

 POLITECNICO DI MILANO



## Le agende urbane locali e i piani operativi regionali

Gabriele Pasqui e Paola Briata

**DAS<sub>t</sub>U**

Dipartimento Architettura e Studi Urbani

Condividere una riflessione sul possibile **ruolo della programmazione dei Fondi Strutturali 2014-2020** nella costruzione dell'agenda urbana nazionale e delle agende urbane locali

Restituire una prima ricognizione sull'**approccio** e sulle **operazioni in atto** nella costruzione della programmazione sui temi urbani **con riferimento al PON Metro e ad alcuni POR Fesr**

Identificare **temi e questioni per il gruppo di lavoro** di URBAN@IT che continuerà a riflettere su questi temi nei prossimi mesi

Le riflessioni proposte prendono le mosse dalla lettura della **documentazione disponibile** e dalla **realizzazione di alcune interviste** ad esperti che hanno partecipato ai processi di costruzione dei documenti di programmazione

L'attenzione si è concentrata sul **PON Metro** in ragione della natura sperimentale del programma e su **alcuni POR Fesr** che presentavano caratteristiche interessanti

L'analisi è **limitata ai POR Fesr di alcune Regioni** (e non si estende ai POR Fse) per ragioni di tempo e di documentazione disponibile

La prospettiva a partire dalla quale sono stati osservati gli strumenti di programmazione, in larga parte ancora in fase di revisione, è quella della **oggettiva difficoltà di integrazione tra le politiche urbane locali e nazionali e i progetti e azioni previste dai fondi strutturali**

Nel precedente ciclo di programmazione i temi urbani **non hanno rappresentato**, se non in casi molto limitati, **un tassello cruciale della strategia di sviluppo** messa in campo dalla programmazione comunitaria

La **nuova programmazione sembra assumere la questione urbana come uno degli snodi centrali**: si tratta di verificare **se e in che modo** strumenti di programmazione, progettazione e attuazione siano in grado di dare corpo, risorse e prospettive a questa centralità

Il **Programma operativo nazionale Città metropolitane 2014-2020 (PON METRO)**, in linea con gli obiettivi e le strategie della costituenda **Agenda urbana europea**, identifica le aree urbane come **territori chiave** per cogliere le sfide di crescita intelligente, inclusiva e sostenibile proprie della **Strategia Europa 2020**

Si tratta di un **programma plurifondo** (che attinge a risorse Fesr e Fse)

Le priorità del programma sono state definite attraverso un percorso di **co-progettazione** con le **14 Città metropolitane identificate con legge nazionale o dalle Regioni a statuto speciale**

Il modello di sviluppo territoriale europeo è caratterizzato dalla **concentrazione nelle città** di quote significative della popolazione e della creazione del valore aggiunto

La fase più recente, in linea con la strategia Europa 2020, **attribuisce alle politiche urbane ulteriori compiti rispetto a quelli già praticati nei precedenti cicli di programmazione:**

- ✓ il contrasto agli **effetti sociali della crisi economica**
- ✓ esplorare con maggiore efficacia il tema del **cambiamento climatico**
- ✓ accompagnare i processi di **riforma e riorganizzazione istituzionale che si stanno compiendo negli Stati membri**

I programmi propongono **un rinnovamento delle politiche *place-based*, attraverso un rafforzamento dell'approccio integrato in settori di intervento trasversali quali il capitale umano, l'innovazione sociale, l'innovazione tecnologica, le politiche energetiche**

In Italia, le tematiche e gli indirizzi che connotano la nuova Agenda urbana europea si declinano in relazione alla presenza di alcuni elementi caratterizzanti il **modello di sviluppo territoriale del paese**:

- ✓ il **carattere policentrico** storicamente consolidato del territorio nazionale
- ✓ la **presenza di divari regionali significativi**, a partire dallo scarto nelle dinamiche di sviluppo che permane tra le regioni del meridione e quelle del centro-nord

Le dotazioni finanziarie indicative del PON Metro per ciascuna città sono così articolate:

- ✓ **35-40 milioni di euro per le città del Centro-Nord e della Sardegna**
- ✓ **80-100 milioni di euro per il Mezzogiorno**

In base al **ridisegno istituzionale** avviato a livello nazionale, il **rilancio della dimensione metropolitana** rappresenta nel PON Metro un nodo centrale per conseguire gli obiettivi di Europa 2020

