Politiche europee e città.
Lo sviluppo urbano sostenibile nella politica di coesione

europe direct ROMA CAPITALE

urban@it
Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Politiche europee e città.
Lo sviluppo urbano sostenibile nella politica di coesione

europe direct ROMA CAPITALE

urban@it
Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Indice

Le politiche europee per le città 5

1. La politica di coesione 11

1.1 La programmazione 2014-20: il quadro di riferimento 15

1.2 Lo Sviluppo Urbano Sostenibile nella programmazione 2014-20 19

2. Lo sviluppo urbano sostenibile nella programmazione italiana 2014-20 25

2.1 Il quadro generale 27

2.2 I programmi operativi dedicati 29

PON Città Metropolitane 29

2.3 La dimensione urbana dei programmi nazionali e regionali 33

3. Lo Sviluppo urbano sostenibile nella programmazione europea ed italiana: un primo bilancio 41

4. Le Azioni Urbane Innovative 49

5. La programmazione 2021-27 55

6. L'Agenda Urbana per la UE 63

Le politiche europee per le città

Le politiche europee per le città

Nonostante la mancanza di una competenza diretta delle istituzioni comunitarie nelle politiche di sviluppo urbano, la maggior parte delle politiche europee e una parte molto significativa della normativa comunitaria presenta una dimensione urbana più o meno rilevante e le città sono ormai riconosciute come il luogo dove molte delle grandi sfide che la UE è chiamata a sostenere possono essere meglio affrontate. Benché lo spettro delle politiche e strumenti espressamente e intenzionalmente orientati allo sviluppo urbano sia ancora relativamente limitato, è di tutta evidenza il forte rafforzamento dell'attenzione a questa tematica, non da ultimo alimentata dal riconoscimento che un'Europa più vicina ai cittadini richiede, necessariamente, una più attenta considerazione delle città e delle condizioni e prospettive di vita dei suoi abitanti.

D'altra parte, la centralità della questione urbana, in termini di sfide e opportunità per l'Europa tutta, è da tempo sottolineata da robuste evidenze: nelle città europee vive oltre il 70% della popolazione UE, una quota destinata a crescere sino all' 80% entro il 2050, e si concentrano le maggiori opportunità di crescita e occupazione, dal momento che è in queste aree che si genera più di 2/3 del PIL comunitario e oltre il 70% dei posti di lavoro a livello UE. Al contempo, è sempre nelle città che si manifestano i più gravi problemi di natura sociale (disagio abitativo, difficoltà di accesso ai servizi, degrado fisico e disgregazione sociale) e ambientale (la maggior parte degli spostamenti ha origine e destinazione nelle città dove si concentra l'80% del consumo energetico totale della UE, alimentando congestione e inquinamento).

È da queste evidenze che muove il riconoscimento della natura multidimensionale delle sfide urbane e quindi della necessità di adottare un approccio integrato e olistico allo sviluppo urbano: rilanciato da Europa 2020[1] e dall'Agenda 2030 dell'ONU per lo Sviluppo Sostenibile[2], lo sviluppo urbano sostenibile si è affermato come un paradigma che con sempre maggiore pervasività orienta le politiche europee e ne informa gli strumenti di intervento.

Se quindi, grazie anche al lungo percorso che ha portato all'adozione dell'Agenda Urbana per la UE, il 30 maggio 2016[3], l'affermazione della dimensione urbana delle politiche europee ha progressivamente acquisito sempre

maggiore concretezza, l'effettiva possibilità, per le città europee, di valorizzare pienamente le opportunità legate a questo scenario resta comunque legata ad una serie di fattori, non tutti riconducibili ad un'unica matrice.

In primo luogo, oltre alla indispensabile conoscenza e capacità di gestione delle regole che governano le diverse iniziative, da considerare come prima condizione abilitante, molto rilevante è anche la capacità di rispondere efficacemente alla domanda di innovazione (dei contenuti di policy, delle procedure, della stessa organizzazione del lavoro) che la partecipazione a queste politiche e progetti comporta.

Fare fronte, con la dovuta tempestività ed efficacia, a queste richieste può risultare particolarmente sfidante soprattutto per le amministrazioni che hanno minore esperienza di partecipazioni a programmi e progetti europei, e/o la cui modalità di lavoro ordinaria risulti piuttosto distante da questi requisiti (basti pensare, a mero titolo di esempio, alla capacità di formulare cronoprogrammi credibili delle attività e degli interventi, alla esistenza o meno di piani e programmi settoriali che possano anticipare, rendendole anche più solide, le scelte di intervento, alla consuetudine al monitoraggio e valutazione degli interventi, ecc..).

Al contempo, è tutt'altro da trascurare l'importanza di una adeguata capacità/possibilità, per le città, di esercitare un ruolo attivo nel *policy design*, a garanzia sia della indispensabile ownership politica degli impegni assunti e delle scelte adottate, sia, prima ancora, dell'appropriatezza di quest'ultime, che non possono non scaturire dal confronto con chi, vivendo e operando sul territorio, ne incorpora le conoscenze e preferenze, indispensabili per "piegare" le politiche alle specificità dei singoli contesti.

Infine, in un mondo così articolato e plurale come quello mobilitato dalla programmazione europea, grande rilievo riveste la capacità di mantenere fermo l'orientamento ai risultati, lungo tutta la catena, spesso molto lunga, di soggetti e adempimenti in cui si articola la governance multilivello, per evitare che logiche autoreferenziali prevalgano sull'effettivo perseguimento di un obiettivo comune.

Con questa pubblicazione si intende quindi fornire un contributo per inquadrare al meglio le diverse questioni che le città sono chiamate ad affrontare per cogliere le opportunità connesse alla partecipazione ai programmi e progetti cofinanziati dai fondi UE, anche in termini di radicamento di nuove capacità e competenze.

È infatti ormai acclarato che il valore aggiunto dei fondi UE non va ricondotto "solo" alla possibilità di sostenere finanziariamente nuovi programmi e progetti, coerenti con gli obiettivi di uno sviluppo sostenibile e inclusivo, ma anche nella capacità di trasformare, innovandole, le amministrazioni pubbliche responsabili di questi programmi e progetti.

Considerando la sua rilevanza, non solo in termini di dimensione finanziaria ma anche come terreno di sperimentazione di nuove pratiche, l'analisi è incentrata sulla politica di coesione, con brevi cenni al processo di costruzione e realizzazione dell'Agenda Urbana per la UE.

NOTE

[1] "Europa 2020-Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile, inclusiva", COM (2010) 2020 del 3/3/2010. È la strategia decennale della UE per la crescita e l'occupazione, varata nel 2010, che fissa 5 obiettivi quantitativi da realizzare entro la fine del 2020, che riguardano la ricerca e sviluppo, l'occupazione, l'istruzione, il clima e l'energia, l'inclusione sociale e la riduzione della povertà. Presenta un'evidente dimensione urbana, sollecitando l'azione *delle* e *nelle* Città soprattutto nel caso degli obiettivi ambientali e di inclusione sociale e contrasto alla povertà. Orienta tutte le politiche UE e i relativi programmi di intervento (a gestione diretta e indiretta) e le correlate politiche nazionali.

[2] Adottata nel settembre 2015 dall'Assemblea Generale dell'ONU, l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile è corredata da una lista di 17 obiettivi (e 169 sotto-obiettivi) da raggiungere entro il 2030. Oltre ad un obiettivo espressamente dedicato (Obiettivo 11 *Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili*), i temi della sostenibilità dello sviluppo urbano ricorrono in molti degli altri obiettivi.

[3] Il 30 maggio 2016, la Riunione Informale dei Ministri responsabili delle politiche urbane ha approvato il Patto di Amsterdam con il quale, al termine di un processo durato oltre un quindicennio, è stata definitivamente istituita l'Agenda Urbana per la Ue e fissati i suoi principi fondamentali (cfr.par.)

1. La politica di coesione

La politica di coesione

La politica di coesione trae fondamento dal Trattato che all'art.174 stabilisce che «*Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale*».

La stessa formulazione del Trattato mette chiaramente in evidenza come la peculiarità di questa politica sia il suo radicamento territoriale, un tratto che la distingue rispetto a tutte le altre politiche UE: tanto l'aspirazione allo "*sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione*" quanto il perseguimento dell'obiettivo di "*coesione economica, sociale e territoriale*" offrono uno spazio per la considerazione dei bisogni e delle potenzialità dei territori che non è rintracciabile, con questa evidenza e robustezza, in nessuna delle altre politiche comunitarie.

Come chiaramente messo in evidenza dalla riforma del 2009[4], quello che distingue la politica di coesione è il suo essere "*place-based*", ovvero *rivolta ai luoghi e alle persone nei luoghi*, caratteristica, questa, che l'ha resa uno strumento particolarmente potente di promozione dello sviluppo urbano sostenibile. Ciò non solo perché questo suo orientamento ha assicurato una considerazione della dimensione urbana dello sviluppo territoriale sin dall'inizio degli anni '90, con un crescente rafforzamento di questa prospettiva, ma anche perché la sua più efficace declinazione operativa richiede necessariamente il protagonismo dei territori e delle collettività e istituzioni locali.

Alla politica di coesione è dedicato circa 1/3 del bilancio comunitario, una quota ormai stabile nel tempo, la cui ampiezza è motivata dal riconoscimento del suo ruolo quale strumento complementare al mercato unico e all'unione monetaria nel sostenere il processo di integrazione europea.

Come da ultimo evidenziato nella Settima Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, essa è la principale politica di investimento europea, finanziando l'8.5% del totale degli investimenti pubblici nella UE, una quota che sale a ben il 41% nell'UE a 13.[5]

Intervenendo su tutto il territorio europeo, pur con una forte concentrazione nelle regioni meno sviluppate (il cui PIL pro-capite è uguale o inferiore al 75% della media UE), essa è ge-

stita secondo il principio dello *shared management* (gestione concorrente fra Commissione europea e Stati membri), sulla base di una programmazione settennale, fortemente orientata dalle grandi strategie europee (Strategia di Lisbona, Europa 2020) e rispondente a precisi criteri di concentrazione tematica che orientano in maniera piuttosto stringente, soprattutto nelle regioni più sviluppate, l'utilizzo delle risorse.

Queste ultime sono assegnate ai singoli Stati membri, sulla base del posizionamento delle rispettive regioni rispetto al PIL pro-capite medio europeo e di altri indicatori socio-economici, al momento della conclusione del negoziato sul bilancio pluriennale (Quadro Finanziario Pluriennale) di riferimento. Ne deriva che, a differenza delle politiche a gestione diretta, le risorse relative a ciascun ciclo di programmazione sono preallocate a livello di ciascuno Stato membro all'atto dell'adozione del bilancio e, sulla base degli esiti del negoziato sulla programmazione e sui suoi strumenti di intervento, anche a livello di singolo programma operativo (nazionale e regionale).

Nel corso dei diversi cicli di programmazione, pur a fronte di cambiamenti talora anche molto significativi, i capisaldi fondamentali della politica di coesione sono rimasti invariati nel tempo. Si fa riferimento, in particolare, alla programmazione, al monitoraggio, alla valutazione, al partenariato e alla governance multilivello, che nel rappresentare elementi costitutivi della politica, hanno rilevanti implicazioni operative per una efficace partecipazione delle città perché richiedono il rispetto di alcuni standard o requisiti minimi e competenze e capacità adeguate nel presidiare i diversi snodi.

A fronte di un impianto strategico orientato all'unitarietà, cinque sono i fondi a finalità strutturale con i quali la politica di coesione interviene, attraverso i programmi operativi da questi finanziati, nei diversi territori: il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR); il Fondo Sociale Europeo; il Fondo Europeo per lo Sviluppo Rurale; il Fondo Europeo per gli Affari marittimi e la Pesca (e il Fondo di Coesione, cui possono accedere solo i Paesi il cui PIL pro-capite è inferiore al 90% della media UE). La differenziazione delle regole che governano ciascun fondo, ognuno dei quali ha un proprio regolamento specifico, pur a fronte di un regolamento generale di coordinamento, e la segmentazione dei programmi ad essi associata, sulla base della regola, ormai prevalente, della programmazione monofondo[6] , è un altro elemento di grande rilevanza per le città, tenute a confrontarsi con regole e strumenti differenti, che interagiscono sul territorio.

Da ultimo, non può non essere citata la regola del disimpegno automatico delle risorse, sulla base della quale il mancato rispetto dei target di spesa annuali fissati nei singoli programmi operativi comporta la perdita delle risorse non spese entro la data del 31.12 dell'anno di riferimento: intesa a stimolare l'efficienza operativa, questa regola impone una capacità di presidiare i tempi di attuazione spesso molto sfidante per gli standard ordinari delle pubbliche amministrazioni (centrali, regionali e locali).

1.1 La programmazione 2014-20: il quadro di riferimento

Proseguendo nel solco tracciato dal ciclo precedente, la programmazione 2014-20 conferma il ruolo della politica di coesione come politica di sviluppo e inclusione rivolta a tutte le regioni, pur mantenendo un'intensità di intervento differenziata, in linea con la missione ad essa attribuita dal Trattato, in funzione dei diversi livelli di sviluppo delle regioni. A tal fine queste sono suddivise in tre categorie:

- «**regioni meno sviluppate**», ovvero quelle il cui PIL pro-capite non supera il 75% della media UE (per l'Italia, Puglia, Campania, Calabria, Basilicata, Sicilia)
- "**regioni in transizione**», il cui Pil pro-capite è ricompreso fra il 75 e il 90% della media UE (Abruzzo, Molise, Sardegna)
- «**regioni più sviluppate**» (PA Bolzano, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, PA Trento, Valle d'Aosta, Veneto, Umbria).

