

Declinati dall'Agenda urbana 2016 (Patto di Amsterdam) in 12 priorità (p.to 10):

- 1 inclusione di migranti e rifugiati;
- 2 qualità dell'aria;
- 3 povertà urbana;
- 4 *housing e affordable housing*;
- 5 economia circolare;
- 6 lavoro professionalità nell'economia locale;
- 7 adattamento climatico (incluso il ricorso a soluzioni di infrastrutture green);
- 8 transizione energetica;
- 9 uso sostenibile del suolo e adozione di soluzioni *Nature-Based*;
- 10 mobilità urbana;
- 11 transizione digitale;
- 12 *public procurement* innovativo e responsabile.

Gli interventi da attuare nelle periferie urbane richiamano l'azione della politica pubblica ad una visione integrata e strategica, anche dal punto di vista dell'investimento (*Integrated Territorial Investments* – ITI).

Esempi virtuosi, attraverso l'impiego delle varie tipologie di Fondi Strutturali, hanno riorientato la politica europea a porre maggiore attenzione alle iniziative locali che coinvolgono cittadini e cittadinanze nelle decisioni attraverso processi progettuali partecipati “dal basso” (*bottom-up*), testimoniando – nei casi di Amsterdam, Vienna, Parigi, Berlino, Londra, Torino, Milano, Bologna, Napoli (in minima parte Roma) – la progressiva ‘disaffezione’ a forme di dialogo politico finalizzato esclusivamente al raggiungimento del consenso su proposte progettuali ‘alla carta’, come nel caso dell’inserimento dei migranti nei quartieri periferici (assegnazione di alloggi di edilizia convenzionata o localizzazione di campi di accoglienza).

1.4 I percorsi di finanziamento per il rinnovo in sicurezza delle periferie urbane e i patti per lo sviluppo

L'attuazione della programmazione 2014-2020 è finanziata da fondi europei appositamente dedicati che, nel loro insieme, prendono il nome di fondi strutturali d'investimento europei (FSIE), per un totale complessivo di 325 miliardi di euro. L'Italia vi accede per circa 42 miliardi, così ripartiti¹⁰⁵:

- Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) = 20,6 mld;
- Fondo sociale europeo (FSE) = 10,4 mld;

¹⁰⁵ Cfr. http://ec.europa.eu/regional_policy/it/funding/.

- Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) = 10,4 mld;
- Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) = 537 milioni.

A questi, si aggiungono € 1,1 mld per la cooperazione territoriale europea e 567 milioni per la Garanzia Giovani (YEI) per un totale di circa 44 mld di euro, ai quali si affianca il cofinanziamento nazionale previsto per 20 mld di euro. I fondi finanziano attività funzionali al raggiungimento di quegli obiettivi tematici (OT) prestabiliti dall'Accordo di Partenariato in funzione della strategia Europa 2020.

La Politica di coesione (economica e sociale) 2014-2020 è tuttavia il principale riferimento per l'avvio di una strategia nazionale sulle periferie e sulla sicurezza in quanto già di per sé pensata in una visione integrata dei fondi europei (FSE, FESR, FEASR). Dal 2014 (*VI Cohesion Report*), il passaggio verso la città metropolitana voluto dalla legge n. 56 del 2014 (cosiddetta legge Delrio), modifica nella sostanza la dimensione e la localizzazione delle periferie e la relativa *governance*, includendo in un'unica visione d'area vasta le periferie urbane e metropolitane.

Per molte città è stata questa l'occasione per dare corso ad una vera politica di rigenerazione e trasformazione integrata dell'area metropolitana in un orizzonte 2030, facendo ricorso a strumenti come l'*Integrated Territorial Investment* (ITI) e il *Community Led Local Development* (CLLD) attingendo alle risorse economiche rese disponibili tramite il Programma Operativo Nazionale (PON) Metro e i Programmi Operativi Regionali (POR).

Accanto a questi, una menzione speciale meritano i cosiddetti patti per lo sviluppo. Nell'ambito delle risorse per la coesione territoriale, attraverso il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, in analogia agli accordi che il Governo ha stipulato con le Regioni e le Città metropolitane del Mezzogiorno, anche le Amministrazioni del Centro-Nord hanno richiesto e concertato la sottoscrizione di Patti che identificano le priorità e gli interventi strategici dei singoli territori.

Sono stati sottoscritti quindi 16 Patti per il Sud: uno per ognuna delle 8 Regioni (Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna), uno per ognuna delle 7 Città Metropolitane (Napoli, Bari, Reggio Calabria, Messina, Catania, Palermo, Cagliari) ai quali si aggiunge il Contratto Istituzionale di Sviluppo (CIS) di Taranto.

A questi si associano 6 Patti Territoriali per il Centro-Nord, uno per ognuna delle 2 Regioni (Lazio, Lombardia) e uno per ognuna delle 4 Città Metropolitane (Firenze, Genova, Milano, Venezia).

L'obiettivo è proprio quello di definire gli interventi prioritari e trainanti, le azioni da intraprendere per attuarli e gli ostacoli da rimuovere, la tempistica, le reciproche responsabilità. In particolare, i Patti con le Città Metropolitane offrono l'opportunità di definire, anche quali principali riferimenti per l'avvio di una strategia nazionale sulle periferie e sulla sicurezza:

1. la visione che la Città ha del proprio futuro (aree di industrializzazione o reindustrializzazione, bonifiche e tutela ambientale, agricoltura e industria agroalimentare, turismo e attrattori culturali, servizi e logistica, infrastrutture e servizi di pubblica utilità);

2. la ricognizione degli strumenti e delle risorse a disposizione (interazione tra PON e POR, intervento centrale col Fondo Sviluppo e Coesione, Accordi di Programma tra le istituzioni coinvolte e Contratti di Sviluppo con le imprese del territorio);
3. gli interventi prioritari perché rappresentativi della nuova strategia della Città e della potenzialità nell'attrazione di capitali privati, nonché della tempistica di realizzazione (Governo e amministrazioni regionali e locali si impegnano qui su tempi e azioni da mettere in campo per realizzare gli interventi indicati e rimuovere gli ostacoli che potranno insorgere);
4. la *governance* del processo, snellimenti amministrativi, definizione delle reciproche responsabilità, individuazione di un responsabile chiaro dell'esecuzione del Patto.

