

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 2/2016
ISSN 2465-2059

**I Fondi strutturali per le città italiane:
le programmazioni 2007-2013 e 2014-2020
a confronto¹**

Giorgia Marinuzzi

Walter Tortorella

¹Benché lo scritto sia il frutto di lavoro congiunto, nella stesura finale il paragrafo 1 può essere ascritto a Giorgia Marinuzzi e il paragrafo 2 a Walter Tortorella.

Urban@it Background Papers

Rapporto sulle città 2016
LE AGENDE URBANE DELLE CITTÀ ITALIANE
ottobre 2016

Giorgia Marinuzzi

Walter Tortorella

2

IFEL-Fondazione ANCI, Dipartimento Studi Economia Territoriale
giorgia.marinuzzi@fondazioneifel.it
walter.tortorella@fondazioneifel.it

Abstract

Il presente *paper* intende confrontare le modalità di coinvolgimento delle aree urbane italiane nella gestione e nella spesa dei fondi strutturali europei del settennio 2007-2013 e 2014-2020. Si passa infatti dall'individuazione di una priorità strategica destinata alle città e dal protagonismo dei comuni nell'attuazione di specifiche risorse (Fesr), alla creazione di un Programma Operativo per le sole città metropolitane ed al riconoscimento di vere e proprie "autorità urbane", legittimate a programmare i singoli progetti in assenza di un'agenda urbana nazionale.

This paper aims to compare the terms of involvement of Italian urban areas in the management and spending of EU structural funds for the 2007-2013 and 2014-2020 programming cycles.

It moves from the identification of a strategic priority for cities and from the leading role of the municipalities as beneficiaries of specific resources (ERDF), to the creation of the Operational Programme on Metropolitan Cities and the recognition of "urban authorities", entitled to plan projects without a national urban agenda.

Parole chiave/Keywords

Fondi strutturali europei, Priorità 8, Autorità urbane, Sviluppo urbano, Pon Metro /
European structural and investment funds, Priority 8, Urban authorities, Urban development, National Operational Programme on Metropolitan Cities

La programmazione 2007-2013

3

Il periodo di programmazione 2007-2013 ha visto l'introduzione del *mainstreaming* della dimensione urbana nella politica di coesione, nell'ottica di implementare un approccio integrato in grado di superare i limiti della settorialità e frammentazione delle principali questioni urbane. A livello europeo, il risultato è stato che circa la metà dei Programmi operativi ha optato per un approccio verticale allo sviluppo urbano attraverso la previsione di Priorità dedicate. E in effetti anche l'Italia, nel proprio Quadro strategico nazionale per il 2007-2013, ha previsto dieci Priorità strategiche, una delle quali, la Priorità 8, è stata espressamente consacrata alla «Competitività ed attrattività delle città e dei sistemi urbani», con gli obiettivi di diffondere servizi attraverso la realizzazione di nuove opere ed opere di restauro, recupero e valorizzazione di fabbricati esistenti; di migliorare la qualità della vita attraverso la lotta ai disagi derivati dalla congestione e dalle marginalità; di efficientare le reti materiali e immateriali.

Tale Priorità, alimentata esclusivamente dal Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr), presenta, al 31 dicembre 2015², uno degli stati di avanzamento più contenuti rispetto alle altre Priorità del Fondo (Tab. 1): degli oltre 4,3 miliardi di euro di costi rendicontabili associati a 5.560 progetti, solo il 60,3% risulta pagato al termine del 2015, rispetto al 68,5% di avanzamento totale rendicontabile dei progetti Fesr. Un dato che testimonia una *performance* tutt'altro che lusinghiera riguardo gli interventi mirati alla competitività dei centri urbani e la cui responsabilità può essere tranquillamente ripartita tra tutti i soggetti coinvolti nella filiera della programmazione ed attuazione della Priorità 8.

²Elaborazioni dell'autore su dati OpenCoesione, il portale istituzionale costruito in una logica ispirata agli *open data* «sull'attuazione degli investimenti programmati nel ciclo 2007-2013 da Regioni e amministrazioni centrali dello Stato con le risorse per la coesione».

