

Aspettando l'Agenda Urbana Nazionale

di

Giorgia Marinuzzi, IFEL

Walter Tortorella, IFEL

In Italia si sta assistendo al paradosso che alle città viene riconosciuto un ruolo strategico nell'ambito delle politiche di sviluppo regionale, in assenza però di un'agenda urbana nazionale che definisca in maniera organica obiettivi, strumenti di attuazione e risorse a disposizione.

In mancanza di un documento di indirizzo unitario, il presente lavoro rappresenta un tentativo di “mappare” e perimetrare l'agenda urbana italiana a partire dalle risorse straordinarie, europee e nazionali, disponibili e già programmate¹. Le politiche urbane dell'Italia si poggiano, infatti, in molta parte proprio su tali risorse: da un lato attraverso i fondi strutturali 2014-2020, con il Programma Operativo Nazionale “Metro” e con i Programmi Operativi Regionali tramite Assi di sviluppo urbano e misure (integrate e non) destinate a target territoriali urbani; dall'altro attraverso il Fondo per lo Sviluppo e Coesione (FSC), tramite i Patti per lo sviluppo delle città metropolitane e/o dei loro capoluoghi.

(i) PON Metro e POR 2014-20: le città come “autorità urbane rilevanti”

L'Accordo di Partenariato dell'Italia per l'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020, senza che l'Italia si sia mai data un'Agenda nazionale per le aree urbane, riconosce infatti una nuova centralità alla dimensione urbana quale scala d'intervento ottimale per lo sviluppo regionale, individuando due categorie di “autorità urbane rilevanti” per il rafforzamento della competitività e capacità di innovazione del Paese: le città metropolitane, e le città medie insieme ai poli urbani regionali di erogazione di servizi.

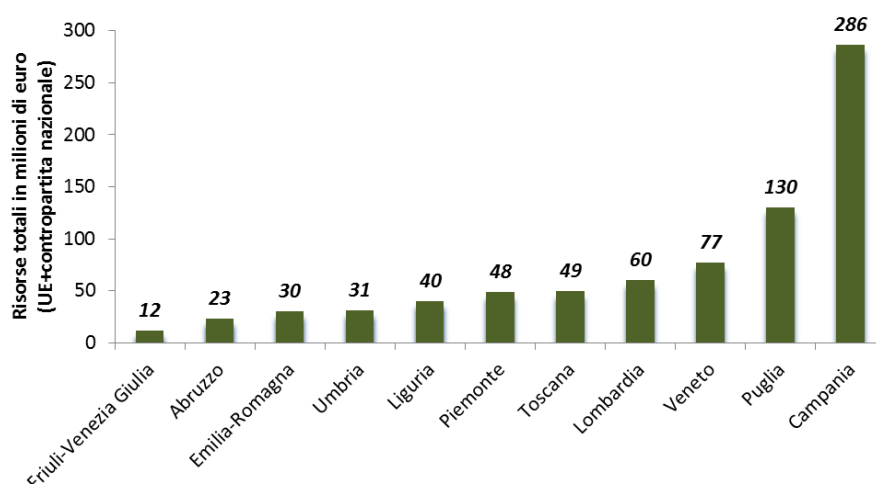
È proprio alle prime (Roma Capitale, Bari, Bologna, Genova, Firenze, Milano, Napoli, Torino, Reggio Calabria, Venezia, Cagliari, Catania, Messina e Palermo) che viene dedicato un Programma Operativo Nazionale, del valore di 893 milioni di euro, fondato sul paradigma delle *smart cities* e dell'innovazione ed inclusione sociale, che eleva i capoluoghi delle città metropolitane nella gerarchia della governance dei fondi: organismi intermedi anziché “semplici” beneficiari di progetti. La dotazione finanziaria per città, calibrata in base al grado di sviluppo delle regioni di appartenenza, varia in un *range* compreso tra 40 e 94 milioni di euro. Si tratta di cifre che, nonostante il recente stanziamento di ulteriori 206 milioni di euro di provenienza nazionale, assicurati dal Fondo di Rotazione attraverso un Programma Operativo Complementare approvato dal

¹ Il lavoro riflette esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità dell'Istituzione di appartenenza.