I Patti hanno attivato complessivamente risorse per oltre 15 miliardi di euro.

1.5 I PON nazionali (Metro, Inclusione, Legalità, Cultura, Governance) e i POR regionali

Per rispettare l'obiettivo di garantire una piena integrazione alla missione dei diversi fondi, senza incombere in una sovrapposizione delle risorse finanziarie e per evitarne quindi un loro spreco, la programmazione comunitaria 2014-2020 prevede in Italia la realizzazione di 75 Programmi Operativi cofinanziati a valere sui 4 Fondi Strutturali e di Investimento europei: Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE), Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e Fondo per la politica marittima e della pesca (FEAMP).

In particolare, sono cofinanziati dal FESR e FSE: 39 Programmi Regionali (POR) e 12 Programmi Nazionali (PON); dal FEASR: 21 Piani di Sviluppo Rurale (PSR) e 2 Programmi Nazionali (PON); dal FEAMP: 1 Programma Operativo Nazionale (PON).

Per garantire l'efficacia dell'intervento congiunto, ciascun Fondo/strumento contribuirà in maniera sinergica e senza sovrapposizioni a una specifica parte dell'intervento, facendo riferimento alle caratteristiche e potenzialità proprie del Fondo/strumento. Funzioni di coordinamento dei (e tra i) Fondi strutturali con gli altri programmi e Fondi UE, anche al fine di massimizzare gli effetti moltiplicatori determinati dalla loro complementarietà, saranno assicurate attraverso un'azione diretta di raccordo e monitoraggio dell'Autorità di Gestione (AdG) e, per ciò che riguarda l'approccio unitario regionale della programmazione, attraverso i lavori della Cabina di regia regionale, ambito deputato al presidio congiunto del raggiungimento degli obiettivi di medio-lungo periodo assegnati ai programmi singoli e nella loro logica integrata, e alla verifica sulle attività e sull'allocazione delle risorse.

Il ruolo dell'AdG è molto rilevante per assicurare il coordinamento e le sinergie ed evitare sovrapposizioni, anche attraverso la partecipazione ai tavoli di concertazione con le Amministrazioni locali e con le parti sociali; per promuovere approcci comuni tra fondi strutturali e di investimenti europei, per lo sviluppo di operazioni, bandi e procedure di selezione o altri meccanismi per facilitare l'accesso ai fondi per i progetti integrati, ad esempio attraverso uno stretto coordinamento delle procedure di evidenza

pubblica; per creare meccanismi per la cooperazione tra le Autorità di gestione dei Fondi strutturali e di investimenti europei in materia di monitoraggio, valutazione, gestione e controllo e di audit, anche attraverso un effettivo coordinamento tra le attività di assistenza tecnica dei vari programmi.

Per quanto riguarda l'Italia sono stati previsti i seguenti Programmi Nazionali FESR e FSE¹⁰⁶ che coprono tutte le categorie di regioni:

- PON “Per la Scuola – competenze e ambienti per l'apprendimento”, in attuazione dei risultati dell'OT10 e OT11, finanziato da FSE e FESR (plurifondo) e gestito dal Ministero dell'istruzione, dell'Università e della Ricerca;

- PON “Sistemi di politiche attive per l'occupazione”, in attuazione di risultati dell'OT8 e OT11, finanziato da FSE (monofondo) e gestito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali;

- PON “Inclusione”, in attuazione di risultati dell'OT9 e OT11, finanziato da FSE (monofondo) e gestito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali;

- PON “Città Metropolitane”, in attuazione dell'Agenda urbana per quanto riguarda le 14 città metropolitane, finanziato da FESR e FSE (plurifondo) e gestito dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica;

- PON “Governance e Capacità Istituzionale”, in attuazione di risultati dell'OT11 e a supporto di altri risultati di diversi OT, finanziato da FESR e FSE (plurifondo) e gestito dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica;

- PON “Iniziativa Occupazione Giovani” finanziato da FSE (monofondo) e gestito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Sono previsti i seguenti Programmi Nazionali che operano nelle regioni in transizione e meno sviluppate:

- PON “Ricerca e innovazione” finanziato da FESR e FSE (plurifondo) e gestito dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca;

- PON “Imprese e Competitività” finanziato da FESR (monofondo) e gestito dal Ministero dello Sviluppo Economico;

- PON “Iniziativa PMI” finanziato da FESR (monofondo) e gestito dal Ministero dello Sviluppo Economico.

Per le sole regioni meno sviluppate sono previsti i seguenti Programmi Nazionali:

- PON “Infrastrutture e reti” finanziato da FESR (monofondo) e gestito dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;

- PON “Cultura e Sviluppo” finanziato da FESR (monofondo) e gestito dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo;

¹⁰⁶ Cfr. http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Programmazione_1420/Programmi_operativi/Programmi_Operativi14-20_1r.pdf.

- PON “Legalità” finanziato da FESR e FSE (plurifondo) e gestito dal Ministero dell’Interno.

Tra i PON più significativi per il sostegno e la promozione di azioni per lo sviluppo delle periferie assumono particolare rilevanza i seguenti Programmi:

a) PON metro 2014-2020

Il Programma¹⁰⁷ nazionale plurifondo (FESR e FSE) Città Metropolitane è una delle innovazioni strategico-organizzative più rilevanti della programmazione italiana 2014-2020, ancorché con una dotazione finanziaria relativamente contenuta (in particolare per le città che ricadono nella categoria delle regioni più sviluppate e in transizione).

