

 POLITECNICO DI MILANO



Le agende urbane locali e i piani operativi regionali

Gabriele Pasqui e Paola Briata

DAS_tU

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