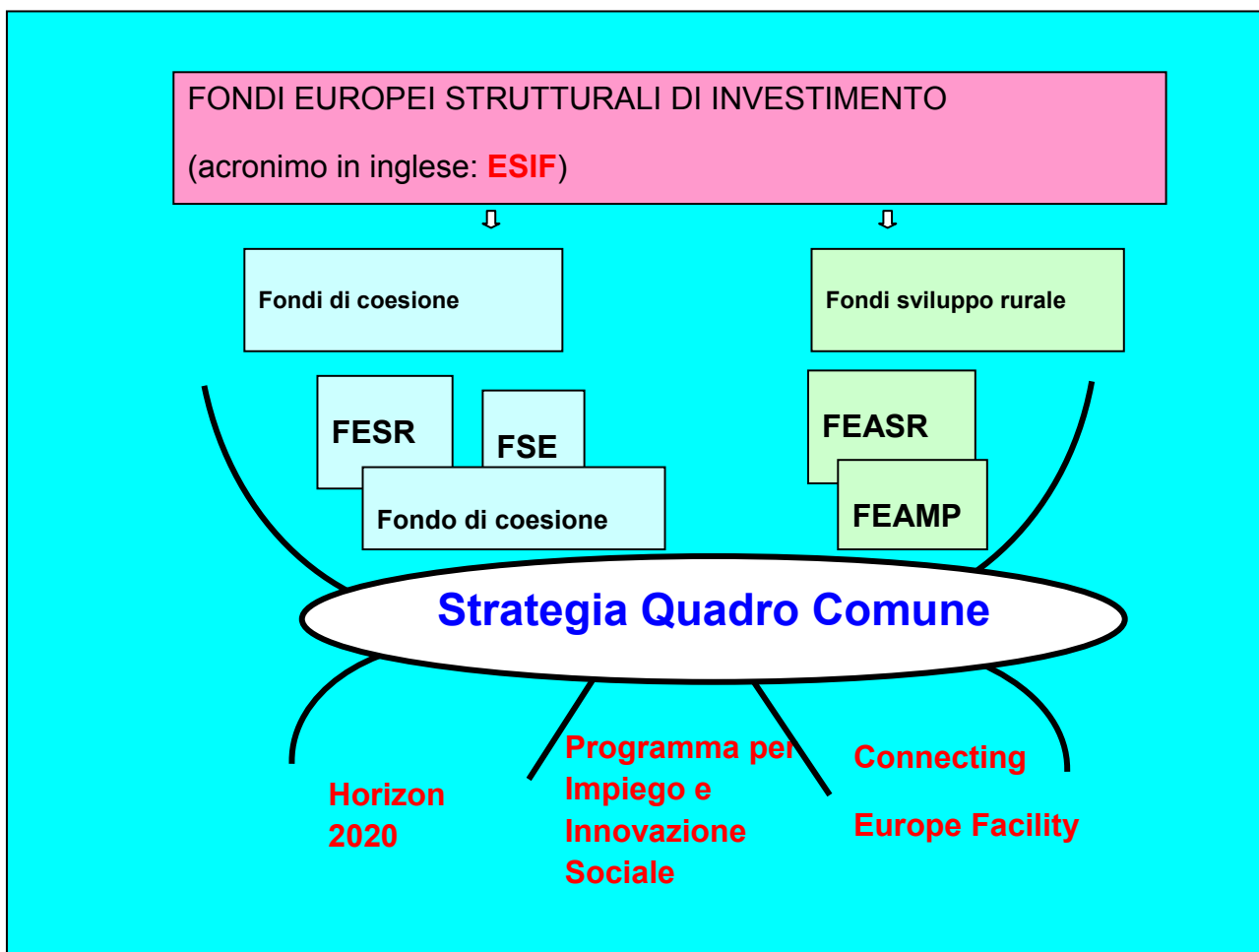




Report tecnico **(OCT 2016)**

Le Politiche di coesione 2014-2020 con particolare riguardo alla sostenibilità urbana ¹

di Paola Amato ⁽²⁾ e Donatella Venti ⁽³⁾



Fonte: DG REGIO

¹ **DISCLAIMER_ Views and opinions stated in this document are the sole responsibility of the authors and are not or in no way commit neither the City Council nor the Province of Terni or the Europe Direct Terni or other institutions cited in the report.**

² Architetto, EDIC TERNI. Già ricercatore EU Science&Technology presso il Building Research Institute, Ministry of Construction, Japan.

³ Architetto, Dirigente del Settore Pianificazione Territoriale e Sviluppo Economico, Provincia di Terni.

PA/DV_ Original setting24/3/2014 -1st Update MAY2014_ 2nd Update AUGUST 2014_3rd Update DECEMBER 2014 - 4th update AUGUST2015

5th and last update SEPT 2016

Authors would like to thank for the precious information available on line and extensively used in the course of elaboration of the report and its various updates:

Rappresentanza della Commissione europea in Italia

Formez PA - Capacity SUD e Capacità Istituzionale

Ufficio di Bruxelles della Regione Umbria

Rete italiana degli Europe Direct

PA/DV_ Original setting 24/3/2014 - 1st Update MAY 2014_ 2nd Update AUGUST 2014_ 3rd Update DECEMBER 2014 - 4th update AUGUST 2015

5th and last update SEPT 2016

Indice

Premessa

PARTE I

1. Le politiche di coesione: La riforma in breve
2. Le risorse
3. Alcune innovazioni nelle politiche di coesione 2014-2020
4. Le componenti fondanti della strategia nazionale per le politiche di coesione 2014-2020
 - 4.1. La strategia per le aree interne e le novità dei nuovi PON
 - 4.2. La strategia per le aree urbane (Agenda Urbana)
5. Strumenti generali della nuova programmazione: descrizione generale
6. Cooperazione Territoriale Europea (ETC).

BOX E TAVOLE INFORMATIVE (Parte I)

Box 1 – Tempistica e contenuti principali aggiornamenti del report coesione

Box 1 a – Inquadramento giuridico delle politiche di coesione

Box 2 – Riferimenti legislazione europea e documenti nazionali rilevanti per le politiche di coesione

Box 2a - PON previsti nella programmazione 2014-2020

Box 3 – I nuovi FAS ora FONDO di SVILUPPO e COESIONE (FSC) 2014-2020

Box 4 – Sinergie tra i fondi strutturali e di investimento europei (ESIF), Horizon 2020 e altri programmi europei a finanziamento diretto legati all'innovazione

Box 5 – Dettagli sulle Aree interne

Box 6 – Agenda Urbana e le opportunità per le piccole e medie città; dalle linee guida europee alle scelte locali

Box 7 – Dettagli sul Programma europeo Urban Innovative Actions

PARTE II

7. Il Piano di Investimenti Juncker e la relazione con gli ESIF (available on line soon)

FIGURE GRAFICI E TABELLE

Fig. 1 A - Processo di programmazione dei fondi strutturali 2014-2020: da fase pre-negoziabile ad apertura fase negoziabile

Fig. 1B – Agenda del processo di programmazione dei fondi strutturali (ai sensi del Regolamento generale comune FESR, FSE, Fondo di Coesione, FEASR, FEAMP n.1303/2013)

Fig. 1C – La distribuzione delle risorse per FESR e FSE rispetto gli 11 Obiettivi Tematici (OT)

Fig. 1D – Quadro strategico comune e sinergie con altri strumenti

Fig. 2 - Politiche di coesione 2014_2020 - La riclassificazione delle regioni europee

Fig. 3 - Concentrazione delle risorse nei POR FESR

Fig. 3A – Processi a monte (up-stream) ed a valle (down-stream) di Horizon2020 dove meglio si espletano le sinergie con gli ESIF

Fig. 3B – Schema di combinazione tra Horizon 2020 e ESIF per ambiziosi progetti industriali

Fig. 3C – Tipologie di sinergie ammissibili tra ESIF, Horizon 2020 e tra ESIF e gli altri programmi di innovazione e competitività

FIG 3D – Mappa delle regioni del centro e nord Italia a POR FESR adottati e riguardanti Asse – Sviluppo Urbano sostenibile

FIG 3E – Ricorso ad Asse dedicato od ITI da parte delle regioni italiane

Fig. 4 - Strumenti/ambiti di rilevanza ai fini della negoziazione per i comuni

PA/DV_ Original setting24/3/2014 -1st Update MAY2014_ 2nd Update AUGUST 2014_3rd Update DECEMBER 2014 – 4th update AUGUST2015

5th and last update SEPT 2016

Fig. 5 - Schema di ricorso all'Integrated Territorial Investments (ITI)