Il Programma è stato adottato dalla Commissione europea nel 2015 e può contare su una dotazione finanziaria pari a oltre 892 milioni di Euro di cui 588 milioni di risorse comunitarie: 446 a valere sul Fondo di Sviluppo Regionale (FESR) e 142 sul Fondo Sociale Europeo (FSE), cui si aggiungono 304 milioni di cofinanziamento nazionale.

Il Programma si pone in linea con gli obiettivi e le strategie proposte per l’Agenda urbana europea che individua nelle aree urbane i territori chiave per cogliere le sfide di crescita intelligente, inclusiva e sostenibile poste dalla Strategia Europa 2020.

Il Programma è dedicato alle 14 Città metropolitane, oggetto del processo di ridisegno istituzionale a seguito dell’approvazione della legge n. 56 del 2014, delle quali 10 individuate direttamente con legge nazionale: Torino, Genova, Milano, Bologna, Venezia, Firenze e Roma nelle Regioni più sviluppate, Bari, Napoli e Reggio Calabria nelle Regioni meno sviluppate, e 4 Città metropolitane che, per esplicita delega contenuta nella medesima legge, sono state individuate dalle Regioni a statuto speciale: Cagliari, unica città nelle Regioni in transizione e Catania, Messina e Palermo nelle Regioni meno sviluppate.

L’area territoriale di riferimento per il Programma è la Città metropolitana, limitatamente alle azioni immateriali legate all’Agenda digitale e ad azioni di inclusione sociale del Fondo Sociale Europeo (FSE). Gli interventi non legati all’Agenda digitale o al FSE sono invece concentrati esclusivamente nel territorio del Comune capoluogo.

In coerenza con quanto stabilito dall’articolo 7.4 del Reg. UE 1301/2013, il Programma individua il Sindaco del Comune capoluogo come Autorità urbana e Organismo intermedio, perché in grado di ottemperare alle normative di sana e buona gestione finanziaria, con esperienza e competenza amministrativa nel governo del territorio e nella gestione di investimenti pubblici.

Per le caratteristiche dei suoi contenuti e il funzionamento organizzativo, alle città è affidato un ruolo di grande protagonismo anche nel PON Inclusione per il ruolo di centri di organizzazione dei servizi sociali complementari ai trasferimenti monetari nei confronti delle famiglie con minori che il PON prevede.

¹⁰⁷ Cfr. <http://www.ponmetro.it/>.

b) PON inclusione sociale

Il Programma¹⁰⁸ sancisce il ruolo centrale dei Comuni italiani nell'organizzazione del sistema nazionale di *welfare* alle persone.

Il PON Inclusione 2014-2020 vale 1.185.622.933,00 di euro destinato a tutte le Regioni.

La misura principale consiste nel Sostegno per l'Inclusione Attiva (Sia), che prevede l'erogazione di un sussidio economico a nuclei familiari con minori in condizioni di povertà. L'erogazione del sussidio è condizionata all'adesione del beneficiario a un progetto di attivazione sociale e lavorativa.

Il modello di *governance* e di funzionamento che verrà adottato per la gestione di questa misura non potrà prescindere dal ruolo centrale che vi svolge il Comune.

Per attuare il Sia è infatti necessaria la predisposizione, per ciascun nucleo beneficiario, di un progetto personalizzato per il superamento della condizione di povertà, il reinserimento lavorativo e l'inclusione sociale, nonché l'attivazione di un sistema coordinato di interventi e servizi sociali quali: i servizi di segretariato sociale per l'accesso; il servizio sociale professionale per la valutazione multidimensionale dei bisogni del nucleo e la presa in carico; l'organizzazione dell'equipe multidisciplinare, con l'individuazione di un responsabile del caso, per la realizzazione degli interventi per l'inclusione attiva.

Oltre alla misura Sia, il PON Inclusione prevede interventi specifici per la riduzione della marginalità estrema nelle aree urbane attraverso il potenziamento della rete dei servizi rivolti alle persone senza dimora. In particolare, si finanzieranno progetti nelle principali aree urbane e nei sistemi urbani che prevedano interventi mirati per il potenziamento della rete dei servizi per il pronto intervento sociale e per il sostegno nel percorso verso l'autonomia abitativa per le persone senza dimora.

c) PON governance e capacità istituzionale 2014-2020

È lo strumento¹⁰⁹ che, nel ciclo di programmazione 2014-2020 finanzia interventi di rafforzamento della capacità amministrativa e istituzionale, di modernizzazione della pubblica amministrazione e di miglioramento della *governance* multilivello nei programmi di investimento pubblico per tutte le Regioni.

La dotazione finanziaria è pari a 827 milioni di euro, comprensiva di risorse comunitarie – provenienti dal Fondo sociale europeo e dal Fondo europeo di sviluppo regionale – e di risorse pubbliche nazionali.

Il programma persegue due obiettivi tematici di riferimento:

- rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e un'amministrazione pubblica efficiente;

- migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime.

¹⁰⁸ Cfr. <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/europa-e-fondi-europei/focus-on/pon-Inclusione/Pagine/default.aspx>.

¹⁰⁹ Cfr. <http://www.pongovernance1420.gov.it/it/>.

d) PON cultura e sviluppo 2014 – 2020

Il Programma¹¹⁰ mette in campo poco più di 490 milioni di euro – 368,2 milioni stanziati dall'UE attraverso il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e i restanti 122,7 milioni a carico di risorse nazionali – a sostegno del settore culturale nel Sud Italia.