Le **Città metropolitane** sono entità amministrative in fase di costituzione e il PON METRO **specifica di non prefiggersi** “di anticipare assetti istituzionali ed amministrativi che si assesteranno nei prossimi anni, né di costituire il riferimento programmatico e finanziario delle aree vaste che verranno a definirsi”



## Il PON Metro

- ✓ **identifica due “pilastri”** attorno ai quali promuovere la creazione di politiche di sviluppo per le città
- ✓ **non interviene in merito al terzo driver dell’Agenda urbana** “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 non giustificerebbe il **ricorso alla filiera decisionale** adottata per il PON METRO

## **Pilastro 1** *Territoriale e organizzativo*

I Comuni capoluogo delle **14 Città metropolitane** sono **territori target prioritari** a cui dedicare uno specifico Programma operativo nazionale addizionale rispetto alle altre filiere di programmazione settoriali e regionali

- ✓ 10 Città metropolitane individuate con legge nazionale (Bari, Bologna, Genova, Firenze, Milano, Napoli, Reggio Calabria, Roma, Torino e Venezia)
- ✓ 4 Città metropolitane individuate dalle Regioni a statuto speciale (Cagliari, Catania, Messina, Palermo)

## **Pilastro 2** *Contenuto*

### **Driver progettuale 1 – SMART City**

Applicazione del paradigma “Smart city” per il ridisegno e la modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città

### **Driver progettuale 2 – Social innovation**

Promozione di pratiche e progetti di inclusione sociale per i segmenti di popolazione ed i quartieri che presentano maggiori condizioni di disagio

## Asse 1

*Agenda digitale metropolitana*

### SMART

Sfrutta le opportunità rese disponibili dall'innovazione tecnologica (informatica e telecomunicazioni) per migliorare l'accesso di cittadini e imprese ai servizi erogati dalle Amministrazioni locali attraverso canali digitali e soluzioni tecnologiche innovative proprie del paradigma Smart city, realizzando azioni integrate di open data e digitalizzazione delle procedure amministrative  
**(Ob. tematico 2 – Agenda Digitale, FESR)**

## Asse 2

*Sostenibilità dei servizi e della mobilità urbana*

Si rivolge alla riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle infrastrutture pubbliche destinate a funzioni di governo locale e all'erogazione di servizi di prossimità e di illuminazione pubblica e ad incrementare il ricorso alla mobilità sostenibile in ambito urbano e metropolitano  
**(Ob. tematico 4 – Energia sostenibile a qualità della vita, FESR)**

## Asse 3

*Servizi per l'inclusione sociale*

### SOCIAL

Mira a contrastare le forme di disagio, marginalità ed esclusione sociale attraverso una combinazione di interventi immateriali e politiche indirizzate prioritariamente a qualificare la condizione abitativa nei quartieri e nelle comunità più svantaggiate e a favorire l'integrazione e l'accesso ai servizi dei gruppi sociali più deboli  
**(Ob. tematico 9 – Inclusione sociale e lotta alla povertà, FSE)**

## Asse 4

*Infrastrutture per l'inclusione sociale*

Interviene in forte sinergia con le azioni immateriali dell'Asse 3 per consentire il potenziamento e la riqualificazione delle infrastrutture ad uso abitativo e sociale.  
**(Ob. tematico 9 – Inclusione sociale e lotta alla povertà, FESR)**

Il Programma individua il Sindaco del Comune capoluogo della Città metropolitana come **Autorità urbana** e **Organismo intermedio**, attribuendogli ampia autonomia nella definizione dei fabbisogni e nella conseguente individuazione delle **azioni integrate** da realizzare

Ogni Autorità urbana dovrà identificare **un numero limitato di Azioni integrate**, tematicamente orientate, ciascuna riferita a singoli risultati attesi e assicurando la **concentrazione degli investimenti**

Le Autorità urbane sono invitate – nell'ambito della proposta strategica per l'Agenda urbana– a **selezionare specifici ambiti di intervento** e **risultati attesi** che si confanno alla interpretazione delle potenzialità/dei problemi della propria città

L'approccio metodologico del PON Metro, è fondato su 2 elementi principali

L'adozione dell'Azione integrata quale strumento attuativo fondamentale

L'Azione integrata è prevista al fine di favorire sinergia tra **interventi di varia natura** – azioni materiali ed immateriali, azioni di sistema e puntuali – e riconducibili a **fondi di finanziamento differenziati**, con l'obiettivo di cogliere il potenziale progettuale correlato sia a specifici **target di popolazione** che a particolari **situazioni locali**  
Il perimetro dell'azione integrata che si intende praticare è prioritariamente la scala del Comune capoluogo, ma l'individuazione della **scala opportuna** sarà effettuata dalle Autorità urbane sulla base delle differenti dinamiche di sviluppo e dei bisogni emergenti