Nel quadro di una strategia fortemente orientata da Europa 2020, gli ambiti di intervento della politica di coesione sono identificati nei seguenti 11 Obiettivi tematici:

OT 1
Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione

OT 2
Agenda digitale

OT 3
Competitività delle Piccole e Medie Imprese (PMI)

OT 4
Energia e trasporti urbani sostenibili

OT 5
Clima e rischi ambientali

OT 6
Tutela dell'ambiente e promozione dell'uso efficiente delle risorse

OT 7
Trasporto sostenibile

OT 8
Occupazione e sostegno alla mobilità dei lavoratori

OT 9
Inclusione sociale e lotta alla povertà

OT 10
Istruzione, competenze e apprendimento permanente

OT 11
Rafforzamento della capacità istituzionale delle Autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente

L'allocazione delle risorse sui diversi obiettivi risponde a delle precise chiavi di concentrazione tematica, tutte guidate da Europa 2020 e differenziate per categoria di regione, puntualmente indicate dai regolamenti comunitari[7].

Ne deriva un forte orientamento della programmazione, molto stringente nelle regioni più sviluppate, sui primi quattro obiettivi tematici, dove si concentra la maggior parte delle risorse FESR. (cfr. Tabella 1)

Inoltre, in considerazione della necessità di dare una risposta concreta alla sempre più ampia fascia di popolazione in condizioni di povertà ed esclusione sociale, per la prima volta viene dedicato uno specifico obiettivo tematico alla promozione dell'inclusione sociale, intesa come l'accesso di tutti i cittadini ai servizi di base, al mercato del lavoro e ai diritti fondamentali, al quale è richiesto di riservare il 20% delle risorse FSE a livello nazionale.

Ad orientare la programmazione della politica di coesione 2014-20 concorre anche il più stretto legame con il semestre europeo e la governance economica europea: le Raccomandazioni specifiche rivolte dal Consiglio UE ai singoli Stati Membri[8], quando pertinenti ai temi della coesione, devono infatti essere debitamente prese in conto da questi ultimi nella definizione e attuazione dei programmi di intervento, anche attraverso modifiche degli stessi, pena il rischio di sanzioni finanziarie.

Infine, ultimo tratto che merita di essere sottolineato quale importante innovazione di questo ciclo, è l'introduzione delle cosiddette condizionalità ex-ante, ovvero dei pre-requisiti di efficacia dell'intervento dei fondi, puntualmente indicati per ciascun ambito tematico dai regolamenti comunitari, la cui sussistenza deve essere verificata entro la fine del 2016, pena l'impossibilità di programmare interventi in quegli ambiti. Alla luce delle sempre più robuste evidenze sull'influenza delle condizioni di contesto (istituzionale, programmatorio, normativo, organizzativo, ecc.) sull'efficacia degli interventi della politica di coesione, si è infatti convenuto che fosse necessario introdurre un meccanismo tale da assicurare ex-ante/in un tempo congruo questi pre-requisiti di efficacia, con ciò rafforzando notevolmente l'effetto leva della politica di coesione sui processi di innovazione istituzionale e amministrativa.

Tabella 1 - Risorse per obiettivo tematico e fondo

OBIETTIVI TEMATICI	FESR	FSE	FEASR	FEAMP	Totale
OT1 > Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	3.802,51	-	427,05	-	4.229,56
OT2 > Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime	1.639,29	-	272,58	-	1.911,88
OT3 > Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura	3.738,80	-	4.319,04	218,72	8.276,56
OT4 > Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	3.378,30	-	439,28	12,70	3.830,27
OT5 > Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi	989,48	-	1.734,96	-	2.724,44
OT6 > Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	2.609,89	-	1.954,94	215,47	4.780,30
OT7 > Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete	2.446,98	-	-	-	2.446,98
OT8 > Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori	-	4.785,28	188,95	58,13	5.032,36
OT9 > Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione	1.265,73	2.292,59	712,89	-	4.271,22
OT10 > Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente	898,94	3.020,38	116,67	-	4.035,99
OT11 > Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente	187,57	644,69	-	-	832,26
Totale OT	**20.957,49**	**10.742,95**	**10.166,38**	**505,02**	**42.371,83**
Misure discontinue (FEASR)	-	-	8,05	-	8,05
Assistenza Tecnica	703,05	360,44	269,95	32,25	1.365,69
Totale generale	**21.660,54**	**11.103,39**	**10.444,38**	**537,26**	**43.745,57**

Fonte: Dati PCM DPCOE

1.2 Lo Sviluppo Urbano Sostenibile nella programmazione 2014-20

Nel quadro della conferma del c.detto *mainstream* nella politica di coesione della progettazione integrata a scala urbana, promossa prima con i Progetti pilota urbani e poi con le due iniziative comunitarie Urban I e Urban II[9], con il ciclo 2014-20 lo Sviluppo Urbano Sostenibile viene significativamente rilanciato. È infatti con questa programmazione che esso si afferma come declinazione territoriale specifica della politica di coesione, con strumenti e risorse dedicate.

Questo, in primo luogo, attraverso l'introduzione delle Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile (SUS) volte "*ad affrontare le sfide economiche, ambientali, climatiche, demografiche e sociali delle aree urbane, tenendo anche conto dell'esigenza di promuovere i collegamenti tra aree urbane e rurali*"[10], con le quali viene rilanciato l'approccio territoriale strategico integrato a scala urbana. Sulla base di quanto previsto dalle indicazioni comunitarie[11], le SUS devono infatti essere:

- composte da azioni interconnesse volte a determinare un miglioramento duraturo nelle condizioni ambientali, climatiche, sociali e demografiche di un'area urbana;
- coerenti con gli obiettivi generali di sviluppo della regione e dello Stato membro; realistiche in termini di capacità di attuazione nonché proporzionate alle risorse disponibili;
- coordinate con altri programmi e strumenti di intervento e basate sull'azione congiunta fra FESR e FSE;
- definite con l'attivo coinvolgimento delle collettività locali e di tutti i soggetti coinvolti nell'attuazione.

La definizione e implementazione delle strategie è affidata ai programmi operativi, che possono essere integralmente dedicati a tal fine, oppure prevedere un Asse specifico, ovvero ricorrere ad uno dei due strumenti per l'integrazione territoriale di nuova introduzione nel ciclo 2014-20: gli Investimenti Territoriali Integrati (ITI)[12]. Consentendo di integrare fondi, assi prioritari e programmi operativi diversi, incrociandone le rispettive potenzialità, questo strumento è infatti particolarmente funzionale all'attuazione di interventi multidimensionali e multisettoriali, per affrontare le esigenze di uno specifico territorio, in funzione di obiettivi puntualmente individuati.

All'attuazione delle SUS è riservata una soglia minima di intervento, pari ad "almeno" il 5% della dotazione FESR, un livello fissato tenendo conto di quello raggiunto nel ciclo precedente

(allora, in assenza di una indicazione cogente da parte dei regolamenti comunitari), sostanzialmente analogo.

Si prevede inoltre che le responsabilità di programmazione e gestione degli interventi con i quali si attuano le SUS possano essere delegate, con intensità variabile (dal livello minimo, corrispondente *almeno* alla selezione delle operazioni, a quello massimo, corrispondente alle funzioni di Organismo Intermedio[13]) dalle Autorità di Gestione dei Programmi Operativi alle Città individuate come Autorità Urbane responsabili delle SUS. Una innovazione che spinge fortemente per il ricorso sistematico ad una soluzione sino allora assai poco diffusa, benché del tutto legittima[14], mossa dalla consapevolezza che almeno nell'ambito dello sviluppo urbano sostenibile non si potesse più rinviare il riconoscimento esplicito di un ruolo più pregnante delle città.

A completare il quadro di una svolta nella direzione di una maggiore robustezza della dimensione urbana della politica di coesione, la previsione di un nuovo strumento, le Azioni Urbane Innovative, a gestione diretta della Commissione europea, rivolte a promuovere e sperimentare nuove soluzioni a problemi relativi allo sviluppo urbano sostenibile rilevanti a livello UE.[15]

Infine, oltre alla conferma del programma URBACT[16], ad integrazione delle attività da questo svolte a sostegno dell'approccio integrato allo Sviluppo Urbano Sostenibile, con progetti animati da reti di città che cooperano su tematiche specifiche, viene istituita la Rete di Sviluppo Urbano con l'intento di promuovere "*lo sviluppo di capacità, la creazione di reti e lo scambio di esperienze a livello dell'Unione fra le autorità urbane responsabili dell'attuazione delle strategie di sviluppo urbano sostenibile ...e le autorità responsabili delle azioni innovative nel settore dello sviluppo urbano sostenibile...*".[17] Aperta alle Città e aree urbane coinvolte nel disegno e nell'attuazione delle SUS e nell'implementazione delle Azioni Urbane Innovative, la Rete è chiamata a svolgere un forte ruolo di raccordo non solo orizzontale, tra le diverse città, ma anche, attraverso l'opportunità di un dialogo diretto, tra queste e la Commissione europea.

Oltre a quanto espressamente previsto per il sostegno allo Sviluppo Urbano Sostenibile, altre previsioni regolamentari della programmazione 2014-20, ancorché non rivolte direttamente a questa finalità, concorrono a sostenerne l'attuazione.

In primo luogo, la rinnovata e più inclusiva disciplina del partenariato, con l'adozione del Codice europeo di condotta sul partenariato[18],

che nel disciplinare le modalità che consentono il più ampio e diffuso coinvolgimento dei partner nelle diverse fasi di programmazione e attuazione degli interventi, fissa le condizioni per un ruolo più incisivo delle città[19], di effettiva e concreta partecipazione alle scelte, e di un maggiore protagonismo degli stakeholders locali.

Inoltre, la previsione della riserva, pari al 20% del FSE, in favore degli interventi di inclusione sociale, che pur se non espressamente indirizzata al sostegno delle SUS, rappresenta un ulteriore fondamentale tassello a supporto di un approccio multidimensionale negli interventi da queste promosse. È infatti grazie a questa indicazione che viene introdotta una leva molto potente per affrontare un tema che vede le città da sempre in prima linea, offrendo non solo risorse ma anche la possibilità di lavorare in una cornice unificante, basata sulla condivisione di obiettivi e percorsi comuni.

Infine, per quanto non obbligatoria, la possibilità di ricorrere a programmi multifondo, nel rappresentare una prima correzione di rotta alla segmentazione del ciclo 2007-2013, costituisce un ulteriore stimolo all'integrazione territoriale, di certo più agevole se perseguita sin dalla definizione della programmazione operativa e non affidata esclusivamente alle fasi successive.

NOTE

[4] F.Barca *et al*., *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, aprile 2009, http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/barca_it.htm. È disponibile anche una traduzione rivista e autorizzata dall'autore nel giugno 2010 della sintesi, dell'introduzione e dei capitoli I e V del rapporto: *Un'agenda per la riforma della politica di coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione europea*.
http://www.confindustria.it/Aree/NewsPub.nsf/NewsMEZZTuttiARCH/94F6C881454709C312577BA00358C64? Open Document 9

[5] Commissione europea, "*La mia regione, la mia Europa, il nostro futuro: Settima Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*", settembre 201.7

[6] Resa cogente per tutte le regioni nella programmazione 2007-13, questa regola prevede che ciascun programma possa essere finanziato da un solo fondo, con la conseguenza che nello stesso territorio possono intervenire sino a tre/quattro programmi. Con la programmazione 2014-20, questa cogenza è stata superata lasciando agli Stati membri la scelta tra programmi monofondo e programmi plurifondo.

[7] Regolamento (UE) 1301/2013, art.4.

[8] Il semestre europeo, introdotto nel 2010 per rafforzare la governance economica della UE, assicura il coordinamento delle politiche nazionali e di bilancio degli Stati Membri, attraverso un percorso piuttosto articolato di atti e decisioni (tra cui l'adozione, da parte dei singoli Paesi, dei Piani Nazionali di Riforma), nell'ambito del quale le scelte nazionali sono orientate, fra l'altro, da specifiche Raccomandazioni adottate dal Consiglio UE, su proposta della Commissione europea.

[9] Avviati all'inizio degli anni 90 e finanziati, nei cicli di programmazione che si sono susseguiti, sino alla fine del 2006, questi programmi hanno promosso quell'approccio integrato e multidimensionale per la rigenerazione urbana che tuttora rappresenta una delle più genuine espressioni della natura *place-based* della politica di coesione, applicata a scala urbana. Successivamente, questo approccio viene integrato nei programmi di *mainstream* (programmi regionali e nazionali) con esiti differenziati, ma in linea generale, anche per motivazioni esogene, non comparabili a quelli raggiunti con gli strumenti dedicati.

[10] Regolamento (UE) n.1301/2013, art.7.

[11] Commissione europea "Linee Guida per gli Stati Membri sullo sviluppo sostenibile integrato", EGESIF 15-0010-01, 18/5/2015.

[12] Regolamento (UE) n.1303/2013, artt. 36 e ss. All'ITI si affianca lo Sviluppo Locale di tipo Partecipativo (Regolamento (UE) n.1303/2013, artt. 32 e ss), mutuato dall'esperienza Leader, che condividendo con l'ITI la finalità di promuovere l'integrazione a livello territoriale di tipologie di intervento e di fondi diversi, per l'attuazione di azioni diverse, calibrate su un determinato luogo ("*place based*"), si distingue da questo per diversi aspetti: tipologie progettuali ammissibili (solo l'ITI consente di finanziare opere e lavori di rilievo); competenze e funzioni delle amministrazioni pubbliche; ruolo dei soggetti privati (molto pregnante nel caso dello Sviluppo Locale di tipo Partecipativo, espressamente rivolto alla mobilitazione degli attori locali, quali soggetti in grado di offrire competenze, soluzioni, leadership e capacità gestionali non presenti all'interno dell'amministrazione locale). cfr. *Accordo di Partenariato Italia, sezione 3*.

[13] Sono Organismi Intermedi le amministrazioni che nell'ambito di un programma operativo, svolgono funzioni delegate dall'Autorità di Gestione del Programma stesso.

[14] In Italia, nei precedenti cicli di programmazione, solo le Regioni Campania, Puglia e Umbria hanno fatto ricorso alla delega alle città come Organismi Intermedi.

[15] Regolamento (UE) n.1301/2013, art.8.

[16] Giunto alla sua terza edizione (le prime nel 2000-2006 e 2007-2013) il Programma URBACT, finanziato dal FESR (per 96 milioni di euro nel 2014-2020) è un programma della Cooperazione Territoriale Europea che sostiene la creazione di reti fra le città UE (e quelle della Svizzera e della Norvegia), finalizzate alla creazione di piani d'azione locali, all'implementazione di strategie integrate urbane e allo scambio di buone pratiche.