Il PON Cultura è destinato infatti a 5 regioni meridionali – Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia – con l'obiettivo di superare le condizioni di sottoutilizzo delle risorse culturali nelle regioni meno sviluppate, aumentando l'attrattività del patrimonio culturale di questi territori, creando flussi più consistenti di domanda turistica e di fruizione culturale di qualità e favorendo il consolidamento della filiera delle imprese culturali e creative. Il Programma punta in sostanza a valorizzare e salvaguardare i principali siti culturali delle regioni interessate e a promuovere un uso efficiente delle risorse culturali, nonché a consolidare il settore produttivo collegato al patrimonio culturale favorendo l'imprenditorialità e aiutando le PMI creative e culturali.

Il PON ruota attorno a due Assi prioritari di intervento (un terzo Asse riguarda l'assistenza tecnica):

1) rafforzamento delle dotazioni culturali. Questo Asse, a cui sono destinati 360,2 milioni di euro, il 73,8% delle risorse complessive, si concentra su due azioni: la prima punta a valorizzare gli "attrattori culturali" (aree archeologiche, beni del patrimonio storico-architettonico e artistico, musei, eccetera) delle regioni interessate assicurandone tutela, conservazione e gestione efficiente; la seconda, invece, mira a favorire lo sviluppo di servizi innovativi e di qualità collegati alla fruizione degli attrattori, per accrescere la capacità attrattiva di queste eccellenze del patrimonio culturale.

2) attivazione dei potenziali territoriali di sviluppo legati alla cultura. Questo Asse, a cui sono stati assegnati 114 milioni di euro pari al 23,2% dell'intero *budget* del PON, è articolato in tre azioni: la prima è volta a rafforzare la competitività delle micro, piccole e medie imprese che operano nei settori delle attività culturali (patrimonio storico-artistico, arti visive, spettacolo dal vivo) e delle industrie culturali (editoria, radio, tv, cinema), promuovendo processi di innovazione produttiva e organizzativa e il trasferimento di competenze e *know-how* anche tecnologici; la seconda azione si rivolge alle imprese della filiera culturale, turistica, creativa, dello spettacolo e dei prodotti tradizionali e tipici per realizzare prodotti e servizi finalizzati all'arricchimento, diversificazione e qualificazione dell'offerta turistico-culturale dei contesti territoriali di riferimento degli attrattori; l'ultima azione punta invece a favorire la nascita e la qualificazione di servizi e attività, connesse alla gestione e valorizzazione del patrimonio culturale, realizzate da imprese e altri soggetti del privato sociale.

La finalità è di consolidare il sistema delle imprese del privato sociale operanti nell'ambito culturale, per rafforzarne il carattere imprenditoriale e favorirne l'integrazione con il complesso delle attività e dei servizi a supporto della fruizione e della valorizzazione culturale nei territori di riferimento.

¹¹⁰ Cfr. <http://ponculturaesviluppo.beniculturali.it/>.

e) PON Legalità 2014-2020

Il Programma¹¹¹ approvato nel 2015 presenta una dotazione complessiva di € 377.666.668,00.

La logica che sottende al Programma è di favorire il rafforzamento delle condizioni di legalità per i cittadini e le imprese delle cinque Regioni “meno sviluppate”, ossia Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, con il fine di dare nuovo impulso allo sviluppo economico e migliorare la coesione sociale del sud d’Italia.

Le direttrici principali su cui si fonda la strategia del Programma sono:

- rafforzamento delle capacità delle amministrazioni impegnate nel contrasto alla criminalità organizzata e alla corruzione;
- miglioramento delle condizioni di sicurezza di aree particolarmente vulnerabili e strategiche per lo sviluppo delle attività produttive;
- inclusione sociale e sostegno all’economia sociale.

Il PON “Legalità” è articolato nei seguenti Assi:

Asse I – “Contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata”, con una dotazione finanziaria di circa 90 milioni di euro, finanzia sistemi informativi per il rafforzamento della capacità amministrativa;

Asse II – “Presidio dei contesti vulnerabili”, con una dotazione finanziaria di circa 98 milioni di euro, risponde all’esigenza di dotare alcune aree produttive gravate dalla presenza di fenomeni criminali di strumenti tecnologici avanzati di vigilanza;

Asse III – “Recupero dei beni confiscati”, con una dotazione finanziaria di circa 55 milioni euro, finanzia interventi di rifunzionalizzazione di beni confiscati alla criminalità organizzata per la realizzazione di centri di accoglienza degli immigrati regolari, reti di piccoli appartamenti per l'alloggio temporaneo dei richiedenti asilo e protezione umanitaria, centri a supporto delle attività extrascolastiche, centri per minori non accompagnati, centri per donne vittime di violenza;

Asse IV – “Legalità ed inclusione sociale”, con una dotazione finanziaria di circa 46 milioni euro, si occupa dei servizi che possano facilitare l’operatività e l’efficacia degli interventi di natura infrastrutturale;

Asse V – “Potenziamento delle competenze della pubblica amministrazione e delle Forze di Polizia”, con una dotazione finanziaria di circa 70 milioni di euro si occupa di fornire agli operatori della pubblica amministrazione e delle forze di polizia gli strumenti informativi o il supporto di esperti necessario al migliore svolgimento delle funzioni pubbliche;

Asse VI – “Assistenza Tecnica”, dotazione Finanziaria di circa 15 milioni euro.

¹¹¹ Cfr. <http://www.interno.gov.it/temi/sicurezza/programma-operativo-nazionale-legalita-2014-2020>.

1.6 Il programma UIA

Tra i Programmi di investimento per le aree urbane promossi dalla UE assume rilevanza per le periferie il Programma UIA¹¹² (*Urban Innovative Actions*) finanziato a valere su fondi FERS (80 su 372 ml di € per il periodo 2014-2020). L'iniziativa, fortemente voluta dalla UE, è pensata per offrire alle aree urbane europee le risorse necessarie a testare soluzioni nuove e non ancora sperimentate per affrontare le sfide urbane (*urban challenges*).