Fig. 6 – Multi-settorialità e utilizzo di più fondi nell'ITI

Fig. 6bis – Modello di ITI per l'Agenda Urbana adottato dalla Regione Marche

Fig. 7 – Agenda Urbana – Dati generali sulle città europee e caratteristiche della governance (DG REGIO)

Fig. 8 – Piattaforma europea “REFERENCE FRAMEWORK FOR SUSTAINABLE CITIES. A toolkit for the integrated approach”

Tabella A – Dettagli finanziari sui Fondi Europei Strutturali e di Investimento (ESIF)

Tabella B – Dettagli finanziari sul Fondo per lo Sviluppo e Coesione

Lista di acronimi utilizzati

AdG	Autorità di Gestione (termine in EN Managing Authority). Per l'Italia le Regioni per i POR ed i ministeri i PON
AdP	Accordo di Partenariato
AU	Autorità Urbana (ovvero organismi intermedi legate alla implementazione dei progetti di cui all'Agenda Urbana)
CE	Commissione europea
CIPU	Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane
CLLD (in IT)	COMMUNITY-LED LOCAL DEVELOPMENT
CTE (in inglese ETC)	Cooperazione Territoriale Europea (in inglese European Territorial Cooperation)
DSP - UVAL	Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica del Ministero dello Sviluppo
FEAMP	Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca
EFSI (In IT Fondo ESI _ Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici)	European Fund for Strategic Investment
ESIF (in IT: Fondi SIE _ Fondi Strutturali e di Investimento Europei)	European Investment and Structural Funds
FEASR	Fondo Europeo per l'Ambiente e lo Sviluppo Rurale
FESR	Fondo Europeo di Sviluppo Regionale
FSC	Fondo di Sviluppo e Coesione (ex FAS)
FAS (ora FSC)	Fondo Aree Sottoutilizzate
FSE	Fondo Sociale
GAC	Gruppi di Azione Costiera
GAL	Gruppi di Azione Locale
IB	Intermediate Body (Agenda Urbana art 7 Reg.FESR)
ITI	Intergrated Territorial Investments
LEADER	Dal francese : Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale (Collegamento tra le economie rurali e azioni di sviluppo)
MA (or MAs)	Managing Authority or Managing Authorities (termine in EN per Autorità di Gestione)
MFF	Multiannual Financial Framework (budget europeo del settennio 2014-2020)
OT	Obiettivi tematici
PO	Piani Operativi (genericamente intesi)
PON	Piano/i Operativo/i Nazionale/i
POR	Piano/i Operativo/i Regionale/i

PA/DV_ Original setting24/3/2014 -1st Update MAY2014_ 2nd Update AUGUST 2014_3rd Update DECEMBER 2014 - 4th update AUGUST2015

5th and last update SEPT 2016

QSC	Quadro Strategico Comunitario
S3	Smart Specialization Stretegy
SM	Stato Membro
YEI	Youth Employment Initiative

Premessa

Il presente documento costituisce il 5° ed ultimo aggiornamento di un lavoro specialistico cominciato a fine 2012 durante la fase negoziale "informale" sui fondi strutturali e di investimento della Programmazione 2014-2020 avviata dagli Stati Membri con la Commissione europea; scopo iniziale del lavoro fornire agli amministratori ed in particolare al Direttore Generale ed Sindaco del Comune ospitante l'attuale Europe Direct TERNI un costante aggiornamento sull'evoluzione dei possibili scenari e negoziati sui fondi strutturali e di investimento 2014-2020 (ESIF) e specificatamente sulle risorse riferite alla dimensione urbana che vede le città e ambiti urbani europei quali principali beneficiari nonché soggetti a cui è delegata parte della gestione degli stessi.

A partire dal 2014 tutto il materiale sotto forma di approfondita e sistematica stesura è divenuto lo spunto per una pubblicazione specialistica dello Europe Direct Terni in ragione soprattutto del ruolo che gli Europe Direct hanno oggi nel fornire generali informazioni sulla partita dei fondi strutturali e di investimento (fondi di coesione e fondi di sviluppo rurale e agricoltura/pesca); funzione che assieme alle Autorità di Gestione ed alle Rappresentanze della Commissione europea negli Stati Membri è stata esplicitamente definita nella comunicazione [EC MEMO.14-331.IT](#).

Per tal motivo anche tutta la trattazione del report, nato inizialmente facendo specifico riferimento ad un piccolo territorio regionale (UMBRIA) e principalmente ai fondi di coesione (FESR, FSE), ha assunto una portata più ampia; il report fa, infatti, riferimento ai Fondi Strutturali e di Investimento (ESIF - fondi di coesione e fondi per lo sviluppo rurale e l'agricoltura) ed alle recenti iniziative riconducibili al Piano Juncker. Si tratta di una fonte informativa fondamentale di cui il report cerca di restituire la generale e complessa architettura; Lo stretto legame tra ESIF ed il Piano, voluto da Juncker quale nuovo presidente della Commissione Europea all'indomani delle elezioni 2014, rappresenta la risposta dell'UE alla drastica riduzione degli investimenti complessivi in Europa spesso con gravissime conseguenze sul tessuto imprenditoriale europeo. Va infatti ricordato che le Piccole e Medie Imprese (PMI) costituiscono oggi anche nelle politiche di coesione e sviluppo rurale i principali beneficiari a cui ad esempio i POR FESR destinano, grazie alle concentrazioni tematiche imposte dai regolamenti, circa l'80% delle risorse in una logica di innovazione e promozione dell'imprenditorialità.

Limitandosi solo ai POR FESR e PON Metro per gli aspetti specifici legati alla "sostenibilità urbana", si assiste in Italia a una situazione a differente velocità con l'approvazione da parte della Commissione e pertanto l'avvio dei POR delle regioni del centro Italia (tra cui Lazio, Umbria, Marche, Emilia Romagna e Toscana) avvenuta nel febbraio 2015, seguita a fine luglio 2015 dall'approvazione di altri 3 POR (Sardegna, Friuli Venezia Giulia e Molise) e due PON ("Città metropolitane" e "Ricerca e Innovazione"). Nella seconda metà del 2015, pertanto, il bilancio dei programmi del ciclo 2014-2020 approvati è stata di 40 su 50 mancando all'appello molte regioni del sud Italia dove le risorse sono di gran lunga più consistenti. Per quest'ultime l'approvazione da parte della CE è avvenuta a fine 2015 con l'avvio nel 2016.

Fermo restando un maggior approfondimento sui fondi di coesione in quanto lo sviluppo rurale e l'agricoltura meritano una trattazione a sé stante, il REPORT, quindi è pensato con il triplice obiettivo di:

- restituire una sintesi semplificata sulle principali modifiche introdotte dalle politiche di coesione 2014-2020 rispetto alle precedenti Programmazioni e sui principali aggiornamenti facenti seguito alla contrattazione tra Stati Membri e Commissione e tra AdG e Commissione; questo allo scopo di orientare anche i non esperti nel complesso panorama di costruzione di una politica che assorbe circa 1/3 del bilancio europeo e che, secondo la filosofia di cui si deve molto all'ex ministro Fabrizio Barca, ha inteso applicare un cambio di registro alla politica pubblica laddove i nuovi interventi finanziati attraverso le risorse di coesione, ci si aspetta abbiano oggi una maggiore efficacia ed impatto sulla qualità della vita dei cittadini.*
- costituire un filo conduttore sulla sostenibilità urbana, di particolare interesse per le città in ragione anche e non solo della "riserva" (ring fence) di fondi FESR associata, e della possibilità per le città (in primis le città medie di particolare importanza territoriale e poi le Province, enti intermedi di 2 livello, per l'azione oltre gli ambiti*

amministrativi di un singolo comune) di poter operare, laddove se ne dimostri la capacità tecnico – organizzativa valutata secondo chiari e rigidi criteri stabiliti nell’Accordo di Partenariato, quali enti Intermedi di Gestione.

- restituire alcune informazioni semplificate rispetto al Piano per gli Investimenti Strategici o Piano Juncker per il quale gli ESIF creano i presupposti strutturali agendo quindi da catalizzatori di risorse private e pubbliche in un continente europeo che ha visto dal 2008 al 2012 una perdita secca di “capitali” dell’ordine di “-347” Miliardi di euro. Questa sinergia e complementarità nella Programmazione 2014-2020 è fondamentale ma per comprenderla è anche utile definire il ruolo degli Strumenti finanziari innovativi, altra forma di aiuto dell’UE al di fuori della logica grant (sovvenzione a fondo perduto), elemento di base per la comprensione delle priorità Juncker. A questi ultimi ed alla nuova piattaforma *fi.compass* che è dedicato anche una sintesi⁴ a sé stante sempre a cura dell’ EDIC TERNI e rinvenibile nella sezione pubblicazioni

Contenuti principali e struttura del report

Rimandando al box 1 per informazioni sui diversi aggiornamenti del report EDIC che ripercorrono quindi le tappe del complesso e complicato iter pre-negoziale e negoziale tra SM, AdG e Commissione europea sulle politiche coesione, il REPORT si divide in 2 PARTI. La prima parte è generale sugli ESIF e sulla sostenibilità urbana con accenni inoltre alla cooperazione territoriale europea. La seconda parte è interamente dedicata al Piano Juncker ed alle sinergie con gli ESIF.