[17] Regolamento (UE) n.1301/2013, art.9.

[18] Regolamento Delegato (UE)) n. 240/2014 della Commissione del 7 gennaio 2014.

[19] Includendo tra i c.detti partner pertinenti, i partner istituzionali (le autorità regionali, locali, cittadine e le altre autorità pubbliche competenti tra cui: le autorità regionali, "*i rappresentanti nazionali delle autorità locali e le autorità locali che rappresentano le maggiori città e aree urbane, aventi competenze connesse all'uso previsto dei fondi SIE che contribuiscono al programma*"), le parti economico-sociali, i rappresentanti della società civile, tra i quali anche "*organizzazioni o gruppi che sono o che è probabile che siano interessati in modo significativo dall'attuazione dei fondi SIE*".

2. Lo sviluppo urbano sostenibile nella programmazione italiana 2014-20

Lo sviluppo urbano sostenibile nella programmazione italiana 2014-20

2.1 Il quadro generale

Alla programmazione 2014-20 l'Italia arriva forte di una lunga e ricca esperienza di progettazione integrata territoriale, applicata anche a scala urbana, ma ancora debole quanto a inquadramento nazionale delle politiche urbane.

Tanto con i Progetti Pilota Urbani[20] e con la partecipazione al Programma URBAN[21], quanto con i PRUSST[22], i Progetti Integrati Territoriali[23], i Piani Strategici Urbani[24], i progetti urbani e territoriali del ciclo 2007-13[25], molte e anche molto diversificate, sono state le sperimentazioni dell'approccio integrato allo sviluppo territoriale realizzate nel nostro Paese, pressoché in tutte le regioni, attraverso la politica di coesione comunitaria e altri strumenti nazionali affiancati ad essa.

Sulla base delle lezioni apprese da queste esperienze, maturate in un percorso quasi ventennale, l'Accordo di Partenariato italiano formula precise indicazioni per l'impostazione del nuovo ciclo, tra cui:[26]

- perseguire l'integrazione territoriale attraverso un approccio tematico, mirato e circoscritto, basato su reali e concreti obiettivi comuni, evitando la tentazione di costruire piani territoriali omnicomprensivi e dunque generalisti;
- tenere conto, già in fase di programmazione, della fattibilità degli interventi per anticipare quanto più possibile la conoscenza e la soluzione di eventuali problematiche attuative;
- far leva sugli enti di governo locale, investendoli di ruoli operativi per la sintesi delle istanze di sviluppo economico territoriale promosse dal basso;
- attribuire un ruolo chiaro al partenariato privato, commisurato alle sue competenze e capacità di rappresentanza, in un quadro di trasformazioni territoriali governato compiutamente dall'ente pubblico;
- sostenere attivamente l'integrazione fra gli elementi fisici e quelli immateriali dell'intervento territoriale, assumendo la centralità del miglioramento dell'offerta dei servizi pubblici per la cittadinanza, anche attraverso la sollecitazione alle politiche ordinarie.

Al contempo, preso atto della persistente mancanza di una politica nazionale coordinata per le città e della frammentazione dei soggetti e delle iniziative in campo[27] lo stesso Accordo (frutto di un lungo negoziato sia in ambito nazionale, sia con la Commissione europea) focalizza l'intervento su tre ambiti tematici:

- ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle Città (con particolare riferimento, in attuazione del paradigma delle *smart cities*, alla mobilità e alla logistica sostenibile, al risparmio energetico e alla promozione delle fonti rinnovabili, facendo leva sulle nuove tecnologie);
- pratiche e progettazione per l'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati (concentrandosi su alcune dimensioni cruciali della povertà e del disagio, fra le quali il disagio abitativo, occupazionale, il contrasto ai processi di esclusione ed emarginazione);
- servizi urbani per la competitività (per filiere produttive globali a vocazione urbana).

La strategia di intervento è rivolta a due tipologie di aree urbane:

- le dieci Città Metropolitane individuate con legge nazionale (BA, BO, GE, FI, MI, NA, RO, TO, VE) e le quattro individuate dalle Regioni a statuto speciale (CA, CT, ME PA);
- le città medie e i poli urbani regionali, ovvero le aree urbane densamente popolate che costituiscono poli di erogazione di servizi essenziali e di rango elevato per aree vaste significative.

Inoltre, nella consapevolezza dei limiti di un'azione sostenuta dalla sola politica di coesione, l'Accordo di Partenariato si pone espressamente l'ambizione di promuovere esperienze e metodi tali da orientare anche le politiche nazionali.

La finalità sottesa a questo approccio era dunque quella di massimizzare la leva offerta dalla programmazione comunitaria, cercando anche di gestire i condizionamenti derivanti dall'impossibilità di innestarla su percorsi nazionali strutturati, in primo luogo contenendo la tendenza a sovraccaricare di richieste strumenti di intervento la cui efficacia era direttamente dipendente dalla capacità di focalizzarsi su priorità chiaramente individuate. Questo, cercando al contempo di anticipare per quanto possibile l'individuazione e soluzione di eventuali criticità, segnalando da subito, sulla base di quanto emerso nelle precedenti esperienze, gli snodi critici da presidiare come pure le pre-condizioni di successo da assicurare.

2.2 I programmi operativi dedicati

L'attuazione di questo impianto strategico è affidata, da un lato, a un PON rivolto alle Città Metropolitane (PON METRO), dall'altro, ai POR chiamati ad intervenire nelle città medie e in quelle minori, con la possibilità di individuare un quarto ambito di intervento.

Sulla base delle scelte effettuate dai programmi operativi, alla luce dei dati più recenti disponibili, risultano attribuiti allo Sviluppo Urbano Sostenibile 2,4 miliardi di euro circa[30], di cui 2,03 a valere sul FESR e 355 milioni sul FSE, un importo nettamente superiore (9% circa) alla soglia fissata dal regolamento FESR.

Il quadro delle risorse complessivamente attribuite (dai POR e dal PON) ai singoli obiettivi tematici evidenzia una netta concentrazione sui temi dell'inclusione sociale (che assorbe con l'OT9 ben 925 milioni di euro, corrispondenti a poco meno del 39% del totale) e dell'energia e mobilità sostenibile (che con 810 milioni rappresenta il 34% del totale). Significativi ma nettamente inferiori gli importi destinati all'Agenda Digitale (215 milioni di euro, il 9% del totale) e alla Valorizzazione del patrimonio culturale e naturale (195 milioni di euro, poco più dell'8% del totale).

PON Città Metropolitane

Il PON interviene nei Comuni capoluogo delle 14 Città Metropolitane (CM), chiamati ad affrontare, anche attraverso l'applicazione di soluzioni "intelligenti", sfide comuni per l'ottimizzazione dei servizi ai cittadini, il contrasto alla marginalità sociale, alla congestione, al disagio abitativo. Con una dotazione complessiva di 892 milioni di euro[28] (corrispondente al 37% delle risorse complessive destinate allo SUS dalla programmazione italiana 2014-20), il Programma si focalizza sui primi due driver dell'Agenda urbana nazionale 2014-20 (Ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle Città; Pratiche e progettazione per l'inclusione sociale).

In base alla diversa intensità dell'impegno finanziario della politica di coesione nelle tre categorie di regioni, il Programma assegna 40 milioni di euro alle città del Centro Nord e Sardegna, 90 alle città del Sud[29]. Inoltre, pur mantenendo la concentrazione dell'intervento nei comuni capoluogo delle Città metropolitane (per assicurare la massa critica necessaria) nel caso dell'agenda digitale e dei servizi per l'inclusione sociale è espressamente

richiesto il coinvolgimento di quanti più comuni possibile dell'area metropolitana, con l'obiettivo di sostenere, laddove maggiormente necessario, la scalabilità e messa in rete degli interventi.

Pur non essendo il solo programma operativo espressamente dedicato alle città (una rosa peraltro ristretta a solo tre casi: Bruxelles e Stoccolma, gli altri) il PON METRO rappresenta un'esperienza unica nel panorama europeo, essendo il solo che coinvolge più città nel disegno e realizzazione di una strategia nazionale unificante. Altro elemento caratterizzante (e qualificante), l'essere stato costruito attraverso un esercizio di co-progettazione condiviso fra città e amministrazione nazionale, che ha consentito di saldare il disegno programmatico con l'impianto progettuale, a beneficio della sua concretezza e operatività.

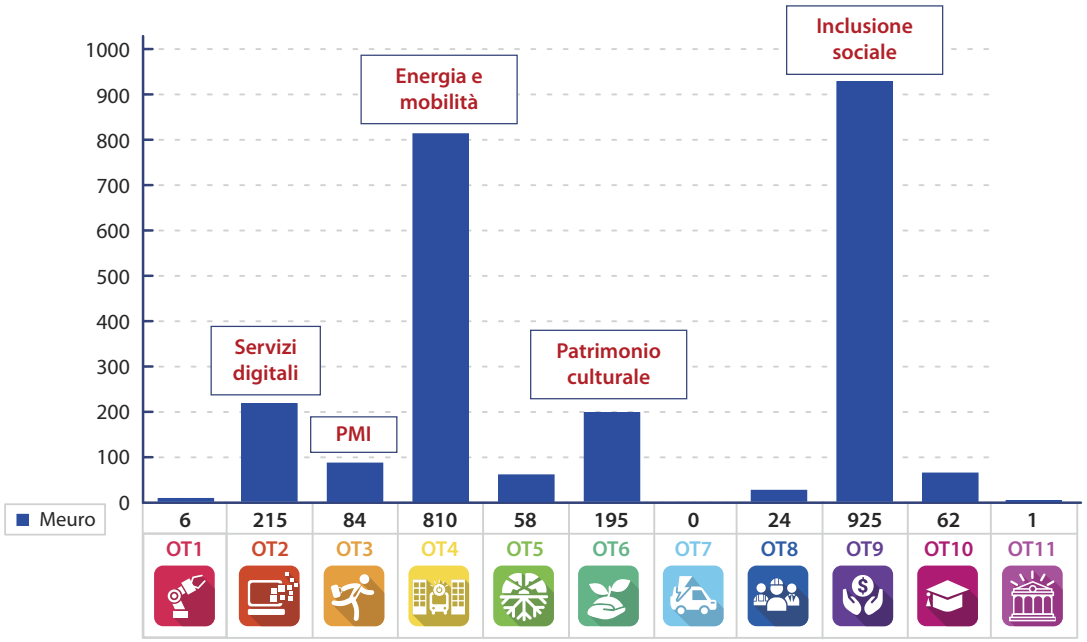
Infine, il grande valore aggiunto di un programma nazionale è testimoniato dalla messa in rete delle diverse città e dalla possibilità, in tal modo, non solo di favorire scambi di esperienze, ma anche di promuovere percorsi di approfondimento e ricerca comuni.

Più nello specifico, per quanto riguarda lo Sviluppo Urbano Sostenibile finanziato dai POR[31]:

- 17 le Regioni (tutte ad eccezione del Lazio, Valle d'Aosta, Bolzano, Trento)[32] che, seppur con un impegno finanziario differenziato, anche in ragione della diversa intensità dell'intervento complessivo della politica di coesione nei loro territori, hanno promosso le SUS, nella maggior parte dei casi superando la soglia del 5% del FESR;[33]
- 189 sono le aree urbane target degli interventi promossi dai POR (comuni singoli o aggregazioni di più comuni, con un capofila[34]) individuate già nei Programmi o in fase successiva con procedura mista (preselezione delle aree urbane nei Programmi[35] e ulteriore selezione su base competitiva)[36] e per lo più identificate sulla base dei confini amministrativi (capoluoghi di provincia e, in molti casi, altre città medie individuate come poli di servizi) o utilizzando il criterio delle aree urbane funzionali, caratterizzate da particolari condizioni di disagio socio-economico e criticità ambientali (Toscana). Un caso a parte la Puglia, che ha indicato come aree target Bari e tutte le città >15mila abitanti, in forma singola o associata, selezionando con procedura competitiva 89 città o unioni di comuni;

Tabella 2 - Risorse programmate per obiettivo tematico

POR e PON Metro: le scelte di investimento per la città



Assegnazione FESR FSE per OT - Valori in milioni di Euro sul totale SUS

(Risorse UE+NAZ)

Fonte: dati PCM, DPCOE

- molto forte la scelta di concentrazione (territoriale e tematica) della Regione Lombardia che ha focalizzato l'intervento sul recupero dei quartieri di edilizia popolare interessati da forte degrado socio-economico e urbanistico edilizio nei Comuni di Milano (Lorenteggio) e Bollate, mobilitando a tal fine anche il POR FSE, risorse ordinarie della Regione e dei rispettivi bilanci comunali, nonché, per Milano, anche il PON

METRO. Da segnalare, inoltre, il caso della Sardegna, che ha focalizzato le proprie SUS sul recupero di alcuni quartieri degradati di Cagliari, Olbia e Sassari, attraverso interventi di rigenerazione urbana e innovazione sociale. Anche se più diffuso dal punto di vista territoriale, merita un cenno il caso della Toscana che ha richiesto alle città che intendevano candidarsi per la selezione del proprio Progetto di Innovazione Urbana (PIU) di concentrare il 70% delle risorse sul tema dell'inclusione sociale;

- tutte le 17 Regioni con SUS (tranne la Basilicata, che non ha delegato neanche la selezione degli interventi) hanno optato per una ampia delega di responsabilità alle Città (individuate come Organismi Intermedi);
- 11 Regioni hanno introdotto un asse dedicato nei loro programmi FESR o plurifondo;
- 6 Regioni hanno scelto l'ITI per l'attuazione delle SUS (Basilicata, Calabria, Marche, Molise, Sardegna, Sicilia), per un importo complessivamente pari a poco meno di 800 milioni di euro;
- in due soli casi (Piemonte e Toscana) al comune capoluogo della CM non è stato riconosciuto alcun importo, in quanto già destinatari delle risorse PON METRO (interpretando in questo modo "restrittivo" la complementarietà tra i due strumenti);
- poco meno della metà delle Regioni interessate hanno integrato anche il FSE nelle SUS: oltre alle tre regioni con programmi plurifondo (Calabria, Molise e Puglia) hanno optato per questa scelta Lombardia, Marche, Toscana, Umbria e Sardegna;
- solo in un caso (F.V. Giulia) già in sede di definizione del programma operativo sono state condivise e indicate le scelte di intervento delle città individuate, nel programma stesso, come Autorità Urbane.

