

3.1.3 SVILUPPO URBANO SOSTENIBILE

Le Città occupano un posto centrale nell'agenda europea di sviluppo sostenibile e coesione sociale. Questa priorità strategica territoriale, sostenuta dal Parlamento Europeo, dal Comitato delle Regioni e dalla Commissione europea, che incrocia molti degli ambiti di intervento di Europa 2020 – dall'inclusione sociale alla crescita sostenibile – ha trovato una traduzione operativa nella proposta di Regolamenti per le politiche di coesione 2014-2020.

L'identificazione delle aree urbane come scala di intervento cruciali per lo sviluppo regionale costituisce l'esito di un lungo percorso di elaborazione politica e culturale e di sperimentazione progettuale avvenuto sia a livello comunitario che nazionale.

I riferimenti essenziali per l'impostazione dell'Agenda urbana a livello nazionale sono stati i documenti di orientamento che costituiscono l'*acquis urbain communautaire*⁶.

Tra le sperimentazioni progettuali in campo urbano, i riferimenti più significativi appaiono i Progetti pilota urbani (1989-1994), l'iniziativa comunitaria URBAN I e II (1994-2006), le reti tra le città promosse da URBACT, fino alla pluralità di programmi locali su tematiche urbane condotti nel novero della programmazione dei Fondi strutturali.

Documenti politici e sperimentazioni progettuali sono stati motivati dal riconoscimento di alcune caratteristiche peculiari del modello di sviluppo urbano europeo, tra i quali si annovera: i) la concentrazione nelle città di quote significative della popolazione (circa il 70 per cento del totale) e del sistema produttivo (circa i due terzi del PIL è generato in ambito urbano); ii) la ricchezza e varietà delle configurazioni urbane presenti in Europa, le quali si manifestano nella forma di grandi agglomerazioni metropolitane e come reticolo di città medie fortemente integrate sul piano demografico, economico e funzionale; iii) il permanere nelle aree urbane di alcuni rilevanti squilibri sul piano socio-economico e ambientale, quali la presenza di forme di disagio abitativo, esclusione sociale, difficoltà di accesso ai servizi in grado di incidere sul welfare e la qualità della vita; iv) le sempre maggiori forme di congestione ed inquinamento che producono crescenti pressioni sul capitale naturale.

In Italia – come in Europa – le aree urbane sono i contesti in cui convivono in maniera più esplicita che altrove risorse e criticità, *asset* rilevanti e nodi irrisolti per lo sviluppo regionale. Tale condizione ha rafforzato nel tempo l'esigenza di adottare un approccio fondato su un più efficace coordinamento di strategie, obiettivi e politiche alle diverse scale di intervento: da un lato, identificando le città come ambiti di applicazione preferenziale per un approccio integrato alla programmazione in cui gli aspetti spaziali, settoriali e temporali dell'azione progettuale siano fortemente coordinati anche attraverso il coinvolgimento degli *stakeholders* locali (in altre parole, riconoscendo come il montaggio di interventi differenziati, di tipo materiale e immateriale, e il valore aggiunto che da essi può generarsi, se inseriti in una strategia globale e condivisa, costituisca l'unico antidoto per fronteggiare problematiche complesse e talvolta conflittuali quali quelle che si riscontrano all'interno delle città); dall'altro, orientando ulteriormente verso le città il *focus* politico e finanziario delle politiche di coesione regionale.

⁶ Fra questi si cita: "La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo" (1997); "Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea" (1998); "La politica di coesione e la città" (2006); la "Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili" (2007); la "Dichiarazione di Marsiglia" (2008) la "Dichiarazione di Toledo" (2010); il report "Cities of Tomorrow. Challenges, visions and ways forward" (2011) e le dichiarazioni finali del Forum "Cities of Tomorrow: Investing in Europe" (2014)

Questa impostazione è influenzata dal perseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020 che attribuisce alle politiche urbane ulteriori ed ambiziosi compiti rispetto a quelli già praticati nei precedenti cicli di programmazione, quali il contrasto agli effetti sociali della crisi economica, il supporto ad azioni più efficaci in tema di cambiamento climatico, l'accompagnamento a processi di riforma e riorganizzazione istituzionale. Ciò comporta il rinnovamento dell'approccio *place-based* che ha già caratterizzato alcune generazioni di politiche urbane alla luce di alcune rinnovate domande di cambiamento, attraverso un ulteriore rafforzamento dell'approccio integrato in settori di intervento fortemente trasversali, quali il capitale umano, l'innovazione sociale, l'innovazione tecnologica, le politiche energetiche.

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

- il modello del «vivere urbano» è quello tendenziale per la maggioranza della popolazione e genera costantemente nuove istanze per qualità della vita, organizzazione sociale e gestione sostenibile delle risorse di queste collettività;
- le città sono il luogo collettivo principale della diversificazione dei percorsi di intere comunità in cui spesso gli effetti di un rapido sviluppo economico convivono con situazioni di emarginazione e disagio;
- il sistema produttivo si concentra sempre su segmenti di attività che trovano nelle città un momento di produzione e di indirizzo strategico dell'attività economica.

Di fronte a tali fabbisogni e sfide, la **legge di riforma costituzionale e amministrativa** che prevede la costituzione delle Città metropolitane⁷ e, più in generale, la modifica delle Province, assegna un ruolo sempre più importante ai Comuni e alle loro Unioni nel governo di problemi e territori molto più ampi di quelli delimitati dai confini amministrativi abituali. Tuttavia, i **vincoli di finanza pubblica e la riduzione dei trasferimenti** – in un contesto di riforme incompiute su fiscalità locale, decentramento e riorganizzazione degli enti locali – impediscono non solo di dare piena valorizzazione agli investimenti avviati nel recente passato ma anche, in prospettiva, di mantenere gli attuali livelli nei servizi erogati (sociali, culturali, e ambientali, peraltro sempre più a carico del terzo settore) e nella manutenzione ordinaria del patrimonio di infrastrutture esistente. In tale contesto, peraltro, l'urgenza di raccogliere liquidità attraverso la cessione di diritti edificatori alimenta il rischio di **usi impropri e inconsistenti degli spazi urbani e del suolo**. La politica di coesione comunitaria non può certo costituire l'unico contesto di *policy* che interviene su questi temi, ma, in linea con gli strumenti ordinari dedicati e capitalizzando sulle sue proprie caratteristiche di metodo partenariale, intende certamente contribuire a conseguire importanti risultati, quali:

- il rafforzamento il ruolo delle istituzioni di governo urbano **come soggetti chiave** delle strategie di investimento locali, del dialogo interdisciplinare e interistituzionale, così come della gestione dei servizi collettivi;
- la corretta declinazione **territoriale** degli strumenti progettuali per arrivare a risultati condivisi;
- la concretezza attuativa delle **innovazioni tematiche previste dai Regolamenti** per i Fondi Strutturali Europei (es. inclusione sociale);
- una **sintesi efficace ed effettiva tra gli investimenti aggiuntivi e le politiche ordinarie**;

⁷ Legge 7 aprile 2014 n.56, "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di comuni".

- esperienze concrete per favorire il percorso di avvio delle **città metropolitane** e della riforma del livello locale dell'Amministrazione;
- la garanzia del **coinvolgimento dei cittadini, della società civile e dei diversi livelli di governo competenti** nella definizione e implementazione degli investimenti;
- **la limitazione dell'occupazione di suolo, l'espansione urbana incontrollata e l'impermeabilizzazione dei terreni.** A tal fine, si ricorda come - sebbene in modo diverso in ciascuna Regione – attraverso gli strumenti di pianificazione ordinaria territoriale e urbana, si debba promuovere la necessità di costituire “piani a crescita zero”, proprio nell'intendimento qui enunciato atto a riqualificare aree ed edifici dismessi o sottoutilizzati.