Il programma rientra nei finanziamenti per lo sviluppo urbano sostenibile integrato correlati alla Politica di Coesione (80 ml dal FERS e 15 ml di finanziamento diretti) e all'Agenda urbana 2020; è rivolto alle amministrazioni pubbliche capaci di sfidare l'innovazione.

Requisiti essenziali perché l'istituzione pubblica (comune) possa partecipare sono:

- la piena e dettagliata conoscenza del territorio (*place evidence*);
- un alto livello di creatività nella progettazione sperimentale (prototipi);
- l'assunzione di responsabilità e del rischio;
- partecipazione dei cittadini per il trasferimento di *know-how* e creazione di valore aggiunto.

Poiché il limite alla partecipazione risiede nella limitata capacità dei comuni italiani di co-finanziare (20% pubblico o privato) idee innovative e nuove tecnologie assumendone il rischio con risorse proprie. Al contrario della Francia, ad esempio, il programma incentiva questo indirizzo sostituendosi alle fonti tradizionali che incentivano l'applicazione della R&S in contesti urbani reali, senza tralasciare l'implementazione di progetti "tradizionali" già in essere.

Esempi di prodotti/risultati sono la ristrutturazione ed efficientamento energetico di edifici, modelli locali di economia circolare, forme di contrasto alla povertà, eccetera. I progetti pilota devono avere, in qualità di capofila di partenariati rilevanti, l'autorità urbana di una città con più di 50 mila abitanti.

Una prima *call* è stata emanata a fine dicembre 2015; successive *call* sono previste fino al 2020.

1.7 I programmi europei di Cooperazione Territoriale URBACT

Anche i programmi europei di Cooperazione Territoriale URBACT¹¹³, promuovendo lo sviluppo urbano sostenibile mediante lo scambio di esperienze e la diffusione delle conoscenze tra città europee, costituiscono un'importante occasione di apprendimento per le istituzioni locali con effetti positivi sulla capacità di pianificare e gestire la città. Dopo il successo di URBACT I (ciclo di programmazione comunitaria 2000-2006), e URBACT II (programmazione 2007-2013) è stata lanciata, nell'ambito

¹¹² Cfr. <http://www.uia-initiative.eu/>.

¹¹³ Cfr. <http://urbact.eu/urbact-italia>.

della programmazione 2014-2020, URBACT III, un'iniziativa a supporto dei territori urbani per la realizzazione di piani d'azione integrati, con *focus* su innovazione, lavoro, ambiente e inclusione sociale e uno stanziamento complessivo di 74 milioni di euro.

Queste esperienze hanno prodotto importanti risultati sul piano delle trasformazioni fisiche di parti di città, coinvolgendo cittadini e *stakeholder*, per il perseguimento di una pianificazione sostenibile.

1.8 Il Piano Juncker

Le recenti sfide lanciate dalla politica finanziaria europea (Piano Juncker 2014 e *Quantitative Easing* Draghi 2015-17 probabilmente rinnovabile nel 2018)¹¹⁴ affidano agli investimenti di natura urbana e territoriale un ruolo centrale nel contrasto alla crisi e per l'avvio di un processo stabile ed equilibrato di sviluppo.

Presentato il 26 novembre 2014, il cosiddetto Piano Juncker (dal nome del presidente della Commissione europea) ha l'obiettivo di rilanciare la crescita e l'occupazione basandosi su tre direttrici fondamentali:

- 1) la creazione di un "Fondo Europeo per gli investimenti strategici" (FEIS) gestito presso la BEI ma in separazione contabile;
- 2) la creazione di una riserva di progetti credibile e di un programma di assistenza per veicolare i progetti di investimento dove sono maggiormente necessari;
- 3) la definizione di un programma per rendere l'Europa più appetibile per gli investitori e per rimuovere le strettoie regolamentari.

Il FEIS ha una dotazione di 21 miliardi di euro, di cui 16 miliardi ricavati dal bilancio dell'Unione europea e 5 miliardi ottenuti dalla Banca europea per gli Investimenti. Tramite questa cifra complessiva la BEI potrà ottenere in prestito circa tre volte di più, cioè 63 miliardi di euro per finanziare i progetti. Il piano poi prevede un ulteriore effetto moltiplicatore ottenuto dalla possibilità di utilizzare le risorse per investire in progetti, questo, secondo le stime della Commissione, dovrebbe attivare ulteriori investimenti da parte dei privati, raggiungendo così un valore complessivo di 315 miliardi di euro.

I progetti finanziabili riguardano settori come: sviluppo di infrastrutture, R&S e innovazione, istruzione e formazione, sanità, ICT e sviluppo del settore energetico. Inoltre, circa un quarto del fondo sarà dedicato al sostegno delle PMI e a imprese a media capitalizzazione (società con massimo 3.000 dipendenti). I progetti ammissibili devono avere caratteristiche ben determinate:

- essere economicamente e tecnicamente fattibili;
- sostenere gli obiettivi dell'UE;
- avere un potenziale effetto leva su altre fonti di finanziamento;

¹¹⁴ Cfr. https://ec.europa.eu/commission/investment-plan_it.

- essere progetti non finanziabili tramite altri strumenti già esistenti dell'UE o della BEI.

Il particolare riferimento alla scala urbana aumenta la complessità delle scelte, lasciando inevase questioni di non poca rilevanza, legate alla possibilità di un processo di investimento, di tipo moltiplicatore, atto a rilanciare crescita e occupazione sul breve periodo nelle città, alla dimensione urbana capace di avviare sul breve periodo un processo di investimento dagli effetti stabili e duraturi nel tempo.

Queste domande non trovano risposta nel tradizionale modo di investire strategicamente sulla città, ancorato, nella letteratura, ad approcci ancora settoriali dell'economia (soprattutto aziendale) e della progettazione di strutture e funzioni. Il luogo o il territorio, che ne dovrebbe accogliere l'attuazione, è ancora considerato un mero contenitore o al più una 'quinta'.

