per questo *modus operandi*, si direbbe che le scelte tra opzioni di sviluppo e azioni per perseguirle, più che derivare da doverose e preventive iniziative politico-istituzionali, sono ridotte alla generica "concordanza" tra livelli istituzionali sulla distribuzione di risorse per settori tradizionalmente più praticati quali, ad es., le infrastrutture. Ciò comporta anche il venir meno della logica *result oriented* che caratterizza i programmi comunitari; non vengono quantificati risultati da raggiungere e con i quali misurare l'efficacia delle azioni e, nei rarissimi casi in cui ciò emerge, si adottano quasi inutili indicatori procedurali: avvenuta progettazione, avvio dei lavori o loro conclusione.

Certamente, l'attenzione ai cronoprogrammi delle operazioni è fondamentale nell'affiancamento ai POR, per poter rendicontare alla Commissione Europea (CE), a particolari condizioni, secondo la tecnica dell'*overbooking*, spese sostenute con risorse FSC "concorrenti" per interventi analoghi, per tipologia e obiettivi, a quelli dei POR.

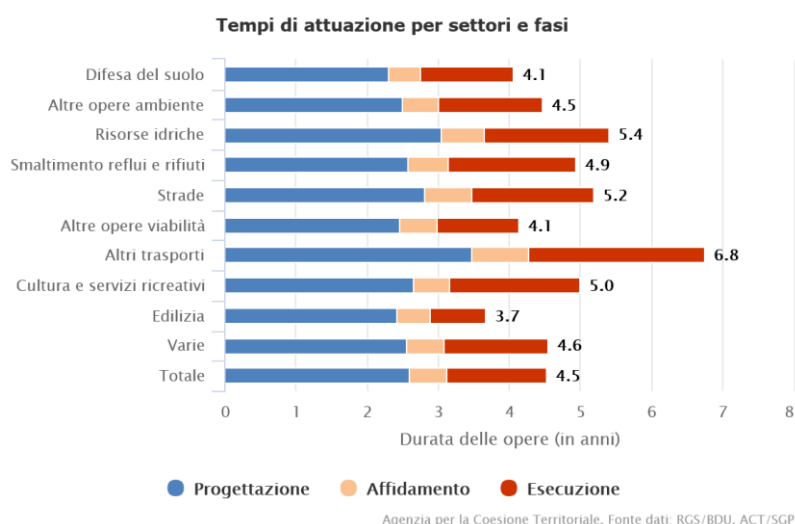
A questo punto, però, emergerà la necessità di adeguati indicatori di realizzazione, di risultato e di impatto, irrinunciabili per la CE. Del resto, anche l'esperienza appena conclusa dei POR 2007-13 conferma la cronica e quasi strutturale incapacità delle istituzioni locali, regionali e nazionali di mantenere il ritmo di spesa imposto e accettato per l'uso dei fondi UE. In questo senso non appare fuori luogo, inoltre, segnalare come il rilievo ancora una volta assunto dalle opere infrastrutturali, specialmente da quelle con grande dotazione finanziaria, conduca a risultati alquanto differiti nel tempo e sulla cui efficacia, spesso indiretta e presunta, non mancano le perplessità. Eloquenti perciò, sia in proposito che per i tempi di realizzazione generalmente ipotizzabili per le OOPP, sono le sintesi grafiche tratte dal Rapporto 2014 - I tempi di attuazione e di spesa delle opere pubbliche (DPS – UVER, 2014). Esse rappresentano, appunto, i tempi di realizzazione per classi di costo, settori e fasi, da aumentare del tempo necessario alle fasi di programmazione, selezione ed eventuale delega per portare a compimento le operazioni:

Figura 1 - Tempi di attuazione delle opere pubbliche, per classi di costo e fasi.



Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale, su dati Ragioneria Generale dello Stato/BDU, ACT/SGP.

Figura 2 - Tempi di attuazione delle opere pubbliche, per settori e fasi.



Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale, su dati Ragioneria Generale dello Stato/BDU, ACT/SGP.

È evidente che l'integrazione tra operazioni finanziate da fondi europei e nazionali, oltre a costituire una virtù, è imprescindibile per non incorrere nel disimpegno automatico delle risorse europee non spese nei tempi previsti, rendicontando alla CE le c.d. operazioni retrospettive¹², coerenti, o altrimenti denominate, in origine a carico di risorse non europee.

Non ultimo si osserva, all'interno del contesto descritto, che i Patti si fanno anche carico di risolvere situazioni oggetto di procedura di infrazione alle direttive comunitarie (rifiuti, depurazione, ecc.), sia potenziali che con sentenza di condanna della Corte di Giustizia UE.

In ultima analisi, accanto a pochi casi virtuosi, si rileva un basso grado di integrazione tra operazioni finanziate.