Le sollecitazioni dell'Unione Europea sostengono lo sviluppo urbano sostenibile prevedendo azioni integrate che sappiano far fronte alle sfide economiche, ambientali, climatiche, demografiche e sociali che si pongono nelle aree urbane, in linea con le disposizioni specifiche dei Regolamenti europei (ex. Art. 7 del Reg. CE 1301/2013). A queste indicazioni, l'Italia intende rispondere con una strategia specifica per le città e per il patrimonio che esse rappresentano, facendo tesoro della esperienza accumulata negli ultimi due cicli di programmazione che ha visto risultati positivi e alcuni insuccessi.

Su queste basi sono stati individuati i cardini della **strategia comune dell'Agenda urbana per i fondi comunitari 2014-2020**, che si articola in **tre driver di sviluppo** – ovvero ambiti tematici di intervento prioritari in parte fra loro integrabili – che sono rilevanti anche per le funzioni assicurate dalle città al territorio più vasto che gravita su di esse. La strategia comune dell'Agenda urbana si completa di un **quarto driver che potrà essere definito da ciascuna Regione** con riferimento alle peculiarità del proprio territorio e della programmazione in essere.

Di seguito i tre *driver* tematici comuni dell'Agenda urbana, che tengono conto delle sfide economiche, ambientali, climatiche, demografiche e sociali cui le azioni per lo sviluppo urbano sostenibile intendono far fronte ai sensi dell'Art. 7 del Reg. UE 1301/2013, già proposti nel documento “Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020” di avvio del confronto partenariale e discussi e approfonditi in varie sedi con amministrazioni regionali, comunali e con i partner socioeconomici.

a) Ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città

Tenendo conto delle sfide economiche, ambientali e climatiche delle città, verranno sostenuti l'avvio (o la prosecuzione o il completamento) dei piani di investimento per il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle infrastrutture di rete e dei servizi pubblici delle aree urbane con **ricadute dirette e misurabili sui cittadini residenti e più in generale sugli utilizzatori della città.**

Gli ambiti di servizio riguarderanno una selezione circoscritta e individuata *ex ante* delle attribuzioni funzionali assegnate dalla legge a Comuni e Città metropolitane, con priorità per:

- azioni di **mobilità e logistica sostenibile**, temi per i quali è prevalso l'approccio per grandi opere o il finanziamento occasionale di iniziative con logiche sperimentali, mentre è necessaria e matura l'adozione di soluzioni strutturali sulla frontiera tra regolazione degli usi e gestione di servizi innovativi. A tal fine, la vigenza di un piano urbano di mobilità sarà condizione necessaria affinché i comuni possano accedere alle risorse comunitarie per realizzare interventi di mobilità e logistica sostenibile nel quadro di un approccio integrato, nel quale gli interventi del FESR saranno accompagnati da adeguate misure complementari mirate alla dissuasione dell'uso dei mezzi

inquinanti privati e, laddove necessario, all'agevolazione all'uso di mezzi collettivi e a basso impatto ambientale. (Per questi interventi, valgono interamente il quadro generale, le indicazioni programmatiche ed attuative fornite nella sezione 1.3 dedicata all'Obiettivo Tematico 4, nella sottosezione relativa alla mobilità in ambito urbano.)

- azioni di **risparmio energetico e fonti rinnovabili**, con priorità al risparmio energetico nell'edilizia pubblica e negli impianti di illuminazione, per abbattere i costi di gestione e le emissioni collegati alle attività delle Amministrazioni comunali.

In coerenza con i piani nazionali e regionali di settore, gli interventi promuoveranno:

- il miglioramento della gestione dei servizi collettivi erogati, facendo leva sulla dimensione tecnologica ed organizzativa con il ricorso agli strumenti propri del paradigma "smart cities" insieme ad azioni di capacitazione istituzionale; laddove si intende per smart cities città in grado di realizzare infrastrutture di rete (acqua, elettricità, telecomunicazioni, gas, trasporti, servizi di emergenza, edificato, attrezzature pubbliche, ecc.), sostenibili e sviluppate nel rispetto dell'ambiente, in grado di migliorare la qualità di vita dei cittadini, attraverso una maggiore accessibilità ed efficienza dei servizi urbani e della loro gestione su più scale territoriali in maniera integrata;
- il loro **rafforzamento attraverso interventi in piccole infrastrutture e start-up di nuovi servizi**. Questo secondo tipo di progettazione, più complessa e onerosa, è indirizzata prioritariamente alle Regioni meno sviluppate, ma anche più in generale laddove il progetto intenda coprire un *deficit* di servizio e quindi raggiungere un'utenza in precedenza non considerata.

b) Pratiche e progettazione per l'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati.

Proseguendo il percorso avviato con il Piano d'Azione per la Coesione, la programmazione 2014-2020 finanzia interventi di inclusione sociale in ambito urbano rafforzando le filiere delle politiche ordinarie ed intervenendo attraverso il coinvolgimento del tessuto associativo e dell'economia sociale.

Tenendo conto delle sfide demografiche e sociali, sono previsti due ambiti di intervento prioritari (da integrarsi e non sovrapporsi con altre azioni previste):

- **sostegno alle politiche sociali**, attraverso il **rafforzamento degli strumenti ordinari esistenti**, con particolare riferimento ai servizi per l'infanzia e gli anziani non autosufficienti nelle Regioni meno sviluppate;
- **contrasto alla povertà e al disagio**, con focus su alcune dimensioni cruciali, tra cui il disagio abitativo, anche mediante interventi di incentivazione o sostegno sociale per persone e famiglie con gravi fragilità socioeconomiche (così come definite, in base a criteri di grave disagio economico e esclusione sociale, nella sezione 1.3 dedicata all'Obiettivo Tematico 9⁸), il disagio occupazionale e l'esclusione relazionale/culturale per *target* di popolazione emarginata, attraverso la realizzazione di infrastrutture a destinazione socio-culturali (privilegiando la riattrezzatura di spazi esistenti) e,

⁸ In particolare per quanto riguarda gli interventi del FESR riguardanti il disagio abitativo, essi dovranno essere indirizzati ad alleviare il disagio di soggetti identificati mediante procedure trasparenti e non discriminatorie sulla base della definizione di requisiti atti ad identificare i nuclei familiari (persone o famiglie) in condizione di maggiore bisogno, con riferimento alla condizione economica e ad altre condizioni di fragilità sociale.

soprattutto, azioni immateriali per la partecipazione all'istruzione, la riduzione dell'abbandono scolastico, la diffusione della legalità e la sicurezza degli spazi pubblici.

Le strategie di intervento e gli indicatori di risultato potranno essere declinate secondo due approcci:

- **target territoriali a scala sub-comunale**, in aree caratterizzate da elevata concentrazione di marginalità e illegalità diffusa (in primis nelle Città metropolitane e nei centri di grandi dimensioni), con parametri e attività di coinvolgimento partenariale coerenti con l'estensione territoriale dei fenomeni di disagio affrontati;
- **target di popolazione** in situazione di grave esclusione (es. rom, persone senza dimora, anziani, in condizioni di forte disagio socio economico, ecc.), con indicatori che siano in grado misurare i miglioramenti dello standard di servizi e della qualità di vita di quel *target* specifico di popolazione.

In entrambi i casi, la programmazione porrà **limiti parametrici alle spese per la struttura fisica degli spazi**, lasciando **priorità al contenuto vero e proprio dell'intervento di cura, incentivazione e sostegno**. Inoltre, particolare attenzione dovrà essere data alla **sostenibilità di gestione nel medio-lungo periodo dei servizi realizzati**, garantendo adeguate analisi di fattibilità *ex ante*, l'individuazione di risorse per lo *start-up* e l'avvio immediato delle procedure di selezione degli eventuali soggetti gestori, anche contestuale alla progettazione, così da incorporare l'effettivo fabbisogno del gestore. A tal fine, potrà essere prevista l'adozione di **strumenti di sviluppo locale partecipativo** (CLLD) da attivare alla scala territoriale interessata dall'intervento.

c) Rafforzamento della capacità delle città di potenziare segmenti locali pregiati di filiere produttive globali.