Tab. 1. *Lo stato di attuazione dei progetti Fesr 2007-2013 al 31.12.2015, per Priorità.*

	Priorità	N. progetti	Costo rendicontabile UE (euro) (a)	Pagamento rendicontabile UE (euro) (b)	Avanzamento rendicontabile (b/a)
1	Risorse umane	32.804	1.520.796.06 3	640.289.616	42,1%
2	Ricerca e innovazione	25.962	6.918.592.80 1	4.762.674.080	68,8%
3	Energia e ambiente	13.310	7.414.319.91 9	4.740.032.180	63,9%
4	Inclusione sociale	2.993	1.665.699.91 2	1.238.148.729	74,3%
5	Risorse naturali e culturali	8.598	4.070.941.25 7	2.828.467.473	69,5%
6	Mobilità	1.442	8.120.160.13 9	5.613.598.489	69,1%
7	Sistemi produttivi e occupazione	22.347	6.704.826.04 3	5.337.206.285	79,6%
8	Città	5.560	4.366.053.00 9	2.630.844.654	60,3%
9	Internazionalizzazione	214	57.380.530	35.447.427	61,8%
10	Capacità istituzionali	3.199	1.220.314.63 4	971.924.254	79,6%
Totale		116.429	42.059.084.307	28.798.633.187	68,5%

Fonte: elaborazione dell'autore su dati OpenCoesione 2016

L'impatto dei fondi strutturali 2007-2013 sulle aree urbane ovviamente non si esaurisce all'interno della Priorità 8, sia a causa di caratteristiche intrinseche alle Priorità strategiche, sia per la natura di specifici soggetti beneficiari degli interventi.

La prima argomentazione poggia sulla caratteristica di complementarità, in termini di obiettivi e risultati, delle diverse Priorità del Qsn. Uno degli esempi più facilmente rappresentativi si sostanzia nella Priorità 6 dedicata alle *Reti e collegamenti per la mobilità*. I progetti ad essa ascrivibili in ambito Fesr hanno un impatto certo sui sistemi urbani: basti pensare che tra tali operazioni rientra il grande progetto di completamento della "Linea 1" della metropolitana di Napoli, al quale è associato un costo ammesso di oltre mezzo miliardo di euro, nonché l'intervento "Sistema Tram" della città di Palermo, con un costo di circa 140 milioni di euro³.

La seconda argomentazione si fonda, invece, sulla dimensione territoriale della politica di coesione, ossia sul ruolo assunto dai comuni nell'attuazione diretta dei fondi

³ Elaborazioni dell'autore su dati OpenCoesione al 31.12.2015.

strutturali 2007-2013: un ruolo centrale, soprattutto all'interno del Fesr, ma allo stesso tempo trasversale per l'eterogeneità dei campi di azione in cui le città operano.

Nel Fesr un quarto dei costi rendicontabili (25,7%), pari a oltre 10,8 miliardi di euro, è in capo alle amministrazioni comunali, mentre nel Fondo sociale europeo (Fse) i comuni beneficiano di interventi che cubano solo il 2,6% dei costi dell'intero Fondo, per un valore di quasi 363 milioni di euro. Circa 11 miliardi e mezzo di euro su 42 nel Fesr, seppure a regia regionale, significa che i comuni sono il secondo soggetto attuatore, dopo gli operatori privati, in termini di costi rendicontabili gestiti. Come prima accennato tale ruolo è inoltre trasversale: i 10,8 miliardi di euro di cui beneficiano i comuni si spalmano sulle diverse Priorità del Qsn, senza dunque concentrarsi esclusivamente sulla Priorità 8, che di fatto assorbe solo il 31% delle risorse in capo ai comuni.

I comuni infatti, piuttosto che specificatamente le città, sono beneficiari di una serie di interventi che sarebbero in grado di determinare il potenziale di sviluppo di un'area urbana, a prescindere dalle risorse esplicitamente dedicate alla competitività di tali sistemi territoriali nella Priorità 8.

I soli investimenti indirizzati verso le città all'interno di Assi di Por Fesr 2007-2013 dedicati allo sviluppo urbano cubano, infatti, complessivamente oltre 5,1 miliardi di euro (Tab. 2); una cifra ben più elevata rispetto agli oltre 4,3 miliardi della Priorità 8.

Tab. 2. Le risorse dei Por Fesr 2007-2013 ascrivibili ad assi dedicati allo sviluppo urbano e alla Priorità 8 al 31.12.2015, per Programma Operativo.