¹² V., in proposito, ad esempio, il documento dei servizi della CE COCOF 12/0050/00 *Guidance note to the Cocof on treatment of retrospective EU assistance during the period 2007/2013*; i paragrafi V.3 "Le risorse della politica regionale unitaria" e VI.2.4 "Meccanismi di attuazione: gestione, sorveglianza, monitoraggio, esecuzione finanziaria, controllo" del Quadro Strategico Nazionale (QSN) come modificato con nota n. 0008089-U del 18/06/2013.

Dopo l'*excursus* su aspetti metodologici e procedurali relativi ai Patti, ci si può concentrare sui loro aspetti contenutistici e finanziari, per coglierne priorità e possibili nessi con l'AP (riferimento generale per le politiche aggiuntive 2014-2020), oltre che per i programmi cofinanziati dall'UE ed esplicitarne potenzialità riconducibili, eventualmente, agli *input* dell'Agenda urbana europea.

Ogni Patto presenta un quadro economico di sintesi con indicate le aree tematiche di intervento che, a parte le peculiarità regionali, riguardano principalmente: infrastrutture; ambiente e territorio; sviluppo economico e produttivo; turismo, cultura e sport; scuola e università; sanità. L'approccio adottato per la classificazione non è univoco e lineare perché talvolta indica la mera natura dell'intervento mentre, in altri casi, tiene conto degli obiettivi perseguiti. Ad esempio, nel Patto per la Campania, la "metanizzazione del Cilento" non è classificata come intervento infrastrutturale, ma viene inserita nell'area "turismo e cultura" perché concorre all'obiettivo della «promozione di uno sviluppo turistico integrato e sostenibile».

Nella Tab. 4 si presenta una sintesi delle aree tematiche di intervento dei Patti finora sottoscritti e delle relative risorse assegnate¹³.

Tabella 4 – Aree tematiche di intervento dei Patti per lo Sviluppo delle Regioni italiane (risorse FSC, in milioni di euro)

<i>Area di intervento</i>	<i>Infrastrutture</i>	<i>Ambiente e territorio</i>	<i>Sviluppo economico e produttivo</i>	<i>Turismo, cultura, sport</i>	<i>Scuola e Università (edilizia)</i>	<i>Sanità</i>	<i>Occup., inclusione sociale e formaz.</i>	<i>Welfare, Sicurezza e Legalità</i>	<i>Altro</i>	<i>Totale costi e risorse</i>
Abruzzo	246	182	101	224						753
Basilicata	209	179	109	48				20		565
Calabria	104	769	60	75	123	60		7		1.199
Campania	1.192	1.036	398	134	20					2.780
Lazio	610	74			39					724
Lombardia	503	86			130					719
Molise	142	73	24	101		15	23			378
Piemonte	305	94			10					409
Puglia	553	615	347	165		114	220		58	2.072
Sardegna	314	466	337	50	140	195			7	1.510
Sicilia	608	1.174	209	217				113		2.320
totale	4.785	4.750	1.585	1.013	463	385	243	140	65	13.427
%	35,64	35,37	11,80	7,55	3,45	2,86	1,81	1,04	0,48	100,00

Fonte: elaborazione dell'autore su dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale.

¹³ Per maggiore omogeneità, si è riclassificato qualche intervento secondo i criteri più seguiti. Ad es., per la Sardegna, sono dette "infrastrutture sociali" tre infrastrutture sanitarie e quattro opere di edilizia scolastica/universitaria: sono state contabilizzate, rispettivamente, in queste due aree.

Risulta che gli investimenti per infrastrutture e per ambiente e territorio assorbono insieme oltre il 70% delle risorse ora disponibili. In particolare, per l'area infrastrutture, circa 2,1 Mrd € riguardano reti di trasporto su ferro e materiale rotabile su ferro e gomma; poco meno di 1,8 Mrd € sono destinati alla viabilità. Poco più di 1 Mrd € va a turismo, cultura e sport e, per i primi, si tratta soprattutto di interventi fisici sugli attrattori turistici e culturali più che della loro promozione e fruizione. Il tema urbano in quanto tale risulta assente, anche se circa 270 M€ (2% del totale) riguardano interventi di riqualificazione urbana (Sicilia, 164 mln M€; Puglia, 74 mln €).

In realtà, i Patti presentano un quadro finanziario di sintesi nel quale si ipotizza una c.d. «messa a sistema»¹⁴ di risorse di varia provenienza, con programmi complessi o con assegnazioni puntuali. Tuttavia, dall'analisi dell'elenco degli interventi allegato a ciascun Patto, discendono due osservazioni fondamentali. La prima rileva che, anche al di là dell'assenza di un esplicito riferimento programmatico generale, se non dei citati piani operativi, spesso gli interventi di varia origine riferiti alla medesima area di intervento, appaiono episodici e non correlati da comuni obiettivi generali. Inoltre, dall'esame parallelo di Patti e POR, emerge che i POR hanno un eccesso di programmazione e un deficit realizzativo (non è richiesta o esplicitata la cantierabilità degli interventi) mentre i Patti puntano sulla pronta attuazione a scapito di inquadramento e sinergie programmatiche. Come accennato, nei Patti la carenza di indicazioni su risultati misurabili attraverso indicatori realistici, declinati secondo la tradizionale gerarchia di "realizzazione, risultato, impatto", fa perdere di vista la convergenza di investimenti verso obiettivi comuni.

