

**A.A.A. CERCASI AGENDA URBANA NAZIONALE**

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

<sup>1</sup> IFEL, Istituto per la Finanza e l'Economia Locale, Dipartimento Studi Economia Territoriale, piazza S. Lorenzo in Lucina 26, 00186, Roma. E-mail: [giorgia.marinuzzi@fondazioneifel.it](mailto:giorgia.marinuzzi@fondazioneifel.it)

<sup>2</sup> IFEL, Istituto per la Finanza e l'Economia Locale, Dipartimento Studi Economia Territoriale, piazza S. Lorenzo in Lucina 26, 00186, Roma. E-mail: [walter.tortorella@fondazioneifel.it](mailto:walter.tortorella@fondazioneifel.it)

**Abstract:** Il ciclo di programmazione dei fondi strutturali europei 2014-2020 è ufficialmente avviato, tuttavia ci vorrà ancora del tempo per leggere dati significativi sull'attuazione e l'avanzamento dei programmi/progetti. Ciò che invece è possibile analizzare sin da ora, alla luce dell'approvazione di tutti i Programmi Operativi dell'Italia, sono le allocazioni finanziarie e la dimensione programmatica territoriale che caratterizza i PO. In questo scritto si riportano dunque i risultati dell'analisi dei singoli Programmi FESR e FSE, incentrata sulla ripartizione delle quote comunitarie tra le tipologie di territori bersaglio, previste dai Regolamenti dei Fondi UE, ed i meccanismi di erogazione territoriale. Le evidenze sembrano discostarsi ampiamente dall'impalcatura, studiata a tavolino sin dal 2011, che avrebbe dovuto incoronare le città ed i territori come i veri protagonisti dello sviluppo regionale attuabile nella cornice della programmazione comunitaria 14-20.

**(JEL: O18, R51, R58).**

**Parole chiave:** Fondi Strutturali Europei, autorità urbane, ITI, CLLD, assi di sviluppo urbano

## 1. Introduzione

Il tema della dimensione urbana è andato assumendo negli anni un ruolo crescente sino a trovare non solo una collocazione centrale nelle politiche dell'Unione (Energia e ambiente, Patto dei Sindaci, Smart cities, Ricerca e innovazione...) ma altresì nelle politiche di coesione messe in campo dai diversi Stati membri. Le città vengono reinterpretate come i principali motori dell'economia dell'Unione dalle quali si attende il contributo decisivo alla ripresa di competitività dell'Europa, ma sono anche i luoghi dove la crisi sta producendo il suo maggiore impatto in termini di disoccupazione, povertà ed esclusione sociale. L'agenda urbana europea ha dunque l'obiettivo di contribuire al dispiegamento di politiche per la crescita economica che si qualificano come intelligenti, sostenibili e inclusive. Pur lasciando agli Stati membri e ai rispettivi ordinamenti la specifica identificazione e definizione delle aree urbane (problema non da poco), l'agenda europea si fonda sul ruolo centrale delle città nell'attuazione della strategia Europa 2020 e considera essenziale al suo raggiungimento sia il potenziamento della dimensione urbana nelle politiche dell'Unione sia il convergere delle politiche nazionali dirette alle città attraverso il coordinamento intergovernativo. Fondamentale, quindi, che la strategia dell'Unione sia integrata attraverso una *governance* multilivello delle politiche urbane che coinvolga sia a livello comunitario, che nell'ambito dei singoli Stati membri, le autorità regionali e locali in tutte le fasi del ciclo di interventi.

Così, nel ciclo 2014-2020, l'enfasi posta sul nuovo ruolo delle città sembra avere sapore innovativo tanto per le nostrane riforme istituzionali che, in senso stretto, per la politica di coesione comunitaria. Non è un caso che per il nuovo periodo di programmazione dei fondi comunitari 2014-2020 la Commissione europea - con la proposta di riserva regolamentare del 5% delle risorse FESR per le aree urbane - abbia dato grande enfasi al ruolo delle città nella gestione diretta delle risorse. Purtroppo, però, questa soglia/obbligo potrebbe rivelarsi come un boomerang in assenza di una agenda urbana nazionale in grado di dettare la linea tra interventi ordinari e interventi straordinari. I comuni italiani, e le città in particolare, sono già in molti casi investiti di risorse superiori alla riserva suddetta. Oltre che redistribuire denaro converrebbe risolvere alcune criticità endogene ed esogene alla programmazione comunitaria che fanno sentire il loro peso nella efficacia delle politiche territoriali: i vincoli agli investimenti locali legati al Patto di stabilità e crescita e la complessità delle procedure amministrative in materia di appalti e di revisione urbanistica. Definire, quindi, una politica nazionale condivisa tra i diversi livelli di governo finalizzata a delineare quali città vorremmo tra dieci anni è una priorità paese che dovrebbe essere il frutto di un disegno strategico unitario, capace di aumentare il potenziale di sviluppo dell'Italia e non un gioco a somma zero in cui alla fine i target di spesa sono raggiunti ma l'efficacia delle politiche di coesione sui territori interessati appare sempre meno tangibile.