Tenendo conto delle sfide socio-economiche, nel rispetto ambientale per la sostenibilità delle scelte, la programmazione sosterrà interventi volti a **far crescere e attrarre l'insediamento di segmenti locali pregiati delle filiere produttive globali a vocazione urbana**, con priorità per:

- **servizi avanzati per le imprese industriali, agricole ed ittiche**, da individuare in stretto raccordo con le Strategie regionali di *smart specialization* per favore filiere produttive anche esterne, per localizzazione immediata, ai confini urbani;
- **imprese sociali, creative e per servizi per i cittadini**, con azioni volte a sostenere l'affermazione di nuovi soggetti (giovani imprenditori, terzo settore) capaci di garantire il miglioramento dell'offerta locale nelle filiere dei servizi alla persona, nel *welfare* inteso sia in senso stretto sia per cultura e creatività e sensibilità ambientale, valorizzando le potenziali ricadute in termini di capacità di creare occupazione e generare servizi pregiati.

L'individuazione delle aree tematiche specifiche e delle azioni da mettere in campo sarà oggetto di un processo di analisi di fattibilità e sviluppo progettuale che vedrà la **condizione delle metodologie su base nazionale** per l'identificazione delle concrete potenzialità e dei risultati attesi. I progetti e gli interventi dovranno prevedere il **coinvolgimento di presidi stabili di ricerca e innovazione**, che saranno incoraggiati a rappresentarsi come attori urbani e a stimolare attività comuni delle rappresentanze degli interessi dell'impresa. In linea con l'articolo 7 del Regolamento FESR e con la Sezione 1.5.3 "Sviluppo sostenibile", (con riferimento all'art. 8 del Regolamento generale) le Autorità di Gestione e le autorità urbane dovranno integrare la sostenibilità ambientale nell'elaborare le azioni urbane.

Le priorità dell'Agenda urbana sono dunque riconducibili ad un sottoinsieme degli Obiettivi Tematici (OT) della programmazione 2014-2020 e contribuiscono direttamente al raggiungimento dei risultati attesi più generali definiti nel confronto partenariale. Affinché possa essere valutato il carattere "integrato" delle operazioni proposte, i risultati saranno misurati non solo attraverso indicatori comuni, ma saranno integrati da indicatori di *output* e di attuazione specifici, associati alle azioni previste a livello di Programma. La matrice, sintetica e non esclusiva, degli ambiti potenziali di lavoro è riconducibile prioritariamente al seguente schema:

- **Obiettivo Tematico 2** in tema di **Agenda digitale** (*Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili; Potenziamento della domanda di ICT dei cittadini in termini di utilizzo dei servizi on line, inclusione digitale e partecipazione in rete*); e **Obiettivo Tematico 4** in tema di **Energia sostenibile e qualità della vita** (*Ridurre i consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche e ad uso pubblico, residenziale e non residenziali; Aumentare la mobilità sostenibile nelle aree urbane*).
- **Obiettivo Tematico 9** in tema di **Inclusione sociale e lotta alla povertà** (*Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità; Aumento dei servizi di cura e potenziamento della rete infrastrutturale e dell'offerta dei servizi sanitari e sociosanitari; Riduzione del numero di persone in condizioni di disagio abitativo e Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti*).
- **Obiettivo Tematico 3** in tema di **Competitività dei sistemi produttivi** (*Diffusione e rafforzamento delle attività economiche a contenuto sociale e Nascita di nuove imprese nelle filiere che hanno bisogno delle economie di contesto urbano*).

Come anticipato, la strategia comune dell'Agenda urbana si completa di un **quarto driver che sarà definito da ciascuna Regione** e che potrà fare riferimento, ad esempio, ai seguenti obiettivi:

- **Obiettivo Tematico 5** in tema di **Clima e rischi ambientali** (*Ridurre il rischio idrogeologico e di erosione costiera; Ridurre il rischio incendi e il rischio sismico*);
- **Obiettivo Tematico 6** in tema di **Tutela dell'ambiente e valorizzazione delle risorse culturali e ambientali** (*Ottimizzazione della gestione dei rifiuti urbani; Miglioramento del servizio idrico integrato per usi civili; Migliorare le condizioni e gli standard di offerta e fruizione del patrimonio naturale e culturale, materiale e immateriale e Migliorare la competitività e la capacità di attrazione delle destinazioni turistiche*).

PRINCIPI PER L'IDENTIFICAZIONE DELLE AREE URBANE

Con riferimento ai tre *driver* e con l'obiettivo di concentrare lo sforzo della *policy* negli ambiti urbani che maggiormente possono giocare un ruolo di rafforzamento della competitività e capacità di innovazione del paese, l'Agenda urbana si declina secondo **due tipologie di territori che identificano le Autorità urbane rilevanti**:

- le **10 città metropolitane individuate con legge nazionale** (Bari, Bologna, Genova, Firenze, Milano, Napoli, Roma, Torino e Venezia⁹; Reggio Calabria¹⁰) e le **4 città metropolitane individuate dalle Regioni a statuto speciale** (Cagliari¹¹; Catania, Messina, Palermo¹²). Per la costruzione ed attuazione dell'Agenda urbana, con riferimento alle Città metropolitane, è previsto anche un Programma dedicato in cui gli interlocutori saranno i Sindaci dei Comuni capoluogo e gli uffici da questi individuati che assumeranno pertanto il ruolo di Autorità urbana con funzioni di Organismo intermedio. Allo stesso modo, saranno incoraggiate la costituzione di **partnership e progetti di scala inter-comunale** che anticipino e favoriscano l'attuazione della riforma amministrativa. Su queste città si concentrerà l'intervento del **Programma Operativo Nazionale (PON) "Città metropolitane"** in parallelo ed in modo complementare agli interventi dell'Agenda urbana sostenuti dai Programmi regionali e dai Programmi Operativi Nazionali che intervengono su Obiettivi Tematici rilevanti per i tre *driver*. E' importante considerare, quindi, che l'azione del PON "Città metropolitane" non potrà essere meccanicamente intesa come sostitutiva o alternativa all'azione regionale anche nelle città metropolitane;
- le **città medie e i poli urbani regionali**, ovvero le aree urbane densamente popolate che costituiscono i poli di erogazione di servizi – essenziali e di rango elevato – per aree vaste significative (in primo luogo i Comuni capoluogo di Regione e Provincia). In questi territori interverranno i **Programmi Operativi Regionali** che assumeranno come interlocutori privilegiati i Sindaci dei Comuni individuati come città medie e poli urbani regionali, ai fini dell'identificazione degli uffici responsabili del ruolo di Autorità urbana.

⁹Cfr. art. 22, D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

¹⁰ Cfr. art. 23, L. 5 maggio 2009, n. 42.

¹¹Cfr. Regione Sardegna, art. 6, L.R. 2 gennaio 1997, n. 4.

¹² Cfr. Regione Siciliana, art. 19 e ss., L.R.6 marzo 1986, n. 9 e s.m.i.

Le città metropolitane in Italia



Per l'individuazione delle aree territoriali (città) poste come *target* dell'Agenda urbana all'interno dei Programmi Operativi Regionali, secondo un'impostazione condivisa a livello nazionale, ma applicata nei diversi Programmi secondo le rispettive specificità territoriali, è indispensabile scindere due diversi momenti logici le attività di programmazione corrispondenti:

- **definizione dei criteri per la individuazione delle aree territoriali potenzialmente interessate dall'Agenda urbana.** Occorre identificare alcuni requisiti oggettivi che consentano di circoscrivere l'ammissibilità potenziale di quei territori che effettivamente presentino problemi e opportunità di natura urbana. Oltre ad un criterio prettamente demografico, sarà possibile identificare alcune funzioni tipicamente urbane di servizio a cittadini e imprese residenti in bacini territoriali di area vasta, sul modello dell'esercizio analitico sperimentato per le aree interne (vedi oltre) ma con riferimento a tipologie di servizio di rango superiore. Assumendo come punto iniziale questo criterio, l'Agenda urbana si pone sulla frontiera nell'affrontare le relazioni tra aree urbane e aree interne. Tali criteri dovranno essere chiaramente indicati all'interno dei Programmi Operativi;
- **individuazione delle Autorità urbane (AU) titolari di progetti dell'Agenda urbana.** Sarà necessario identificare alcuni requisiti in grado di rappresentare l'effettiva capacità dell'Autorità urbana di svolgere le funzioni ad essa delegate ai sensi dei Regolamenti FESR, in particolare riguardo alla selezione e attuazione di interventi, tale da assicurare il pieno rispetto dei tempi e dei profili di qualità anche ai fini della certificazione della spesa. Per l'individuazione delle Autorità urbane i Programmi Operativi potranno:
 - o **prendere in considerazione l'esperienza e performance progressa** nella realizzazione di interventi e spesa effettivamente certificabile, ovvero l'effettiva **rispondenza della governance locale e della struttura organizzativa** agli obblighi imposti dal regolamento;

- ricorrere a **procedure di selezione delle AU**, in modo da circoscrivere il numero di AU per poi sviluppare congiuntamente un numero limitato di progetti (le “azioni integrate”) in poche città processo di co-progettazione.