Sulla base di progressive approssimazioni, si conclude l'analisi con una sintesi delle macro aree tematiche di intervento dei POR e dei Patti per lo Sviluppo delle Regioni.

Tabella 5 – Quadro di sintesi degli investimenti nelle macro aree tematiche di intervento con i POR FESR 2014-2020 e con i Patti per lo Sviluppo delle Regioni

<i>Macro aree tematiche di intervento</i>	<i>POR FESR 2014-2020 (mln €)</i>	<i>Patti Sviluppo Regioni (mln €)</i>	<i>POR + Patti (mln €)</i>
Sviluppo economico e produttivo	8.857,54	1.584,75	10.442,29
Infrastrutture di trasporto (trasporti, trasporti sostenibili e viabilità)	3.327,03	3.815,03	7.142,06
Ambiente (inquinamento, natura, cultura, turismo)	3.258,49	0	6.941,15
Infrastrutture ambientali	1.623,31	2.044,99	3.668,30
Infrastrutture sociali, sanitarie e didattiche e relativi investimenti	1.530,94	1.066,46	2.597,40
Infrastrutture energetiche	2.068,01	0	2.068,01
Infrastrutture delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC)	1.379,56	0	1.379,56
Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) — promozione della domanda, applicazioni e servizi	935,08	0	935,08
Altre infrastrutture	0	970,01	970,01
Altro	52,32	263,67	315,99
totale	23.032,27	13.427,57	36.459,84

Fonte: elaborazione dell'autore su dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale e del Governo.

I differenti criteri utilizzati nelle due tipologie di strumenti per classificare gli interventi, insieme alla genericità di talune loro denominazioni, non consentono un'elevata precisione, equivalente a quella che si è potuta esprimere in precedenza per ciascuno strumento. Tuttavia, il quadro finanziario ricavato in Tab. IV è indicativo della massa e della distribuzione delle risorse programmate.

¹⁴ Si veda, ad esempio, il Patto per la Campania, all'art. 4.

Le cifre sono eloquenti circa le macro priorità programmatiche per i prossimi anni. Risulta innovativa rispetto al passato, grazie al notevole contributo dei POR, la dotazione di oltre 10 Mrd € per iniziative riferite allo sviluppo economico e produttivo; più tradizionale la destinazione di circa la metà delle risorse ad infrastrutture di varia natura. In generale, si rileva la difficoltà ad abbandonare l'episodicità delle operazioni.

6. I Patti per lo Sviluppo delle Città Metropolitane.

I Patti per lo Sviluppo delle Città Metropolitane, come accennato, sono finanziati dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, mediante apposite delibere del CIPE che hanno destinato allo scopo, finora, circa 3 Mrd €. Così, per questi ambiti territoriali/istituzionali, vengono quintuplicate le risorse che il PON Metro destina allo stesso scopo. Al momento, delle 14 CM, 12 hanno già firmato il “Patto per lo sviluppo” con la Presidenza del Consiglio dei Ministri; mancano all'appello Bologna e Roma. Torino rappresenta una singolarità perché il suo Patto è trilaterale, in quanto è coinvolta anche la Regione Piemonte. In proposito, va notata la contemporanea presenza di Patti per le Regioni, anch'essi riferiti ai regolamenti europei e all'AP, al fine di valorizzare l'approccio unitario, l'integrazione e possibili sinergie tra gli strumenti e le iniziative sostenute da ciascuno di essi.

La governance dei Patti si esprime, a livello centrale, secondo modalità analoghe a quelle già descritte per i Patti per le Regioni: Cabina di regia che raccordi ogni area tematica nazionale con i risultati attesi di azioni e interventi; piani stralcio di interventi di avvio immediato; Comitato di indirizzo e controllo per la gestione del Patto.

Quanto alle ragioni della selezione degli interventi, mentre nei Patti per le Regioni, se non altro, si cita il Documento Economico Finanziario, in quelli per le Città, si parla della mera individuazione di linee di fondo, interventi prioritari, principali ambiti di intervento, ecc., senza il sostegno di alcun documento programmatico. Ne risulta che «le principali Linee di Sviluppo e relative aree di intervento» dei Patti sono «concordate» tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e la Regione e prive di altre chiare e argomentate motivazioni. Tanto basta a definire “strategiche” tutte le azioni e le aree tematiche di intervento finanziate. Inoltre, replicando il *modus operandi* del PON Metro e dei Patti per le Regioni, si manifesta “l'intenzione”, in un secondo tempo, di “attivare un processo di pianificazione strategica”. Anche in questo caso, quindi, si promuove la strategicità a posteriori.