Per quanto riguarda i contenuti specifici del REPORT la PARTE I contiene 6 paragrafi (§).

I §§ 1 e 2 danno un insieme di informazioni sulla riforma e sulle risorse dei nuovi fondi strutturali (ESIF) con dei box di approfondimento sull’inquadramento giuridico italiano ed europeo e sulle risorse aggiuntive e complementari, in particolare il Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC già FAS nella programmazione 2007-2013), che costituiscono la complessa architettura dei fondi di coesione messi a disposizione dal Governo nazionale e dall’EU.

In particolare il § 3 introduce le principali innovazioni della nuova programmazione europea in termini di strategia comune e concentrazioni tematiche ma anche e soprattutto in ragione di nuovi strumenti introdotti (ITI) o potenziati (CLLD legate all’approccio LEADER) che favoriscano le azioni integrate di sostenibilità urbana e territoriale. Tra le innovazioni inoltre la sinergia sancita dalla normativa europea tra fondi ESIF con Horizon2020 e altri fondi diretti legati all’innovazione e competitività che ricadono nella Strategia Quadro Comune. A fine giugno 2014 la Direzione Generale della Politica Regionale ed Urbana (DG REGIO) ha pubblicato una specifica guida per le Managing Authorities (MA) cui è seguita nei mesi successivi una guida più operativa per beneficiari. Sebbene si tratti di un argomento di natura particolarmente specialistica, il box 4 seppure in modo intenzionalmente semplificato, restituisce un quadro delle regole e dei principali meccanismi di applicazioni rimandando gli approfondimenti alle fonti europee.

Il § 4 introduce le due principali componenti della strategia nazionale per le politiche di coesione complementare e sinergia all’azione europea. In particolare il § 4.1 ed il box 5 descrivono la strategia per le Aree interne quale opzione strategica nazionale dell’Italia ma soprattutto come azione di valorizzazione di zone “decentrate” e non densamente “urbanizzate” che, grazie ad interventi mirati e sinergici sui servizi principali (istruzione, sanità, accessibilità ferroviaria), possono costituirsi quali ambiti di residenza di particolare pregio alternativi alle grandi città. Segue poi il § 4.2. su Agenda Urbana quale strategia specificatamente mirata alle città ed ai poli urbani di particolare interesse territoriale ma in generale alla valorizzazione del sistema policentrico europeo; una politica e delle allocazioni ad hoc che riconoscono il rinnovato ruolo delle aree urbane anche quelle piccole e medie e per le quali è prevista una riserva specifica di fondi. Tali aspetti uniti alle recenti linee guida per il SM e le AdG prodotte dalla CE in materia di azioni urbane integrate innovative sono specifico oggetto di approfondimento del box 6 che tenta inoltre di restituire un quadro di applicazione in Italia e da parte delle regioni italiane in merito in particolare alla delega di Autorità Urbana o Organismo Intermedio alle città.

4

Il § 5 fornisce approfondimenti sui principali strumenti (tools) che favoriscono la sostenibilità e la dimensione urbana tra cui le Azioni innovative - oggetto di specifico Programma a gestione diretta della Commissione europea (cfr box 7 per approfondimenti) - e l'Urban Development Network rete europea costituita a norma dei regolamenti per rafforzare lo scambio fra le Autorità Urbane ed in particolare tra le città.

Il § 6 evidenzia alcune informazioni sintetiche sulle altre opportunità gestite direttamente dalla Commissione come i bandi di cooperazione territoriale europea (CTE). Ad eccezione del nuovo Programma Urbact III di cui è stata pubblicata da EDIC TERNI una nota sintetica, l'ETC e le politiche di macroregione troveranno spazio quale pubblicazione a sé stante nella sezione pubblicazioni EDIC TERNI.

La PARTE II (§7) fornisce alcuni concetti introduttivi sul Piano Juncker ed in particolare sul Fondo Strategico per gli Investimenti e la relazione che questa partita ha con gli ESIF.

Box 1 – PRECEDENTI AGGIORNAMENTI DEL REPORT COESIONE RIFERITI IN PRIMIS A MILESTONES DELLA CONTRATTAZIONE FRA Stati Membri /Autorità di Gestione e CE

(Data riferita alla pubblicazione sul sito EDIC TERNI. Ordine cronologico: dall'aggiornamento più recente al meno recente)

- **(Settembre 2016)** Il quinto ed ultimo aggiornamento riguarda il Piano Juncker ed il legame con gli ESIF
- **(Agosto 2015)** Il quarto aggiornamento approfondimento sul processo di Agenda Urbana e sulla partita delle politiche e strumenti finanziari messa in campo nell'ambito della sostenibilità urbana e delle azioni urbane integrate innovative
- **(Dicembre 2014)** il terzo aggiornamento contiene riferimenti specifici all'AdP adottato dalla Commissione europea il 29/10/2014 a seguito della conclusione della fase negoziale fra Italia e Commissione europea. Nel documento vengono evidenziati, inoltre, i punti fermi sui nuovi POR la cui negoziazione tra AdG e Commissione, secondo le tempistiche di cui ai regolamenti, aveva come termine gennaio 2015.
- **(Agosto 2014)** Il secondo aggiornamento, ampliato anche nei contenuti generali, fa il punto rispetto all'ulteriore scadenza formale di trasmissione dei Piani Operativi da parte delle regioni avvenuta entro il 22/7/2014 ed alla ulteriore documentazione prodotta dalla Commissione in materia di sinergie fra fondi strutturali e di investimento europei (ESIF), Horizon ad altri fondi comunitari per l'innovazione
- **(Maggio 2014)** il primo aggiornamento che prende in considerazione l'Accordo di Partenariato approvato dal CIPE e trasmesso dall'Italia in Commissione europea il 22/4/2014, costituente, quindi l'apertura della fase formale del negoziato con la Commissione da parte dell'Italia.
- **(Marzo 2014)** documento iniziale formulato sulla base dei regolamenti europei dei fondi di coesione pubblicati il 17/12/2013 e della Bozza di AdP - accordo che definisce la principale cornice di riferimento delle nuove politiche di coesione e dei nuovi Piani Operativi Nazionali (PON) e dei Piani Operativi Regionali (POR) - trasmesso dall'Italia il 9/12/2013 e costituente l'apertura di una contrattazione informale ovvero pre-negoziale.

1. Le politiche di coesione: La riforma in breve

Nell'ambito di una riforma mirata ad ottenere risultati tangibili con effetto sulla qualità della vita dei cittadini, le politiche di coesione 2014-2020 mirano a stimolare l'economia reale venendo, quindi, a rappresentare il principale strumento per il raggiungimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020 ovvero crescita e occupazione, lotta contro i cambiamenti climatici e riduzione della dipendenza energetica, della povertà e dell'esclusione sociale.

Si tratta di una filosofia ed approccio operativo completamente nuovo cui si deve molto all'ex **ministro Fabrizio Barca, consulente voluto dall'allora Commissario europeo del DG REGIO Danuta Hubner per la riforma delle politiche di coesione ed autore del famoso "Report Barca 2009"** ; un report che ha creato i presupposti della riforma stessa in un ambito, quello dei fondi strutturali, fortemente avversato da molti stati del nord Europa che ne criticavano ritardi ed inefficacia e nel cui quadro delle *défaillance* e performance negative della programmazione 2007-2013 l'Italia certamente non ne esce bene.

Rispetto alla programmazione 2007-2013, nelle politiche 2014-2020 lo **sviluppo sostenibile** e la **dimensione urbana** assumono un peso importante con specifiche allocazioni finanziarie e con, laddove effettivamente perseguito dagli Stati Membri e dalle Autorità di Gestione (AdG) nei rispettivi nuovi Programmi Operativi, un maggior coinvolgimento delle città quali possibili "organismi intermedi" (IB) di gestione e implementazione di significative interventi e risorse. In questo ambito, particolare importanza assume la declinazione dell'Agenda Urbana Europea e le scelte di fondo attuate dagli stati membri anche al fine di recuperare un dialogo stretto con quei contesti urbani che rappresentano la principale speranza di ripresa per l'economia⁵. In termini operativi si tratterà, infatti, di modelli di sviluppo e misure variabili che vanno a valorizzare il sistema di città metropolitane, già asset di servizi ed opportunità, ma anche la rete di città medie e zone rurali del territorio con particolare potenziale e elevato livello di qualità ambientale e pertanto di qualità della vita nel suo complesso.