CIPE ad Agosto 2016, appaiono limitate ed insufficienti alla luce delle ampie sfide che caratterizzano aree urbane così complesse.

Le operazioni destinate alle città metropolitane non si esauriscono nel PON “Metro”, ma si estendono nei Programmi Operativi Regionali 2014-2020, all’interno dei quali anche le città medie rivestono il ruolo di “autorità urbane”. Ad esempio, dei 21 Programmi alimentati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale sono 11 ad avere un Asse dedicato esclusivamente allo sviluppo urbano, per il valore complessivo di 786 milioni di euro (Figura 1).

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

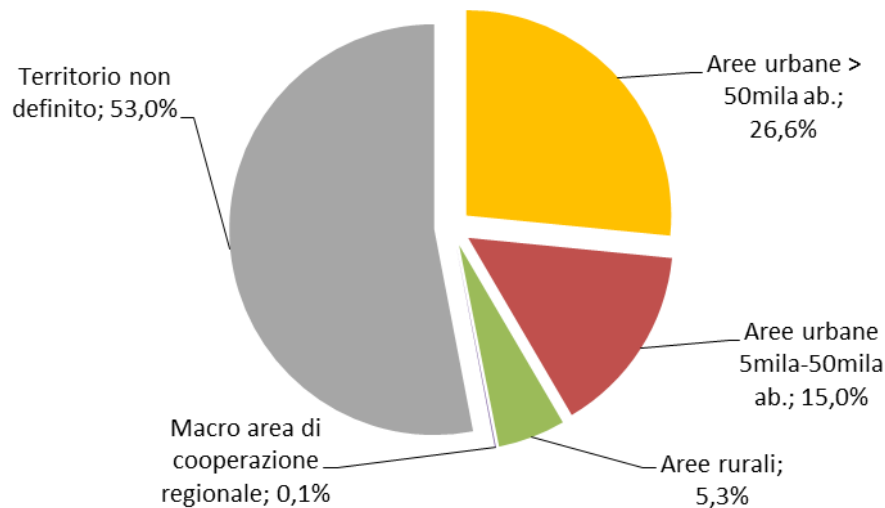


Fonte: nostra elaborazione su dati PO italiani 2014-2020

Non solo, nel rispetto dei Regolamenti CE, ogni Programma Operativo deve contenere, all’interno del proprio piano finanziario, l’indicazione delle modalità allocative delle risorse comunitarie per “tipo di territorio” (Figura 2) e “meccanismo di erogazione territoriale”, un ulteriore indizio dell’ampiezza dell’Agenda urbana nazionale finanziata dai fondi strutturali 2014-2020.

Dall’analisi dei singoli Programmi per le due suddette dimensioni emerge un forte scetticismo, rispetto ai desiderata della Commissione europea, nell’indicare *a priori* sia i territori bersaglio delle azioni che verranno condotte attraverso i Programmi Operativi, sia l’eventuale ricorso a tipologie di investimenti integrati in ambito urbano. Soltanto il 47% dei 31 miliardi di euro di sostegno UE infatti cadrà in territori ben definiti ed individuati (il 27% alle grandi aree urbane con più di 50mila abitanti, il 15% alle aree urbane tra i 5mila e 50mila abitanti, il 5% alle aree rurali), e solo poco più del 7% è ancorato ad approcci integrati allo sviluppo urbano (es. ITI-Investimenti Territoriali Integrati).

Figura 2: Risorse comunitarie dei fondi strutturali 2014-2020 (valori %), per target territoriale