## 2 Le città nell'Accordo di Partenariato 2014-2020 dell'Italia

L'insieme delle Proposte sui Regolamenti per il ciclo di Fondi strutturali 2014-2020<sup>1</sup> testimonia il ruolo cardine delle aree urbane per la coesione e lo sviluppo dei territori dell'UE. Secondo queste Proposte, in fase di determinazione del "Contratto (o Accordo) di Partenariato" (artt. 13 e ss. della Proposta di Regolamento generale), gli Stati membri avrebbero dovuto organizzare, anche in relazione alla definizione dei Programmi Operativi, una fattiva attività di partenariato con le autorità locali e cittadine (e il partenariato economico e sociale) finalizzata a precisare i contenuti territoriali della strategia di intervento. Nello specifico, per l'attuazione delle politiche urbane, la Commissione aveva proposto (art. 99 della proposta di Regolamento generale e art. 7 della proposta di Regolamento FESR) che ciascuno Stato membro indicasse un numero ben preciso di città<sup>2</sup> in cui realizzare "azioni integrate per lo sviluppo urbano", attraverso lo strumento degli Investimenti Territoriali Integrati (ITI). La Commissione europea aveva disposto, inoltre, di una "riserva finanziaria" a favore delle azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile pari ad almeno il 5% delle risorse del FESR assegnate a livello nazionale<sup>3</sup>.

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

Sulla carta, quindi, le politiche urbane 2014-2020 sembrano impostate dalla Commissione europea in una logica di concentrazione di obiettivi, risorse ed interventi, da realizzarsi in un contesto di area vasta, con integrazione, per settori e per territori e con il riconoscimento di un ruolo attivo e centrale delle aree urbane.

Su queste basi, dopo un lungo processo di elaborazione e di dialogo tra il Governo italiano, le rappresentanze locali e la Commissione europea, il 29 ottobre 2014 viene adottato per l'Italia il testo dell'Accordo di Partenariato (AdP)<sup>4</sup>, a chiusura del negoziato formale. Tra le sfide territoriali delineate dall'Accordo viene

---

<sup>1</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, sul Fondo Sociale Europeo, sul Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, sul Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale e sul Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca compresi nel quadro strategico comune e Disposizioni generali sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, sul Fondo Sociale Europeo e sul Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, che abroga il Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (COM(2013) 246 finale). Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a disposizioni specifiche concernenti il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" e che abroga il Regolamento (CE) n. 1080/2006 (COM(2011) 614 definitivo). Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo Sociale Europeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio (COM(2011) 607 finale/2). Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo per lo Sviluppo e la Coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1084/2006 del Consiglio (COM(2011) 612 finale/2). Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale all'obiettivo di cooperazione territoriale europea (COM(2011) 611 finale/2).

<sup>2</sup> Nel corso del negoziato sulle proposte normative, questa specifica previsione è poi caduta a favore di una più tenue indicazione nell'Accordo di Partenariato dei criteri per la selezione (successiva) di una lista di città.

<sup>3</sup> Mentre, il Fondo Sociale Europeo (art. 12 della Proposta di regolamento sull'FSE), può promuovere le azioni di sviluppo urbano sostenibile di cui all'art. 7 del Reg. FESR, in una logica di integrazione dunque non solo degli interventi ma anche delle risorse finanziarie. Si evidenzerebbe in questo modo un ruolo cruciale giocato dalle città anche nei settori tematici di intervento tipici del FSE in una logica di integrazione con i problemi economici, ambientali e sociali che devono affrontare le città.

<sup>4</sup> L'Accordo di Partenariato (AdP) è il documento previsto dall'art. 14 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 con il quale ogni Stato membro definisce l'allocazione, le priorità e le modalità di impiego dei Fondi strutturali europei per il 2014-2020. Il documento rappresenta un punto essenziale per l'avvio del nuovo ciclo di programmazione ed è il risultato di

riconosciuta una centralità alla dimensione urbana quale «scala d'intervento»<sup>5</sup> ottimale per lo sviluppo regionale. Le aree urbane si caratterizzano infatti per la compresenza di elementi contrapposti: da un lato quote significative di residenti e di produzione, dall'altro squilibri socio-economici ed ambientali, ossia diseconomie di agglomerazione che si traducono in congestione, inquinamento, criminalità, esclusione sociale, difficoltà di accesso a servizi essenziali, ecc.. L'AdP dell'Italia puntualizza che le aree urbane del paese incarnano alla perfezione questo dualismo: sono luoghi di concentrazione di risorse e di *asset* cruciali, ma anche territori nei quali si esasperano criticità che minano lo sviluppo regionale. Viste le motivazioni suddette, che hanno determinato le basi per la scelta di considerare le città come una priorità strategica territoriale, i risultati da conseguire, riportati nell'Accordo, sono:

- «il rafforzamento del ruolo delle istituzioni di governo urbano come soggetti chiave delle strategie di investimento locali, del dialogo interdisciplinare e interistituzionale, così come della gestione dei servizi collettivi;
- la corretta declinazione territoriale degli strumenti progettuali per arrivare a risultati condivisi;
- la concretezza attuativa delle innovazioni tematiche previste dai Regolamenti per i Fondi strutturali europei (es. Inclusione sociale);
- una sintesi efficace ed effettiva tra gli investimenti aggiuntivi e le politiche ordinarie;
- esperienze concrete per favorire il percorso di avvio delle città metropolitane e della riforma del livello locale dell'amministrazione;
- la garanzia del coinvolgimento dei cittadini, della società civile e dei diversi livelli di governo competenti nella definizione e implementazione degli investimenti;
- la limitazione dell'occupazione di suolo, l'espansione urbana incontrollata e l'impermeabilizzazione dei terreni»<sup>6</sup>.

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

- «ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città;
- pratiche e progettazione per l'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati;
- rafforzamento della capacità delle città di potenziare segmenti locali pregiati di filiere produttive globali»<sup>7</sup>.

---

uno sforzo congiunto che ha visto l'impegno di rappresentanti istituzionali, economici e sociali. Nel periodo 2014-2020, l'Italia gestirà circa 50 Programmi Operativi nel quadro della politica di coesione dell'Unione europea. Tale proposta, come pure i programmi nazionali, è tuttora oggetto di trattative e dovrebbe essere confermata nel corso della prima metà del 2015. Nel periodo 2014-2020 l'Italia riceverà complessivamente circa 32,2 miliardi di euro (al valore attuale) provenienti dai Fondi della politica di coesione: 22,2 miliardi di euro sono destinati alle regioni meno sviluppate (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia); 1,3 miliardi di euro sono destinati alle regioni in transizione (Sardegna, Abruzzo e Molise); 7,6 miliardi di euro sono destinati alle regioni più sviluppate (Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Liguria, Veneto, Provincia Autonoma di Bolzano, Provincia Autonoma di Trento, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Umbria e Lazio); 1,1 miliardi di euro sono destinati alla Cooperazione Territoriale Europea; 567,5 milioni di euro sono destinati all'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile. Degli importi indicati, il FSE coprirà almeno 10,5 miliardi di euro.

<sup>5</sup> Accordo di Partenariato 2014-2020 dell'Italia adottato il 29 ottobre 2014.

<sup>6</sup> *Ib.*

Su tale approccio vale la pena sottolineare che oltre ai 3 *driver* tematici comuni, ne è previsto un quarto, impostato dalle singole regioni, che hanno la facoltà di definirlo anche a cavallo di più Obiettivi Tematici. Inoltre l'AdP sottolinea l'importanza di attuare interventi nell'ambito dei 4 *driver* senza limitarli al confine amministrativo delle città all'interno della quale essi vengono implementati, bensì è necessario dare priorità a progetti che producano impatti nelle aree che gravitano sul contesto urbano target. Al fine di dare concretezza ed applicazione alla strategia urbana così strutturata, l'Accordo individua due categorie di "Autorità Urbane rilevanti" in grado di rappresentare gli «ambiti urbani che maggiormente possono giocare un ruolo di rafforzamento della competitività e capacità di innovazione del paese»<sup>8</sup>: le città metropolitane e le città medie.

---

<sup>7</sup> Ib.

<sup>8</sup> Ib.

### 3 Le città metropolitane e le città medie

La prima categoria di Autorità Urbane è rappresentata dalle città metropolitane: 10 individuate con legge nazionale<sup>9</sup> (Roma Capitale, Bari, Bologna, Genova, Firenze, Milano, Napoli, Torino, Reggio Calabria e Venezia) e 4 individuate dalle regioni a statuto speciale dalla rispettiva normativa regionale (Cagliari, Catania, Messina e Palermo). Su tali ambiti territoriali specifici la strategia urbana si attua lungo due vie: da un lato all'interno di POR e PON seguendo gli Obiettivi Tematici direttamente connessi con i 3 *driver* di sviluppo, dall'altro attraverso uno specifico Programma Operativo Nazionale dedicato alle città metropolitane. Si tratta del PON "Città metropolitane" (PON Metro), con una dotazione di 893 milioni di euro che, oltre a porsi in modo complementare rispetto alla prima via, sembra caratterizzarsi per alcune sostanziali novità. Innanzitutto è un Programma plurifondo, ossia finanziato con risorse FESR e FSE, pari rispettivamente al 76% ed al 24% di quelle totali. Questo è un passo in avanti significativo se confrontato con l'impostazione della Priorità 8 del QSN 2007-2013, che aveva l'ambizione di incrementare la competitività dei sistemi urbani esclusivamente con risorse FESR. E in effetti, la programmazione monofondo adottata a norma dei Regolamenti per il 2007-2013 - che ha separato, moltiplicandole, le filiere attuative del FESR e del Fondo Sociale Europeo (FSE) - ha rappresentato un elemento di sicuro indebolimento dell'approccio integrato fiaccando gli effetti e le potenzialità della priorità Città ed i progetti integrati da essa generati.