Con una dotazione finanziaria di circa un terzo del bilancio comunitario complessivo (351,8 Miliardi su 1082 totali), tre sono gli strumenti finanziari delle nuove politiche di coesione: il 'Fondo europeo di sviluppo regionale' (FESR) che sostiene le PMI, il 'Fondo sociale europeo' (FSE) che favorisce l'inserimento professionale dei disoccupati e delle categorie sociali meno favorite ed il 'Fondo di coesione' che è destinato ai paesi con un PIL medio pro capite inferiore al 90 % della media comunitaria. La riforma della politica di coesione si concentra sull'Innovazione in quanto elemento catalizzatore di crescita e competitività cui saranno destinate buona parte delle risorse anche nell'ottica della **Smart Specialization Strategy**⁶(S3).

Complementari ai fondi di coesione, destinati a aree rurali e marittime, abbiamo i fondi di sviluppo rurale cui fanno riferimento il 'Fondo Europeo per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale' (FEASR) ed il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP). I fondi di coesione e di sviluppo rurale formano il principale strumento di investimento

⁵ Rispetto all'Agenda Urbana in Italia, sebbene sia assodato che i più significativi esperimenti di innovazione sociale e crescita avvengano proprio alla scala locale urbana, molti hanno sollevato perplessità per la vaghezza e i ritardi nella declinazione ed implementazione della strategia a livello nazionale e regionale. Tra le principali critiche: il rischio di non cogliere la nuova programmazione come occasione di intervento sulle città metropolitane e medie con una politica sinergica e coerente ma al contrario disperdersi, come è avvenuto nella trascorsa programmazione, in rivoli di intervento scollegati tra loro. Per un approfondimento si rimanda a due articoli on line Citalia: ["Politiche urbane, Pierciro Galeone \(Anci-Citalia\): in Europa città protagoniste mentre in Italia manca una vera Agenda urbana" \(4 marzo 2014\)](#). ["Speciale Agenda Europea: l'Europa riparte dalle città" \(4 marzo 2014\)](#).

⁶ Per una puntuale definizione della Commissione si veda la [nota 22](#) del presente report.

PA/DV_ Original setting 24/3/2014 -1st Update MAY2014_ 2nd Update AUGUST 2014_3rd Update DECEMBER 2014 - 4th update AUGUST2015

5th and last update SEPT 2016

per la crescita e l'occupazione denominato **European Structural and Investment Funds** (acronimo inglese ESIF) in quanto rappresentano lo strumento di stimolo dell'economia reale. Gli ESIF infatti sono complementari alle risorse di cui al **Piano di Investimenti per l'Europa** più comunemente conosciuto come Piano Juncker; lanciato nel 2014 il Piano Juncker mira in stretta sinergia con gli ESIF, a creare le condizioni favorevoli alla mobilitazione di capitali in continente europeo che, a seguito della crisi economica, ha visto una perdita secca in investimenti di -347 miliardi nel periodo 2008 al 2012. Le risorse ESIF complessive nel settennio 2014-2020 ammontano complessivamente a circa 647 miliardi. Va rilevato che in taluni Stati Membri gli ESIF costituiscono circa il 70% delle risorse pubbliche messe a disposizione per gli investimenti⁷.

Per quanto riguarda la tempistica, a fine novembre 2013 il Consiglio dei Ministri dell'Ue e il Parlamento europeo hanno raggiunto l'accordo sulla Politica di Coesione 2014-2020 e quindi sul bilancio che mai come in questa programmazione si è protratto così a lungo. Ciò ha tardato la chiusura degli **accordi sui singoli regolamenti conclusi nella seconda metà di dicembre 2013** e quindi la definizione dei singoli **Accordi di Partenariato (AdP)**, ovvero degli strumenti di programmazione nazionale che stabiliscono per ciascuno stato membro la strategia di investimento 2014-2020 (vedi **Box1 bis**).

Per quanto riguarda specificatamente l'Italia **l'Accordo di Partenariato è stato adottato in via definitiva il 29 ottobre 2014 dalla Commissione europea a chiusura del negoziato formale ed a seguito, quindi, della fase di osservazione alla bozza trasmessa dall'Italia il 22/4/2014**. All'accordo, la cui conclusione è **condizione sine qua non** alla chiusura delle contrattazioni tra AdG⁸ e Commissione sui singoli PO, seguono la finalizzazione dei Programmi nazionali e regionali. Tale contrattazione ha tuttavia subito rallentamenti riconducibili tra l'altro sia al ritardo nella chiusura dell'AdP sia, a detta di talune regioni, anche dalla mancanza della necessaria documentazione "guida" che la CE ha seguito a produrre e produce tuttora con notevole ritardo⁹ sia ancora dalla notevole complessità burocratica ed dal coinvolgimento di un numero crescente di attori/istituzioni nel processo.

Tutto ciò ha comportato quindi per l'Italia una situazione a differente velocità con l'approvazione da parte della Commissione, dei POR FESR delle regioni del centro Italia (tra cui Lazio, Umbria, Marche, Emilia Romagna e Toscana) avvenuta nel febbraio 2015, seguita a fine luglio 2015 dall'approvazione di altri 3 POR FESR (Sardegna, Friuli Venezia Giulia e Molise) e due PON "Città metropolitane" e "Ricerca e Innovazione". **Nella seconda metà del 2015 per l'Italia il bilancio dei programmi del ciclo 2014-2020 approvati è di 40 su 50 mancando all'appello molte regioni del sud Italia dove le risorse sono di gran lunga più consistenti. Per quest'ultime la contrattazione si è conclusa alla fine del 2015 con il lancio dei programmi avvenuta, pertanto, solo nel corso del 2016.**

2. Le risorse

Le risorse europee a disposizione per le **Politiche di coesione** per il prossimo settennio ammontano a 351,8 Miliardi di euro cui si aggiungono i cofinanziamenti nazionali dei singoli stati membri, raggiungendo complessivamente un totale di circa 500 miliardi di euro. Per il settennio **2014-2020 l'Italia dispone di circa 44 Miliardi di euro** – di cui 22,2 destinati alle regioni del centro Italia – con un budget secondo solo alla Polonia. A tali fondi si affianca il cofinanziamento nazionale ammontante complessivamente a circa 20 miliardi di euro.

La politica di coesione si compone di 4 fondi strutturali e di investimento (SIE o ESIF) le cui risorse per l'Italia sono le seguenti:

⁷ Fonte DG REGIO [Contribution of the European Structural and Investment Funds](#) to jobs and growth, the Investment Plan and the Commission's priorities (2016)

⁸ Autorità di Gestione (termine in EN Managing Authority). Per l'Italia le Regioni per i POR ed i ministeri i PON.

⁹ Si precisa che i ritardi con cui parte la nuova programmazione dei fondi di coesione sono imputabili anche al fatto che nel corso del 2014 molti dei documenti di competenza della Commissione - atti delegati e di esecuzione nonché le linee guida per la redazione dei POR od ancora la guida per le sinergie tra i ESIF, Horizon2020 e altro fondi di innovazione e competitività a gestione diretta (Creative Europe, COSME etc.) - sono stati prodotti con notevole ritardo rispetto ad una partenza generale della Programmazione ESIF prevista al 2014. Questo punto critico e spesso addotto dalle regioni italiane se si leggono gli atti di adozione e trasmissione dei PO pubblicati in concomitanza della scadenza del 22/7/2014.

[PA/DV_Original setting24/3/2014 -1st Update MAY2014_2nd Update AUGUST 2014_3rd Update DECEMBER 2014 - 4th update AUGUST2015](#)

- Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) – 20,6 miliardi;
- Fondo sociale europeo (FSE) – 10,4 miliardi;
- Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) – 10,4 miliardi;
- Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) – 0,537 miliardi.

A questi sono da aggiungere 1,1 miliardi della cooperazione territoriale europea e 567 milioni della Garanzia Giovani (YEI)¹⁰.

Ciascuno dei 4 fondi è focalizzato secondo gli 11 Obiettivi tematici¹¹ e secondo specifiche allocazioni indicate, limitatamente al FESR e FSE, nelle **FIGG. 1 C e 1D**.