Un'ultima considerazione metodologica riguarda la natura dei Patti. Infatti, nonostante in genere si parli di Patti per le Città Metropolitane, ciò si verifica realmente in 5 casi (Bari, Cagliari, Firenze, Messina e Reggio Calabria); per Catania, Genova, Palermo e Venezia si tratta del solo capoluogo; similmente capita per Napoli, anche se potrebbe esserci interventi su edifici pubblici di altri Comuni; a Milano viene aggiunta la “area metropolitana”; per Torino si è già detto; il Patto di Bologna è stato oggetto di apposita delibera CIPE ma si attende la verifica da parte della Corte dei Conti; quello di Roma Capitale non è stato ancora firmato.

Si può ora focalizzare l'attenzione su contenuti e quadri finanziari dei Patti, per cercare di coglierne priorità e possibili nessi con l'AP, oltre che con il PON Metro e, più in generale con i programmi cofinanziati dall'UE ed esplicitarne potenzialità riconducibili agli input dell'Agenda urbana europea.

Ogni Patto presenta un quadro economico di sintesi con indicate le aree tematiche di intervento che, a parte peculiarità locali, riguardano principalmente: infrastrutture; ambiente e territorio; sviluppo economico e produttivo; turismo, cultura e sport; scuola e università; sanità. L'approccio adottato per la classificazione non è univoco e lineare perché talvolta indica la mera natura dell'intervento mentre, in altri casi, tiene conto degli obiettivi perseguiti, oppure si adotta la categoria più generale. In taluni casi risulta evidente la necessità di far fronte a spese di natura ordinaria, piuttosto che straordinaria o addizionale, a causa delle difficoltà di bilancio seguite alla legge Delrio – L. n.56/2014 – che ha istituito le CM e al mancato completamento del quadro di reperimento di risorse in ossequio al “federalismo fiscale” secondo modalità locali di tassazione *ad hoc*. Possono costituire esempi in tal senso spese per opere di manutenzione ordinaria e straordinaria di strade o di edifici scolastici (ad es. v. Reggio Calabria), nonché qualche caso, non frequente ma di consistenti implicazioni finanziarie, per far fronte a procedure di infrazione comunitaria (ad es. per un impianto di depurazione a Catania per un importo di 120 mln €).

Nella Tab. che segue si presenta una sintesi delle aree tematiche di intervento dei Patti e delle risorse assegnate¹⁵.

Tabella 6 – Aree tematiche di intervento dei Patti per lo Sviluppo delle Città Metropolitane (o dei capoluoghi) e relativa attribuzione delle risorse (risorse FSC, in milioni di euro)

Area di intervento	Bari	Cagliari	Catania	Firenze	Genova	Messina	Milano	Napoli	Palermo	Reggio Calabria	Torino	Venezia	Bologna	Totale
Infrastrutture	65	60	115	67	10	164	103	152	212	12	46	26	35	1.066
Riqualificazione urbana, sociale e servizi	58							30	23	24			28	163
Sviluppo economico e produttivo	46	16	13	25	44	57		20	5	7	140			373
Ambiente e Territorio	5		176			39	7	90	38	21	11	58	14	460
Territorio, Ambiente, cultura e sviluppo turistico	51	54	17		43	56		13	23	44		26	3	330
Sicurezza, Legalità e Politiche Sociali			1	6		2				1				10
Cultura, salute e benessere		19			14	2				17				52
Scuola, Università e Lavoro		16	9	12		11			32	7			30	117
Governance e Rafforzamento P. A.	5	3						3						11
Totale costi e risorse	230	168	332	110	110	332	110	308	332	133	197	110	110	2.582

Fonte: elaborazione dell'autore su dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale e del Governo.

Risulta che gli investimenti per infrastrutture (trasporti, viabilità e altre infrastrutture) assorbono oltre il 40% delle risorse disponibili; oltre il 3% degli investimenti è dedicato ad ambiente, territorio e turismo; circa il 6% va per riqualificazioni urbane e il resto è distribuito in attività di modesta incidenza finanziaria.

In realtà, i Patti presentano un quadro finanziario di sintesi nel quale si ipotizza una c.d. «messa a sistema»¹⁶ di risorse di varia provenienza, programmi complessi o assegnazioni puntuali. Tuttavia, dall'analisi dell'elenco degli interventi, emerge che, oltre all'assenza di un riferimento programmatico generale, spesso gli interventi appaiono episodici e non correlati a obiettivi comuni, come testimonia la carenza di indicatori misurabili e realistici. Si ritiene poco utile, o fuorviante, una lettura dei quadri finanziari che tenga conto di altre risorse ("già assegnate" e "disponibili") in quanto non danno informazioni esaustive sulla situazione reale e pare che si preoccupino soprattutto di dichiarare l'esistenza di grandi di risorse per il territorio in questione, e non reali integrazioni o sinergie.

Con progressive approssimazioni, si conclude l'analisi con una sintesi delle macro aree tematiche di intervento dei Patti per lo Sviluppo delle Città Metropolitane e del PON Metro.