POR FESR 2007-2013	Asse dedicato allo sviluppo urbano		Costo rendicontabile UE (euro) della Priorità 8
	Denominazione	Costo rendicontabile UE (euro)	
Piemonte			188.649.642
Valle d'Aosta			
Lombardia			
P.A. Trento			
P.A. Bolzano			
Veneto			
Friuli-Venezia Giulia			
Liguria	Sviluppo urbano	169.614.087	116.952.059
Emilia-Romagna			
Toscana			142.038.202
Umbria	Accessibilità e aree urbane	57.043.280	57.043.280
Marche			
Lazio	Sviluppo urbano e locale	110.497.179	111.877.179
Abruzzo			19.459.017
Molise			198.623
Sardegna	Sviluppo urbano	376.484.404	375.899.404
Campania	Sviluppo urbano e qualità della vita	2.649.369.497	2.010.553.841
Puglia	Competitività e attrattività città e sistemi urbani	197.353.593	709.096.612
Basilicata	Sistemi urbani	14.686.519	14.686.519
Calabria	Città, aree urbane e sistemi territoriali	618.624.331	471.255.451
Sicilia	Sviluppo urbano sostenibile	933.040.112	148.343.179
Totale		5.126.713.002	4.366.053.009

Fonte: Elaborazione dell'autore su dati OpenCoesione 2016.

Un'ultima riflessione in merito al ruolo che stanno ancora⁴ giocando le città all'interno del Fesr 2007-2013 riguarda il sistema di *governance* dei fondi. I comuni, e quindi le città, rappresentano nella stragrande maggioranza dei casi soggetti beneficiari/attuatori dei fondi, ovvero non programmatori. Ebbene ci sono due eccezioni particolarmente significative. Il Por Campania ed il Por Umbria, infatti,

⁴ Le rendicontazioni sono ammesse fino al 31.03.2017.

sono i due unici Programmi operativi ad aver attribuito un ruolo programmatico a città/comuni, introducendo ed anticipando un elemento innovativo di *governance* che, nel ciclo 2014-2020, è centrale per l'attuazione della strategia urbana europea. In Campania 19 comuni risultano organismi intermedi in relazione a progetti ascrivibili all'Obiettivo Operativo regionale 6.1 "Città medie" del Por Fesr 2007-2013. L'Amministrazione regionale campana, nell'ottica di intervenire sui contesti urbani caratterizzati da grande pressione demografica e disagio socio-economico ed abitativo, ha avviato, infatti, il Programma Più Europa. Allo stesso modo in Umbria 15 comuni risultano programmatori di progetti rientranti nell'Asse Fesr 07-13 "Accessibilità e aree urbane".

La programmazione 2014-2020

L'Accordo di Partenariato (AdP) dell'Italia per l'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020, adottato il 29 ottobre 2014, riconosce una centralità alla dimensione urbana quale «scala d'intervento»⁵ ottimale per lo sviluppo regionale e definisce l'ossatura della strategia urbana comune, da applicare nel Paese nella definizione dei Programmi operativi 2014-2020, attraverso 3 *driver* di sviluppo:

- «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»⁶.

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»⁷: le città metropolitane e le città medie.

⁵ Governo Italiano, Accordo di Partenariato 2014-2020, ottobre 2014.

⁶ *Ib.*

⁷ *Ib.*

Sulle prime⁸ la strategia urbana si attua 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, il Pon "Città metropolitane" (Pon Metro). Il Programma, con una dotazione di 893 milioni di euro⁹, oltre a porsi in modo complementare rispetto alla prima via, sembra caratterizzarsi per alcune sostanziali novità. Innanzitutto è 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.

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.

Infine il Pon si può concentrare esclusivamente sui primi 2 *driver* della strategia urbana, sposando il paradigma delle *smart cities* e quello dell'innovazione ed inclusione sociale, garantendo complementarità con i progetti destinati alle città metropolitane attuati nei diversi Programmi operativi. 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), che non si limita alle città metropolitane, ma che rappresenta l'esempio più palese della dimensione della strategia urbana all'interno dei Por.

Viceversa, gli interventi nei Por destinati alle città metropolitane non si limitano agli Assi esplicitamente votati allo sviluppo urbano.

⁸Le città metropolitane sono individuate con la legge nazionale 56/2014 (Roma Capitale, Bari, Bologna, Genova, Firenze, Milano, Napoli, Torino, Reggio Calabria e Venezia) e, per le regioni a statuto speciale, dalla rispettiva normativa regionale (Cagliari, Catania, Messina e Palermo).

⁹Il 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": a 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 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".