In secondo luogo il nuovo PON eleva il ruolo delle città metropolitane nella gerarchia della *governance* dei Fondi: non solo beneficiari ma anche organismi intermedi. L'AdP specifica, infatti, che i comuni capoluogo delle 14 città metropolitane sono investiti di tale ruolo in qualità di "Autorità Urbana". Infine il PON si può concentrare esclusivamente sui primi 2 *driver* della strategia urbana: in pratica non può concorrere «direttamente alla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali o di mera riqualificazione urbana»<sup>10</sup>, né prevedere interventi di diffusione della banda ultra-larga e delle *smart grid*<sup>11</sup> (finanziabili attraverso POR o altre iniziative nazionali), ma deve sposare il paradigma delle *smart cities* nel senso di «ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città»<sup>12</sup> e quello dell'innovazione ed inclusione sociale.

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

Nel PON si riporta che tale scelta è stata motivata dalla volontà di privilegiare «il più ampio deficit e fabbisogno di intervento nelle regioni meno sviluppate», con la conseguenza che per tali aree gli importi a disposizione sono più elevati. A quest'ultime, ossia Bari, Napoli, Reggio Calabria, Catania, Messina e Palermo, spetta un'assegnazione media per città pari a 94 milioni di euro; al contrario per l'unica città

<sup>9</sup> L. 56/2014.

<sup>10</sup> Ib.

<sup>11</sup> Per *smart grid* si intende una rete intelligente che, oltre a trasmettere e distribuire energia elettrica dalle grandi centrali ai clienti finali, è in grado di accogliere flussi di energia bidirezionali, di comunicare scambiando informazioni sui flussi di energia e di gestire con efficienza i picchi di richiesta, evitando interruzioni di elettricità e riducendo il carico dove è necessario. Fonte: GSE-Italia.

<sup>12</sup> Accordo di Partenariato 2014-2020 dell'Italia adottato il 29 ottobre 2014.

localizzata in una regione “in transizione”, ossia Cagliari, e per quelle “più sviluppate” (Bologna, Roma Capitale, Genova, Milano, Torino, Firenze, Venezia), è previsto un finanziamento medio di 40 milioni di euro a città, dunque meno della metà delle risorse che ricadranno nelle città “meno sviluppate”.

Nonostante la differenza significativa tra le dotazioni finanziarie spettanti a ciascuna città, nel PON si percepisce chiaramente la consapevolezza secondo la quale le risorse stanziare «non possono essere in alcun modo considerate sufficienti a rispondere alle ampie sfide di sviluppo che caratterizzano territori così complessi»<sup>13</sup>. Tuttavia, per ottenere risultati apprezzabili, il PON traccia una via assolutamente condivisibile che è quella di una «strategia selettiva focalizzata su pochi risultati»<sup>14</sup>. Il Programma Operativo, dunque, sembra suggerire espressamente alle città metropolitane di delimitare il proprio campo d’azione e, per rafforzare tale input, prova a restringere le aree d’intervento all’interno delle quali le città possono predisporre progetti che abbiano ricadute sul territorio in termini di sviluppo.

Evidenziando che il PON si incrocia con 3 degli 11 Obiettivi Tematici (OT) individuati per il ciclo di programmazione 2014-2020, esso si articola nei seguenti 5 Assi Prioritari (Tabella 1): Agenda digitale metropolitana; Sostenibilità dei servizi pubblici e della mobilità urbana; Servizi per l’inclusione sociale; Infrastrutture per l’inclusione sociale; Assistenza tecnica.