Poiché molti ignorano o dimenticano che il luogo, e in particolare la città, è la porzione immediatamente visibile di un territorio agli occhi dell'investitore, ignorano o dimenticano il ruolo che la pianificazione gioca nel costruire scenari territoriali per l'investimento, affinché questo si riveli efficace nel lungo periodo.

In Italia si rileva una certa concordanza sui settori e i segmenti ritenuti più utili all'investimento territoriale di breve periodo, individuando almeno sei "mercati guida":

- 1) edilizia residenziale, che gli immobiliare considerano in termini di terreni edificabili e non di funzionalità, confliggendo al momento, almeno nel Sud dell'Europa, con l'investimento in *social housing* promosso dai governi europei del Nord-Ovest Nord-Est;
- 2) trasporti e logistica, di scarso interesse per il settore immobiliare privato ma di grande *appeal* per le public e semi-public company;
- 3) energia, ambiente, territorio e acqua, di interesse sia pubblico sia privato;
- 4) salute, formazione e assistenza sociale, di interesse maggiormente pubblico ma anche privato;
- 5) tempo libero, cultura, turismo, comunicazione, media e internet, che interessano prevalentemente i cittadini, il *no-profit* o le società di comunicazione;
- 6) filiere produttive urbane e territoriali, che interessano gli *stakeholder* di categoria e le imprese in grado di trainare gli investimenti privati e pubblici.

I risultati e gli effetti del Piano sono, in ogni caso, da verificare.

1.9 L'impatto finanziario dei Fondi strutturali sulle performance dei Comuni

Secondo la settima relazione sulla Politica di Coesione pubblicata dalla Commissione europea¹¹⁵ nel settembre 2017, la politica di coesione rappresenta un sostegno decisivo in tutti gli Stati membri, con un'incidenza sugli investimenti pubblici complessivi, in alcuni casi, superiore al 50%.

¹¹⁵ Cfr. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr.pdf.

Gli investimenti che saranno attuati contribuiranno allo sviluppo, fornendo beni pubblici nel campo dell'innovazione, del contrasto al cambiamento climatico, della riduzione del rischio di disastri, eccetera.

Il quadro generale, però, presenta ancora luci e ombre.

La Corte dei Conti europea in un documento del 2014¹¹⁶, evidenzia come oggi si tenda a dare rilievo alla quantificazione della spesa del bilancio dell'UE sulla base delle norme stabilite per il suo impiego, senza porre sufficiente attenzione alla qualità dei fondi spesi, che devono essere impiegati in termini addizionali e in modo da conseguire vantaggi per l'UE e i suoi cittadini, che non si sarebbero potuti ottenere con i fondi ordinari a livello nazionale, regionale o locale.

Il dibattito sul ruolo dei fondi strutturali europei si concentra, inoltre, sulla capacità delle amministrazioni pubbliche di spendere per tempo tali risorse. Minore attenzione è dedicata all'impatto della spesa poi effettuata sulla performance economica dei territori interessati.

Gli effetti socio economici derivanti dall'attuazione dei programmi rappresentano, invece, la risposta fondamentale all'esigenza di dimostrare il buon utilizzo dei fondi comunitari, il potenziale innovativo della capacità di permeare gran parte della vita economica e sociale e di migliorarne ulteriormente l'utilizzo.

Secondo il *Working papers* della Banca d'Italia "*European structural funds during the crisis: evidence from Southern Italy*"¹¹⁷, del 2015, dimostrare il buon utilizzo dei fondi comunitari, anche al fine di migliorarne ulteriormente l'utilizzo, è complicato a causa delle nuove e più complesse regole operative per l'attuazione dei programmi comunitari, di una maggiore incidenza di grandi progetti infrastrutturali, la cui gestione è particolarmente complessa, di vincoli di bilancio che hanno ostacolato le capacità di cofinanziamento, statale e regionale, e hanno reso più difficile riuscire a misurare i risultati e gli effetti che tali investimenti hanno prodotto sul territorio.

La stessa Corte dei Conti nella Relazione annuale 2016 sui rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari¹¹⁸, evidenzia che vi sono stati alcuni profili problematici relativi all'avvio della programmazione 2014-2020, dato il percorso di approvazione di tutti i Programmi operativi della Programmazione 2014-2020 che si è completato solo nel 2015.

Ulteriore motivo di attenzione è l'esigenza di rispettare gli obblighi derivanti dal raggiungimento degli obiettivi intermedi e della connessa assegnazione (o della perdita) delle risorse collegate alla cosiddetta "riserva di efficacia". La Programmazione in questione, infatti, al fine di ottimizzare il rispetto della tempistica degli interventi finanziati ed evitare lo spreco di risorse, ha previsto la verifica dei risultati conseguiti al 31 dicembre 2018 in ordine ad alcuni Programmi e Assi prioritari. A tale data, le Amministrazioni che non avranno raggiunto i *target* intermedi non beneficeranno dell'assegnazione della succitata "riserva" e correranno il rischio, nei casi più gravi, della sospensione dei pagamenti. Suggestisce, quindi, di accelerare le procedure di impegno/pagamento per evitare la perdita delle risorse, comprese quelle erogate a titolo di anticipazione.

¹¹⁶ Cfr. Corte dei Conti europea, "Impiegare nel miglior modo i fondi dell'UE: analisi panoramica dei rischi per la gestione finanziaria del bilancio dell'UE", 2014: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/LR14_02/QJ0614039ITN.pdf.

¹¹⁷ Cfr. https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/2015/2015-1029/en_tema_1029.pdf.

¹¹⁸ Cfr. http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_contr_affari_com_internazionali/2016/delibera_17_2016.pdf.

La valutazione delle politiche assume dunque un ruolo determinante. Essa deve rispondere sostanzialmente ai seguenti quesiti: l'intervento pubblico ha avuto un effetto? Se sì, quanto grande - in positivo o in negativo - è stato l'effetto? Ha funzionato? In che modo ha funzionato?