In complementarietà con gli interventi promossi dai POR, il PON METRO sostiene:

- il miglioramento dell'offerta dei servizi attraverso l'utilizzo dell'ITC, con l'obiettivo di incrementare al 70% il numero di tali comuni delle città metropolitane che offrono servizi pienamente interattivi, e almeno al 50% la quota di popolazione che usa internet per relazionarsi con la PA e con i soggetti di gestori di servizi pubblici. Le risorse programmate a tal fine ammontano a 152 milioni di euro (corrispondenti al 17% del totale) Tutte le città hanno avviato diversi interventi in questo ambito, con un impegno molto rilevante nella digitalizzazione dei processi amministrativi, in particolare nell'ambito tributario, edilizio e catastale, ambientale (rifiuti), turistico, di gestione del patrimonio ERP, ecc;

- l'efficientamento energetico degli edifici pubblici e l'illuminazione pubblica sostenibile (rispettivamente 8 e 6 città su 14);
- l'infomobilità (11 città), le piste ciclabili (12 città), il rinnovo della flotta del Trasporto Pubblico Locale (6 città, tutte al sud), i nodi di interscambio modale (3 città). Per questi due ambiti sono state programmate risorse complessivamente pari a 318,3 milioni di euro;
- l'inclusione sociale (cui sono destinati 386,9 milioni di euro) con un impegno molto rilevante (per il numero di città interessate e per il suo potenziale impatto) sul contrasto al disagio abitativo. Questo, attraverso il sostegno al modello, già promosso da alcune città, delle "agenzie per la casa", intese come *one stop shop* multidimensionale, in grado di fornire ai soggetti in condizioni di disagio risposte integrate dei vari servizi, assicurando il coordinamento tra politiche abitative e politiche sociali. Da segnalare in questo ambito tematico, tra le altre, numerose esperienze di sperimentazione del paradigma dell'innovazione sociale[37], principalmente per l'attivazione di nuovi servizi nelle aree degradate e il contrasto alle marginalità. Per contro, limitata a pochi casi, rispetto alle aspettative iniziali, l'azione rivolta al superamento dei campi Rom, Sinti e Caminanti, in attuazione della Strategia nazionale di riferimento[38].

2.3 La dimensione urbana dei programmi nazionali e regionali

A completare il quadro degli strumenti messi in campo per le città dall'Italia con la programmazione 2014-20, vanno considerati sia alcuni programmi nazionali di sostegno a politiche che chiamano in causa non solo come beneficiari ma anche come protagonisti attivi le città, sia, per quanto riguarda i POR, gli investimenti nelle aree urbane da questi attivate nell'ambito dei diversi obiettivi tematici /assi.

Tra i primi, il PON Inclusione, a titolarità del Ministero del Lavoro, che ha destinato la maggior parte delle risorse (oltre 1 miliardo di euro) al Reddito di Inclusione (REI)[39] e prima ancora al Sostegno all'inclusione attiva (SIA)[40], finanziando la componente destinata ai servizi di attivazione (mentre la parte relativa al sussidio è rimasta a carico delle risorse nazionali) attraverso avvisi non competitivi rivolti ai comuni e agli ambiti territoriali (che comprendono più Comuni nei quali l'offerta di servizi è organizzata in modo integrato). Oltre alle misure direttamente rivolte ai componenti dei nuclei familiari beneficiari del sostegno economico, quali la formazione, i tirocini, le borse lavoro, le misure di accompagnamento sociale, il PON finanzia anche azioni di sistema, quali il rafforzamento dei servizi di presa in carico e lo

sviluppo di una rete integrata di interventi che coinvolga altre agenzie pubbliche ed enti no profit del territorio.

La partecipazione a questo programma richiede ai Comuni e agli ambiti territoriali di predisporre progetti personalizzati per i destinatari del REI e, contestualmente, di riorganizzare l'offerta dei servizi in coerenza con l'approccio integrato e multidimensionale che è alla base di questa misura. Una sfida molto rilevante, soprattutto laddove ancora debole l'orientamento all'utenza e il lavoro in rete dei servizi sociali con i servizi all'impiego, i servizi sanitari, le scuole e i soggetti privati attivi nel contrasto alla povertà; per tale motivo, il Programma prevede risorse e azioni dedicate al rafforzamento delle strutture.

Altre misure significative promosse dal Programma sono quelle rivolte a potenziare la rete dei servizi per i senza dimora nelle aree urbane, a definire e sperimentare modelli per l'integrazione di persone a rischio di esclusione sociale (vittime di tratta o violenza, popolazione Rom, minori stranieri non accompagnati, detenuti ed ex detenuti), a promuovere attività economiche in campo sociale. Finalizzate alla promozione dell'innovazione sociale, anche queste misure richiedono una forte capacità di cambiamento nella gestione dell'offerta dei servizi da parte delle amministrazioni locali. Ne è un chiaro esempio, tra gli altri, la richiesta di promuovere il cosiddetto *housing first* nelle misure per i senza fissa dimora: un approccio (sostenuto anche dal PON METRO) che identificando la casa come punto di partenza per avviare e portare a compimento ogni percorso di inclusione sociale, richiede ai servizi sociali di lavorare in rete e in modo integrato, sulla base di una pianificazione strategica, per costruire progetti calibrati sulle condizioni specifiche della persona.[41]

Un altro Programma Nazionale che nel tempo ha assunto una rilevanza crescente per le città è il PON "Governance e Capacità istituzionale", a titolarità dell'Agenzia per la Coesione (e del Dipartimento Funzione Pubblica, per la parte ad esso delegata in qualità di Organismo Intermedio), rivolto alla modernizzazione della PA, anche attraverso la digitalizzazione dei servizi offerti ai cittadini, al rafforzamento della c.detta capacità amministrativa, in primo luogo delle amministrazioni coinvolte nella programmazione comunitaria, nonché all'accompagnamento della riforma degli EELL, promossa con la Legge 56/2004. Tradizionalmente poco orientato a interventi espressamente diretti alle città, per il ruolo largamente preponderante di amministrazioni centrali e regioni nella programmazione della politica di coesione, più di recente il Programma ha definito alcune

azioni rivolte ai Comuni. Nel corso del 2018 sono stati infatti finanziati, attraverso un avviso pubblico dell'aprile 2017, 30 progetti (per un importo poco al di sotto dei 18 milioni di euro) di "Trasferimento, evoluzione e diffusione di buone pratiche attraverso Open Community PA 2020", che hanno visto la partecipazione di altrettanti comuni, di diverse dimensioni, quali capofila di partenariati composti da enti (in larghissima preponderanza enti locali) cedenti e riusanti le buone pratiche individuate.[42] Alla fine del 2017, inoltre, è stato pubblicato un avviso, rivolto ai comuni in grado di assicurare il subentro all'Anagrafe della Popolazione Residente (ANPR) entro la fine del 2018, con l'obiettivo di sostenere concretamente una delle priorità della Strategia italiana per la crescita digitale 2014-20[43].

Inoltre, nel corso del 2018 è stato avviato un programma di interventi di rafforzamento della capacità amministrativa dei 14 Comuni capoluogo di città metropolitana che svolgono funzioni di Organismo Intermedio del PON Città Metropolitane 2014-2020 per il soddisfacimento dei fabbisogni emergenti dai PRA-Piano di Rafforzamento Amministrativo. Tale programma è finalizzato alla promozione del rafforzamento della capacità amministrativa attraverso azioni volte a stimolare l'efficientamento delle procedure e all'accrescimento della cultura manageriale nella gestione dei servizi e degli investimenti pubblici, al fine di produrre un miglioramento stabile e strutturale all'interno delle pubbliche amministrazioni.

Per completezza, va infine considerato che nel quadro della riprogrammazione effettuata nel 2017, con la quale sono state attribuite le nuove risorse (1,6 miliardi di euro) derivanti dal c.detto "aggiustamento tecnico"[44], 220 milioni di risorse UE aggiuntive sono state programmate in favore delle misure di accoglienza e integrazione dei migranti attraverso il PON Inclusione e il PON Legalità, cui si aggiungono le ulteriori risorse di cofinanziamento nazionale.

Nel primo caso, queste risorse addizionali sono state finalizzate principalmente all'inclusione attiva dei minori stranieri non accompagnati prossimi alla maggiore età e dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale, entrambe misure che vedono coinvolti i Comuni nella definizione di proposte e nella gestione dei progetti.

Nel secondo, si tratta di interventi espressamente rivolti alle Città Metropolitane, per la riqualificazione di immobili pubblici, anche confiscati alla criminalità organizzata, da destinare all'accoglienza e integrazione dei migranti regolari, dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale.

Nel complesso, oltre quelli sopra citati, molti sono gli interventi destinati alle città dai programmi regionali e nazionali[45]: basti considerare che secondo le stime della Commissione europea, a fronte dei 15 miliardi di euro destinati allo sviluppo urbano sostenibile, attraverso il ricorso all'art.7 del Regolamento FESR 1301/2013, le risorse FESR destinate ad interventi nelle città, raggiungono un importo di poco inferiore ai 100 miliardi di euro, corrispondenti al 50% del totale del fondo per l'intero periodo.

Risulta quindi evidente come oltre alla necessaria focalizzazione sulla componente espressamente dedicata, non possano essere minimamente trascurate le opportunità connesse agli strumenti della politica di coesione che, seppure privi di un focus urbano esplicito, sono in grado di determinare impatti rilevanti sullo sviluppo delle città.

Da qui quindi la necessità, per le città che intendano esercitare un ruolo attivo nella valorizzazione di queste opportunità, di assumere a riferimento questo orizzonte ampio con tempestività e capacità proattiva, emancipandosi dal ruolo di semplici destinatari di bandi o di altre procedure di allocazione top-down delle risorse, per rivestire quello di co-progettatori delle scelte d'interesse dei rispettivi territori. Per quanto si tratti di un percorso non sempre agevole e fluido, si tratta di una scelta resa obbligata dalle stesse dimensioni dell'intervento complessivo e quindi dai rischi di un impatto di queste risorse non efficacemente orientato da una attenta considerazione dei bisogni e delle potenzialità delle aree ove ricadono questi interventi.

NOTE

[20] 159 i progetti integrati di rigenerazione dei quartieri degradati finanziati in Italia dal FESR tra il 1989 e il 1999.

[21] 26 le città/aree urbane italiane coinvolte dal Programma URBAN nei due cicli 1994-1999 e 2000-2006 che hanno realizzato progetti integrati di rivitalizzazione socioeconomica di centri urbani medio piccoli o quartieri degradati di grandi città.

[22] Programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo sostenibile promossi a partire dal 1998 dal Ministero Infrastrutture e Trasporti con risorse ordinarie alla cui realizzazione hanno concorso diverse fonti di finanziamento, anche di livello locale.

[23] Promossi in tutte le Regioni del Mezzogiorno e nella maggior parte delle Regioni del Centro Nord dalla programmazione 2000-2006.

[24] Avviati in una prima fase nel 2000, in 7 città del centro-nord e successivamente diffusi anche al sud, in stretta correlazione con la programmazione comunitaria, con la finalità di rappresentare la cornice di riferimento tanto degli interventi UE, quanto *di* quelli promossi con risorse nazionali e locali, si sono focalizzati sul miglioramento della qualità della vita e dei servizi ai *cittadini* e alle imprese (soprattutto mobilità, ambiente, energia).

[25] Avviata con grandi *ambizioni* e con un forte investimento nella progettazione integrata per lo sviluppo urbano (molto rilevante in Campania dove sono state coinvolte Napoli, 19 città medie e diverse città minori), la programmazione 2007-2013, ha visto un progressivo ridimensionamento delle aspettative iniziali, per problemi di sostenibilità complessiva dell'impianto originario (cfr nota 47) per molti aspetti comuni alla maggior parte dei Paesi membri, come anche evidenziato dalla Commissione europea nell'ambito delle valutazioni ex post sulla politica di coesione 2007-13 (cfr. Commissione Europea, *DG* Politiche Regionali e Urbane, Ex post evaluation of Urban Development and Social Infrastructures, Bruxelles 2016).

[26] Accordo di Partenariato Italia, sezione 3.

[27] La stessa esperienza del Comitato interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU), istituito nel 2012 (L. 134/2012) quale sede di coordinamento delle politiche ordinarie per le città e di queste con la politica di coesione è stata di assai breve durata pur a fronte di un avvio molto promettente. Il CIPU si è riunito infatti solo tre volte e solo nel 2013.

[28] Di cui 446 FESR e 142 FSE, cui si sommano le risorse di cofinanziamento nazionale pari a 304 milioni di euro.

[29] In queste ultime interviene anche Il c.detto Programma Operativo Complementare, finanziato dal Fondo Sviluppo e Coesione, per complessivi 206 milioni di euro, destinati a progetti complementari e/o di rafforzamento rispetto a quelli sostenuti dal PON nelle medesime città. La limitazione territoriale di questo programma è dovuta al fatto che nelle regioni meno sviluppate, cui appartengono queste città (Bari, Catania, Messina, Napoli, Palermo, Reggio Calabria) il tasso di cofinanziamento nazionale adottato è inferiore a quello fissato nelle altre regioni. Per quanto del tutto in linea con le disposizioni comunitarie che prevedono un tasso di cofinanziamento nazionale maggiore nelle aree più sviluppate, questo determina un impegno delle risorse nazionali minore proprio laddove maggiori sono i fabbisogni di intervento. Da qui la scelta (in analogia con la programmazione 2007-13) di un intervento "compensativo" in queste aree, attraverso una programmazione parallela (e più flessibile dal punto di vista temporale) ma del tutto sinergica rispetto a quella comunitaria.