Il ricorso a **modelli di co-progettazione con le autorità urbane** per l'individuazione e lo sviluppo delle iniziative progettuali

Il PON Metro si configura come un **processo programmatico interattivo**, fondato sulla **cooperazione di una molteplicità di attori** e sull'**attivazione di meccanismi di governance** in grado di assicurarne coerenza interna ed integrazione nelle diverse fasi di costruzione e implementazione progettuale

L'intera dotazione del Programma è assegnata ad **Azioni integrate di Sviluppo urbano sostenibile** come definite ai sensi dell'art. 7 del Reg. UE 1301/2013

Una seconda riflessione proposta riguarda il **trattamento dei temi urbani nei POR Fesr** di alcune Regioni, sia del centro-nord che del Mezzogiorno

L'obiettivo di questa lettura è il riconoscimento di **alcuni caratteri della "filosofia" di programmazione**, con riferimento

- ✓ alla definizione delle aree urbane target
- ✓ alla costruzione delle priorità tematiche
- ✓ al modello di concertazione e di *governance*
- ✓ alla potenziale connessione tra politiche di programmazione dei fondi strutturali e processi di costruzione delle agende urbane locali

Si tratta esclusivamente di una **prima lettura**, che necessita di ulteriori approfondimenti

### Asse IV - Sviluppo urbano sostenibile

L'asse presenta una forte centratura sul tema dell'**abitare** declinato in termini di **innovazione sociale** anche con riferimento a esperienze già in atto

Sono previsti **interventi a livello di quartiere**, ma che abbiano la **capacità di avere ricadute a scala più ampia**

**Milano e la prima cintura sono individuati come luogo di concentrazione territoriale:** “contesto di eccezionale rilievo per la dimensione socio economica e la peculiarità della domanda abitativa in termini quantitativi, nonché per la **varietà e la capacità di sperimentazione delle policy** sul tema **abitare sociale dimostrata nel tempo**”

*Con riferimento agli 11 Obiettivi tematici dei Fondi Strutturali allineati con le priorità di Europa 2020, i driver chiave di progetto sono: il ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani (OT 4); l'inclusione sociale (OT 9); il rafforzamento della capacità delle città di potenziare segmenti locali pregiati di filiere produttive globali, con attenzione alla dimensione sociale di impresa (OT 3)*

### Asse VI – Città

L'asse "Città" interseca tre degli obiettivi tematici allineati con le priorità di Europa 2020 (OT 2; 4; 5)

Particolare attenzione è dedicata ai poli urbani con più di 40.000 abitanti per il loro ruolo di "motore di sviluppo" regionale, di "connettività, creatività e innovazione"

*Gli investimenti nelle città troveranno attuazione:*

- ✓ per la città metropolitana di Genova prioritariamente nel "PON Metro" e, ad integrazione e complementarità di questo, nel PO regionale nell'ambito dell'Asse "Città", limitatamente ad operazioni afferenti l'OT 5;
- ✓ per le città della Spezia, Savona, Sanremo e Imperia nell'Asse "Città" del PO regionale.

*Queste quattro realtà sono poli urbani con più di 40.000 abitanti, costituiscono il riferimento, per comprensori territoriali che vanno ben oltre la loro dimensione amministrativa, e rappresentano il principale motore di sviluppo economico in quanto in esse si concentrano l'innovazione produttiva e sociale, nonché il capitale fisico, intellettuale ed edilizio; svolgono un ruolo fondamentale come luoghi di connettività, creatività e innovazione.*



### Asse VI – Città intelligenti, sostenibili ed attrattive

L'asse si articola direttamente attorno a **tre degli 11 Obiettivi tematici** allineati con le priorità di Europa 2020

I primi due obiettivi **riprendono le parole chiave delle Smart city** – in particolare in termini di ICT e mobilità sostenibile – il terzo ragiona in termini di **attrattori per il turismo**

Sono individuate **policy, reti e azioni già in atto** che possono concorrere o fare da **progetto pilota** per il raggiungimento degli obiettivi previsti

*L'Asse VI è lo strumento attraverso cui il POR concorre a dare attuazione all'Agenda Urbana con il ricorso agli obiettivi tematici:*