I differenti criteri utilizzati nelle due tipologie di strumenti per classificare gli interventi, insieme alla genericità delle loro denominazioni, non consentono un'elevata precisione, pari a quella che si è potuta esprimere in precedenza per ciascuno strumento. Il quadro finanziario ricavato in Tab. 7 è indicativo dell'entità e della distribuzione delle risorse programmate.

¹⁵ Per maggiore omogeneità, si è riclassificato qualche intervento secondo i criteri adottati per i fondi europei e più seguiti nei Patti. Ad es., nel caso di Reggio Calabria, impianti per la depurazione sono inseriti nella generica voce "infrastrutture": per la citata omogeneizzazione sono stati contabilizzati nella categoria "ambiente".

¹⁶ Si veda, ad esempio, il Patto per Palermo, all'art. 3.

Tabella 7- Macro aree tematiche di intervento e relative risorse per i Patti per lo Sviluppo delle Città Metropolitane; raffronto e integrazione con il PON Metro.

<i>Macro aree tematiche di intervento</i>	<i>Patti per lo Sviluppo delle Città Metropolitane (FSC) 2014-2020 (€)</i>	<i>PON Metro (FESR) 2014-2020 (€)</i>	<i>Patti CM + PON M 2014-2020 (€) / (%)</i>	
Infrastrutture (trasporti, viabilità, mobilità, TIC, edilizia)	1.065.856.314,00	390.186.666,25	1.456.042.980,25	45,73
Riqualificazione urbana	163.440.727,52	67.040.000,00	230.480.727,52	7,24
Sviluppo economico e produttivo	373.026.003,61	0	373.026.003,61	11,72
Ambiente (con energie altern. ed effic. energetico), territorio e sviluppo turistico	556.402.564,61	83.653.333,23	640.055.897,84	20,10
Turismo e cultura	232.605.128,69	0	232.605.128,69	7,31
Scuola, Università e Lavoro	117.176.362,55	0	117.176.362,55	3,68
Altro	73.125.419,02	61.260.000,00	134.385.419,02	4,22
Totale	2.581.632.520,00	602.139.999,48	3.183.772.519,48	100,00

Fonte: elaborazione dell'autore su dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale e del Governo.

Le cifre sono eloquenti circa le macro aree tematiche di intervento individuate: quasi la metà delle risorse sono per infrastrutture di vario genere; poco più del 20% riguarda ambiente, territorio e sviluppo turistico; meno tradizionale e di rilievo è l'attenzione per lo sviluppo economico e produttivo.

7. Il Piano per le Città; il bando per le aree degradate; il bando per le periferie

Pur trattandosi di strumenti non programmatici, il piano e i due bandi in questione non possono essere ignorati perché sono esplicitamente destinati ad incidere sia sulle città in generale che sulle CM in particolare. Essi sono stati promossi, rispettivamente, nel 2012, 2015 e 2016, e possono essere rappresentati, più che per i contenuti intuibili dalla loro denominazione, con i numeri che li contraddistinguono.

Il Piano nazionale per le città nasce con una dotazione di 200 M€. Ha suscitato vivo interesse, al punto che sono state presentate 457 proposte che, includendo finanziamenti in essere e la partecipazione di privati, avrebbero potuto “muovere” circa 20 Mrd €. Coerentemente alla disponibilità dichiarata in origine, i finanziamenti accordati sono stati di circa 173 M€. Risulta evidente l'enorme squilibrio tra le risorse messe a disposizione e l'interesse raccolto, a testimoniare di una errata calibratura dell'iniziativa.

Bando per le aree degradate: dotazione di quasi 200 M€; 870 sono state le proposte avanzate, di cui circa 400 ammissibili. Anche in questo caso, come nel precedente, lo squilibrio tra domanda e offerta di risorse è abissale; ad esso vanno aggiunti l'immane attività istruttoria e i relativi tempi di valutazione delle proposte.

Il cosiddetto Bando per le periferie è partito con una dotazione di 500 M€; 120 proposte sono state considerate ammissibili, con finanziamenti richiesti per poco più di 2 Mrd €. Per ora sono stati finanziati i primi 24 progetti, fino ad esaurire la dotazione di partenza. Circa la metà di questa cifra va a proposte avanzate da Città Metropolitane o da loro capoluoghi.

Successivamente, il Governo ha stabilito di finanziare con risorse via via disponibili (FSC e Fondo infrastrutture) tutte le proposte in graduatoria. Desta perplessità, a parte il tentativo di rimediare alla frustrazione degli EELL per le due esperienze precedenti, la scelta di vanificare ogni aspetto competitivo del bando e, verosimilmente, la qualità delle ultime proposte in graduatoria, che quindi saranno finanziate (25 punti contro i 95 della prima classificata).

È confermata la generale valutazione di episodicità e frammentarietà delle iniziative, associata alla sproporzione e al conseguente spreco di risorse economiche e umane per la predisposizione di tante proposte rispetto ai finanziamenti poi concessi.