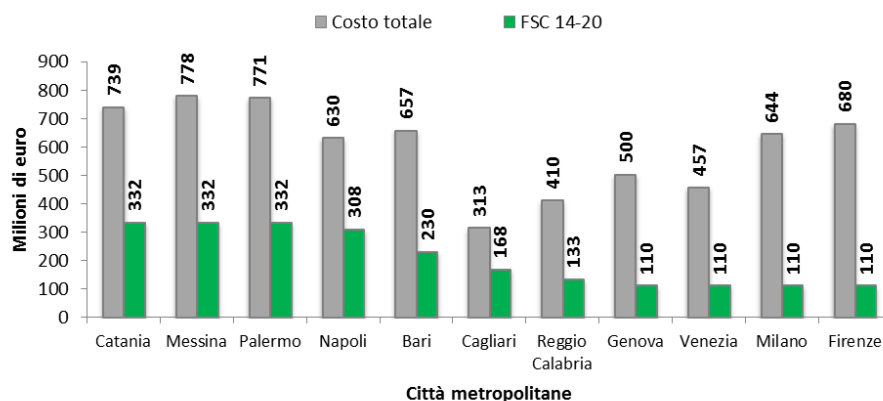


Fonte: nostra elaborazione su dati PO italiani 2014-2020

(ii) I patti per lo sviluppo delle città metropolitane: il ruolo del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione

Sul versante delle risorse straordinarie nazionali, stanziare tramite FSC 2014-2020, il Governo ha inaugurato da Agosto scorso la stagione dei Patti per lo sviluppo delle città metropolitane, un'opzione inizialmente pensata per le aree urbane del Sud Italia come forma di attuazione del Masterplan per il Mezzogiorno, e poi reclamata da alcune città del Centro e del Nord del Paese. Attualmente si contano 7 Patti per lo sviluppo delle città metropolitane del Mezzogiorno (Catania, Messina, Palermo, Napoli, Bari, Reggio Calabria e Cagliari), del valore complessivo di 1,835 miliardi di euro FSC, e 4 Patti di 110 milioni ciascuno per Genova, Firenze, Milano e Venezia. Le assegnazioni FSC, dunque, da Nord a Sud, ammontano a quasi 2,3 miliardi di euro, ma non sono queste le risorse che esauriscono l'Agenda urbana per le aree urbane firmatarie dei Patti. Per ogni Patto infatti è indicato il costo totale dei progetti, pari a 6,6 miliardi di euro complessivamente, che approssima la dimensione dell'agenda urbana della città metropolitana (Figura 3) poiché alimentato sia da risorse comunitarie (ad esempio provenienti dal PON "Metro" o da Assi di sviluppo urbano interni ai Programmi Operativi Regionali) che da cofinanziamenti nazionali. Tuttavia, si rileva che nella maggior parte dei casi si tratta di interventi con un target territoriale interno al comune capoluogo e non esteso ai comuni di cintura.

Figura 3: Patti per lo sviluppo delle città metropolitane: dotazione finanziaria



Fonte: nostra elaborazione su dati CIPE, seduta 10 agosto 2016 e Patti per le città del Centro e del Nord, 2016

Guardando alle sole risorse FSC a disposizione, i problemi più urgenti avvertiti dalle città metropolitane del Sud (Figura 4) riguardano il gap infrastrutturale, che determina un differente accesso ai servizi di base (46% dei contributi, pari a circa 852 milioni di euro) e, in secondo luogo, la tutela ambientale unita alla messa in sicurezza del territorio (444 milioni di euro, il 24% delle risorse), con interventi contro il dissesto idrogeologico, per la valorizzazione del verde pubblico, la depurazione delle acque, il potenziamento del bike e car sharing, e per la raccolta differenziata. A fianco di linee di intervento più importanti, compaiono nei Patti anche progetti riguardanti il turismo, la cultura, l'inclusione sociale e la sicurezza (tema quest'ultimo affrontato mediante la realizzazione di impianti di videosorveglianza).