- ✓ OT 2 sull'accesso alle tecnologie dell'informazione
- ✓ OT 4 sul sostegno alla transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio
- ✓ OT 6 Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse

### Asse XI – Sviluppo urbano sostenibile

L'Asse si connota per il forte accento sul ruolo di traino svolto dalle città medie nel modello di sviluppo regionale e sulla necessità di limitare al minimo il consumo di suolo

Nelle parti dedicate ai temi “smart” e all’innovazione sociale, il documento riprende i pilastri del PON Metro anche per le città di minori dimensioni

*Per il ciclo 2014-2020 si conferma una strategia tesa al rafforzamento del policentrismo urbano attraverso lo sviluppo delle aree urbane mediante il minimo consumo di suolo*

*La Regione riconosce alle città - in particolare di medie dimensioni - un ruolo di traino nello sviluppo per la loro capacità di configurarsi quali nodi della rete nella promozione della competitività e dell’attrattività del territorio*

*L’obiettivo dell’Asse è promuovere una crescita inclusiva e sostenibile attraverso azioni di riammaglio territoriale e di rigenerazione urbana in un’ottica di perseguimento di obiettivi di risparmio energetico, sostenibilità ambientale ed inclusione sociale*

### Asse XII – Agenda urbana (Sviluppo urbano sostenibile/città?)

Pur non essendo chiara la presenza o meno di un asse “città”, il documento sottolinea la rilevanza di centri urbani più rilevanti, ma anche delle **città medie e minori**

Il tema della **rigenerazione urbana e delle periferie** è declinato in termini di **riqualificazione ecologica, sviluppo della mobilità lenta e di sistemi di spazi aperti**

Si propone un modello di co-progettazione tra Regione e Comuni per realizzare un **numero limitato di azioni integrate coinvolgendo le città che hanno avuto le migliori performance** in tal senso nel corso del ciclo di programmazione 2007-13

*Per la selezione delle città, si prenderà in considerazione l'esperienza e la performance pregressa nella realizzazione di interventi di pianificazione/gestione del territorio/rigenerazione urbana per sviluppare congiuntamente un numero limitato di “azioni integrate”*

*Nello specifico si intende realizzare progetti pilota e prototipi di interventi innovativi rispetto alle prassi consolidate, assumendo come punto di partenza il livello di apprendimento conseguito in esperienze di rigenerazione urbana realizzate nel ciclo di programmazione 2007/2013*

In quasi tutte le Regioni viene identificato in modo autonomo un **asse dedicato alle questioni urbane**

Con riferimento alle aree obiettivo le **differenze** tra i POR sono **significative** – in Lombardia forte enfasi “metropolitana”, in altre Regioni, attenzione al ruolo delle città medie e in qualche caso anche dei centri minori

Il tema della **selettività**, della **concentrazione** delle risorse e della **continuità** con le esperienze pregresse è molto enfatizzato da diverse Regioni, così come forte è l’attenzione a costruire azioni che abbiano la natura di progetti pilota e “buone pratiche”

Meno chiare le **relazioni** tra le iniziative promosse attraverso i POR e le politiche urbane locali

Le iniziative previste sia dal PON Metro che dai POR appaiono fortemente **dipendenti dalle “retoriche” comunitarie**, con una forte enfasi sui temi come *smart city* e *social innovation* che non sono esenti da ambiguità

Il forte orientamento alla **fattibilità** e alla **selezione** appare significativo; tuttavia, il rischio è di costruire **interventi poco integrati e territorializzati**, centrati soprattutto su azioni immateriali, ma poco attenti alla dimensione anche materiale del welfare

Nel complesso, sembra mancare un'**interpretazione generale del ruolo di queste iniziative** dentro la ridefinizione delle agende urbane locali e anche del ruolo delle città nell'agenda nazionale

Il gruppo di lavoro di URBAN@IT sui temi della programmazione dei fondi strutturali potrà concentrare l'attenzione sui seguenti temi

- ✓ I processi di attivazione operativa del PON Metro e della programmazione regionale dal punto di vista dell'**attuazione** e dei **modelli di governance**
- ✓ L'effettiva **integrazione** tra azioni, progetti e programmi finanziati con le risorse comunitarie e le politiche urbane attivate nei singoli contesti
- ✓ Il ruolo giocato dagli strumenti di programmazione comunitaria nella **ridefinizione delle agende urbane locali e dell'agenda urbana nazionale**, dal punto di vista tematico e culturale, delle reti di attori e delle risorse attivate