Al di là delle sottolineature negative, non va certamente trascurato un elemento contemporaneamente sintomatico di uno stato di necessità e virtù: da un lato si avverte un grande bisogno di intervenire negli ambiti urbani per far fronte a criticità di varia natura quasi esclusivamente con risorse aggiuntive o straordinarie; dall'altro emerge una grande vitalità, innovazione e intelligenza nel progettare e pianificare presente e futuro di tante città e dei suoi abitanti o fruitori.

8. Conclusioni

Le analisi e le riflessioni proposte nascono dalla rinnovata attenzione al ruolo delle città come sistema propulsivo della vita economica e sociale dei territori contermini, delle regioni e degli stati di appartenenza; al tema delle politiche urbane e alla diffusa richiesta di un'agenda urbana nazionale. Su questo processo, incoraggiato dall'UE, nell'ultimo biennio due situazioni hanno avuto importanti ricadute nella realtà italiana. Innanzitutto, è definito quasi per intero lo scenario programmatico di risorse UE e nazionali, aggiuntive e straordinarie, per il periodo 2014-2020. Si tratta di circa 80 Mrd €, oltre i quali poco potrà riguardare politiche organiche che trascendano l'ordinarietà. Ciò è tanto più vero se ci si riferisce alle politiche urbane. Il secondo *input*, europeo, sta nel *Pact of Amsterdam*, rilevante per la decisa promozione del tema e di un approccio che superi l'idea di agende urbane nazionali monolitiche, omnicomprensive e ferme a dichiarazioni di principio. Al contrario, la conferma di una *governance* multilivello a scala europea scioglie rigidità preconette e promuove in senso collaborativo volontà ed esperienze di eccellenza, non autoreferenziali, per agende urbane europea e nazionale unitarie e articolate al tempo stesso.

Del primo aspetto si è cercato di fornire un quadro sintetico che fornisse una rappresentazione quanto più possibile omogenea degli strumenti programmatici o attuativi posti in essere – PO e Patti – che, al di là delle indispensabili approssimazioni, fornisce chiaramente le direttrici di intervento scelte per i prossimi anni.

Tabella 8 – Macro aree tematiche di intervento e relative risorse per i Patti per lo Sviluppo (FSC) e per i Programmi Operativi (FESR) nel ciclo di programmazione 2014-2020 (mln €).

<i>Macro aree tematiche di intervento</i>	<i>POR FESR 2014-2020</i>	<i>Patti Sviluppo Regioni</i>	<i>PON Metro (FESR) 2014-2020</i>	<i>Patti per lo Sviluppo delle CM (FSC) 2014-2020</i>	<i>POR, PON (FESR), Patti CM e Regioni (FSC) 2014-2020</i>	<i>%</i>
Sviluppo economico e produttivo	8.857,54	1.584,75	0,00	373,03	10.815,32	27,28
Infrastrutture di trasporto (trasporti, trasporti sostenibili e viabilità)	3.327,03	3.815,03	166,83			
Infrastrutture energetiche	2.068,01	0	83,65	1.229,30	15.424,61	38,91
Infrastrutture ambientali	1.623,31	2.044,99	0,00			
Altre infrastrutture	0,00	1.066,46	0,00			
Infrastrutture delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC)	1.379,56	0	75,99	0,00	1.455,54	3,67
Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) — promozione della domanda, applicazioni e servizi	935,08	0	79,51	0,00	1.014,59	2,56
Ambiente (inquinamento, natura, energie alternative, cultura, turismo)	3.258,49	3.682,66	67,87	789,00	7.798,01	19,67
Infrastrutture sociali, sanitarie e didattiche e relativi investimenti	1.530,94	970,01	113,03	117,18	2.731,15	6,89
Altro	52,32	263,67	15,27	73,12	404,38	1,02
Totale	23.032,27	13.427,57	602,14	2.581,63	39.643,61	100,00

Fonte: elaborazione dell'autore su dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale e del Governo.

Buona parte delle approssimazioni adottate sono dovute alla volontà di precisare meglio, per quanto possibile, le classificazioni piuttosto sommarie che caratterizzano i Patti per le Regioni e per le Città Metropolitane, affidate ad un mero schema finanziario degli interventi, in assenza di un chiaro quadro programmatico. Perciò è difficile tentare di ricostruire, anche a posteriori, reali intenzioni programmatiche o il perseguimento di veri obiettivi strategici. È come se l'approccio adottato privilegiasse logiche contabili piuttosto che strategie di sviluppo ed è molto difficile cogliere *fil rouge* che leghino tra loro gli interventi, la cui occasionalità ed episodicità sembra diffusa. Anche la "cantierabilità" spesso invocata come giustificazione delle scelte, troppo spesso si rivela un mito facile da sfatare. Taluni aggiustamenti apportati dopo l'analisi puntuale delle operazioni finanziate hanno favorito maggiore chiarezza e omogeneità ma non hanno consentito di raggiungere la sistematicità trovata nei Programmi Operativi finanziati dal FESR.