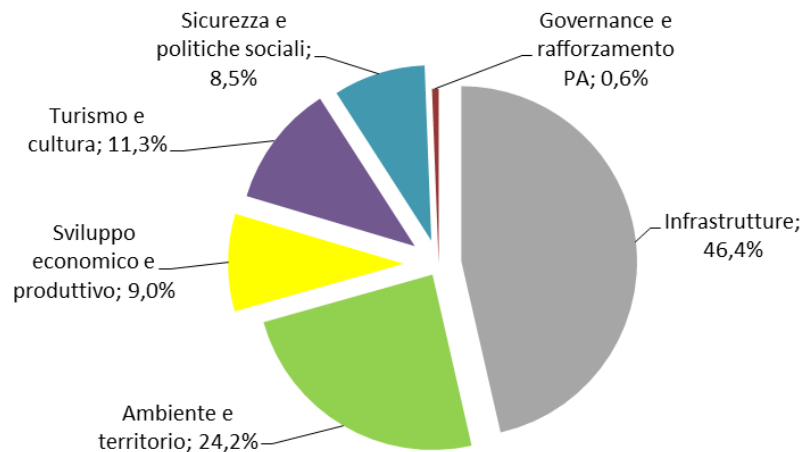
Per le città del Centro e del Nord (Figura 5), l'interesse alle opere infrastrutturali è relativamente più debole (34% delle risorse FSC 2014-2020, contro il 46% dei Patti per le città del Sud), mentre acquisisce maggiore importanza l'impegno a favore dell'ambiente e del territorio (30% vs il 24% del Sud).

(iii) Conclusioni

Questa prima mappatura, desunta dalla programmazione delle risorse straordinarie per l'attuazione di una sorta di proto-agenda urbana nazionale, restituisce un quadro composto da una sommatoria di interventi di scarso impatto strategico, che avrebbero potuto e dovuto trovare spazio in una normale cornice di programmazione ordinaria. Le misure messe in campo non sembrano infatti rispondere ad un quadro omogeneo di interventi programmati, nonostante sia certo che alle città venga riconosciuto il ruolo di anticipatore di bisogni e culla di potenziali scenari di sviluppo.

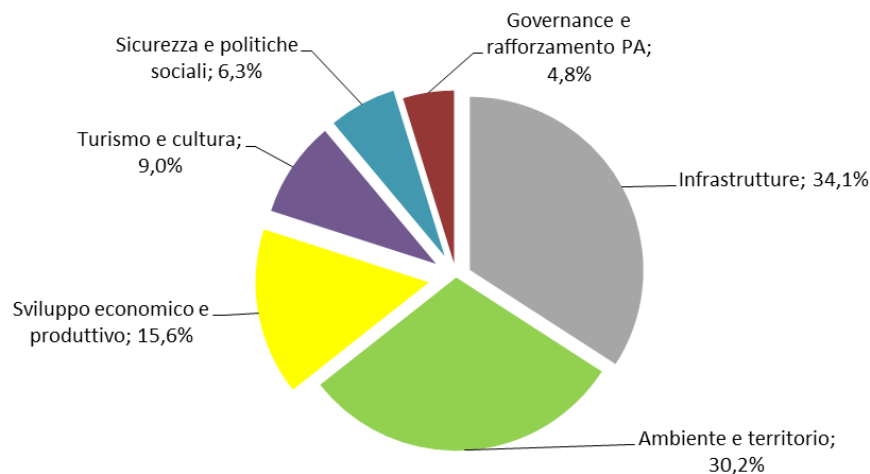
I soggetti programmatori nazionali e regionali, per le città metropolitane e le città medie, hanno dunque tentato di ricostruire dal basso un quadro di *policy* per le aree urbane che in qualche modo sopperisca, per i prossimi dieci anni, alla mancanza di una linea di indirizzo nazionale.

Figura 4. Risorse FSC 2014-2020 (valori percentuali) per i Patti per lo sviluppo delle 7 città metropolitane del Sud, per area di intervento



Fonte: nostra elaborazione su dati Patti per lo sviluppo delle 7 città metropolitane del Sud, 2016

Figura 5. Risorse FSC 2014-2020 (valori percentuali) per i Patti per lo sviluppo delle 4 città metropolitane del Centro e del Nord, per area di intervento



Fonte: nostra elaborazione su dati Patti per le città metropolitane del Centro e del Nord, 2016

Con la complicità di un clima di contrazione generalizzata delle risorse per gli investimenti, e di una frammentazione della *governance* decisionale, si è palesata però una modalità di fare programmazione economica che appare innanzitutto e

prioritariamente come programmazione finanziaria, di breve periodo, che basandosi su risorse incerte fa prevalere la forma sulla sostanza (basti pensare alle procedure e ai connessi tempi per nominare tutte le Autorità di Gestione e di Certificazione dei Programmi, senza le quali i PO non erano nelle condizioni di partire), le emergenze di fabbisogno rispetto ad un'idea di città, e quindi di Paese, che vorremmo tra vent'anni.