Nel complesso, per l'Italia, sono previsti circa 50 Programmi Operativi (POR PON) 19 programmi di cooperazione territoriale europea¹² (4 interregionali, 8 transfrontalieri e 3 transfrontalieri esterni) e 21 Piani Operativi di sviluppo rurale.

Per quanto riguarda i nuovi PON è stata introdotta una novità rispetto alla programmazione precedente essendo destinatarie delle risorse anche le regioni del Centro Nord, riclassificate, in base al PIL (> 90 % rispetto alla media UE a 27) nella programmazione 2014-2020, quali aree sviluppate. Nella programmazione 2007-2013, infatti, eccezion fatta per i "bandi smart cities" o "cluster nazionali", lanciati a fine programmazione quale prima applicazione della Smart Specialization, la maggior parte delle risorse PON erano destinate alle regioni convergenza.

Seguendo la strategia nazionale, nell'ottica di una generale rivalorizzazione delle aree urbane e rurali di pregio e grande potenziale di sviluppo, i nuovi PON andranno in parte a finanziare le aree interne (si veda il capitolo dedicato) mentre uno specifico PON città metropolitane (PON METRO) sarà destinato alle 14 città italiane oggetto di un processo legislativo in essere a livello nazionale e da parte delle singole regioni a statuto ordinario.

Per un elenco completo dei PON 2014-2020 si consulti il **BOX 2a**

Box 1 a - Inquadramento giuridico in Italia

Le politiche di coesione, definite anche politiche regionali, hanno come obiettivo generale il superamento delle differenze di rimuovere le disuguaglianze di sviluppo, incrementare le opportunità di crescita e inclusione sociale dei cittadini e promuovere la coesione economica fra i territori italiani. Gli interventi delle politiche di coesione traggono fondamento e legittimazione dalla Costituzione italiana (art. 119, quinto comma e art. 3, secondo comma) e dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (art. 174), che richiedono "interventi speciali" per promuovere uno "sviluppo armonico" (Trattato) e per "rimuovere gli squilibri economici e sociali" (Costituzione)¹³.

Box 2 - Riferimenti legislazione europea e documenti nazionali rilevanti per le politiche di coesione

[REGOLAMENTO COMUNE \(UE\) N. 1303/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 17 dicembre 2013](#)

[REGOLAMENTO FSE N. 1304/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 17 dicembre 2013](#)

[REGOLAMENTO FESR \(UE\) N. 1299/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 17 dicembre 2013](#)

[REGOLAMENTO DELEGATO DELLA Commissione n.240/2014 - Codice europeo di condotta sul principio del partenariato nell'ambito dei fondi europei strutturali e di investimento](#)

¹⁰ La politica di coesione e l'accordo di partenariato 2014-2020, [scheda](#) pubblicata on line su Governo.it (4/11/2014)

¹¹ Gli Obiettivi Tematici come indicati nell'AP adottato il 29/10/2014 dalla Commissione sono: 1) Ricerca ed Innovazione; 2) Agenda digitale; 3) Competitività dei sistemi produttivi 4) Energia sostenibile e qualità della vita; 5) Clima, rischi naturali, mitigazione e prevenzione; 6) Tutela dell'ambiente e valorizzazione risorse culturali ed ambientali; 7) Mobilità sostenibile di persone e merci; 8) Occupazione ; 9) Inclusione sociale e lotta alla povertà; 10) Istruzione e formazione (incluso interventi su edilizia scolastica); 11) Capacità istituzionale ed amministrativa.

¹² Per maggiori approfondimenti sulla cooperazione territoriale europea e sulle strategie di macroarea regionale si rimanda a "[La cooperazione territoriale europea quale 2 obiettivo delle politiche di coesione 2014-2020](#)" (Amato, Venti 2015):

¹³ Fonte: [Le politiche di coesione, DPS Open Coesione](#) (2014)

PA/DV_ Original setting 24/3/2014 -1st Update MAY2014_ 2nd Update AUGUST 2014_3rd Update DECEMBER 2014 - 4th update AUGUST2015

5th and last update SEPT 2016

[Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020](#) (doc. Barca)

[Accordo di Partenariato](#) (versione adottata dalla Commissione dall'Italia il 29/10/2014)

[Strategia Nazionale per le Aree Interne](#). Documento tecnico collegato all'AdP¹⁴

Box 2a - PON programmazione 2014-2020¹⁵

Programmi Nazionali FESR e FSE che coprono tutte le categorie di regioni:

- PON "Per la Scuola – competenze e ambienti per l'apprendimento", in attuazione di risultati dell'OT10 e OT11 (FSE e FESR, plurifondo);
- PON "Sistemi di politiche attive per l'occupazione", in attuazione di risultati dell'OT8 e OT11 (FSE, monofondo);
- PON "Inclusione", in attuazione di risultati dell'OT9 e OT11 (FSE, monofondo);
- PON "Città Metropolitane", in attuazione dell'Agenda urbana per quanto riguarda le 14 città metropolitane (FESR e FSE, plurifondo);
- PON "Governance e Capacità Istituzionale", in attuazione di risultati dell'OT11 e a supporto di altri risultati di diversi OT (FESR e FSE, plurifondo);
- PON "Iniziativa Occupazione Giovani" (FSE, monofondo).

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

- PON "Ricerca e innovazione" (FESR e FSE, plurifondo);
- PON "Imprese e Competitività" (FESR, monofondo);

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

- PON "Infrastrutture e reti" (FESR, monofondo);
- PON "Cultura" (FESR, monofondo);
- PON "Legalità" (FESR e FSE, plurifondo).

Per dettagli sui singoli PON indicati nell'elenco si rimanda al sito del [Ministero del Lavoro](#).

Box 3 - Il FONDO per lo SVILUPPO e la COESIONE (FSC) 2014-2020 (ex FAS)

Come nella scorsa programmazione (sempre in virtù dell'art. 119 della Costituzione) è stato istituito il FSC quale Fondo addizionale e complementare alle politiche di coesione. Il FSC è uno strumento nazionale finalizzato a promuovere la coesione territoriale, attraverso investimenti nelle grandi reti infrastrutturali, materiali e immateriali. Il ricorso prevalente a questo strumento avverrà, quindi, per la realizzazione di grandi reti infrastrutturali (ferrovie, strade, aeroporti e porti), per investimenti pubblici nel campo della prevenzione dei rischi ambientali e per il completamento e miglioramento della rete digitale (banda larga e ultra-larga). 4 saranno i macro-ambiti: Istruzione, cultura, sanità, mobilità.

Le risorse complessive si aggireranno sui 55 Miliardi che in realtà si traducono in 44 Miliardi - al netto della riserva/premialità al 2019 utilizzati per il 60% per realizzare infrastrutture nazionali e per il 40% ripartite come segue: per l'80% alle regioni del Sud Italia e 20% (3,5 Miliardi) per regioni del Centro Nord. La maggior parte delle risorse, però, arriverà a partire dal 2015 di cui 100 milioni di euro previsti per il 2014 e 500 milioni di euro per quello successivo. In questo quadro le disponibilità finanziarie ad esempio della Regione Umbria si aggirano sui 400 Milioni di Euro¹⁶ (cfr Tabella "B" – dettagli sul FSC).

Per quanto riguarda la tempistica, questa sarà differita in avanti rispetto l'orizzonte temporale posto dalla programmazione europea in quanto si tratta di **investimenti** che verranno attuati con FSC più che con altri fondi.

¹⁴ Versione finale del 21/1/2014.

¹⁵ Fonte Ministero delle Politiche del Lavoro (2014): [PON 2014-2020](#)

¹⁶ Ibidem nota 2.