**Tabella 1 Riparto delle risorse 2014-2020 destinate al PON Metro, per Asse Prioritario**

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

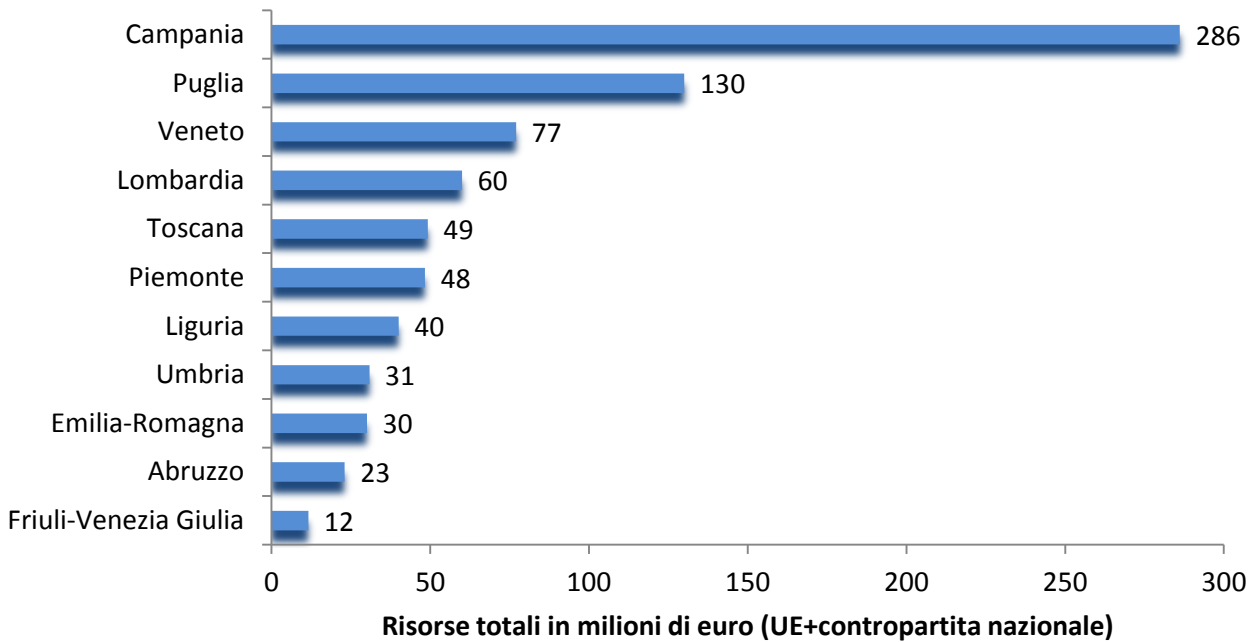
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati PON Metro approvato, 2016

Tale articolazione delimita i singoli campi di azione del PON in analisi e dei vari Programmi Nazionali e Regionali rispetto agli interventi dedicati alle città metropolitane nel ciclo 2014-2020. L’architettura della strategia dovrà, infatti, garantire una complementarità dei progetti attuati nei diversi Programmi Operativi.

Gli interventi destinati alle città metropolitane non si esauriranno infatti nel PON a loro dedicato, ma si devono estendere anche nei POR 2014-2020. Ed in effetti dall’analisi dei testi dei Programmi Operativi Regionali FESR approvati emerge che 11 Programmi su 21 hanno previsto un Asse dedicato allo sviluppo urbano, per il valore complessivo di 786 milioni di euro (Figura 1). È bene precisare che tale dotazione finanziaria non si esaurisce nelle città metropolitane, ma rappresenta l’esempio più palese della dimensione della strategia urbana all’interno dei POR.

<sup>13</sup> Ib.

<sup>14</sup> Ib.

**Figura 1 Gli Assi di sviluppo urbano previsti nei POR FESR 2014-2020**

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati PO italiani 2014-2020 approvati, 2016

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

La seconda tipologia di destinatari della strategia urbana 2014-2020 in Italia, sulla quale intervengono esclusivamente i POR, sono «le città medie e i poli urbani regionali, ovvero le aree urbane densamente popolate che costituiscono i poli di erogazione di servizi – essenziali e di rango elevato – per aree vaste significative (in primo luogo i comuni capoluogo di regione e provincia)»<sup>15</sup>. Anche in questo caso, come nel precedente, l'AdP ribadisce l'importanza dei sindaci dei comuni identificati come target, al fine di individuare gli uffici che svolgeranno il ruolo di "Autorità Urbana". Come facilmente prevedibile, la definizione piuttosto ampia e generica di città media ha posto alcune problematiche in merito alla perimetrazione delle aree da considerare ai fini dell'attuazione della strategia, tant'è che ogni regione ha seguito dei criteri propri. Ovvero, alla luce di una mancata condivisione del significato di città media

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



all'interno del nostro paese<sup>16</sup> (nonostante l'AdP avesse sposato la metodologia proposta da IFEL-Fondazione ANCI per l'individuazione di tali aree<sup>17</sup>), i confini entro i quali le amministrazioni regionali si sono mosse sono stati piuttosto elastici, quando non contingenti ad emergenze territoriali. Tuttavia, la grande novità, rispetto al ciclo precedente, sta proprio nell'identificazione, da parte delle regioni, delle aree destinatarie della strategia "chiamate nome per nome", con il fine ultimo di perimetrare sin da subito i confini degli interventi e le singole competenze dei comuni. Una scelta strategica che nei PO 14-20 si è tradotta nell'assegnazione del ruolo di autorità urbane a circa 200 città. Ad esempio nel POR FESR Toscana vengono identificate 14 Aree Urbane Funzionali (c.d. FUA), obiettivo della strategia urbana a scala regionale: Poggibonsi, Montecatini Terme, Santa Croce sull'Arno, Prato, Piombino, Massa, Cecina, Carrara, Pisa, Empoli, Pistoia, Livorno, Pontedera e Lucca. Analogamente il POR FESR Piemonte identifica come poli urbani i comuni di Alessandria, Asti, Biella, Cuneo, Novara, Verbania e Vercelli, ossia i capoluoghi di provincia al netto della città di Torino. Nel Programma FESR della Campania, in continuità con la scelta adottata per il ciclo 2007-2013, si ribadisce l'esistenza ed il ruolo delle 19 città medie della regione, target della strategia urbana del POR.