[30] Al netto delle risorse del POR Campania FESR (239 milioni di euro) destinate al completamento di tre Grandi Progetti a Napoli.

[31] Le informazioni sulle quali si basa l'analisi delle SUS sono tratte dalle elaborazioni del Dipartimento per le Politiche di coesione, NUVAP, della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dalle pubblicazioni ANCI-IFEL "Sviluppo Urbano e Politiche di coesione nel settennio 2014-20", settembre 2018; "La dimensione territoriale nelle politiche di coesione", ottobre 2018.

[32] Diverse le motivazioni sottostanti a questa scelta: legate alla conformazione territoriale nel caso della Valle d'Aosta e di Trento e Bolzano; derivanti da scelte di programmazione nel caso del Lazio, dove è comunque previsto un impegno esplicito (e in alcuni casi anche piuttosto rilevante) per le aree urbane di alcuni Obiettivi Tematici che, ad esempio, ha consentito di attivare 54 milioni di euro di investimenti per la mobilità sostenibile nel territorio di Roma Capitale e 3 milioni per la valorizzazione delle risorse culturali attraverso la promozione dell'imprenditorialità.

[33] Confermano la soglia senza superarla F.V. Giulia, Marche e Sardegna, quest'ultima considerando anche l'apporto del POR FSE. La Puglia si mantiene ben al di sotto della soglia (2,3% della dotazione FESR) ma associa a questo finanziamento risorse FSE e del Fondo Sviluppo e Coesione, nell'ambito del Patto per il Sud, intervenendo sia a Bari (per interventi complementari al PON METRO), sia nelle città medie selezionate, per realizzare progetti pilota e azioni sperimentali, ad alto contenuto innovativo, nei quartieri maggiormente degradati.

[34] Complessivamente 276 Comuni (di cui 10 Città metropolitane) e 12 Unioni di Comuni.

[35] Piemonte, Lombardia, F.V. Giulia, Liguria, E. Romagna, Umbria, Sardegna, Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Calabria, Sicilia.

[36] Toscana, Veneto, Marche.

[37] L'innovazione sociale si è imposta nell'ultimo decennio nell'agenda politica europea, anche in risposta alla rarefazione delle risorse pubbliche indotta dalla crisi esplosa nel 2008, come paradigma in grado di favorire l'inclusione sociale non solo *per* i cittadini ma *insieme* ai cittadini, promuovendo la sperimentazione e verifica di nuove idee (prodotti, servizi e modelli) che soddisfano dei bisogni sociali, in modo sostenibile e duraturo attraverso la creazione di nuove relazioni e nuove collaborazioni che rafforzano la capacità di agire e reagire della società.

[38] Strategia nazionale 2012-2020 d'inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti, in attuazione della Comunicazione n.173/2011 della Commissione Europea.

[39] Il Reddito di inclusione (REI) è la misura di contrasto alla povertà dal carattere universale, condizionata alla valutazione della condizione economica, che viene erogata dal 1° gennaio 2018. Il REI ha sostituito il SIA (Sostegno per l'inclusione attiva) e l'ASDI (Assegno di disoccupazione). Il REI, analogamente al SIA, si compone di due parti: 1. un sostegno economico erogato attraverso l'attribuzione di una carta di pagamento elettronica (Carta REI), utilizzabile per l'acquisto di beni di prima necessità e il prelievo di contante (entro un limite mensile di 240 euro); 2. un intervento di attivazione sociale e lavorativa, che si concretizza con l'adesione dell'intero nucleo familiare ad un progetto personalizzato di presa in carico predisposto insieme ai servizi sociali del Comune di residenza, in rete con i servizi per l'impiego, i servizi sanitari e le scuole, nonché con soggetti privati attivi nell'ambito degli interventi di contrasto alla povertà, con particolare riguardo agli enti no profit.

[40] Misura ponte avviata dallo stesso PON nelle more della definizione del REI.

[41] Cfr Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali "Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia" Accordo tra il Governo, le Regioni, le Province Autonome e le Autonomie locali in sede di Conferenza Unificata del 5 novembre 2015. Le Linee di Indirizzo sono il frutto di un gruppo di lavoro coordinato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che si è avvalso della Segreteria Tecnica della FIO.PSD (Federazione Italiana Organismi per le persone senza dimora) e ha coinvolto diversi livelli di governo, tra cui le 12 città con più di 250 mila abitanti dove il fenomeno è più diffuso.

[42] 16 i progetti positivamente valutati ma non ammessi per carenza di risorse.

[43] Con l'ANPR si intende superare, con una banca dati centralizzata, la frammentazione della gestione dell'anagrafe della popolazione (*allora*) distribuita in 8.057banche dati presenti in altrettanti Comuni, con oltre 70 sistemi demografici operanti sul territorio che si moltiplicano per le rispettive versioni, gestiti da un mercato formato da oltre 40 Software House. (*cfr* Presidenza del Consiglio dei Ministri, Strategia per la crescita digitale 2014-20, marzo 2015-aggiornamento giugno 2016).

[44] Come stabilito in fase di approvazione Bilancio europeo 2014-2020, nel 2016 la Commissione europea ha riesaminato gli stanziamenti complessivi per le politiche di coesione a favore di ciascuno Stato membro, in modo da tener conto degli impatti della crisi economica del 2009. Questo ha portato a rivedere la dotazione dei vari Paesi per gli anni 2017-2020, destinando risorse addizionali prevalentemente a favore di Spagna, Italia e Grecia. Altri Paesi hanno beneficiato dell'adeguamento in misura minore, mentre per 5 Paesi si è verificata una riduzione marginale, dovuta ad una situazione socio-economica che ha superato le aspettative.

[45] Per una rassegna degli interventi dei programmi nazionali e regionali 2014-20 rivolti alle città (come beneficiari/soggetti attuatori) si veda IFEL "La dimensione territoriale della politica di coesione", ottobre 2018.

3. Lo sviluppo urbano sostenibile nella programmazione europea ed italiana: un primo bilancio

Lo Sviluppo urbano sostenibile nella programmazione europea ed italiana: un primo bilancio

Sulla base delle stime della Commissione europea, con la programmazione 2014-20, sono stati attribuite allo Sviluppo Urbano Sostenibile risorse pari a 14,5 miliardi di FESR (un importo corrispondente, in media, al 7,8% del totale, ben superiore, dunque, alla soglia del 5%, fissata dai regolamenti), cui si aggiunge oltre 1 miliardo di FSE[46]. Molti Stati membri hanno superato la soglia del 5%, con allocazioni oscillanti fra il 10 e il 20% in Belgio, Bulgaria, Cipro e Romania. Delle oltre mille strategie di sviluppo territoriale integrato promosse utilizzando leve offerte da questa programmazione, ben 880 sono dedicate allo Sviluppo Urbano Sostenibile, perseguito in tutte le categorie di regioni e in differenti tipologie di aree urbane: dalle piccole città con meno di 10mila abitanti, alle aree metropolitane con oltre 5 milioni di abitanti[47]. Oltre il 60% di queste strategie sono nuove, essendo state introdotte per la prima volta; questo ha richiesto una notevole capacità di innovazione soprattutto nelle aree con minore esperienza nell'applicazione dell'approccio *place-based* (più concentrate nelle regioni meno sviluppate), pur essendo tutt'altro che trascurabile il valore aggiunto dell'incentivo all'integrazione territoriale offerto dalle nuove previsioni normative anche nelle aree ove questo approccio è da tempo più praticato.

Le valutazioni condotte riconoscono, inoltre, la capacità di queste strategie integrate di offrire risposte più adeguate alla multidimensionalità delle sfide urbane da affrontare: con un focus prevalentemente concentrato su tre degli 11 Obiettivi Tematici (OT 4, 6 e 9)[48], esse, ancorché basate in larga misura sulla mobilitazione del FESR, hanno visto in molti casi un significativo concorso del FSE e, sia pure meno frequentemente, di altri fondi. A fronte di questo importante segnale, le stesse valutazioni mettono tuttavia chiaramente in evidenza i condizionamenti e i limiti derivanti dalle stringenti regole di concentrazione tematica, difficilmente conciliabili con questo approccio, laddove non consentono la focalizzazione sui temi che meglio corrispondono alle specificità dei singoli territori.

In questo contesto, l'esperienza italiana spicca, come abbiamo visto, non tanto e non solo per la dimensione dell'impegno finanzia-

rio dedicato, quanto per il fatto che questa programmazione ha rappresentato la naturale prosecuzione, estendendola, di una vasta e ricca esperienza di progettazione integrata territoriale, anche a forte dimensione urbana.

È anche per questo motivo che il bilancio che oggi si può trarre da quanto emerge nella programmazione corrente, non può non tenere conto di questa esperienza pregressa e delle indicazioni che se ne erano tratte, orientate dall'esigenza di assicurare l'effettiva sostenibilità di un approccio comunque complesso ed evitare quel progressivo ridimensionamento delle aspettative che ha caratterizzato (per stare al periodo più recente) la programmazione 2007-2013[49].

Ad oggi le evidenze sull'attuazione mostrano chiaramente come la fase di avvio si sia rivelata, ancora una volta, particolarmente complessa e gravosa, con una sensibile dilatazione dei tempi nella maggior parte dei casi, salvo laddove si è riusciti per tempo, e con consapevolezza e lungimiranza, a presidiare gli snodi critici. Appare dunque fondamentale comprendere le motivazioni delle differenze (di passo e di risultati) e identificare la natura e soprattutto l'eventuale persistenza delle criticità che continuano ad allontanare la realizzazione delle ambizioni e promesse programmatiche.

Di certo la richiesta di costruzione delle SUS ha rappresentato una sfida del tutto nuova per gran parte delle città, incorporando quindi una "fisiologica" frizione iniziale; tuttavia, la lunghezza dei tempi di decollo di queste strategie molto è dovuta anche a fattori di rallentamento, già emersi nelle precedenti esperienze di progettazione integrata a scala territoriale e urbana, tutti riconducibili alla persistente difficoltà di conciliare l'approccio strategico con la necessaria operatività degli interventi.

A condizionare il decollo di queste strategie hanno infatti contribuito sia le difficoltà incontrate nel soddisfare le indicazioni dei nuovi regolamenti, soprattutto laddove particolarmente sfidanti prassi e consuetudini, sia la stessa interpretazione di queste indicazioni (e non solo da parte delle amministrazioni nazionali), sia, infine, rallentamenti interni dovuti a inerzie e ritardi soprattutto nelle fasi decisionali propedeutiche dell'attuazione (delega, accordi, convenzioni), la cui complessità all'origine è stata anche accentuata da una sorta di *gold-plating*, da parte delle amministrazioni nazionali.

A questo si è aggiunta la sequenzialità del processo (come scelta normativamente non obbligata ma resa tale nella prassi operativa), in base alla quale i tempi delle singole fasi (delega, definizione delle strategie, identificazione dei

progetti, ecc.) anziché sovrapporsi, si sono sommati, allungando ulteriormente il percorso delle scelte e delle decisioni.

Diversi sono gli spunti di riflessione che emergono da queste prime evidenze:

- in primo luogo, pur a fronte dell'evidente impegno a sostenere il protagonismo dei territori, la distanza dei diversi soggetti programmatori da questi ultimi e dalle politiche/strumenti ordinari di governo delle città, ha portato alla moltiplicazione dei passaggi di programmazione, con effetti sulla durata e complessità di tali attività acuiti dalla scarsa valorizzazione delle strategie locali, piani e programmi di settore ordinari già esistenti;
- solo raramente, inoltre, si è utilizzato effettivamente il metodo della co-progettazione Autorità di Gestione- Città sin dall'avvio della programmazione, una scelta che laddove praticata con efficacia ha consentito di contenere i tempi assicurando anche maggiore concretezza e sostenibilità alle scelte adottate;
- inoltre, in molti casi le "ordinarie" complessità del processo di delega, tradizionalmente gravato da una pletora di adempimenti, non a caso al centro dell'attenzione di tutte le istanze di semplificazione, sono state amplificate da una sostanziale riluttanza a delegare effettivamente compiti di programmazione e funzioni alle città, con ulteriore aggravio delle procedure;
- a ciò si aggiunga che a fronte della forte diffusione delle deleghe di gestione, e conseguente attribuzione di nuove responsabilità ad un numero crescente ed elevato di città, pochi i casi che potendo vantare esperienze pregresse su questo fronte, si erano già confrontati con la necessità di rendere coerenti i propri sistemi amministrativi con le esigenze della programmazione comunitaria (ad esempio riconciliando tempi e modalità di definizione del DUP e delle procedure di bilancio con le scadenze di quest'ultima), di assicurare nei tempi dovuti una adeguata capacità progettuale (ad esempio ricorrendo, alla stregua di diverse regioni, ad appositi fondi per la progettazione), di superare la tradizionale segmentazione verticale delle strutture per sostenere l'integrazione indispensabile alla natura multidimensionale degli interventi, per citare le questioni maggiormente ricorrenti;
- da ultimo, un'attenzione particolare merita il tema delle modalità con le quali, in un mondo necessariamente così plurale, si riesce ad assicurare l'internalizzazione degli

obiettivi di policy in tutti gli snodi lungo i quali si sviluppa la governance multilivello, per evitare di perdere nel percorso l'attenzione sul risultato finale (trasformando quest'ultimo da motore dell'azione collettiva in ostaggio di logiche autoreferenziali).

Come questione a sé stante, ma strettamente connessa a tutte le problematiche sopra richiamate, emerge, infine, il tema di un più efficace orientamento e utilizzo delle misure di capacitazione amministrativa e istituzionale a supporto delle città, per superare quelle criticità, in termini di competenze, organizzazione e procedure, da più parti considerate tra le principali cause delle difficoltà evidenziate.

A fronte di un'ampia condivisione dell'importanza di questo tema, e delle rilevanti dotazioni di risorse di assistenza tecnica in capo alle autorità di gestione nazionali e regionali, rari i casi in cui le città hanno potuto beneficiare di risorse e strumenti dedicati e meno ancora quelli in cui queste risorse e strumenti sono stati resi disponibili con la tempestività dovuta proprio dalla necessità di evitare una eccessiva dilatazione della fase di avvio.