PA/DV_ Original setting24/3/2014 -1st Update MAY2014_ 2nd Update AUGUST 2014_3rd Update DECEMBER 2014 - 4th update AUGUST2015

5th and last update SEPT 2016

3. Alcune innovazioni nelle politiche di coesione 2014-2020

La programmazione sulle politiche di coesione 2014-2020 introduce una serie di novità rispetto al passato. Tra le principali:

- 1) I nuovi Programmi Operativi devono essere OPERATIONAL ovvero definire ex ante ciò che si intende fare, con quali obiettivi e risultati veri che abbiano, cioè, un impatto sulla qualità della vita dei cittadini (salute, istruzione, occupazione etc.). Anche in ragione di questo nuovo approccio, i progetti dovranno essere “dichiarati e determinati a monte” e quindi non si ricorrerà necessariamente a bandi.
- 2) Si applica la regola del disimpegno automatico (n+2) che scatterà due anni dopo la conclusione della programmazione. Lo storno delle risorse non spese entro i limiti temporali indicati sarà pertanto automatico rispetto al passato.
- 3) Definizione di un sistema chiaro di presupposti che vanno a costruire **condizionalità ex-ante** ed **ex post** legate al raggiungimento di risultati e tappe temporali anche intermedie prefissate in fase di programmazione. Tra le principali condizionalità ex ante, la **Smart Specialization Strategy**¹⁷, ovvero l'individuazione, da parte di ciascuna regione europea del proprio vantaggio competitivo soprattutto a scala europea e globale, alla quale associare le risorse per l'innovazione e la crescita imprenditoriale.
- 4) E' stabilito, per la prima volta, un Quadro Strategico Comune (QSC) unico di riferimento per i 5 fondi europei strutturali di investimento (FESR, Fondo di coesione e FSE propriamente i fondi di coesione nonché il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e il Fondo per la pesca) in sinergia con altri strumenti/Programmi dell'EU quali Horizon 2020, Programma per l'Impiego e l'innovazione sociale ed il Meccanismo per collegare l'Europa (FIG.1E). Si afferma, quindi, l'uso sinergico e complementare di diverse fonti e strumenti di finanziamento a livello UE, nazionale e regionale, attraverso un approccio di sistema, nell'ottica di sviluppo e valore aggiunto europeo, laddove gli ESIF saranno sempre più mirati a creare a monte le condizioni “strutturali” di sviluppo¹⁸ Si tratta di un aspetto interessante non del tutto nuovo che la Commissione ha fatto proprio nella programmazione 2014-2020 per rafforzare l'efficacia degli interventi e la portata delle risorse in innovazione e competitività complessivamente poste a disposizione in periodi di *spending review*. Per maggiori dettagli si consulti il Box 4.
- 5) L'eleggibilità dei fondi strutturali avviene sulla base di una riformulazione della classificazione delle aree regionali europee in ragione dei rispettivi livelli di sviluppo misurati sempre in termini di PIL (FIG.2)¹⁹. Nella nuova programmazione vengono individuate le aree in transizione, quale categoria aggiuntiva rispetto la classificazione 2007-2013, che si compone come segue:
 - regioni meno sviluppate (PIL < 75 % della media UE a 27);
 - regioni in transizione (PIL compreso tra il 75 % e il 90 % della media UE a 27);

¹⁷ Per una puntuale definizione della Commissione si veda la nota 17 del presente report.

¹⁸ Si veda a tal proposito la recente Guida tecnica “[Enabling synergies between European Structural and Investment Funds, Horizon 2020 and other research, innovation and competitiveness-related Union programmes](#)” pubblicata il 26/6/2014 dal DG Regio and Urban Policies ed indirizzata alla Managing Authority. La Commissione metterà a punto una guida anche per i beneficiari delineandone meglio gli aspetti operativi.

¹⁹ Per l'Italia le regioni sono così suddivise:

- **Regioni meno sviluppate:** Calabria, Campania, Sicilia, Puglia e Basilicata.
- **Regioni in transizione:** Abruzzo, Molise e Sardegna.
- **Regioni più sviluppate:** Val d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Umbria, Lazio

Per la ripartizione dei fondi tra le regioni indicate consultare il [factsheet “Cohesion policies and Italy” \(Oct.2014\)](#) PA/DV_Original setting24/3/2014 -1st Update MAY2014_2nd Update AUGUST 2014_3rd Update DECEMBER 2014 - 4th update AUGUST2015

- regioni più sviluppate (PIL > 90 % rispetto alla media UE a 27).
- 6) Per la prima volta la Commissione ha adottato un [codice di condotta sul principio del partenariato](#), quale insieme comune di norme destinate a migliorare la consultazione, la partecipazione e il dialogo con i partner (autorità regionali, locali, cittadine e altre autorità pubbliche, sindacati, datori di lavoro, organizzazioni non governative e organismi di promozione dell'inclusione sociale, della parità di genere e della non discriminazione) nelle fasi di pianificazione, attuazione, sorveglianza e valutazione dei progetti finanziati dai Fondi strutturali e d'investimento europei (Fondi ESIF)²⁰. Tuttavia va evidenziato che il *codice di condotta* è successivo all'approvazione dei regolamenti. Ciò, a detta di molti esperti, non ha consentito ad esempio un effettivo e vero coinvolgimento ad esempio delle città a livello strategico di definizione dei contenuti dei Piani Operativi specie riguardo la partita di fondi art 7 del Reg Fesr (vedi punto 8).
 - 7) Nel caso del FESR e del FSE la EU ha introdotto il **ring fence** (FIG. 3) ovvero **concentrazioni finanziarie su alcuni degli 11 obiettivi tematici (OT)**²¹ indicati nel complessivo quadro strategico comunitario. Per il FESR ed in relazione alle regioni sviluppate di cui alla nuova riclassificazione, 80% delle risorse si concentrerà su OT 1-2-3-4 con almeno il 20% su 4 (Energia). Inoltre (almeno) il 5% delle risorse FESR dovranno esser orientate a investimenti in *sviluppo urbano sostenibile* a beneficio delle città. Per il FSE l'80% delle risorse andrà sugli OT 8-9-10 con almeno il 20% concentrato sull'OT 9. Ulteriore destinazione vincolata delle risorse secondo la nuova normativa comunitaria una quota complessiva nazionale del 7% per il ricorso a strumenti di ingegneria finanziaria.
 - 8) Si rafforza l'enfasi sullo **sviluppo urbano sostenibile e le azioni integrate innovative** quale presa di coscienza dell'importante ruolo delle città specie quelle medie-piccole con specifiche funzioni territoriali²² riconoscendo valore al sistema urbano policentrico, vero asset del continente europeo. Si tratta di una questione importante che non vede destinatarie soltanto le città metropolitane ovvero le città con popolazione > a 5Mil costituenti il 7% delle città europee e nelle quali ad oggi, stante alle statistiche, vive circa il 48% della popolazione europea. L'intervento, infatti, ha come scopo il rilancio delle città medio-piccole che ad oggi, a causa della crisi economica, sono sempre più a rischio spopolamento. Nell'ambito della sostenibilità urbana, dunque, il Reg europei introducono specifici strumenti di implementazione nonché risorse sia direttamente gestite dalla EU (Urban Innovative actions di cui all'Art. 8 del Reg FESR) e quindi di valore aggiunto europeo sia gestite, nei limiti dei regolamenti e delle indicazioni/scelte inserite/attuate all'interno dell'AdP, dalle AdG attraverso i Programmi Operativi (Riserva del 5% di cui all'**Art. 7 Sustainable Urban Dev. Reg. FESR**). Viene inoltre istituito l' Urban Development Network (Art. 9 Reg FESR): nata in primis per le città l'iniziativa è aperta anche a tutti quegli organismi intermedi di agenda urbana nell'intento di fornire occasione per un confronto, scambio e discussione sulla dimensione urbana, alla luce di un panorama di governance che nei singoli SM include dai 2 ai 4 livelli amministrativi. Per dettagli sugli strumenti ed anche sui riferimenti legislativi europei si consulti § 5. Per dettagli sull'applicazione in Italia specie a riguardo Agenda Urbana si consulti il § 4.2 ed il box 6.
 - 9) Per efficacemente rafforzare la componente territoriale delle politiche di coesione, la EU ha introdotto diversi strumenti e approcci integrati a livello locale e interregionale. Due in particolare: **l'Integrated Territorial Investments (ITI)**, che si prospetta quale strumento totalmente nuovo delle politiche di coesione, ed il

²⁰ Fonte: Press release della Commissione europea [IP/14/5 07/01/2014](#)

²¹ Gli Obiettivi Tematici come indicati nell'AP adottato il 29/10/2014 dalla Commissione sono: 1) Ricerca ed Innovazione; 2) Agenda digitale; 3) Competitività dei sistemi produttivi 4)Energia sostenibile e qualità della vita; 5) Clima, rischi naturali, mitigazione e prevenzione; 6) Tutela dell'ambiente e valorizzazione risorse culturali ed ambientali; 7) Mobilità sostenibile di persone e merci; 8) Occupazione ; 9) Inclusione sociale e lotta alla povertà; 10) Istruzione e formazione (incluso interventi su edilizia scolastica); 11) Capacità istituzionale ed amministrativa.