Quello che invece attualmente non si può dedurre dall'analisi dei PO è la quota di risorse che verrà assegnata a ogni singola area.

---

<sup>16</sup> "L'Italia delle città medie", disponibile al link seguente: <http://formazione.fondazioneifel.it/quaderni-dei-comuni/item/1501-l-italia-delle-citta-medie-iv-quaderno-della-collana-i-comuni-del-centro-documentazione-e-studi-anci-ifel>.

<sup>17</sup> Accordo di Partenariato 2014-2020 dell'Italia adottato il 29 ottobre 2014.

#### 4 La dimensione territoriale dei Programmi Operativi

Secondo i Regolamenti dei fondi strutturali<sup>18</sup>, tutti i Programmi Operativi 14-20 devono contenere, per ciascun asse, l'indicazione di come vengono allocate le risorse comunitarie per "tipo di territorio" e "meccanismo di erogazione territoriale". Informazioni preziose per perimetrare la dimensione programmatica territoriale che caratterizza i PO, almeno per la porzione di finanziamenti europei, pari a 31,2 miliardi di euro sui complessivi 51 miliardi<sup>19</sup> a disposizione dei Programmi Operativi italiani che poggiano sul FESR e FSE 2014-2020 (Tabella 2).

**Tabella 2 Risorse dei Fondi Strutturali 2014-2020 (milioni di euro)**

	Milioni di euro	% sul totale
Sostegno dell'UE	31.219	60,8%
Contropartita nazionale	20.088	39,2%
<b>Totale</b>	<b>51.307</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati PO 2014-2020 approvati, 2016

Nel primo caso i finanziamenti si potevano catalogare nelle seguenti tipologie di target:

1. Grandi aree urbane
2. Piccole aree urbane
3. Aree rurali
4. Macro area di cooperazione regionale
5. Cooperazione tra aree di programmi nazionali o regionali nel contesto nazionale
6. Cooperazione transnazionale FSE
7. Non pertinente

Dalla Figura 2 emerge come, a livello complessivo, per oltre la metà dei 31 miliardi di euro di sostegno UE non vi è stata l'intenzione di destinare risorse a specifiche tipologie di territori da parte dei PO 2014-2020. Al contrario, in fase programmatoria, le aree urbane grandi<sup>20</sup> e quelle piccole<sup>21</sup> sono destinatarie rispettivamente del 27% e del 15% delle risorse. Alle aree rurali è indirizzato il 5% del sostegno finanziario europeo. In sintesi poco meno della metà delle risorse cadrà in territori ben definiti ed individuati, con le città che diventano di fatto potenziali *driver* di sviluppo; così come più volte ribadito in sede comunitaria ma senza che l'Italia nel corso di questi anni si sia mai dotata di una Agenda urbana nazionale. Poco più della metà, invece, sembra al momento libera da vincoli territoriali e più concentrata su politiche pubbliche trasversali. Tali proporzioni si modificano in base alle categorie di regioni prese in considerazione. In quelle "meno sviluppate" ad esempio si registra una chiara volontà di perimetrare il bersaglio territoriale degli interventi,

<sup>18</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0215>

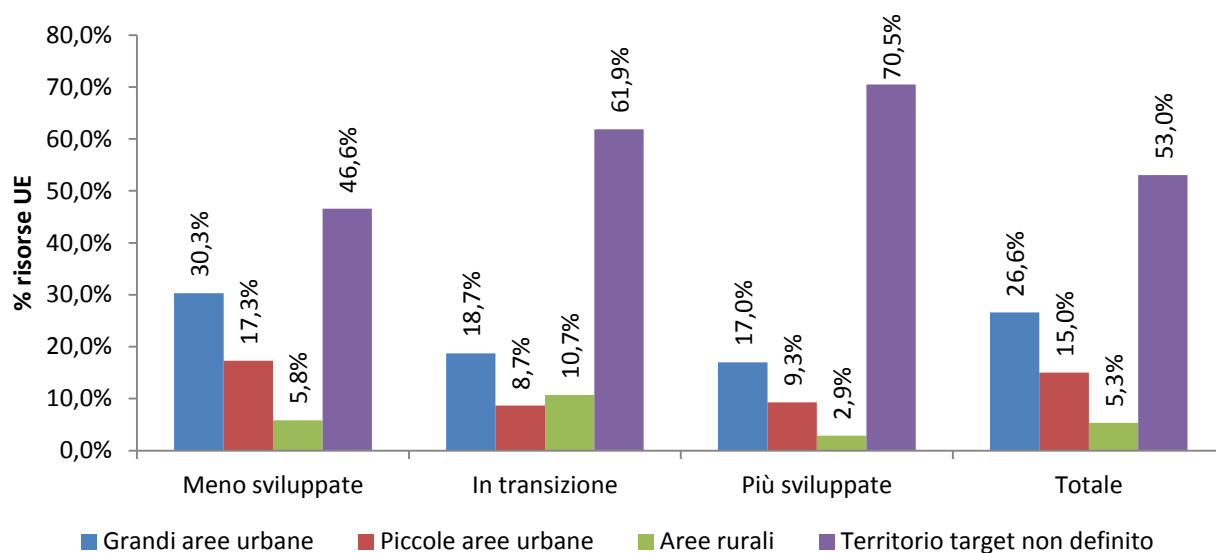
<sup>19</sup> Rispetto al PON Iniziativa Occupazione Giovani, che poggia su una dotazione complessiva di 1.513.363.329 euro, è stata esclusa dall'analisi la quota ascrivibile all'allocazione specifica YEI - Youth Employment Initiative, del valore di 567.511.248 euro, mentre è stata considerata la restante quota di risorse riferita al FSE.