In applicazione di quanto previsto dai Regolamenti dei Fondi SIE, per concentrare gli investimenti in aree urbane massimizzandone gli effetti le Regioni, nell’attuare i propri PO, dovranno selezionare un numero limitato e circoscritto di aree urbane motivandone le ragioni e i criteri. Le Regioni potranno valutare **se indicare già nel Programma, non solo i criteri di individuazione dei territori *target*, ma anche le Autorità urbane di riferimento, oppure se limitarsi a descrivere il processo di selezione che applicheranno per la individuazione delle Autorità urbane (metodo e calendario).**

In ogni caso, **la conclusione della procedura per l’individuazione delle Autorità urbane e delle rispettive strategie di intervento dovrà essere esplicitamente indicata come *milestone nel performance framework di ciascun Programma Operativo***, per assicurare una rapida conclusione e non incorrere nella lunga durata della fase di gestazione nella programmazione 2007-2013 che, in diversi casi, ha causato ritardi all’avvio dei progetti nelle città, risultati in alcuni casi fatali, precludendo il raggiungimento degli obiettivi nelle priorità urbane dei POR.

CO-PROGETTAZIONE PER LA SELEZIONE DELLE OPERAZIONI

L’Autorità urbana svolgerà i **compiti relativi alla selezione delle operazioni**, all’interno di un percorso condiviso *ex ante* con l’Amministrazione titolare del Programma e in stretto rapporto con l’Autorità di Gestione, secondo un’impostazione che può essere definita di “**co-progettazione**”. Questo è il significato che si intende dare al Reg. FESR, che assegna all’Autorità urbana la responsabilità circa i “*compiti relativi almeno alla selezione degli interventi*” (art 7.2 bis) e, contestualmente, specifica che l’Autorità di Gestione “*può riservarsi il diritto di intraprendere una verifica finale dell’ammissibilità delle operazioni prima dell’approvazione*” (art. 7.2 ter).

La traduzione operativa di tale rapporto, nel **rispetto delle prassi di programmazione già sperimentate dalle singole Regioni**, dovrà:

- **attribuire un’ampia autonomia alle Autorità urbane (AU)** nella definizione dei propri fabbisogni e nella conseguente individuazione degli interventi richiesta dallo spirito e dalla lettera dei Regolamenti;
- **garantire i risultati attesi dagli interventi** e la loro coerenza con gli obiettivi di *policy* identificati nei Programmi Operativi, attraverso la chiara indicazione del contributo di ciascun intervento/azione al conseguimento dei risultati attesi;
- **assicurare certezza sui tempi della fase di selezione degli interventi**. L’Autorità di Gestione (AdG) manterrà un ruolo proattivo di impulso e accompagnamento a sostegno dell’AU, a tutela degli obiettivi di spesa del Programma, mettendo eventualmente in campo condizionalità e schemi premiali oltre a modalità di intervento sostitutivo – da chiarire *ex ante* nel Programma – da attivare in caso di evidenti e irrecuperabili ritardi nella realizzazione;
- **sostenere la qualità della progettazione e della spesa**, per garantire la *performance* in fase attuativa. A tal proposito, è auspicabile che nel processo di selezione l’Autorità di Gestione eserciti

un ruolo di coordinamento rispetto all'identificazione e validazione dei criteri adottati dalle AU per la selezione delle operazioni, oltre a strutturare sin dall'inizio azioni di supporto e condizionalità per le AU che garantiscano la qualità della progettazione e, di conseguenza, la possibilità di certificare tempestivamente la spesa evitando ricorsi giudiziari sulle gare, varianti in corso d'opera o sospensioni dei lavori. Specifica attenzione sarà dedicata ad affiancare le AU su particolari tipologie e tematiche progettuali (tra cui, ad esempio, le azioni immateriali) e a sostenere la realizzazione di studi di fattibilità per gli investimenti (con particolare attenzione alla sostenibilità gestionale ed economico-finanziaria di strutture erogatrici di servizi), anche per mezzo di risorse e strumenti *ad hoc* (ad es. fondi di progettazione, già in via di sperimentazione in alcune regioni);

- **favorire la messa a sistema, capitalizzazione e divulgazione delle conoscenze.** Le Autorità di Gestione attiveranno iniziative di coordinamento, scambio e apprendimento per i decisori politici, gli operatori e gli altri organismi coinvolti nell'Agenda urbana nazionale ed europea, per allineare le strategie e gli strumenti di intervento all'interno dei Programmi nazionali e regionali. A tale fine, saranno individuate le modalità più appropriate affinché suddette attività siano sviluppate in *partnership* con Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), anche attraverso l'affidamento di specifiche deleghe gestionali alle strutture tecniche di supporto (in particolare, la Fondazione IFEL – Istituto per la Finanza e l'Economia Locale) dell'Associazione, previa attenta valutazione dei requisiti funzionali e organizzativi e la verifica del possesso di adeguata capacità amministrativa.

Nel caso specifico del Programma Operativo Nazionale “**Città metropolitane**”, le Regioni sono coinvolte direttamente dall'Amministrazione titolare del Programma nel processo di co-progettazione attraverso **incontri trilaterali per discutere il merito delle proposte progettuali** promosse dalle AU, nella fattispecie i delegati dei Sindaci dei Comuni capoluogo, nonché assicurarne la coerenza con la pianificazione regionale di settore e le sinergie di programmazione necessarie. Tale confronto trilaterale intende, da un lato, **assicurare la complementarità e l'integrazione strategica e funzionale tra gli interventi promossi dai Programmi regionali e nazionali**, dall'altro, garantire una **chiara demarcazione degli ambiti di intervento su base settoriale, tematica o geografica**.

DELEGA DI FUNZIONI ALLE AUTORITÀ URBANE

Fatto salvo il riconoscimento del ruolo dell'Autorità urbana nella fase di selezione degli interventi, è **prerogativa di ciascuna Autorità di Gestione regionale definire la gamma di responsabilità da delegare alle AU anche attraverso l'identificazione di organismi intermedi**.

Sarà compito dell'Autorità di Gestione, in ragione di attente valutazioni circa la capacità amministrativa ed audit di sistema effettuati *ex ante*, stabilire – anche con declinazione specifica caso per caso – l'opportunità o meno del trasferimento all'AU delle funzioni connesse ai controlli di 1° livello e alla certificazione, in modo da assicurare che gli organismi intermedi operino in Amministrazioni realmente capaci di affrontare il significativo carico amministrativo, di rispettare i principi di terzietà proprie delle attività di controllo, e di conseguire celermente l'accreditamento previsto dall'IGRUE per tali soggetti.

A valle della selezione degli interventi, inoltre, le Autorità di Gestione potranno adottare ulteriori **dispositivi a tutela del rispetto dei tempi e della performance di spesa**, ad esempio mediante: la certificazione di qualità sulla progettazione (ad es. certificazione ISO 17020), l'attivazione di premialità e sanzioni connesse

all'avanzamento procedurale, o l'obbligo di alimentare i sistemi di monitoraggio come condizione per la liquidazione delle spesa rendicontata.

In ogni caso dovrà essere prevista, secondo le modalità più adatte, l'attivazione di misure di assistenza tecnica a favore delle Autorità urbane.