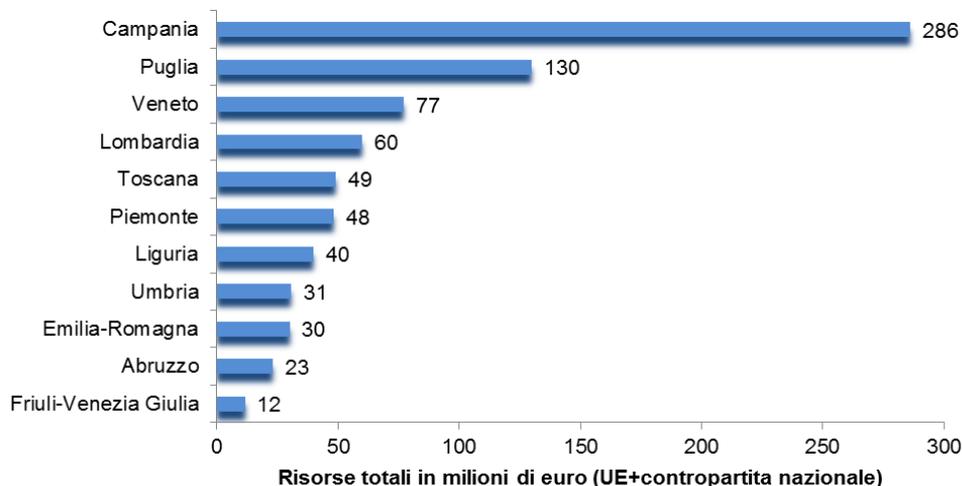


Fig. 1. Gli Assi di sviluppo urbano previsti nei POR FESR 2014-2020
Fonte: Elaborazione dell'autore su dati dei PO italiani 2014-2020 approvati, 2016).

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)»¹⁰.

Alla luce di una mancata condivisione del significato di città media all'interno del nostro Paese (nonostante l'AdP avesse sposato la metodologia proposta da Ifel-Fondazione Anci per l'individuazione di tali aree), 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, tra le quali si confermano le 19 città medie del Por Fesr Campania 07-13.

In conclusione, la vera novità per le aree urbane nel nuovo ciclo di programmazione è soprattutto politica e di metodo e non certo tematica o economico-finanziaria. Ad esempio con il Pon Metro, dopo oltre un ventennio di

¹⁰ Governo Italiano, Accordo di Partenariato 2014-2020, ottobre 2014.

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, senza però che l'Italia si sia mai data un'agenda nazionale per le aree urbane e senza un'agenda urbana europea (istituita solo successivamente, ossia il 30 maggio 2016, con il "Patto di Amsterdam").

Inoltre la dimensione territoriale programmatica dei PO¹¹ sembra essere il risultato di un forte scetticismo rispetto ai *desiderata* della Commissione europea sia sul fronte dei territori target (per il 53% delle assegnazioni comunitarie non è previsto, in fase programmatica, un territorio target), sia sul versante dei meccanismi di erogazione territoriale delle risorse (non sono previsti strumenti specifici di attuazione per il 91% dei finanziamenti Ue).

In questo modo si arriva al paradosso che oggi l'AdP fa riferimento ad una fantomatica agenda urbana nazionale che non è mai stata scritta, e che 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.

BIBLIOGRAFIA

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*. Milano, Franco Angeli.

D'Albergo, E.

2011 *Le città nell'agenda politica nazionale. Una comparazione nell'Europa occidentale*. Milano, Franco Angeli.

Governo Italiano

2014 *Accordo di Partenariato 2014-2020*. [online]

<http://www.agenziacoesione.gov.it/it/AccordoPartenariato/>

¹¹ Elaborazione dell'autore su dati dei PO italiani 2014-2020 approvati, 2016.

Grazi, L. (a cura di)

2012 *Le città e l'Unione europea. La dimensione urbana tra percorsi storici e dinamiche di europeizzazione*. Bologna, 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.

European Commission, sezione Regional Policy

Programmi Operativi 2014-2020 italiani adottati dalla Commissione europea. [online]
http://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes?search=1&keywords=&periodId=3&countryCode=IT®ionId=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*. Roma, IFEL, Fondazione ANCI

Tortorella, W.

2015 *Politica di coesione e questione urbana*. Roma, Carocci Editore.

Viesti, G.; Prota, F.

2007 *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*. Bologna, Il Mulino.

Vitali, W. (a cura di)

2014 *Un'agenda per le città. Nuove visioni per lo sviluppo urbano*. Bologna, Il Mulino.