Ad oggi le misure di rafforzamento amministrativo sono infatti ancora fortemente dominate da un approccio centrato più sull'offerta (dei centri di competenza nazionali) che sulla domanda da parte dei destinatari di queste misure, un impianto non solo poco coerente con l'approccio *place-based*, indispensabile per "piegare" tutte le politiche nazionali, incluse anche quelle di capacitazione amministrativa, in funzione delle specificità territoriali, ma che spesso finisce anche con l'assecondare più il rafforzamento delle amministrazioni offerenti, pure necessario, che quello delle " riceventi" (le città). La stessa esperienza dei Piani di Riorganizzazione Amministrativa (PRA) sembra oggi configurarsi, almeno per le città, come un'occasione mancata, per lo scarso, se non nullo, coinvolgimento nella definizione e gestione di questo strumento, la cui finalità era quella di promuovere e sostenere impegni concreti di riorganizzazione delle strutture, miglioramento delle procedure, ecc, da monitorare strettamente nella loro effettiva concretizzazione. Una impostazione pensata proprio per anticipare l'identificazione e la risoluzione dei problemi attuativi, attraverso la responsabilizzazione della politica e dei vertici amministrativi.

Sembra utile, infine, richiamare in questo contesto le valutazioni sulla programmazione 2007-2013[50] che, riferite alla generalità dell'esperienza europea, offrono ulteriori spunti di riflessione, segnalando, fra l'altro, l'importanza di abbinare il tempestivo e adeguato coinvolgimento degli stakeholder locali con

una forte ownership politica, in assenza della quale anche la più intensa partecipazione delle collettività locali può risultare non sufficiente ad orientare e presidiare gli interventi. Segnalano anche l'importanza di strategie e programmazioni nazionali (statali e regionali) per l'adozione di scelte concrete e tempestive; indicano altresì la specificazione dei gruppi target e la maturità degli strumenti di attuazione tra le condizioni necessarie ad evitare la dilatazione dei tempi.

Di particolare interesse l'accento sulla percezione che le Autorità di Gestione hanno del loro ruolo, per lo più concentrato sulla necessità di assicurare una corretta gestione amministrativa e la *compliance* formale, piuttosto che le condizioni di successo degli interventi.

NOTE

[46] Cfr. Commissione europea, DG Politiche Regionali e Urbane, "Integrated Territorial and Urban Strategies: how are ESIF adding value in 2014-20?" Bruxelles, 2017; M.Matko, "Uptake of the integrated approach to territorial development in cohesion policy 2014-20. Results of programming" Bruxelles, 2016.

[47] https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/home. È lo strumento interattivo di mappatura delle SUS e degli ITI promosso di recente dalle DG REGIO e JRC della Commissione europea sotto l'egida del Knowledge Center per le politiche territoriali, tuttora in fase di progressivo popolamento ma già in grado di offrire una panoramica molto significativa.

[48] Circa il 75% delle risorse FESR è destinato agli Obiettivi tematici 4 "Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio", 6 "Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse", 9 "Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione".

[49] La dotazione finanziaria inizialmente prevista dai programmi regionali italiani per queste finalità ha infatti subito un forte ridimensionamento nel corso degli anni (pari a circa un quarto nelle regioni del Mezzogiorno; a circa il 10%, nelle regioni del Centro Nord) per effetto di riprogrammazioni avviate sin dal 2010. Grazie all'adozione, a partire dal 2012, di una programmazione nazionale parallela (Piano d'Azione Coesione), è stato possibile evitare il definanziamento definitivo dei progetti in difficoltà, affidandone il completamento a programmi più flessibili, in termini di scadenze temporali. Allo stesso tempo, molte sono state le soluzioni pragmatiche adottate per superare le complessità dell'approccio integrato che pur salvaguardando il completamento di interventi importanti, sono solo parzialmente riconducibili all'impianto originario.

[50] Commissione Europea, DG Politiche Regionali e Urbane, Ex post evaluation of Urban Development and Social Infrastructures, Bruxelles 2016.

4. Le Azioni Urbane Innovative

Le Azioni Urbane Innovative

Finalità di questa nuova iniziativa è quella di offrire alle città l'opportunità di sperimentare le soluzioni più innovative e creative per sostenere le sfide urbane rilevanti a livello europeo, negli ambiti tematici individuati dall'Agenda Urbana per l'UE. A tal fine la politica di coesione 2014-2020 destina 372 milioni di euro (FESR) al finanziamento di progetti pilota, con i quali tradurre idee creative ed ambiziose in prototipi da testare negli ambienti urbani per verificare come queste nuove soluzioni rispondano alla complessità delle sfide urbane.

Destinatarie delle Azioni Urbane Innovative sono le città o aggregazioni di città superiori ai 50mila abitanti, chiamate a cogliere questa opportunità per andare al di là dei "progetti normali" (che possono essere finanziati attraverso fonti "tradizionali") definendo progetti per i quali il cofinanziamento massimo richiesto al FESR è non superiore ai 5 milioni di euro[51], selezionati tramite bandi annuali[52]. Come chiaramente specificato[53], il tratto distintivo di questa iniziativa è quello di consentire la realizzazione di progetti troppo rischiosi *per essere cofinanziati attraverso fonti tradizionali, per via del loro carattere altamente innovativo e sperimentale*.

In coerenza con questa impostazione, la capacità di costruire una proposta pienamente rispondente al paradigma dell'innovazione urbana intesa come "*nuovi prodotti, servizi e processi in grado di generare valore aggiunto in uno specifico ambito di policy e ancora mai sperimentati in Europa*"[54], utilizzando creatività e immaginazione, gioca un ruolo preponderante nelle prospettive di successo della stessa. L'iniziativa intende infatti rispondere alla carenza di sperimentazione e all'avversione al rischio da parte delle autorità locali: da qui l'improponibilità di un approccio *business as usual* come pre-condizione di partecipazione e l'adozione di un'interpretazione molto ampia del concetto di innovazione, che si estende alle modalità con le quali si definiscono i processi, le collaborazioni, il disegno della stessa proposta, le relazioni di lavoro a regime.

Ne deriva un accento molto rilevante anche sulla capacità di costruire un partenariato di progetto pienamente rispondente a quell'approccio partecipativo che consente di acquisire quelle competenze e conoscenze non disponi-

bili presso le singole autorità urbane, ma indispensabili per affrontare, con la capacità di innovazione richiesta, le diverse dimensioni in cui si declina la sfida urbana che si intende sostenere attraverso la sperimentazione proposta (e necessarie anche non solo per l'ownership del progetto ma altresì, sia pure in una fase successiva, per supportarne la scalabilità).

Alla data della presente pubblicazione, con la chiusura del terzo bando[55], risultano essere stati presentati complessivamente 768 progetti, un numero che testimonia dell'elevato interesse suscitato da questa iniziativa, il cui tasso di successo, in termini di rapporto fra progetti presentati e progetti finanziati, si mantiene però al di sotto del 10% (7,3%), a conferma del forte livello di competizione che è necessario sostenere per accedere a queste risorse.

Risultano infatti finanziati 55 progetti in 17 Stati Membri, con cinque città (Anversa, Barcellona, Ghent e Parigi) che si sono aggiudicate due progetti ciascuna. Dei 55 progetti, ben 10 insistono sul tema del "*Lavoro e Competenze nell'economia locale*", 8 su quello dell'"*Economia circolare*" e 7 sull'"*Integrazione migranti e rifugiati*"[56]. Nell'insieme l'Italia risulta essere il Paese con il più elevato livello di partecipazione (237 progetti, poco meno di un terzo del totale) ma con un tasso di successo decisamente poco soddisfacente (2,1% a fronte di una media pari al 7,2%). Tra i Paesi con il più alto numero di proposte presentate[57], spiccano, in termini di performance, i Paesi Bassi e la Francia, con rapporto fra progetti finanziati e progetti presentati rispettivamente pari al 21 e al 18%. Da segnalare il caso della Spagna, seconda dopo l'Italia come livello di partecipazione (147 progetti presentati, di cui 11 finanziati, il numero più elevato in assoluto, corrispondente ad un tasso di successo, 7,5%, di poco superiore alla media.)

Questo quadro nel mettere in luce evidenti criticità rispetto alla capacità dell'Italia di raggiungere risultati proporzionati al livello di partecipazione (un punto di debolezza peraltro ricorrente in altri ambiti di intervento delle politiche europee), segnala la necessità di mettere a fuoco, con la dovuta tempestività, anche nella prospettiva della conferma di questa iniziativa nel prossimo ciclo, le problematiche da affrontare e le soluzioni necessarie.[58]

In primo luogo, la necessità di predisporre progetti pienamente rispondenti alle precipue finalità dell'iniziativa, evitando di candidare soluzioni che non colgono la richiesta di ambizione sottesa alla chiara indicazione di andare oltre la progettazione che potrebbe trovare accoglienza nei programmi ordinari (es. POR). Molto ricorrenti, infatti, nelle candi-

dature italiane, i progetti "ordinari" che, per quanto di difficile traduzione e interpretazione sia il concetto di innovazione, sono nettamente al di sotto della soglia necessaria alla loro qualificazione.

A questo si associa l'attitudine frequente ad esternalizzare la predisposizione del progetto, sulla base di un approccio "chiavi in mano" che deprimendo ogni valorizzazione del partenariato, altro elemento fondativo dell'iniziativa, è anche la riprova di un debole esercizio della necessaria leadership e capacità di visione da parte dell'amministrazione. Proprio i progetti di successo mostrano, per contro, come esternalizzazioni efficaci non siano quelle rivolte al mercato della consulenza *tout-court* (peraltro assai affollato in Italia) ma siano piuttosto quelle, che sulla base di una interlocuzione attiva e consapevole, mobilitano le risorse in grado di mettere assieme competenze e conoscenze del territorio con competenze e conoscenze globali, indispensabili per proiettare il progetto sulla dimensione di sperimentazione richiesta dall'iniziativa.

Di certo, anche l'assenza di una sede confronto e coordinamento nazionale ha pesato sulla proliferazione di proposte progettuali non rispondenti (o pienamente rispondenti) ai criteri dell'iniziativa: diversamente da altri Paesi, come, ad esempio Francia e Spagna, con tassi di successo ben più elevati del nostro, in Italia le città "UIA" non hanno un luogo stabile nel quale confrontarsi, ove sia possibile, ad esempio, promuovere l'apprendimento reciproco e il trasferimento di conoscenze. E, al contempo, per questa assenza, nessuna forma di dialogo strutturato fra le città, le autorità nazionali e regionali e gli organismi di gestione dell'UIA, la stessa Commissione, è stata attivata, venendo a mancare una importante possibilità di scambio, assai utile non solo per il migliore orientamento delle scelte delle città, ma anche per la comprensione reciproca.

D'altra parte, anche le aspettative di una piena integrazione dell'iniziativa UIA negli altri strumenti messi in campo, in primo luogo URBACT e la rete UDN, ad oggi risultano ancora in gran parte disattese per l'assenza di modalità strutturate di integrazione dei diversi network e per l'ancora debole capitalizzazione e diffusione dell'esperienza UIA. Benché le città UIA, a norma di regolamento, debbano essere considerate di membri "di diritto" della Rete dello Sviluppo Urbano, del tutto occasionali e rarefatte sono state sin qui le occasioni di *peer review* e *networking*, mentre ancora non ha avuto seguito concreto la lodevole iniziativa di creare una sorta di "etichetta" ai progetti non finanziati ma meritevoli di essere accolti nei programmi di *mainstream*.

In base alla proposta della Commissione europea per il prossimo ciclo di programmazione, questa iniziativa dovrebbe essere confermata e integrata nella più ampia Iniziativa Urbana Europea[59], dove confluirebbe anche URBACT e per il tramite della quale si assicurerebbe anche una connessione più stretta con i partenariati tematici dell'Agenda Urbana per la UE. Si tratta di un segnale molto importante, anche nella prospettiva di una maggiore valorizzazione e diffusione del patrimonio di conoscenze derivanti dall'implementazione dei progetti da questa finanziati che, tuttavia, la maggior parte degli Stati membri non ha, sin qui, accolto con favore, esprimendosi in favore di una conservazione dell'attuale separazione tra i diversi strumenti. Anche alla luce di questa evoluzione, sembra quindi quanto mai opportuno riannodare i fili di un percorso nazionale sin qui troppo frammentato per riuscire a sfruttare appieno le opportunità offerte da questa iniziativa e assicurare anche una maggiore integrazione con gli altri strumenti.

NOTE

[51] Corrispondente all'80% dei costi totali del progetto, rimanendo a carico dei partner di progetto il restante 20%, da assicurare in *cash* e/o *in kind*.

[52] In base al Regolamento delegato 1404/2014, la gestione dell'attuazione dell'iniziativa, di cui è titolare la Commissione europea, DG politica regionale e urbana, è stata affidata alla Regione Hauts de France (FR), affiancata da un Segretariato Permanente, appositamente costituito.

[53] *Cfr*. UIA Guidance, versione 4, ottobre 2018.

[54] Sulla base di ricerche e analisi comparative le autorità urbane devono dimostrare che il progetto proposto non è stato precedentemente testato e attuato nell'area urbana, nello Stato membro in cui l'area urbana si trova, né altrove nella UE.

[55] Il quarto bando è stato pubblicato il 10 ottobre 2018 e scadrà il 31 gennaio 2019. I temi oggetto di questo bando, del valore indicativo tra gli 80 e i 100 milioni di euro, sono: Transizione digitale, Uso sostenibile del territorio e soluzioni fondate sulla natura, Sicurezza urbana e, per la seconda volta, Povertà Urbana.

[56] Di questi, i temi del *Lavoro e Competenze nell'economia locale e Inclusione migranti e rifugiati*, sono stati già oggetto di due call.

[57] Rispettivamente 28 e 45 progetti presentati.

[58] Le considerazioni che seguono sono frutto di un'intervista con Raffaele Barbato del Segretariato UIA.

[59] Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione {SEC(2018) 268 final, art.10.