AZIONI INTEGRATE E PRINCIPI DI PROGRAMMAZIONE ORIENTATA AL RISULTATO

L'art. 7.1 del Reg. FESR stabilisce che *“il FESR sostiene [...] lo sviluppo urbano sostenibile per mezzo di strategie che prevedono azioni integrate per far fronte alle sfide economiche, ambientali, climatiche, demografiche e sociali che si pongono nelle zone urbane”*.

Per garantire il coordinamento e l'integrazione territoriale degli interventi, la strategia di sviluppo urbano perseguita nell'Agenda urbana individua nell'Azione integrata il suo strumento attuativo. Ciò ponendo l'accento sull'integrazione intesa in termini funzionali e di filiera, ovvero tra vari interventi – materiali e immateriali – per perseguire un **singolo obiettivo di cambiamento/miglioramento riferibile ad un singolo risultato atteso che si realizza concretamente in uno/a o più servizi/iniziativa rivolti ad una specifica tipologia di utenza/gruppo target**.

La strategia integrata di sviluppo urbano di ciascuna città sarà articolata in diverse Azioni integrate, tra loro coordinate e sinergiche, ciascuna delle quali sarà coerente con uno dei *driver* tematici dell'Agenda urbana e assicurerà la massa critica degli investimenti e il conseguimento dei risultati attesi avvenga entro il periodo di programmazione.

Allo stesso tempo, la ricca esperienza italiana in materia suggerisce **numerose buone pratiche e alcune cautele**, rispetto alle quali nel ciclo 2014-2020 si propongono alcune **innovazioni di metodo che interpretano il concetto di “azione integrata”** per guidare la progettazione delle AU:

- **aderire alla strategia comune dell'Agenda urbana.** Le amministrazioni coinvolte nella programmazione definiscono insieme, già nell'Accordo di Partenariato, un set significativo e circoscritto di Obiettivi Tematici e Risultati attesi nell'ambito di una strategia comune da sostenere con l'apposita dotazione finanziaria destinata all'Agenda urbana. Ai tre *driver* tematici prima richiamati (e già individuati nel documento “Metodi e obiettivi”), a completamento della strategia comune, le Regioni potranno aggiungere una ulteriore priorità secondo specifici fabbisogni che riportino ad altri Obiettivi Tematici. Le AU aderiscono alla strategia comune e identificano autonomamente le operazioni necessarie al loro conseguimento, utilizzando e valorizzando gli strumenti esistenti/vigenti di pianificazione settoriale, di programmazione di investimenti, e di strategia locale;
- **identificare poche azioni integrate tematicamente orientate, ciascuna riferita a singoli risultati attesi.** Le AU sono invitate – nell'ambito della proposta strategica per l'agenda urbana – a selezionare specifici ambiti di intervento e risultati attesi che si confanno alla interpretazione delle potenzialità/dei problemi della propria città. Su questi propongono le azioni integrate, anche indirizzate su specifici quartieri o aree sub-comunali, assicurando la concentrazione degli investimenti in un numero circoscritto di Azioni integrate che garantiscano un impatto sostanziale e misurabile in termini di risposta a fabbisogni chiaramente individuati. Ciò dovrebbe evitare un processo in cui le AU propongano generali programmi di investimento che, senza una vera e

comune “narrativa”, riguardino numerosi settori con interventi disgiunti tra loro e a limitato impatto;

- **perseguire l’attuazione e il rafforzamento delle politiche ordinarie, nell’ambito di strumenti di pianificazione e/o programmazione vigenti.** Per assicurare coerenza con la pianificazione regionale di settore e ridurre i tempi necessari alla concertazione locale, senza attendere la formazione *ex novo* del consenso e i conseguenti accordi multi-livello, le AU daranno priorità ad azioni che attuino e/o rafforzino porzioni significative in termini di risultato – anche se circoscritte e puntualmente individuate, ed in linea con la strategia comune dell’Agenda urbana – di piani e programmi di settore ordinari già esistenti, validati ed adottati dai livelli amministrativi coinvolti (ad es., per il primo *driver*, interventi dei Piani urbani della mobilità ex L.340/2000, o anche strumenti non normati come strategie per la *smart city* in diverse città; per il secondo *driver*, interventi che attuino o aumentino servizi e bacini di utenza dei Piani di zona sociali ex L. 328/2000). Di conseguenza, le strategie integrate di sviluppo urbano e, al loro interno, ciascuna delle Azioni integrate delle città dovranno reggersi sulla pianificazione e gli strumenti attuativi ordinari esistenti, promuovendo – al loro interno – innovazioni significative in termini di coordinamento, accelerazione attuativa e reciproca valorizzazione tra le iniziative in essi previste e tra i singoli settori amministrativi e gli altri soggetti pubblici e privati coinvolti;
- **prevedere un approccio che richieda nella progettazione operativa l’integrazione logica, funzionale e di governo amministrativo tra le azioni proposte,** riducendo e semplificando il più possibile i passaggi di programmazione. Per rendere effettivamente operativi gli investimenti, le AU ne assicureranno l’integrazione verso il risultato di riferimento, anche attraverso il coordinamento degli interventi da realizzare sotto la responsabilità di settori amministrativi e fonti finanziarie differenti. In tal modo ci si assicura che sia ben progettato il sostegno dell’intero ciclo di vita di un intervento, fino ad assicurare l’attivazione dei servizi e la fruibilità delle opere;
- **garantire la trasparenza delle scelte di investimento attraverso momenti di confronto pubblico con la cittadinanza, la società civile e gli altri livelli di governo competenti.** Nell’identificare le Azioni integrate le AU garantiscono la trasparenza delle scelte fatte esprimendo motivazioni circostanziate in relazione ai risultati attesi e al raccordo con gli strumenti di pianificazione ordinaria e straordinaria esistenti (che in Italia ricordiamo essere essi stessi oggetti a confronto pubblico ed istituzionale). Inoltre, per definire compiutamente l’impostazione progettuale di interventi di particolare complessità e rilievo strategico, al fine di rafforzarne l’efficacia, le AU assicurano il coinvolgimento della cittadinanza, della società civile e degli altri livelli di governo competenti (ad esempio mediante *workshop* di progettazione o tavoli partenariali locali), secondo modalità consone rispetto alla specificità del settore interessato;
- **assicurare l’integrazione degli aspetti ambientali nella programmazione per lo sviluppo urbano sostenibile.** Essendo parte di Programmi Operativi sottoposti a Valutazione Ambientale Strategica ai sensi del punto 1.5.3 “Sviluppo sostenibile” dell’Accordo di Partenariato, le strategie di intervento nazionali e regionali che riguardano l’Agenda urbana saranno oggetto di approfondimenti volti ad assicurare la compatibilità e l’integrazione ambientale, anche in relazione all’adattamento climatico, sia nell’ambito della consultazione sui rapporti ambientali VAS che attraverso le misure di monitoraggio ambientale conseguenti.

Inoltre, le Regioni e l’Autorità di Gestione del PON “Città Metropolitane” potranno avvalersi di **strumenti di ingegneria finanziaria**, effettuando le attività diagnostiche e di valutazione *ex ante*, richiesti dall’art. 37.2 del Reg. CE n. 1303/2013, per l’identificazione delle specifiche tipologie e dotazioni finanziarie adeguate con l’obiettivo di perseguire strumenti più efficaci (per i settori di investimento interessati, ad es. in ambito di risparmio energetico) ed efficienti (in relazione alla tempistica attuativa) valorizzando le lezioni da recenti esperienze sostenute con fondi nazionali e/o comunitari nell’intendimento di voler ricercare una maggiore efficacia temporale, diagnostica e una più adeguata appropriatezza degli strumenti. L’identificazione delle tipologie progettuali e delle dotazioni finanziarie per ciascun strumento –con elementi di cautela e adeguati *caveat* rispetto alle passate esperienze- dovranno essere sostenute dagli esiti della valutazione *ex ante*. Inoltre sarà necessario che i meccanismi di gestione degli strumenti di ingegneria finanziaria in campo urbano salvaguardino le prerogative delle Autorità urbane in materia di selezione di azioni integrate ed interventi ai sensi dell’art. 7 comma 1 del Reg. CE 1301/2013.