Quasi paradossalmente, come analizzato in altri studi (Torselli, Pira, 2017), la voce "urbano", anche nelle sue possibili varie declinazioni, risulta totalmente assente e quindi risulta impossibile individuare immediatamente nessi logici sostanziali con politiche urbane o con l'ipotesi di un'agenda urbana nazionale e con gli input dell'Agenda urbana europea. Infatti, si è visto in precedenza il basso peso specifico assegnato a questa voce per i programmi FESR e tale valore si riduce ulteriormente a poco più del 4% se si considera la più ampia platea di risorse FESR+FSC senza che, peraltro, si guadagni qualcosa nel senso dell'integrazione e dell'organicità. Tale assenza, tuttavia, può essere ampiamente contraddetta se si accoglie appieno lo spirito e la lettera del Patto di Amsterdam: il tema urbano – e quindi la relativa "agenda" – va ricercato e sviluppato in senso trasversale, specialistico e intersettoriale, pervasivo di realtà complesse non autoreferenziali, animate in senso partenariale e innovativo.

È per questo ampliamento di orizzonti, declinabile nella realtà nazionale, che la presente analisi non ha trascurato alcun campo di intervento programmato, perché tutto è potenzialmente riconducibile ad iniziative integrate che perseguano precisi risultati di miglioramento della qualità e della vita urbana. Viene recuperato e ampliato il citato *input* europeo ad operare con "azioni integrate di sviluppo urbano sostenibile", anche se esso era rimasto in parte sospeso per il "ritardo" dell'Agenda urbana europea.

Tornando alla sintesi presentata in Tabella 8, se è possibile sottolineare positivamente la massa di risorse complessivamente rivolte allo "Sviluppo economico e produttivo", che si fa carico anche della correlata (implicitamente) "Ricerca e innovazione", che superano il 27% del totale, desta qualche perplessità l'insieme delle voci riconducibile alle "Infrastrutture".

Considerando tutte le variazioni sul tema contemplate nel quadro di sintesi, ad esse va oltre il 50% delle risorse disponibili, tra le quali primeggiano quelle per la viabilità e i trasporti, come visto in precedenza. Sorge quasi il sospetto di una sorta di ossessione per il superamento di *gap* infrastrutturali che spesso sono reali ma, in altri casi, parrebbero più che altro presunti e lontani dalla concreta consapevolezza dei benefici che possono almeno indurre, se non produrre con un discreto grado di certezza. A maggior ragione questo è vero se non si dimenticano i tempi mediamente necessari per la realizzazione di opere pubbliche che superino costi anche relativamente modesti, come evidenziato in precedenza.

In generale, il quadro che emerge, in luogo della dichiarata «messa a sistema» di iniziative variamente finanziate, è caratterizzato da frammentarietà, episodicità e asincronia, nelle quali è difficile cogliere i veri obiettivi/risultati che si intendono raggiungere. Al di là dei singoli interventi, pur genericamente utili, il deficit principale è metodologico e programmatico, e risulta tanto più gravoso perché, con risorse sempre più limitate, è necessario agire secondo il principio di concentrazione, tematica oltre che territoriale. In tal senso, la prevalenza di preoccupazioni anticongiunturali, la c.d. o supposta pronta cantierabilità degli interventi, il "ricatto" delle incompiute, da non abbandonare a se stesse, non possono essere i principali criteri di selezione delle iniziative. Nonostante tali criticità, si ritiene comunque possibile ricondurre a organicità molte iniziative, anche contribuendo all'agognata agenda urbana nazionale, valorizzando l'approccio di quella europea e i contributi partenariali delle citate istituzioni italiane già attivi in quel senso. Va chiarito, in ogni caso, che ciò non può avvenire a costo zero, con il banale rimescolamento e riaccostamento di operazioni *spot*. Non va poi trascurato che diversi POR sono probabilmente prossimi ad un parziale ri-orientamento, per il modesto livello di attuazione o per la maggiore chiarezza di intenti rispetto alla fase programmatica, e a

seguito della verifica di medio termine. L'affiancamento, già cominciato, di Programmi Operativi Complementari (POC) che ne integrino logiche, strategie e risorse potrebbe costituire l'occasione giusta. Inoltre, come accennato, programmi e risorse non trascurabili e direttamente rivolti agli ambiti urbani, come quelle di PON Metro, Patti per le Città Metropolitane e c.d. Bando per le periferie, forniscono spunti coerenti e concreti per le politiche urbane e per una possibile implementazione dell'agenda urbana nazionale. Anche dal FSC, inoltre, può venire un contributo di risorse che ancora non sono state definitivamente programmate o che possono essere ri-orientate alla luce di analisi recenti, sganciandole da scelte ormai datate e basate su presupposti lontani dalle odierne realtà.