Sono domande che riportano al tema della valutazione delle politiche e al monitoraggio delle performance, di cui si tratta nelle pagine seguenti.

1.10 Le politiche nazionali

Sulla spinta dell'Unione europea, negli ultimi vent'anni sono stati promossi molti programmi, anche con la partecipazione del settore pubblico e dei privati, con l'obiettivo di contrastare il declino di aree periferiche e degradate.

A partire dagli anni Novanta, è emerso un approccio integrato rivolto ai quartieri più svantaggiati attraverso una serie di azioni fisiche e di rivitalizzazione economica e sociale. Accanto ai programmi URBAN I (1994–1999) e URBAN II (2000–2008), sono stati messi in campo altri strumenti, denominati “Programmi complessi”: PRIU, PRU, Contratti di Quartiere, PRUSST. Un'ulteriore generazione di programmi complessi, promossi dal MIT, ha mirato a promuovere metodi innovativi per lo sviluppo urbano e regionale, concentrandosi sul ruolo delle città come catalizzatori di reti regionali sostenibili per la competitività e la coesione (SISTeMA - Porti & Stazioni - PUM).

Alcuni di questi programmi hanno introdotto significative innovazioni al più tradizionale approccio alla riqualificazione, soprattutto in termini di integrazione delle azioni e di partecipazione di diversi attori al processo. Le amministrazioni locali hanno reagito in maniera diversa a questi stimoli e, in alcuni casi, in mancanza di direttive nazionali, hanno tentato di sopperire all'inadeguatezza della macchina amministrativa e alla natura contrattuale e sperimentale della programmazione esistente con capacità e strumenti originali. Si può parlare, in questi casi, di buone pratiche che nascono come progetti pilota sebbene non riescano a divenire indirizzo unitario e diffuso di intervento alla scala nazionale.

Ciò ha consentito di realizzare anche buone pratiche di intervento, di stimolare l'innovazione e di sostenere la propensione dei vari territori a ‘fare rete’ fra i diversi soggetti dell'economia, della società e della cultura, associando trasformazioni territoriali e assetti infrastrutturali.

A questi vanno aggiunti ulteriori programmi e iniziative, tra i quali il cosiddetto “Piano Città”, promosso dal governo Monti nel 2012, con l'obiettivo di attivare politiche di intervento multisettoriale di sostegno a crescita e occupazione, da destinare a progetti di riqualificazione delle aree urbane con particolare riferimento a quelle degradate.

Gli interventi selezionati, attraverso quest'ultimo Piano, hanno interessato modeste opere di riqualificazione e sono stati, quindi, ben lontani dall'intenzione iniziale del piano che, in molti casi, voleva rappresentare una opportunità per avviare un processo di riqualificazione delle aree urbane, nonché un meccanismo per moltiplicare l'investimento pubblico e rilanciare anche il settore delle costruzioni.

1.11 Il Comitato interministeriale per le politiche urbane (CIPU)

Tra gli strumenti istituiti per elaborare una politica nazionale per le città, il Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU), istituito dall'articolo 12-*bis* della legge n. 134 del 2012, ha rappresentato una modalità innovativa di coordinamento in grado di integrare i diversi livelli di governo, le politiche settoriali, le risorse finanziarie ordinarie e comunitarie.

La norma istitutiva prevede che il Comitato sia presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri (o dal Ministro delegato) e composto dal Ministro per la coesione territoriale, dal Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, dal Ministro dell'interno, dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, dal Ministro dello sviluppo economico, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Al Comitato partecipano, inoltre, un rappresentante delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, un rappresentante delle province e un rappresentante dei comuni, nominati dalla componente rappresentativa delle autonomie territoriali nell'ambito della Conferenza unificata. Alle riunioni del CIPU partecipano, inoltre, i Ministri aventi competenza sulle materie oggetto dei provvedimenti e delle tematiche inseriti all'ordine del giorno.

La segreteria tecnica funzionalmente necessaria allo svolgimento delle attribuzioni del CIPU è collocata oggi presso l'Ufficio Investimenti per l'ambiente, le imprese e le aree urbane, del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, nel quale opera il Servizio VII – Politiche urbane e salute. Dall'Istituzione del Comitato interministeriale si sono svolte tre riunioni (23 gennaio, 20 marzo e 25 settembre 2013).

In esito ai primi due incontri, presieduti dal Ministro per la Coesione Territoriale Fabrizio Barca, è stato pubblicato un documento unitario strategico, del 20 marzo 2013, sugli indirizzi per una politica nazionale per le città e una possibile Agenda Urbana “Metodi e contenuti sulle priorità in tema di Agenda Urbana”¹¹⁹. Il documento si avvale dei contributi dei Ministeri dell'Istruzione, Università e Ricerca, delle Infrastrutture e Trasporti, dell'Interno, dell'Economia e Finanze, dell'Ambiente, del Lavoro e degli Affari Regionali, del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, delle Regioni, delle Province e dell'ANCI.

Nel documento viene formalizzata la visione strategica che, a livello europeo, verrà recepita nell'articolo 7 del Regolamento FESR 1301/2013 e, a livello nazionale, nell'Accordo di Partenariato 2014-2020, sezione 3.1.3 dedicata allo “sviluppo urbano sostenibile”.

In particolare, tramite tale documento, il CIPU sancisce la necessità di impostare “a livello centrale una politica ordinaria delle città a cui debbono partecipare e contribuire, sotto il coordinamento della Presidenza del Consiglio, le Amministrazioni centrali dello Stato impostando, ognuna per quanto di competenza, una propria capacità di intervento che si affianchi alle possibili azioni pubbliche aggiuntive da finanziare con i fondi comunitari 2014-2020”.