²² Si tratta di città il cui ruolo è strategico nello sviluppo territoriale. Ovviamente privilegiate sono le aree metropolitane ma anche, come indicato nella documentazione italiana di contrattazione (vedi [doc Barca Metodi e Obiettivi](#)) le città medie titolari di importanti funzioni urbane individuate, comunque a fronte di stringenti criteri in quanto destinatarie di fondi che rientreranno nella strategia dell'Agenda Urbana declinata alla scala locale. [PA/DV_Original setting24/3/2014 -1st Update MAY2014_ 2nd Update AUGUST 2014_3rd Update DECEMBER 2014 - 4th update AUGUST2015](#)

Community-Led Local Development (CLLD) che riprende l'approccio **LEADER** ampliandone però l'applicazione territoriale. L' **Integrated Territorial Investment (FIGG. 3 e 6)** si prospetta come una soluzione alternativa rispetto al passato ricorso agli Assi Urbani di cui ai POR FESR . Con gli ITI la EU intende favorire la multi-settorialità, il ricorso a più fondi anche integrati con possibili risorse BEI. Per la descrizione degli ITI e CLLD cfr § 5.

Box 4 - SINERGIE TRA I FONDI STRUTTURALI E DI INVESTIMENTO EUROPEI, HORIZON 2020 E ALTRI PROGRAMMI EUROPEI A FINANZIAMENTO DIRETTO LEGATI ALL'INNOVAZIONE

Favorire l'innovazione e l'eccellenza indipendentemente dalla collocazione geografica rappresenta uno degli obiettivi del Programma Horizon cui è destinato un budget complessivo di 80 Miliardi di euro nel settennio 2014-2020. Con Horizon si intendono esercitare spinte a monte (up-stream) ed a valle (down-stream) della ricerca, favorendo rispettivamente (up-stream) la capacità di ricerca ed innovazione, e (down-stream), ad esempio, le peculiari e non convenzionali applicazioni al mercato, il tutto facendo leva sul potenziale e la distintività territoriale (place-based) delle singole regioni europee che è poi l'obiettivo dei fondi di coesione (FIG. 3A). Non è un caso che un elemento importante della politica regionale è la **Smart Specialization Strategy**²³ ovvero puntare su investimenti mirati che, ex ante, dimostrino e valorizzino il potenziale competitivo dei singoli territori generando crescita e sviluppo duraturo.

In questo scenario quindi **Horizon2020 non è più solamente uno strumento che finanzia innovazione tecnologica** in senso stretto e tradizionalmente intesa, ma anche uno strumento che si amplia verso l'innovazione sociale e le molteplici opportunità di occupazione e crescita che da essa possono derivare. Sinergia e le complementarità, quindi, che la Commissione definisce lanciando per la prima volta un Quadro Strategico Comune fra fondi ESIF, Horizon e altri fondi per l'innovazione a gestione diretta quali COSME, Erasmus Plus, Creative Europe e Connect Europe Facility (in particolare Servizi Digitali).

Partendo da questa base comune ed in un'ottica di render disponibili più risorse in tempi di *budget review* anche al fine di dare maggiore efficacia ed impatto agli investimenti di risorse pubbliche, la Commissione ha individuato per la prima volta un sistema di regole e modelli per sfruttare al meglio complementarità e sinergia tra gli ESIF, la cui implementazione è decentrata agli stati membri (e regioni nel caso italiano) – ed Horizon ed i diversi programmi di innovazione e competitività. Da qui il percorso lanciato dalla Commissione come "learning process" (processo di apprendimento) in itinere, che in sostanza andrà visto come un'occasione preziosa e non più come un'opzione da valutare *una tantum* da parte dei diversi beneficiari.

Più in generale e quale sostanziale novità della nuova programmazione2014-2020, la Commissione ha sancito la possibilità di combinare, in un programma/progetto/gruppo di progetti, finanziamenti provenienti da varie fonti – incluse quelle europee – stabilendo però principi di base e regole (e fornendo modelli di prima applicazione) al fine evitare sovrapposizioni ed escludere il doppio-finanziamento per una stessa spesa o attività (cost item), in coerenza con i programmi e le ammissibilità finanziarie dei singoli programmi stessi²⁴, vietando infine che il cofinanziamento

²³ Per una migliore comprensione della S3 ed il collegamento con Horizon si riporta qui la definizione della S3 contenuta nella Guida RIS3 : <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/s3pguide>, prodotta dalla Commissione: "Smart specialisation strategy means the national or regional innovation strategies which set priorities in order to build competitive advantage by developing and matching research and innovation own strengths to business needs in order to address emerging opportunities and market developments in a coherent manner, while avoiding duplication and fragmentation of efforts; a smart specialisation strategy may take the form of, or be included in, a national or regional research and innovation (R&I) strategic policy framework. The development of smart specialisation strategies through involving national or regional MAs and stakeholders such as universities and other higher education institution, industry and social partners in an entrepreneurial discovery process is compulsory for the regions and Member States that wish to invest ERDF into research and innovation. Smart specialisation strategies shall include up-stream and down-stream actions with Horizon 2020".

²⁴ A titolo molto esemplificativo, si pensi ad esempio all'acquisto di un macchinario necessario per un determinato progetto. Per molti programmi di iniziativa diretta l'ammissibilità del costo potrebbe esser solo in termini di ammortamento. Per cui il finanziamento combinato potrebbe PA/DV_ Original setting24/3/2014 -1st Update MAY2014_ 2nd Update AUGUST 2014_3rd Update DECEMBER 2014 - 4th update AUGUST2015

nazionale/regionale e/o privato richiesto per una data sovvenzione con fondi diretti EU sia “coperto” da finanziamenti ESIF e vice versa.

Sebbene le prime call Horizon siano già state lanciate mentre la Programmazione ESIF risulta ancora in corso, con la Guida la Commissione ha inteso sollecitare le MA e le Agenzie che a diverso titolo si occupano e gestiscono in via decentrata (shared management) gli ESIF, a fornire nei nuovi POR già delle indicazioni o ambiti progettuali di innovazione che, coerentemente con la propria strategia S3, possano trovare sostegno finanziario in un’ottica sinergia e combinata.

Tralasciando i modelli di prima applicazione forniti dalla guida che esulano anche dall’obiettivo di questo report in quanto legato a meccanismi complessi e riferiti ad iniziative codificate del sistema/area/spazio europeo di ricerca, si evidenzia un concetto importante: la sinergia attivabile per progetti paralleli o temporalmente sequenziali (FIG. 3C) è ammessa tra Horizon ed ESIF e tra ESIF e le diverse iniziative legate all’innovazione e competitività (COSME, ERASMUS PLUS, CREATIVE EUROPE e CEF). Tuttavia la combinazione simultanea e cumulativa di fondi nell’ambito quindi del medesimo progetto (sia essa intesa per una singola azione o un gruppo di azioni/operazioni coordinate) è ammesso solo e soltanto fra ESIF e HORIZON (cfr FIG.3B per esempio combinazione di fondi per progetti ambiziosi industriali).

Riferimenti all’ammissibilità nel medesimo progetto tra ESIF e Horizon, sempre e solo in caso di sovvenzioni (grants), sono contenuti nel Regolamento EU No 1290/2013 (ed in particolare l’Art. 37 che sancisce le regole di partecipazione ad Horizon 2020) e nel Regolamento comune sugli ESIF n. 1303/2013 e specificatamente Art. 65 (11).

Per una visione dettagliata del tipo di sinergie tra ESIF ed Horizon e tra ESIF ed tutti i programmi europei diretti per l’innovazione si rimanda allo schema di FIG. 3C.

4. Le componenti fondanti della strategia nazionale per le politiche di coesione 2014-2020

Nei due paragrafi che seguono si accenna ai due principali componenti fondanti della strategia nazionale delle politiche di coesione: la strategia per le aree interne e la strategia per le aree urbane.

La strategia per le aree interne, quale *opzione strategica specifica italiana* voluta dall’ex Ministro Barca, mira a valorizzare quelle aree del territorio spesso a torto considerate marginali ma nei fatti ad alto potenziale ambientale ed in grado, con opportuni interventi ed a determinate condizioni, di offrire una valida alternativa alle grandi aree urbane.

La strategia per le aree urbane è invece incentrata sul rilancio delle città quali motori di sviluppo. Si tratta di una strategia che, mai prima di adesso, vede nelle nuove politiche di coesione un’attenzione maggiore ed un’allocazione particolare di risorse. Tale politica è legata all’Agenda Urbana europea e alla declinazione specifica da parte degli stati membri e da parte delle AdG con risultati tuttavia piuttosto differenziati in tutta Europa e, anche nel caso italiano, tra le singole regioni.

4.1. La strategia per le aree interne²⁵ e le novità dei nuovi PON

Una delle novità principali riguarda lo sviluppo e la crescita territoriale per la valorizzazione il patrimonio di **AREE INTERNE** e, pertanto, l’accesso a specifiche risorse attraverso i PON che, a differenza del passato ed in una riformulazione strategica del tutto nuova, toccheranno, in termini di eleggibilità, anche le regioni più sviluppate italiane e non solo quelle *convergenza* come avveniva nella precedente programmazione.

agevolare la copertura di un costo attraverso risorse ESIF che, al netto dell’ammortamento ammissibile con l’iniziativa diretta, potrebbero “coprire” la residua parte del complessivo costo di acquisto.