ORGANIZZAZIONE E CONTENUTI SPECIFICI DEL PROGRAMMA OPERATIVO NAZIONALE “CITTA METROPOLITANE”

Il Programma Operativo Nazionale dedicato alle “Città metropolitane” risponde a molteplici esigenze e a sollecitazioni dei percorsi di *policy* europea e nazionale:

- la **centralità delle Città nell’agenda europea di sviluppo sostenibile e coesione sociale**, sostenuta dal Parlamento Europeo, dal Comitato delle Regioni e dalla Commissione europea, che incrocia molti degli ambiti di intervento di Europa 2020 – dall’inclusione sociale alla crescita sostenibile – che richiede un’attenzione ampia nella costruzione della programmazione;
- la **concentrazione nelle grandi aree urbane di questioni urgenti di sviluppo e coesione**. Il modello del «vivere urbano» è quello tendenziale per la maggioranza della popolazione e genera costantemente nuove istanze per qualità della vita, organizzazione sociale e gestione sostenibile delle risorse di queste collettività, anche perché gli effetti di un rapido sviluppo economico convivono con situazioni di emarginazione e disagio;
- il **disegno di riforma costituzionale e amministrativa per l’istituzione delle Città metropolitane**¹³ che, in una fase storica caratterizzata da forti vincoli di finanza pubblica e riduzione dei trasferimenti, assegna un ruolo sempre più importante ai Sindaci dei grandi Comuni nel governo di problemi e territori più ampi di quelli delimitati dai confini amministrativi abituali;
- l’esigenza di **rafforzare il ruolo delle istituzioni di governo urbano come soggetti chiave** delle strategie di investimento e del dialogo interdisciplinare e interistituzionale, per conseguire risultati condivisi attraverso la sintesi efficace ed effettiva tra gli investimenti aggiuntivi e le politiche ordinarie per la gestione dei servizi collettivi.

La principale motivazione sottesa all’attivazione di un’iniziativa di respiro nazionale dedicata alle aree metropolitane risiede nella possibilità di affrontare congiuntamente e in modo coordinato alcune delle sfide territoriali che interessano tali contesti territoriali.

Come si evidenzia nella sezione strategica introduttiva dell’Accordo di Partenariato, e come emerso e confermato durante le riunioni partenariali tenutesi con i rappresentanti istituzionali e politici (i.e. incontri

¹³ Legge 7 aprile 2014 n.56 “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di comuni”.

con i Sindaci e con i loro referenti, anche in sede ANCI), **i grandi Comuni capoluogo delle Città metropolitane stanno affrontando sfide comuni** nel campo della necessità di ottimizzazione dei servizi ai cittadini, della marginalità sociale (nuove povertà), della congestione e del disagio abitativo.

Ad esempio, in tutte le maggiori città si registrano fenomeni di perdita della popolazione meno abbiente (fenomeno cd. delle *shrinking cities* che ESPON ha registrato per tutte le aree metropolitane europee) che si trasferisce nelle aree sempre più periferiche ed in un numero sempre crescente di necessari spostamenti quotidiani. Il problema della congestione da traffico è reso più acuto da un'**assenza di adeguata, integrata ed interoperabile offerta di mobilità alternativa al mezzo privato**. Analogamente, è in tutte queste città che si concentrano fenomeni di isolamento e di marginalità, in particolare nei loro **quartieri dormitorio di edilizia pubblica caratterizzati da fenomeni di ghettizzazione e stigmatizzazione**. A questo si aggiungono problemi di marginalità estrema: una recente ricerca condotta da ISTAT per il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha evidenziato come il fenomeno dei **"senza fissa dimora" è concentrato esclusivamente nelle grandi città, con picchi maggiori a Milano, Roma e Palermo – realtà del Nord, del Centro e del Sud del Paese dunque accomunate dalle stesse problematiche**.

Di fronte a tali sfide, il **Programma Operativo nazionale "Città metropolitane"**, adottando una logica sperimentale sia nella costruzione del Programma stesso che nel governo della sua attuazione, interviene (in modo **complementare ai Programmi Operativi Regionali**) per sostenere specifiche e determinate azioni prioritarie che **compongono una strategia nazionale unificante** per i Comuni capoluogo delle 14 Città metropolitane.

In questa ottica, il Programma intende focalizzarsi esclusivamente sui primi due *driver* previsti per l' Agenda urbana nazionale per i fondi comunitari 2014-2020, non intervenendo quindi nei campi di azione dell'OT3 *"Competitività delle imprese"*, dell'OT5 *"Clima e rischi ambientali"* e dell'OT6 *"Tutela dell'ambiente"*, che saranno oggetto dell'Agenda urbana dei Programmi Operativi Regionali. Inoltre, secondo l'impostazione condivisa con le Regioni, il Programma nazionale **non concorre direttamente alla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali** o di mera riqualificazione urbana. Sono anche esclusi dagli obiettivi del PON interventi attinenti all'estensione della banda ultra-larga e delle *smartgrid*, che troveranno nei Programmi regionali o in altre iniziative nazionali la loro possibile fonte di programmazione e copertura finanziaria.

Senza voler esaurire le esigenze di intervento, il Programma si concentra su alcuni tra i risultati attesi previsti dall'Obiettivo Tematico 2 *"Agenda digitale"*, dall'Obiettivo Tematico 4 *"Transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori"* e dell'Obiettivo Tematico 9 *"Inclusione sociale"*, sulla base di scelte già effettuate nel corso del processo partenariale con i Sindaci, le Regioni e le altre Amministrazioni centrali.

In altri termini, il PON *"Città metropolitane"* intende concentrarsi sull'**applicazione del paradigma della smart city per il ridisegno e la modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città**. L'applicazione di soluzioni *"intelligenti"* per migliori servizi urbani intesa non solo in senso tecnologico, costituisce, infatti, un ambito unificante delle questioni che le diverse Città si trovano ad affrontare e, insieme, caratterizzante la responsabilità primaria di governo urbano.

Inoltre, ferma restando l'esigenza di focalizzazione comune, il Programma intende dare un segnale di attenzione speciale alla questione della coesione interna delle Città favorendo interventi nella manutenzione dell'infrastruttura sociale di base soprattutto laddove vi siano forti concentrazioni di discriminazione e bisogni sociali, e quindi promuovere **social innovation per l'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati**.

Infine, verranno incoraggiati la costituzione di **partnership e progetti di scala inter-comunale** che sperimentino l'avvio di servizi comuni nelle more dell'attuazione della riforma amministrativa (legge 56/2014), garantendo nel breve periodo alcune ricadute e benefici diretti anche per cittadini e territori localizzati al di là dei confini amministrativi del Comune capoluogo. I processi di attivazione dei partenariati di progetto tra i Comuni contigui saranno regolati dagli strumenti messi a disposizione dalla normativa italiana¹⁴, in particolare Accordi di Programma e Convenzioni di scopo. I temi progettuali privilegiati per una sperimentazione operativa di scala inter-comunale sono le azioni immateriali afferenti alla mobilità sostenibile e all'agenda digitale.

In coerenza con quanto stabilito dai Regolamenti ed incorporato nella declinazione strategica dell'Agenda urbana, il Programma attribuisce **ampia autonomia all'Autorità urbana (l'ufficio designato del Comune capoluogo)** nella definizione dei fabbisogni e nella conseguente individuazione degli interventi anche in risposta alla richiesta dei Regolamenti della CE. Con questo si segnala senza ambiguità che – tenuto conto del fatto che le città metropolitane sono entità amministrative in fase di costituzione – **il PON "Città metropolitane" non si prefigge l'obiettivo di anticipare assetti istituzionali** ed amministrativi che si assesteranno nei prossimi anni. E' dunque il Comune capoluogo, individuato come Autorità urbana dal Programma ai sensi dell'art. 7.4 del Reg. 1301/2013, che definirà eventuali iniziative ed interventi di area vasta.