5. La programmazione 2021-27

La programmazione 2021-27

Il 2 maggio 2018 la Commissione europea ha presentato la proposta di Quadro Finanziario Pluriennale 2021-27 e, a partire dal 29 maggio 2018, le proposte legislative relative ai fondi della politica di coesione: Fondo europeo di Sviluppo Regionale (FESR); Fondo Sociale Europeo Plus(FSE+); Fondo europeo per gli Affari Marittimi e per la Pesca (FEAMP), Fondo di coesione (FC).

Benché largamente confermative delle disposizioni vigenti, queste proposte, sulle quali è in corso da mesi il negoziato, contengono diversi elementi di novità: a fronte della conferma del ruolo della politica di coesione quale fondamentale strumento di integrazione, cui nonostante un taglio del 10% in termini reali, viene assegnato circa 1/3 del bilancio UE[60], più forte è il legame con il semestre europeo, più stringenti sono le condizionalità *ex ante* (oggi condizioni abilitanti), maggiore è la flessibilità (anche a rischio di comprometterne la stabilità[61]) della programmazione, molto significative le semplificazioni apportate al quadro legislativo vigente[62].

Per quanto riguarda la copertura geografica, si conferma l'eleggibilità di tutte le regioni europee alla politica di coesione (nel solco della svolta del ciclo 2007-2013, il primo nel quale tutte le regioni europee sono divenute ammissibili a tutti gli strumenti e risorse della politica di coesione, con intensità di intervento differenziate in ragione di livelli di sviluppo) e la suddivisione delle stesse nelle tre categorie già vigenti[63]: regioni meno sviluppate, in transizione, più sviluppate.

Resta confermato il principio del partenariato nella sua accezione più incisiva ed estesa, quale quella introdotta nel corrente ciclo di programmazione con il "Codice europeo di condotta sul partenariato" che continuerà ad essere integralmente applicato anche nel prossimo ciclo.

A differenza dei precedenti cicli di programmazione il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) non è più disciplinato all'interno del quadro legislativo della coesione non rientrando nell'ambito di applicazione del c.detto Regolamento generale) che fissa le disposizioni comuni a tutti i fondi (dove invece rientra il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca-FEAMP). Per contro, quest'ultimo estende per la prima volta la sua applicazione a fondi diversi da quelli della coesione[64], a gestione diretta della Commissione europea: una

scelta che se da un lato può favorire l'integrazione tra fondi diversi ma con finalità convergenti, nell'insieme appare discutibile, perché segnala un rischio di indebolimento della dimensione territoriale della politica.

Rilevante anche l'innovazione della proposta di regolamento riguardante il Fondo Sociale Europeo (FSE ridenominato FSE+) che accomuna oltre al FSE in senso stretto, l'Iniziativa europea per l'Occupazione Giovanile, il Fondo di Aiuti europei agli Indigenti, Il Programma EASI per l'Occupazione e l'innovazione Sociale, il Programma di Azione europea per la Salute.

Oltre a questo diverso impianto regolamentare, si prevede la riarticolazione, degli 11 Obiettivi Tematici della corrente programmazione, in 5 Obiettivi Strategici:

- **OS1 un'Europa più intelligente, attraverso la promozione di una trasformazione economica innovativa e intelligente;**
- **OS2 un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio, attraverso la promozione di una transizione verso un'energia pulita ed equa, di investimenti verdi e blu, dell'economia circolare, dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della gestione e prevenzione dei rischi;**
- **OS3 un'Europa più connessa, attraverso il rafforzamento della mobilità e della connettività regionale alle TIC;**
- **OS4 un'Europa più sociale, attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali;**
- **OS5 un'Europa più vicina ai cittadini, attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali.**

La proposta di Regolamento FESR fissa le modalità di concentrazione tematica che vedono la maggior parte delle risorse (dal 65 all'85%, in funzione del livello di Reddito Nazionale Lordo dei singoli Stati Membri) indirizzate sui due primi obiettivi strategici. Per quanto riguarda il FSE+, oltre al forte orientamento all'attuazione dei principi stabiliti dal Pilastro Europeo dei Diritti Sociali[65] e al più stretto legame con gli impegni assunti nei Piani Nazionali di Riforma e le Raccomandazioni Paese, si prevede un aumento, pur se con riferimento ad un ammontare di risorse inferiore quello attuale[66], della quota di FSE+ a gestione condivisa riservata all'inclusione sociale (dal 20 al 25%) che si accompagna alla fissazione di una soglia minima (2%) da destinare alle misure rivolte a combattere la deprivazione materiale.

Va inoltre considerato che la proposta di Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 prevede

la destinazione del 25% delle spese complessive della UE alle azioni per il clima, richiedendo quindi anche alla politica di coesione di contribuire a questo obiettivo.

Allo sviluppo urbano sostenibile viene riservata una quota minima pari al 6% del FESR, un livello di poco superiore a quello fissato per il ciclo 2014-20 (5%) ma decisamente inferiore a quello effettivamente raggiunto (8% circa) a testimonianza di un interesse e di una potenzialità non (*ancora?*) adeguatamente raccolte. Vengono confermate le Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile, quale strumento chiave per attuare in particolare l'Obiettivo Strategico 5 e gli Investimenti Territoriali Integrati (ITI) e lo Sviluppo locale partecipativo (finanziabile dal FESR, FSE+, FEAMP) introdotti nell'attuale ciclo di programmazione, cui si aggiunge un terzo strumento a scelta degli Stati Membri per il sostegno allo sviluppo territoriale integrato.

Come già detto in precedenza, a fronte della proposta della Commissione europea di aggregare URBACT, le Azioni Urbane Innovative e la Rete per lo sviluppo urbano, in un'unica iniziativa, l'Iniziativa Urbana Europea, cui destinare 500 milioni di euro, la posizione prevalente degli Stati membri è ad oggi quella di un mantenimento dell'attuale separazione tra i diversi strumenti.

Dall'insieme di queste disposizioni, e ferme restando tutte le possibili modifiche effetto del negoziato in corso, emergono alcuni punti di attenzione:

- in primo luogo, la necessità di non attestarsi sull'articolazione degli obiettivi strategici con un approccio riduttivo come se il "campo di gioco "delle città e per le città fosse solo quello espressamente dedicato (OS 5, a questo punto una sorta di riserva indiana) e non, necessariamente l'articolazione, a livello urbano, dei grandi ambiti tematici, che da questa prospettiva possono invece ricavare sostanza e robustezza. È evidente, tuttavia, che l'affermazione di questa prospettiva, ovvero dare forza e visibilità alla dimensione urbana ovunque pertinente e opportuno, richiede un'azione proattiva da parte delle città sin dalla fase di avvio della programmazione;
- sotto questo profilo, la conferma del Codice di Condotta del Partenariato, rappresenta senza dubbio un'opportunità, quale condizione abilitante questa azione: a differenza del ciclo corrente, quando la definitiva formalizzazione di questo Codice è intervenuta a processo di programmazione ormai avviato, si realizza infatti da subito una delle principali pre-condizioni per una piena partecipazione delle città alle scelte di programmazione, un elemento da cogliere con

grande attenzione per superare possibili inerzie e resistenze;

- a fronte di indicazioni non univoche sulla integrazione fra fondi e strumenti, resta comunque a carico delle città perseguire questa integrazione, superando in primo luogo le proprie segmentazioni interne, quelle che non consentono di cogliere il carattere multidimensionale delle sfide da affrontare e delle politiche da realizzare. Il ruolo che un uso intelligente delle SUS può giocare a questo fine è molto rilevante, perché consente di ricomporre nella coerenza di un disegno unitario le tante prospettive settoriali presenti nelle amministrazioni locali, portare al tavolo del confronto con Regioni e Ministeri questa visione, valorizzare tutte le leve offerte dai nuovi regolamenti a sostegno di questo approccio, anche andando oltre la richiesta rivolta alle SUS[67];
- tuttavia, come l'esperienza dimostra, la forza di questo approccio strategico è tanto maggiore quanto più è possibile (anche attraverso l'aggiornamento delle SUS esistenti e l'incardinamento sulla programmazione ordinaria delle città) non ripartire da zero e, soprattutto, anticipare i tempi dell'individuazione degli interventi e della loro progettazione tecnica e ammissibilità amministrativa, procedendo in modo simultaneo e non sequenziale all'approvazione dei programmi e delle strategie;
- questo anche in considerazione del fatto che, se da un lato la eliminazione delle procedure di designazione delle autorità rappresenta senza dubbio un potente fattore di velocizzazione della fase di avvio, non è da sottovalutare l'impatto dell'irrigidimento della regola del disimpegno automatico (dall'attuale n+3 all'n+2), che accorcia sensibilmente, rispetto al ciclo attuale, il tempo utile per programmare, progettare, realizzare e rendicontare le prime azioni.

NOTE

[60] La proposta di quadro finanziario pluriennale presentata dalla Commissione prevede una dotazione di 330,6 miliardi di Euro (prezzi 2018) per la politica di coesione 2021-2027.

[61] Oltre alla previsione di un orizzonte temporale più ristretto (2021-2025) per la programmazione delle risorse, da completare per gli anni restanti sulla base degli esiti della revisione di medio termine, la proposta di regolamento generale prevede diversi meccanismi di trasferibilità delle risorse tra fondi, anche tra quelli a gestione concorrente e gestione diretta.

[62] Fra le quali, in particolare il mantenimento dei principi fondamentali delle attuali disposizioni sui sistemi di gestione e controllo; l'eliminazione della procedura di designazione delle Autorità (di Gestione, Certificazione e Audit), la cui complessità e lunghezza è stata tra le principali cause dei ritardi di avvio in tutta la UE; il maggiore ricorso sia a "modalità proporzionate", con le quali i programmi a basso rischio possono fare maggiore affidamento sui sistemi nazionali di controllo, sia ad opzioni semplificate in materia di costi e a pagamenti.

[63] L'unica modifica riguarda l'innalzamento della soglia massima di PIL pro-capite della categoria "regioni in transizione" dall'attuale 90% al 100% con conseguente adeguamento della soglia di eleggibilità per le regioni più sviluppate.

[64] Fondo Asilo e Migrazione-FAMI; Fondo per la Sicurezza interna; Strumento per la gestione delle frontiere e dei visti.

[65] Adottato nel novembre 2017, il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, si articola in 20 principi suddivisi in tre categorie (pari opportunità e accesso al mercato del lavoro; condizioni di lavoro eque; protezione e inclusione sociale), su cui si sostanzia l'*acquis sociale* UE e che devono orientare le politiche europee e nazionali.

[66] La dotazione del FSE +, includendo l'IOG e il FEAD ed escludendo il Programma Salute e il Programma EASI risulta inferiore del 5,6% rispetto a quella attuale.

[67] Non si tratta di appesantire un processo, già complesso, ma di usare questa occasione per mettere a sistema esperienze e indicazioni tratte dalle esperienze maturate in percorsi diversi e spesso non comunicanti.

6. L’Agenda Urbana per la UE

L'Agenda Urbana per la UE

A conclusione di un lungo percorso, fortemente trainato dalla cooperazione intergovernativa[68] e scandito in diverse tappe[69] il 30 maggio 2016, con l'adozione del Patto di Amsterdam alla Riunione Informale dei Ministri responsabili delle politiche urbane, è finalmente decollata l'Agenda Urbana per la UE. Essa non di dispone di finanza propria, né mira a trasferire competenze e risorse alle aree urbane, essendo piuttosto rivolta al rafforzamento della dimensione urbana nelle politiche UE e a rendere più incisivo il ruolo delle città nel sistema decisionale e di governance della UE. Tre sono pilastri fondamentali lungo i quali si sviluppa l'Agenda:

- migliorare la regolamentazione, facendo emergere la sua dimensione urbana, in modo da assicurare una adeguata considerazione delle specificità, dei bisogni delle aree urbane e dell'impatto su queste della normativa comunitaria;
- migliorare l'accesso ai fondi da parte delle città e aree urbane, rimuovendo quegli ostacoli che ne condizionano il più efficace utilizzo;
- rafforzare la conoscenza sui temi urbani e sulle esperienze maturate dalle città, superando la frammentazione e dispersione che ne limita la diffusione e l'utilizzo, attraverso modalità e strumenti che assicurino, in modo sistemico e strutturato, lo scambio di informazioni, di conoscenze ed esperienze.

A tal fine vengono identificati 12 temi prioritari (legati a EU2020 e alle principali sfide che le Città devono affrontare) su ciascuno dei quali sono chiamati a lavorare singoli partenariati tematici: *Povertà Urbana; Housing; Qualità dell'aria; Migranti e rifugiati; Transizione digitale; Lavoro e competenze nell'economia locale; Economia circolare; Mobilità urbana; Adattamento climatico; Transizione energetica; Uso sostenibile del territorio; Public Procurement innovativo e responsabile*.

I partenariati si basano su una cooperazione multilivello e intersettoriale molto ricca e articolata: ad essi partecipano, infatti, la Commissione europea (13 differenti DG), gli Stati membri (22), le Città (84), associazioni di città (Eurocities, Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa), BEI, altri stakeholders (associazioni, organizzazioni non governative, enti di ricerca e di istruzione, organismi di rappresentanza di imprese). Ciascun partenariato deve elaborare un Piano di Azione con proposte concrete sui tre pilastri sopraindicati.

Alla data della presente pubblicazione, dei 12 partenariati tematici, 6 hanno finalizzato i rispettivi Piani di Azione: *Povertà Urbana; Qualità dell'aria; Migranti e rifugiati; Transizione digitale; Economia circolare(prima parte); Housing (prima parte)* approvando 53 Azioni[70], 21 delle quali dedicate, rispettivamente, al miglioramento dell'accesso ai fondi e della conoscenza, le restanti 11 al miglioramento della regolamentazione. Di queste, 36 riguardano il livello europeo, 18 quello nazionale, 28 quello locale. Oltre alla forte rilevanza dei temi trasversali a più partenariati (tra cui, l'approccio integrato e partecipato, la programmazione strategica *place-based* e *people based*, l'offerta dei servizi di interesse generale,...) in questa prima fase di lavoro si è anche condivisa l'opportunità di avviare due nuovi partenariati, *Valorizzazione del patrimonio culturale e Sicurezza negli spazi pubblici*. Si tratta di una esperienza impegnativa e promettente i cui risultati effettivi dipendono non solo dalla concretezza delle proposte, ma anche dal convinto sostegno di Stati membri e Commissione europea nel dare seguito ai risultati dei lavori dei partenariati.