¹¹⁹ Cfr. http://www.pausania.it/files/Documento_Cipu_10_aprile_2013.pdf.

A seguito della terza riunione del CIPU del 25 settembre 2013 è stato pubblicato un documento del Ministro per la Coesione Territoriale Carlo Trigilia su “Il CIPU e le nuove politiche per la città”¹²⁰, del 25 settembre 2013, nel quale si ravvisava l’opportunità di lavorare a un programma sulle aree metropolitane da integrarsi con il programma operativo previsto nell’ambito del ciclo 2014-2020 dei fondi europei.

1.12 Gli ultimi due provvedimenti normativi nazionali per le periferie

Negli ultimi mesi sono state lanciate due importanti iniziative riguardanti la rigenerazione e l’innovazione urbana.

La prima (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 ottobre 2015 in attuazione della legge n. 190 del 2014, articolo 1, commi 431-434) è un bando per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate, con una dotazione iniziale di 194.138.500 euro per il triennio 2015-17, ridotta a circa 76 milioni di euro. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 6 giugno 2017 è stata approvata la graduatoria dei progetti inseriti nel Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate, con l’indicazione che sono finanziati i progetti dei Comuni dal n. 1 al n. 46 compreso. Con delibera del CIPE del 7 agosto 2017, di cui si attende la registrazione, tale dotazione è stata integrata con un importo pari a 90 milioni di euro a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione.

Il Piano è indirizzato sia ai singoli Comuni che alle aggregazioni temporanee di Comuni confinanti che abbiano nel loro territorio la presenza di aree degradate, chiamati ad elaborare progetti di riqualificazione costituiti da un insieme coordinato di interventi diretti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale.

Per ciascun progetto il finanziamento a carico del Fondo non è inferiore a 100 mila euro e non può superare l’importo massimo di 2 milioni di euro. Il termine “area urbana degradata” rappresenta la sintesi di due indici: indice di disagio sociale (definito da quattro fattori, ovvero tasso di disoccupazione, tasso di occupazione, tasso di concentrazione giovanile, tasso di scolarizzazione) e indice di disagio edilizio (definito sulla base dello stato di conservazione degli edifici).

La seconda (legge n. 208 del 2015, commi 974-978) è l’istituzione di un Fondo per l’attuazione del programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie, pari a 500 milioni di euro per il 2016, il cui bando è stato approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 maggio 2017.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 6 dicembre 2016, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* del 5 gennaio 2017, è stata approvata la graduatoria dei progetti (n. 120) per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia.

I Comuni dal n. 1 al n. 24 hanno avuto accesso alle risorse previste all’articolo 1, comma 978, della legge 28 dicembre 2015, n. 208. Il 6 marzo 2017 sono state firmate le convenzioni per la realizzazione dei progetti di riqualificazione delle periferie con le Città metropolitane di Bari, Firenze, Milano, Bologna e con i Comuni capoluogo di

¹²⁰ Cfr. http://www.inu.it/wp-content/uploads/CIPU_politiche_urbane_settembre_2013.pdf.

provincia o di città metropolitana di Avellino, Lecce, Vicenza, Bergamo, Modena, Torino, Grosseto, Mantova, Brescia, Andria, Latina, Genova, Oristano, Napoli, Ascoli Piceno, Salerno, Messina, Prato, Roma. Con il comune di Cagliari è stata firmata il 18 febbraio 2017.

Per i restanti Comuni (n. 96 Comuni) il finanziamento è stato assicurato dalle risorse di cui ai commi 140 e 141 dell'articolo 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio per l'anno 2017).

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 maggio 2017 che stanziava un importo pari a 800 milioni di euro del Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale, di cui all'articolo 1, comma 140, della legge n. 232 del 2016, già registrato dalla Corte dei Conti e con Delibere CIPE n. 2 del 3 marzo 2017 e n. 72 del 7 agosto 2017, che stanziano l'importo complessivo residuo di 761,32 milioni di euro, è stato perfezionato il finanziamento per tutti i 96 Comuni collocati in graduatoria.

Il 23 novembre 2017 il Presidente del Consiglio, il Segretario generale della Presidenza del Consiglio e il Sindaco del Comune di Viterbo hanno sottoscritto la prima delle 96 Convenzioni. Le convenzioni con i restanti 95 Comuni saranno sottoscritte entro dicembre 2017.

Il programma finanzia progetti di riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie, da attuarsi senza ulteriore consumo di suolo, intendendo come tali “le aree urbane caratterizzate da situazioni di marginalità economica e sociale, degrado edilizio e carenza di servizi”, con specifico riferimento alle seguenti tipologie:

- progetti di miglioramento della qualità del decoro urbano;
- progetti di manutenzione, riuso e rifunzionalizzazione di aree pubbliche e di strutture edilizie esistenti, per finalità di interesse pubblico;
- progetti rivolti all'accrescimento della sicurezza territoriale e della capacità di resilienza urbana;
- progetti per il potenziamento delle prestazioni e dei servizi di scala urbana, tra i quali lo sviluppo di pratiche del terzo settore e del servizio civile, per l'inclusione sociale e la realizzazione di nuovi modelli di *welfare* metropolitano e urbano;
- progetti per la mobilità sostenibile e l'adeguamento delle infrastrutture destinate ai servizi sociali e culturali, educativi e didattici, nonché alle attività culturali ed educative promosse da soggetti pubblici e privati.

È stata, altresì, prevista la possibilità di destinare una quota non superiore al 5% delle risorse dell'investimento alla predisposizione di piani urbanistici, piani della mobilità, studi di fattibilità e/o atti necessari per la costituzione di società pubblico-private e /o interventi in finanza di progetto, investimenti immateriali quali *e-government*, *marketing* territoriale, sviluppo di nuovi servizi, formazione.

I progetti sono stati valutati secondo i seguenti criteri:

- a) tempestiva esecutività degli interventi;