Per garantire la coerenza tra gli interventi urbani con finalità comuni che vengono finanziati nell'ambito del Programma nazionale e quelli dei Programmi regionali sono stati avviati Tavoli trilaterali (fra il DPS e le AdG del Programma Operativo e rispettivo Comune Capoluogo) di natura permanente dove sono state stabilite specifiche forme di coordinamento che hanno già determinato una metodologia di lavoro volta a garantire la demarcazione tra gli interventi urbani finanziati nell'ambito dei diversi Programmi.

Il percorso di **co-progettazione** coinvolge dunque anche le Amministrazioni regionali al fine di renderle partecipi delle scelte progettuali e di complementare l'azione del Programma nazionale con altri interventi: **la demarcazione sarà quindi operata su ambito geografico, tematico e/o settoriale**. Tale percorso, avviato anche con tutte le città interessate nei primi mesi del 2014, porterà all'**identificazione, in ogni Comune capoluogo, di un numero limitato e motivato di Azioni integrate**.

L'**Autorità di Gestione del Programma**, in considerazione della particolare architettura pluri-fondo del Programma e rivolto a Comuni ubicati nelle tre diverse categorie di regione, assumerà tutte le misure necessarie ad assicurare una corretta ed efficiente gestione finanziaria e procedurale con adeguate piste di controllo su ammissibilità e tipologie di spesa nelle tre diverse categorie di regioni, nonché avvio di assistenza e coordinamento tra le città per armonizzare l'interpretazione della normativa e le prassi amministrative degli Organismi Intermedi e dei loro beneficiari.

Le **Autorità urbane avranno la responsabilità di selezionare gli interventi e di gestirne l'attuazione**. Di conseguenza, i Comuni capoluogo titolari di tale responsabilità saranno chiamati a dotarsi di una struttura organizzativa e di risorse umane e tecniche idonee allo svolgimento dei compiti assegnati, nel rispetto dei Regolamenti dei fondi strutturali.

La capacità attuativa dei Comuni capoluogo di provincia delle aree metropolitane sarà comunque oggetto di una valutazione propedeutica alla delega delle funzioni attribuibili agli Organismi intermedi. Tale delega

¹⁴ Si ricorda che gli strumenti principali della programmazione negoziata in campo urbano sono l'intesa istituzionale di programma, l'accordo di programma quadro, il patto territoriale, il contratto di programma, il contratto di area, ecc.

potrà variare in seguito agli esiti delle singole valutazioni della capacità amministrativa necessaria a garantire un approccio integrato fra le azioni finanziate/attuare a livello nazionale, regionale e municipale, evitando la moltiplicazione di strutture gestionali all'interno delle singole amministrazioni. Il Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) per l'Autorità di Gestione del Programma interesserà, nella misura opportuna, anche le amministrazioni comunali coinvolte nell'attuazione.

ORGANIZZAZIONE DEI PROGRAMMI OPERATIVI REGIONALI IN RIFERIMENTO ALL'AGENDA URBANA

I temi e le priorità d'intervento dell'Agenda urbana sono declinate nei programmi Operativi Regionali secondo le specificità di ciascuna Regione all'interno della cornice comune stabilita nell'AP.

Inoltre, le **Regioni stabiliscono esplicitamente nei loro programmi le modalità organizzative con cui strutturare gli investimenti dell'Agenda urbana e gli strumenti attuativi**, tenendo conto dell'esperienza del passato e dei necessari approfondimenti tecnici rispetto ai modelli previsti dal Regolamento:

- **Asse dedicato riferito a diversi Obiettivi tematici.** Tale opzione appare preferibile per consentire: i) la semplificazione e riduzione di numero dei processi amministrativi per la gestione finanziaria e contabile del Programma; ii) l'inclusione nell'asse dedicato allo sviluppo urbano del riferimento anche ad obiettivi tematici-OT non presenti nel Programma; iii) la facilitazione dell'integrazione tra FESR e FSE nel caso di programmi pluri-fondo. Nell'adozione di tale opzione, ciascuna Regione sarà chiamata ad individuare e quantificare nell'asse urbano gli OT di riferimento e la corrispondente dotazione finanziaria, elemento che consentirà per ciascun OT presente nel Programma una migliore chiarezza di programmazione tra contributo all'Agenda urbana e agli altri interventi più prettamente settoriali/tematici. Tale opzione consente, inoltre, di misurare l'investimento complessivo per lo sviluppo urbano sostenibile e verificare il raggiungimento/superamento della quota del 5 per cento del FESR e, soprattutto, di garantire al confronto tra Amministrazioni regionali e Autorità urbane maggiore equilibrio, chiarezza, trasparenza e più immediata operatività nel programmare, selezionare e attuare gli interventi;
- **Investimento Territoriale Integrato (ITI) per ciascuna Agenda urbana.** Tale modello, sebbene possa costituire una novità regolamentare in altri Paesi dell'Unione, è già stato sperimentato in Italia (sia nella presente, che nella passata programmazione) con strumenti dedicati alla progettazione integrata che in alcuni PO FESR (es. Sardegna 2000-2006 o Sicilia 2007-2013) hanno impegnato risorse finanziarie da misure o linee di intervento in distinti assi prioritari. Un'architettura che, a fronte di una notevole complessità amministrativa, non ha realmente condotto a corrispondenti innovazioni di facilitazione di processo o di efficacia di risultato. Anche alla luce di questa esperienza si ritiene opportuno indicare questa opzione solo nel caso in cui la declinazione dell'Agenda urbana sia concentrata in poche aree *target* e a condizione di un efficace percorso di co-progettazione.

Per entrambi i modelli sarà necessario esplicitare nei Programmi Operativi le assegnazione di risorse dedicate all'Agenda urbana declinandole per Obiettivo Tematico.

Tavola – Indicazione allocativa a livello nazionale per azioni integrate di sviluppo urbano sostenibile cofinanziate dal FESR: valori programmatici

Fondo	Allocazione indicativa per l'Agenda urbana (Euro)	Peso sulle risorse totali del fondo
FESR	1.480.502.396	7,2%
FSE	244.754.571	2,3%

3.1.4 PRINCIPALI SETTORI PRIORITARI PER LA COOPERAZIONE NELL'AMBITO DEI FONDI SIE TENENDO CONTO, SE DEL CASO, DELLE STRATEGIE MACROREGIONALI E DELLE STRATEGIE RELATIVE AI BACINI MARITTIMI

L'Italia partecipa per il periodo di programmazione 2014-2020 a diciannove programmi di cooperazione territoriale¹⁵, ivi compresi i programmi transfrontalieri IPA e ENI. I programmi dovrebbero essere presentati alla Commissione europea entro il 22 settembre 2014, come previsto dai Regolamenti.

A parte i Programmi interregionali, che hanno natura e contenuti specifici e si rivolgono indifferentemente a tutti i territori dell'UE, gli obiettivi e le priorità di intervento scelte dai programmi transnazionali e transfrontalieri ai quali partecipa l'Italia offrono ampie opportunità di complementarità con le scelte strategiche adottate dall'Accordo di Partenariato. Nella fase di predisposizione dei Programmi di cooperazione, infatti, si è costantemente tenuto conto di quanto veniva via via definito nell'ambito della preparazione dell'Accordo di Partenariato. Dal confronto con gli altri Paesi partner dei programmi è emersa una generale tendenza a concentrare le risorse dei programmi di cooperazione sugli stessi obiettivi tematici per i quali è prevista la concentrazione delle risorse FESR nel caso dei Programmi in attuazione dell'Obiettivo "Investimenti per la Crescita e l'Occupazione", in particolare privilegiando gli Obiettivi Tematici: 1 "Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione" (scegliendo soprattutto la priorità d'investimento 1.b, facilitare lo sviluppo di *cluster* e per migliorare la collaborazione tra imprese, centri di ricerca, amministrazioni, cittadini), 2 "Agenda digitale" (in particolare le priorità d'investimento 2.b e 2.c, per promuovere lo sviluppo di servizi e applicazioni dell'ICT operabili in ambito sovranazionale) e 4 "Transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori" (in particolare le priorità d'investimento 4.b, 4.c, 4.e e 4.f, per promuovere la diffusione delle migliori pratiche, aumentare la consapevolezza delle popolazioni e promuovere modelli organizzativi delle imprese più efficienti). Gli investimenti relativi all'OT3 "Rafforzamento della competitività delle PMI", se presenti, sono strettamente connessi agli investimenti previsti in attuazione dell'OT1. Non tutti i programmi includono l'OT5 e, se lo includono, privilegiano le azioni rivolte alla gestione dei rischi specifici dell'area di cooperazione: i programmi di cooperazione territoriale, specialmente quelli che interessano le frontiere alpine, hanno infatti esplorato ampiamente, nei periodi di programmazione precedenti, le possibilità di azione congiunta nel campo della mitigazione del cambiamento climatico e ci si aspetta, dunque, che le esperienze accumulate siano ora capitalizzate dai programmi in attuazione dell'obiettivo "Investimenti per la crescita e l'occupazione". Diversi programmi investono anche nell'OT6 "Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse", in particolare a supporto di azioni di valorizzazione del patrimonio naturale e culturale e per sperimentazioni di metodi innovativi di miglioramento dell'ambiente urbano. Investimenti minori e limitati riguardano l'OT7, in attuazione del quale si prevede di realizzare attività a sostegno della definizione e dello sviluppo dei corridoi transeuropei; i programmi transfrontalieri in qualche caso prevedono di intervenire operando