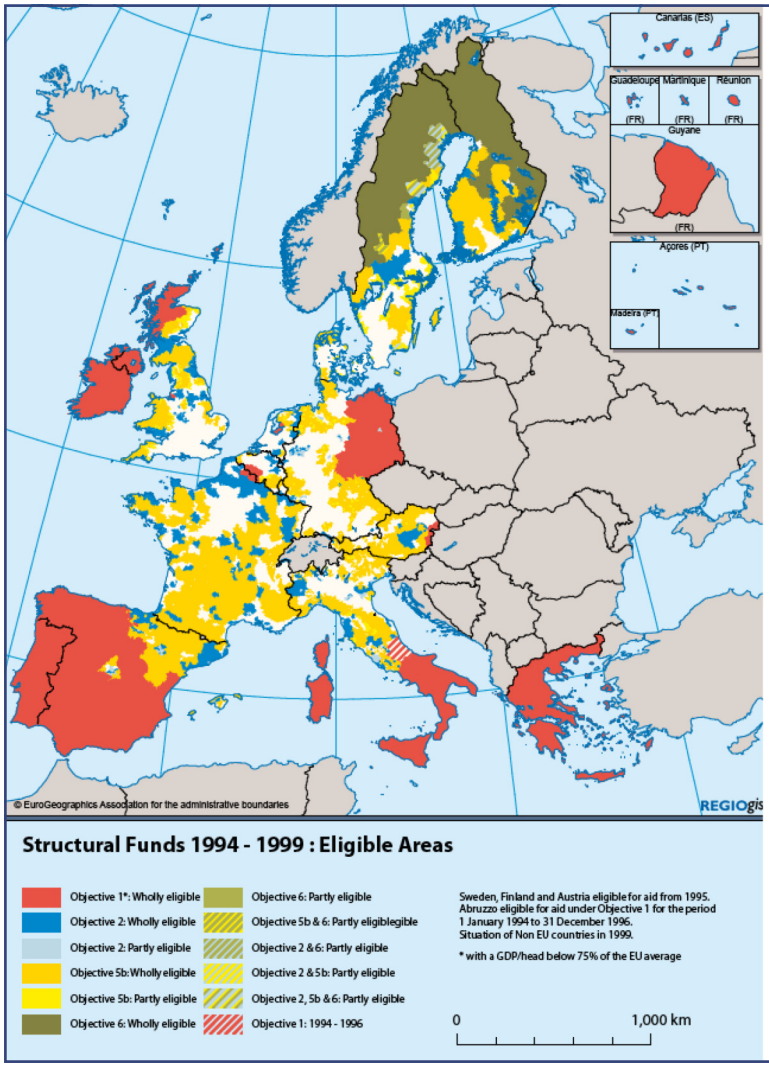
NOTE

[68] Riunioni Informali dei Ministri responsabili delle politiche urbane di: Lille 2000; Rotterdam 2004; Bristol 2005; Lipsia 2007; Marsiglia 2008; Toledo 2010. Per quanto dalle dichiarazioni/documenti adottati in queste sedi (tra cui, in particolare: la Carta di Lipsia sullo Sviluppo sostenibile delle città europee; la Dichiarazione di Marsiglia; la Dichiarazione di Toledo), non siano scaturiti concreti programmi di azione, né impegni di natura vincolante, non vi è dubbio che questo lavoro congiunto, ha consentito di sviluppare e condividere una matrice concettuale comune sui temi dello sviluppo urbano.

[69] Nell'ambito delle istituzioni comunitarie, il percorso ha preso avvio nel 1997 con la Comunicazione della Commissione europea "*Verso un'agenda urbana nell'Unione Europea*" com(97)197 final, e ha conosciuto un momento di svolta nel 2011 con la pubblicazione del documento "*Cities of tomorrow": Challenges, visions, ways forward*", che ha influenzato significativamente il confronto sulla costruzione della Agenda Urbana per la UE. Diverse, infine, le risoluzioni adottate dal Parlamento Europeo, che ha anche pubblicato studi sulla dimensione urbana delle politiche Ue, nonché dal Comitato delle Regioni e dal Comitato economico e sociale, a indirizzo e sostegno di questo percorso.

[70] Escludendo il partenariato su Housing.

Zone ammissibili agli obiettivi regionali 1994-1999



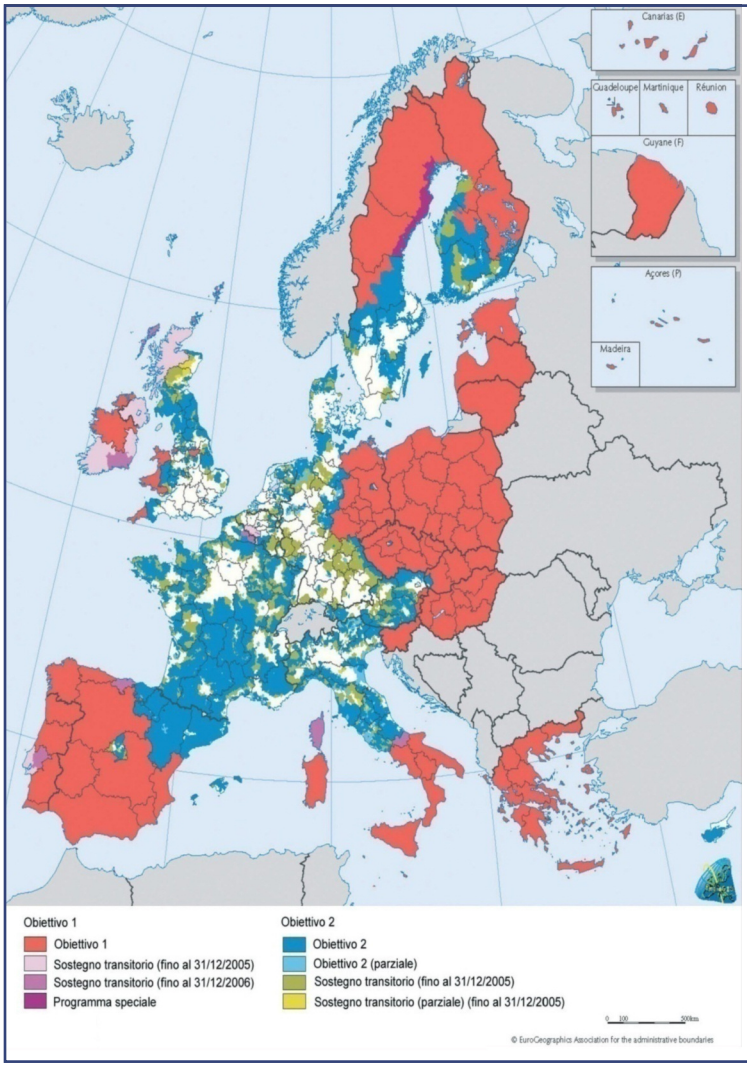
167 miliardi di euro

di cui il 68% destinato alle regioni dell'Obiettivo 1, con un PIL pro-capite < 75% della media UE (criterio di eleggibilità)

49,8% della popolazione UE

Popolazione in Obiettivo 1: (24,6 %)

Fondi strutturali 2000-2006: regioni ammissibili agli Obiettivi 1 e 2 nell'UE25



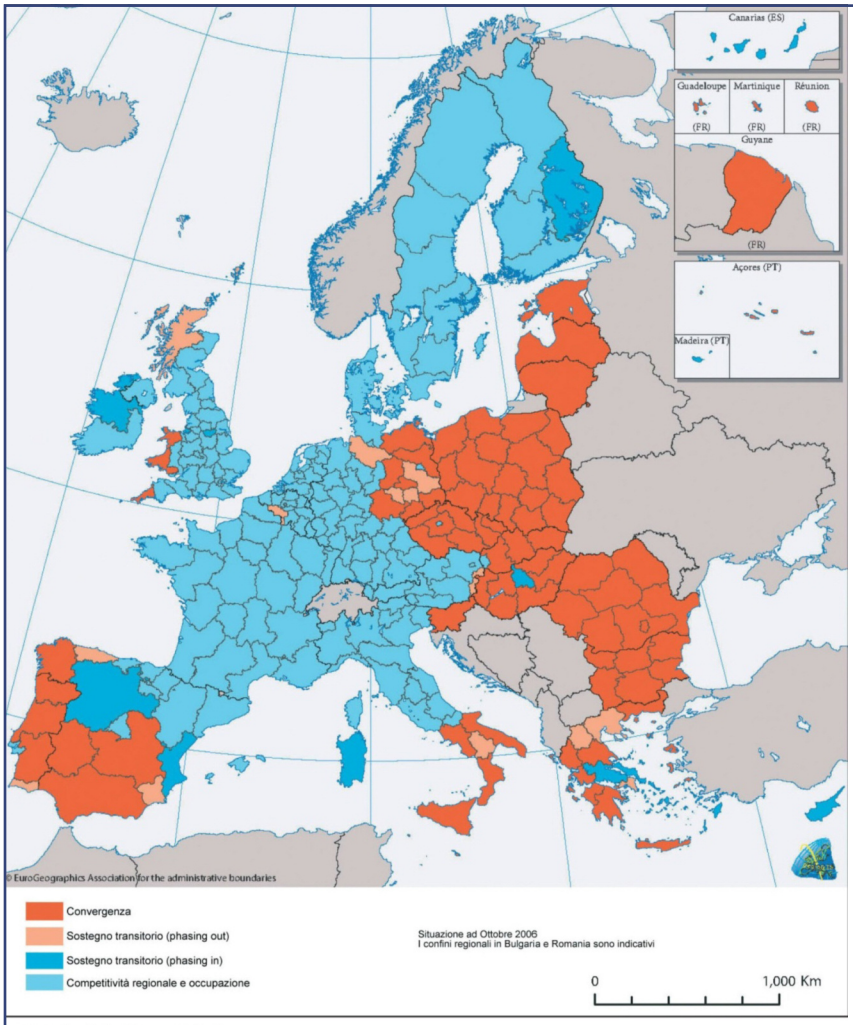
286 miliardi di euro per UE15

di cui il 65% per le regioni Obiettivo 1 (compresa un'allocazione addizionale di 22 miliardi per i nuovi SM per il periodo 2004-06)

Popolazione in Obiettivo 1:

22,2% dell'UE

Fondi strutturali 2007-2013: regioni ammissibili agli obiettivi Convergenza, Competitività regionale e occupazione nell'UE27



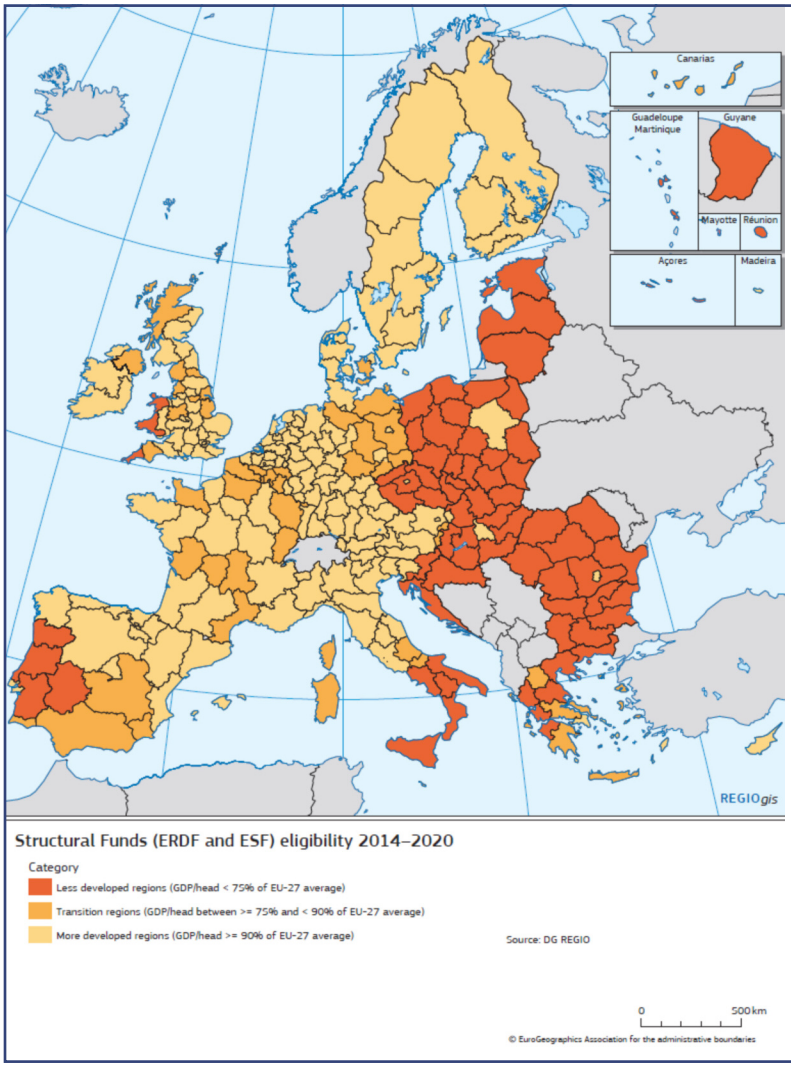
Fonte: Commissione Europea - Inforegio

347 miliardi di euro

di cui 81,54% alle regioni della Convergenza

170 milioni di abitanti

Fondi strutturali 2014-2020: regioni ammissibili agli obiettivi > meno sviluppate; in transizione; più sviluppate



351,8 miliardi di euro

di cui 182 mld alle regioni meno sviluppate (50,5%)

27% della popolazione UE

Contributo redatto per Urban@it:
Sabina De Luca

Progetto grafico e impaginazione
KNOWLEDGE for BUSINESS