<sup>20</sup> Con più di 50.000 abitanti, dette anche dai Regolamenti UE "densamente popolate".

<sup>21</sup> Tra 5.000 e 50.000 abitanti, dette anche dai Regolamenti UE "mediamente popolate".

convogliando quasi un terzo delle risorse UE (30,3%) nelle aree densamente popolate, il 17% nelle aree mediamente popolate e circa il 6% in quelle rurali. All'opposto, le regioni "più sviluppate" preferiscono non legare il 70% delle risorse europee a specifiche categorie di territorio, optando invece di destinare il 17% dei finanziamenti alle grandi aree urbane, il 9,3% a quelle piccole e meno del 3% alle zone rurali. Una strategia ancora diversa si rileva per i PO delle regioni "in transizione", che si caratterizzano per la scelta di convogliare quasi l'11% delle quote UE sulle aree di campagna, un dato doppio rispetto alla media di tutti i Programmi. Che tutto ciò coincida con una strategia di *policy* delle singole regioni è auspicabile, che vi sia stata un'azione coordinata con una strategia nazionale non sembra, al momento, rilevarsi né nei fatti né nel risultato finale.

**Figura 2 Risorse UE dei Fondi Strutturali 2014-2020 (valori %), per i principali territori target e categoria di regioni**



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati PO 2014-2020 approvati, 2016

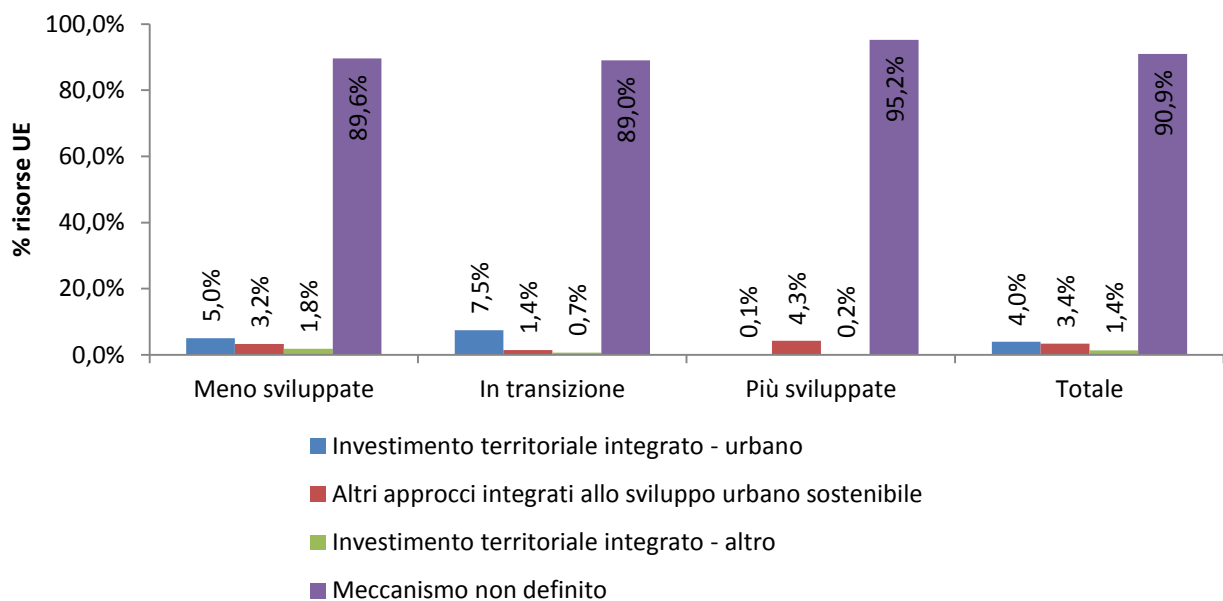
Per quanto concerne invece i meccanismi di erogazione territoriale delle risorse, le opzioni a disposizione per le AdG erano le seguenti:

1. Investimento territoriale integrato – urbano
2. Altri approcci integrati allo sviluppo urbano sostenibile
3. Investimento territoriale integrato - altro
4. Altri approcci integrati allo sviluppo rurale sostenibile
5. Altri approcci integrati allo sviluppo urbano/rurale sostenibile
6. Iniziative di sviluppo locale realizzate dalla collettività (CLLD)
7. Non pertinente