¹⁵ La lista dei programmi, delle aree geografiche e delle risorse FESR assegnate è stata adottata con atto di esecuzione della Commissione europea.

4.2 MODALITÀ PER GARANTIRE LA TRASPARENZA E LA DISPONIBILITÀ PUBBLICA DI DATI E INFORMAZIONI SU TUTTI I PROGRAMMI COFINANZIATI DAI FONDI SIE, AI SENSI DELL'ART. 115 DEL REGOLAMENTO GENERALE

PORTALE OPENCOESIONE

L'Italia – al fine di garantire una comunicazione trasparente ed efficace sulle politiche attuate in Italia mediante i programmi cofinanziati dai Fondi SIE (FESR, FSE, FEASR, FEAMP), nonché i programmi complementari alla politica di coesione dell'UE, così come indicato anche dall'art. 115 del Regolamento (UE) 1303/2013 che richiede la disponibilità di un sito o portale *web* unico con informazioni su tutti i Programmi Operativi di uno Stato membro con dati, di periodicità almeno trimestrale, sugli interventi e sui relativi beneficiari – intende rafforzare l'iniziativa nazionale *OpenCoesione* avviata nel 2012 dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (DPS), in collaborazione con il Ministero dell'Economia e delle Finanze RGS-IGRUE, con le Autorità responsabili a livello nazionale della gestione dei Fondi, e con il contributo operativo di tutte le Amministrazioni coinvolte nell'attuazione degli interventi.

Il portale *OpenCoesione* (www.opencoesione.gov.it) assicura la pubblicazione, con cadenza bimestrale ed in formato aperto, dei dati del Sistema nazionale di monitoraggio unitario sui singoli progetti relativi a tutti i programmi cofinanziati dai Fondi SIE, nonché i programmi complementari alla Politica di coesione dell'UE che costituiscono parte integrante del processo di programmazione pluriennale approvato con l'Accordo di Partenariato 2014-2020. Il portale fornisce inoltre dettagli su risorse, avanzamento finanziario, luoghi e ambiti tematici, soggetti coinvolti, tempi di realizzazione e indicatori di *output*, assumendo il ruolo di portale unico nazionale e garantendo pertanto la disponibilità dei contenuti richiesti dall'Allegato XII al Regolamento (UE) 1303/2013.

La regolare alimentazione del Sistema di monitoraggio unitario (Cfr. Sezione 4.1 e Allegato II al presente testo) e la disponibilità pubblica su un unico portale nazionale di dati provenienti da tale Sistema consentono inoltre di assicurare, come già indicato nella Sezione 2.4, coerenza e uniformità di trattamento tra Programmi nella definizione e verifica in itinere delle informazioni sull'avanzamento finanziario, fisico e procedurale contenute nel quadro di riferimento per l'efficacia dell'attuazione (*performance framework*). A tal fine i dati inseriti nel Sistema di monitoraggio unitario, che alimentano le pubblicazioni RGS-IGRUE sull'avanzamento finanziario e il portale *OpenCoesione*, devono costituire anche la fonte di tutta la documentazione prodotta ufficialmente sull'attuazione dei Programmi, come ad esempio i Rapporti Annuali di Esecuzione (RAE) predisposti dalle Autorità di Gestione dei Programmi.

Il portale *OpenCoesione* assolve l'obbligo di pubblicazione delle informazioni sugli interventi finanziati e sui beneficiari così come disponibili dal Sistema di monitoraggio unitario 2014-2020. Ciascuna Autorità di Gestione può riutilizzare le informazioni pubblicate su *OpenCoesione* facendo uso degli appositi widget messi a disposizione sul portale nazionale per visualizzare automaticamente sui propri siti istituzionali specifici contenuti, come ad esempio gli elenchi delle operazioni e dei beneficiari, che risultano pertanto costantemente allineati con il portale *OpenCoesione*.

Le Autorità di Gestione assicurano, invece, la pubblicazione delle informazioni sulle opportunità di finanziamento offerte dai Programmi, su iniziative di consultazione pubblica ed eventuali dati aggiuntivi rispetto a quanto richiesto dal tracciato del Sistema di monitoraggio unitario, notificando ad *OpenCoesione*, attraverso le opportune modalità per lo scambio elettronico di dati anche in formato aperto, tutti gli aggiornamenti al fine di garantirne evidenza sul portale.

GRUPPO TECNICO SU QUALITÀ E TRASPARENZA DEI DATI

Al fine di sostenere il processo di miglioramento della qualità dei dati innescato dalla pubblicazione online delle informazioni del monitoraggio, il “Gruppo Tecnico su qualità e trasparenza dei dati”, già istituito nell’ambito del Comitato QSN 2007-2013 come “Gruppo Tecnico per la diffusione e il riutilizzo pubblico di dati e informazioni sugli interventi delle politiche di coesione territoriale”, viene rafforzato per migliorare ulteriormente la collaborazione tra tutte le Amministrazioni che gestiscono Programmi cofinanziati dai Fondi SIE (FESR, FSE, FEASR, FEAMP), nonché programmi complementari alla Politica di coesione dell’UE. Fanno parte del Gruppo Tecnico, coordinato congiuntamente da Dipartimento per lo sviluppo e la coesione (DPS) e Ministero dell’Economia e delle Finanze RGS-IGRUE, rappresentanti designati dalle singole Amministrazioni quali referenti per le attività di monitoraggio e comunicazione.

Il Gruppo Tecnico è la sede di approfondimento di specifiche e articolate problematiche legate ai dati dei sistemi di monitoraggio e alle modalità di comunicazione efficace delle politiche attuate in Italia mediante i programmi cofinanziati dai Fondi SIE, nonché i programmi complementari alla Politica di coesione dell’UE. In particolare, per l’aspetto legato ai dati, il Gruppo Tecnico opera per verificare costantemente la capacità del Sistema di monitoraggio unitario 2014-2020 di monitorare correttamente il complesso degli interventi finanziati, uniformare l’interpretazione delle variabili incluse in tale Sistema, definire *standard* di pubblicazione e riutilizzo di dati e informazioni non incluse nel tracciato unico. Con riferimento alla comunicazione, nel Gruppo Tecnico si definiscono le opportune modalità di collaborazione tra le Amministrazioni rappresentate, affinché il portale *OpenCoesione* costituisca lo strumento chiave sia per rappresentare lo stato di attuazione degli interventi finanziati rispetto agli obiettivi prefissati, sia per favorire – attraverso specifiche azioni di “monitoraggio civico” degli interventi stessi – il coinvolgimento e la partecipazione attiva di cittadini, imprese, ricercatori, giornalisti, società civile e partenariato economico-sociale nelle scelte di *policy* e nella verifica dei risultati ottenuti.