La situazione nazionale, osservata nell'ottica di ricerca e promozione di autentiche politiche urbane e di una correlata agenda urbana, per quanto mostrato, è ora sottoposta a due spinte convergenti, per così dire, una dall'alto e una dal basso. La prima viene dall'Unione Europea, dall'Agenda urbana – Patto di Amsterdam e dalle iniziative – formali e sostanziali – che ne derivano. La seconda prende forma da una pluralità di iniziative promosse da città di ogni parte d'Italia che testimoniano interesse, conoscenze, vitalità, capacità e volontà di intervenire su tutto ciò che è “urbano”, in senso fisico, immateriale, sociale, relazionale, trasportistico, della qualità della vita e dei servizi, ... e, contemporaneamente, legando il proprio destino a quelli più ampi, fino a riguardare regioni, stati, continenti, il mondo. Non si può non dare una lettura di questo tipo, ragionevolmente positiva e ottimistica, se si osservano con un minimo di attenzione e discernimento, ad esempio, l'accennato coinvolgimento di città italiane nei partenariati transnazionali dell'Agenda urbana europea: Bologna, che coordina con la Polonia quello per l'uso sostenibile dei suoli; Bari, per la mobilità urbana; Roma, per la transizione digitale; Torino, per il lavoro e competenze nell'economia locale; Milano, per la qualità dell'aria; Genova, per l'adattamento climatico; Prato, per l'economia circolare; Udine, per la transizione energetica. Oppure guardare a brillanti iniziative di altra origine, quali l'attuazione del paradigma *Smart City*, o i progetti primi classificati per il c.d. Bando periferie, con la CM di Bari in testa.

In conclusione, risulta difficile immaginare scenari più complessi e contraddittori di quello appena delineato. A tale scopo si ritiene utile promuovere una buona consapevolezza dei programmi che orientano e sostengono il nostro presente e il futuro prossimo con risorse addizionali e straordinarie. Da tale quadro emergono disponibilità e potenzialità alle quali guardare per attingere risorse e opportunità per iniziative organiche e integrate, anche a valorizzazione del “già deciso”. Non solo, competenze scientifiche sempre più multidisciplinari e raffinate stanno animando un dibattito sempre più ampio e stringente sulle politiche urbane e su una reale agenda urbana nazionale, per cui non si può trarre altro che un invito pressante a concretizzare ai vari livelli quanto di meglio sta emergendo sul piano esperienziale e su quello della riflessione teorica.

9. Bibliografia

- Balducci A. (2016), Presentazione su *Sintesi del Rapporto sulle città 2016 – Le Agende urbane delle città italiane*; Urban@it – Centro nazionale di studi per le politiche urbane http://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2016/11/Sintesi_del_Rapporto_2016-03.pdf
- Barca F. (2009), *An Agenda for a reformed cohesion policy* – Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf
- Barca F. (2012), Ministro per la Coesione territoriale, *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020* http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2012/Doc%2014-20%20Master_27%20dic%202012.pdf
- Barca F., Comitato Interministeriale per le politiche urbane (2013), *Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana*. [http://recs.it/userfiles/Politica-nazionale-per-le-città\(1\).pdf](http://recs.it/userfiles/Politica-nazionale-per-le-città(1).pdf)
- Comitato delle Regioni (2014), 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). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013IR6902&from=IT>

- 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*. 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*.
- Dipartimento Politiche per lo Sviluppo, UVER (2014), *I tempi di attuazione e di spesa delle opere pubbliche*. http://presidenza.governo.it/governoinforma/documenti/DPS-Uver_Rapporto_2014.pdf
- Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (2014), *Accordo di Partenariato tra lo Stato Italiano e la Commissione Europea*, <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
- Fondo per lo sviluppo e la coesione (2016), *Il FSC nel periodo di programmazione 2014-2020* <http://www.programmazioneeconomica.gov.it/2017/05/12/fondo-per-lo-sviluppo-e-la-coesione-2/>
- 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>
- Pasqui G. (2016), Introduzione su *Sintesi del Rapporto sulle città 2016 – Le Agende urbane delle città italiane*; Urban@it – Centro nazionale di studi per le politiche urbane. http://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2016/11/Sintesi_del_Rapporto_2016-03.pdf
- 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.
- Stato italiano e Regioni italiane, *Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane e Programmi Operativi Regionali*. http://ec.europa.eu/regional_policy/it/atlas/programmes?search=1&keywords=&periodId=3&countryCode=IT®ionId=ALL&objectiveId=14&ObjectiveId=ALL
- 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 (2013a), *Reg. 1303/2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&from=IT>
- Unione Europea (2016), *Urban Agenda for the EU – Pact of Amsterdam* http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf
- Torselli C., Pira C. (2016), Città metropolitana: burocrazia, amministrazione e governo” in: Romeo Danielis (a cura di), *La città metropolitana: sfide, rischi e opportunità.*, Trieste, EUT Edizioni Università di Trieste.
- Torselli C., Pira C. (2017), Gli interventi dei POR FESR in ambito urbano: azioni occasionali o germi di una possibile Agenda urbana?, in AA. VV. (2017), Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU. "Cambiamenti. Responsabilità e strumenti per l'urbanistica al servizio del paese", Catania 16-18 giugno 2016, Planum Publisher, Roma Milano, pp. 1642-1649