Lo stesso ricorso centralistico allo strumento dei Patti per lo sviluppo delle città metropolitane archivia con un'eccessiva rapidità un'intera stagione pattizia che aveva sicuramente il merito di aver messo al centro delle politiche pubbliche di sviluppo la concertazione inter-istituzionale e la programmazione dal basso.

La vera novità dunque, dopo oltre un ventennio di programmazione regionale, sembra limitarsi all'affidamento alle città dell'attuazione del principio di sussidiarietà, non solo nell'esecuzione dei progetti ma anche in fase di programmazione, nonostante le risorse a disposizione siano davvero contenute. Trasformare le identità urbane in autorità urbane significa responsabilità attuative delle operazioni, accelerazione della spesa, supremazia del progetto sul Programma; cosa diversa è provare a delineare una strategia nazionale per la crescita delle città, impresa ardua in assenza di un quadro stabile di finanza ordinaria e di un livello di autonomia finanziaria territoriale in grado di assicurare la non estemporaneità e dipendenza degli interventi previsti.

Riferimenti bibliografici

- CIPE, Delibera 10 agosto 2016, "Fondo sviluppo e coesione 2014-2020 – aree tematiche nazionali e obiettivi strategici – ripartizione ai sensi dell'articolo 1, comma 703, lettere b) e c) della legge n. 190/2014".
- Governo Italiano, Accordo di Partenariato 2014-2020, ottobre 2014 (<http://www.agenziacoesione.gov.it/it/AccordoPartenariato/>).
- Intesa istituzionale di programma della città di Milano, 2016 (<http://www.governo.it/sites/governoNEW.it/files/PattoMilano.pdf>)
- Monaco F. (2013), La "questione urbana" nella politica di coesione tra approccio strategico e Autonomia gestionale, *Rivista economica del Mezzogiorno*, XXVII, 1-2, 99-120.
- Patto per lo sviluppo della città di Catania, 2016 (http://www.governo.it/sites/governo.it/files/20160430_Patto_Catania.pdf)
- Patto per lo sviluppo della città di Genova, 2016 (http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Patto_Genova_20161126.pdf)
- Patto per lo sviluppo della città di Palermo, 2016 (http://www.governo.it/sites/governo.it/files/20160430_Patto_Palermo.pdf)
- Patto per lo sviluppo della città di Venezia, 2016 (http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Patto_Venezia_20161126.pdf)
- Patto per lo sviluppo della città metropolitana di Bari, 2016 (http://www.governo.it/sites/governo.it/files/20160517_Patto_Bari.pdf)
- Patto per lo sviluppo della città metropolitana di Cagliari, 2016 (http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Patto_CittaMetropolitanaCagliari.pdf)

- Patto per lo sviluppo della città metropolitana di Firenze, 2016
(<http://www.cittametropolitana.fi.it/wp-content/uploads/2016/11/Patto-per-Firenze.pdf>)
- Patto per lo sviluppo della città metropolitana di Messina, 2016
(http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Patto_Messina.pdf)
- Patto per lo sviluppo della città metropolitana di Napoli, 2016
(http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Patto_Napoli.pdf)
- Patto per lo sviluppo della città metropolitana di Reggio Calabria, 2016
(http://www.governo.it/sites/governo.it/files/20160430_Patto_ReggioCalabria.pdf)
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Habitat III. Italy's National Report, giugno 2016
(http://www.governo.it/sites/governo.it/files/UN_HABITAT_III_ITALY_NATIONAL_REPORT_IT.pdf)
- Programmi Operativi 2014-2020 italiani adottati dalla Commissione europea, disponibili su European Commission, sezione Regional Policy
(http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/en/atlas/programmes?search=1&keywords=&periodId=3&countryCode=ALL®ionId=ALL&objectiveId=ALL&tObjectiveId=ALL)