In questo caso si evidenzia, per quasi tutti i PO, la scelta di non prevedere strumenti specifici di attuazione (Figura 3): il 91% delle risorse non viene infatti ancorato a meccanismi predefiniti. Così dopo anni di

discussione in merito all'invito da parte della Commissione al ricorso ad una nuova modalità di assegnazione finalizzata ad accorpare fondi di diversi assi prioritari di uno o più Programmi Operativi per interventi pluridimensionali o tra più settori, l'ITI per l'appunto, i soggetti programmatori sembrano abbiano accolto l'invito in maniera tiepida, forse perché memori delle criticità già affrontate in materia di programmazione integrata nel precedente ciclo 2007-2013. Nello specifico infatti, si sbilanciano leggermente le regioni "meno sviluppate" ed "in transizione", che programmano di ricorrere ad investimenti territoriali integrati per circa il 10% degli importi provenienti dall'Europa, un dato doppio rispetto al 4,6% delle regioni "più sviluppate".

**Figura 3 Risorse UE dei Fondi Strutturali 2014-2020 (valori %), per i principali meccanismi di erogazione territoriale e categoria di regioni**



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati PO 2014-2020 approvati, 2016

## 5 Conclusioni

I numeri esposti relativi alla dimensione urbana nelle politiche di coesione sembrano sottendere che la vera novità per le aree urbane nel nuovo ciclo di programmazione sia soprattutto politica e di metodo e non certo tematica o economica-finanziaria. Inserendo, infatti, nell'Accordo di Partenariato 2014-2020 un Programma Operativo Nazionale destinato alle città metropolitane<sup>22</sup> il Governo ha inteso, ancora una volta, riconoscere queste ultime come istituzioni fondamentali per la ripresa del paese. Dopo oltre un ventennio di programmazione regionale viene affidato alle città l'attuazione piena del principio di sussidiarietà, anche in fase di programmazione degli interventi oltre che di esecuzione degli stessi. Questo passaggio non è di poco conto poiché, sebbene fortemente limitato nell'ammontare delle risorse impegnate, introduce un elemento di novità funzionale nella gerarchia di scala dei fondi strutturali che potrebbe segnare la strada per il futuro della politica di coesione e sovvertire alquanto la filosofia alla base della liturgia comunitaria dei fondi indiretti. Ovvero con l'individuazione delle città metropolitane quali Autorità Urbane che costituiranno nelle amministrazioni comunali organismi intermedi se ne determina chiaramente la responsabilità attuativa; si creano dei potenziali nuovi "serbatoi di impegno" capaci di accelerare la spesa negli anni avvenire; si riconosce la supremazia del progetto sul programma a cui viene demandato il ruolo di contenitore piuttosto che di contenuto.

La leggera impalcatura programmatica, molto ben narrata e che vede nella coprogettazione il suo mantra, nasconde, in effetti, diversi elementi di criticità. Non va sottovalutato, infatti, che il PON Metro nasce senza che l'Italia si sia mai data un'agenda nazionale per le aree urbane e che la dimensione territoriale programmatica dei Programmi Operativi sembra essere il risultato di un forte scetticismo rispetto ai *desiderata* della Commissione europea sia sul fronte dei territori target, sia sul versante dei meccanismi di erogazione territoriale delle risorse.

In questo modo si arriva al paradosso che oggi l'Accordo di Partenariato fa riferimento ad una fantomatica agenda urbana nazionale che di fatto non è mai stata scritta tantomeno varata da nessun Governo. Al contrario l'agenda urbana nazionale rischia di palesarsi nel tempo come sommatoria di "enne" programmi/progetti privi di una reale strategia politica di indirizzo capace di far superare la sovrapposizione-contrapposizione tra politiche ordinarie e politiche aggiuntive, priorità nazionali ed istanze locali.

---

<sup>22</sup> Di fatto a livello nazionale è stata prima la riforma del Titolo V della Costituzione e poi la Legge Delrio a dare la spinta per istituzionalizzare la città metropolitana e farla assurgere al rango di *policy* nell'agenda nazionale.

**Bibliografia**

Allulli M., Tortorella W. (2013), *Cities in search of Policy. The urban issue in the Italian National Political Agenda*, in “Métropoles”, n. 12.

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

D’Albergo E. (2011), *Le città nell'agenda politica nazionale. Una comparazione nell'Europa occidentale*, Milano, Angeli.

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

Grazi L. (2012), *Le città e l’Unione europea – La dimensione urbana tra percorsi storici e dinamiche di europeizzazione*, il Mulino.

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

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

Tortorella W. (a cura di) (2011, 2012, 2013, 2014, 2015), *La dimensione territoriale nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013. Stato d’attuazione e ruolo dei Comuni*. IFEL Fondazione ANCI.

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

Viesti G., Prota F. (2007), *Le nuove politiche regionali dell’Unione Europea*, il Mulino, Bologna.

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