²⁵ Per maggiori informazioni ed aggiornamento sull’argomento consultare la pagina dedicata [AREE INTERNE](#) sito dedicato del DPS.

PA/DV_ Original setting 24/3/2014 -1st Update MAY2014_ 2nd Update AUGUST 2014_3rd Update DECEMBER 2014 - 4th update AUGUST2015

5th and last update SEPT 2016

Si tratta di un tema caro all'ex Ministro Barca e che trova collocazione nell'Accordo di Partenariato quale contributo connotante e speciale della strategia nazionale alla quale fa da "contraltare" la politica per le città che rientra nell'implementazione dell'Agenda urbana europea e delle sue specifiche declinazioni a livello nazionale e locale.

Nel lavoro effettuato da Barca, le "aree interne" del territorio italiano sono individuate secondo tre criteri che definiscono una "offerta di servizi" (istruzione, sanità, accessibilità ferroviaria) e quindi una buona qualità della vita, elemento quest'ultimo che può certamente indurre le persone già residenti a restare o altri a trasferirsi in queste aree interne "decentrate" e non densamente "urbanizzate".

A tali aree, cui corrispondono dei precisi progetti pilota allo studio in ciascun contesto²⁶, si farà ricorso a più fondi comunitari (FESR, FSE, FEASR, FEAMP) combinati con la previsione di risorse dedicate in legge di stabilità. Inoltre, più che a bandi, si ricorrerà all'inquadramento dell'intervento all'interno di un sistema di strumenti di pianificazione e pertanto attraverso sistemi di negoziazione quali ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO (applicando inoltre meccanismi quali ITI o CLLD). Scopo dell'operazione, secondo Barca, introdurre finalmente politiche ordinarie per la scuola, la salute e la mobilità coerenti con le potenzialità, per qualità della vita e ambiente, di quella parte del territorio italiano "interno" e quindi meno avvantaggiato dalle dinamiche di sviluppo, scambio, opportunità e crescita tipiche dei grandi centri urbani. Infine aspetto particolarmente interessante della strategia delle aree interne è la premialità verso *forme appropriate di associazioni di servizi*, tra più comuni coinvolti nella stessa area-progetto, "funzionali alla sostenibilità di lungo periodo della strategia e tali da allineare pienamente la loro azione ordinaria con i progetti di sviluppo locale finanziati"²⁷.

Per quanto riguarda ad esempio l'Umbria sono state individuate 2 aree di intervento²⁸. In entrambe, come possibilità opzionata dalla stessa strategia, i progetti si configurano a valenza interregionale: il primo localizzato nell'area Sud-Ovest dell'Umbria ricomprendente circa 20 comuni tra cui Orvieto a ridosso della Toscana; il secondo localizzato a Nord-Est dell'Umbria lungo la fascia appenninica ricomprendente la Valnerina ed a ridosso delle Marche.

Box 5 – Dettagli sulle Aree interne

Per le aree interne, definite come quelle aree più lontane dai servizi di base, la strategia generale va interpretata come un disegno per la competitività sostenibile e prevede interventi integrati/progetti d'area da definire considerando sia gli aspetti di promozione di sviluppo locale, sia quelli relativi al riequilibrio dei servizi di base per le collettività. E' previsto però l'intervento dei fondi comunitari prioritariamente per obiettivi di sviluppo economico locale (OT3 e in alcuni casi OT4 e OT6), limitati interventi sull'assetto del territorio (OT5) e adeguamento dell'infrastruttura digitale (OT2), mentre per i servizi di base considerati (sanità, mobilità/accessibilità e istruzione) il successo dei progetti nel medio termine rimane affidato a uno sforzo di ri-bilanciamento o supporto specifico delle politiche ordinarie, al netto di possibili interventi a valere sui fondi in quanto compatibili con le allocazioni e organizzazione degli interventi in altri OT. Per la strategia delle aree interne è previsto il coinvolgimento di tutti i Fondi del Quadro strategico comune (FESR, FSE, FEASR e in alcuni casi FEAMP)²⁹.

4.2. La strategia per le aree urbane: l'Agenda Urbana³⁰

²⁶ Il [rapporto della strategia nazionale per le aree interne \(versione del 24/3/2014\) allegata a Accordo di Partenariato](#), indica, in una fase di primo avvio, un progetto per regione.

²⁷ [Rapporto della strategia nazionale per le aree interne \(24/3/2014\)](#) pg. 7

²⁸ [Ppt Tiriduzzi, Seminario Interregionale Aree interne, Napoli 17/12/2013](#).

²⁹ Accordo di Partenariato bozza 9/12/2013 § 1.3 pg 38

³⁰ Nel presente report si fa solo un cenno sul processo politico agenda urbana mentre la maggior parte delle considerazioni fanno riferimento ai fondi a gestione decentrata di cui alle AdG ed ai PON e POR. Per maggiori approfondimenti sulla dimensione urbana nelle politiche regionali si rimanda a P. Amato Sabatelli, *La dimensione urbana nelle politiche di coesione 2014--2020: tra opportunità e sfide mancate con uno sguardo al post 2020*, Sapienza Università Editrice 2016.

[PA/DV_ Original setting 24/3/2014 -1st Update MAY2014_ 2nd Update AUGUST 2014_3rd Update DECEMBER 2014 - 4th update AUGUST2015](#)

La nuova politica di coesione riconosce con maggiore forza ed enfasi il ruolo delle città e dei territori nello sviluppo regionale europeo, assumendo quale valore centrale il policentrismo in un sistema costruito, da un lato, da forti regioni metropolitane e, dall'altro, da altre aree urbane che possono fornire una buona accessibilità ai servizi di interesse economico generale. Un sistema ricco di città e aree urbane limitrofe dove complessivamente vive circa il 70% della popolazione europea ed al quale fa riferimento 2/3 delle leggi della EU e pertanto in materie economiche, sociali ed ambientali. Non a caso l'Agenda Urbana europea³¹ assieme all'Agenda digitale europea, costituiscono due dei documenti fondanti della strategia Europa 2020, le cui declinazioni nazionali e locali rappresentano il punto di riferimento per le azioni ed interventi da effettuare attraverso le politiche di coesione 2014-2020.

Con l'Agenda Urbana e l'esortazione agli stati membri di dotarsi di un simile strumento nazionale e locale, la EU ha inteso rimarcare l'enfasi sullo sviluppo urbano sostenibile e sul valore delle azioni integrate che sempre più oggi risultano una difficile sfida per il confliggere, tra l'altro, di azioni e strumenti di programmazione settoriali uniti alla mancanza di efficaci quadri strategici programmatori di riferimento specie da parte dei "governi" locali.

Nella nuova programmazione viene riconosciuto, quindi, un maggiore coinvolgimento del livello locale, anche al fine di recuperare un dialogo stretto con quei contesti urbani che rappresentano la principale speranza di ripresa per l'economia e che sono sempre più riconoscibili quali laboratori di efficaci, innovative e ricche sperimentazioni degli ultimi anni. L'Agenda Urbana e quindi la specifica strategia urbana di un singolo territorio riflette e rafforza il concetto di place-based ovvero la specificità degli asset territoriali di un determinato territorio.

La nuova politica di coesione nella partita dei fondi a gestione decentrata³² prevede una precisa allocazione di almeno il 5% delle risorse FESR alle azioni integrate innovative con possibilità di attribuzione di specifiche deleghe di gestione alle città quali Organismi Intermedi o Autorità Urbane (AU). Questo, non solo dà riconoscimento alle città specie quelle metropolitane, ma le responsabilizza maggiormente facendo leva sulla politica multi - livello, multi - attore, e sulla gestione partecipativa con un forte coinvolgimento dei cittadini.

In Italia, stato membro europeo con il numero maggiore di città, il policentrismo costituisce un asset importante e le politiche di coesione un'occasione strategica. La valorizzazione del sistema delle città ha visto, da un lato, la recente costituzione delle aree urbane metropolitane e dall'altro, già da tempo, l'individuazione di aree interne di particolare pregio e potenziale con attribuzioni di risorse specifiche attraverso PON dedicati e sinergie tra risorse ordinarie e comunitarie. Va detto che il PON METRO è stato approvato dalla CE a fine luglio 2015 diventando pienamente operativo.

Per quanto riguarda le **città medie con importanti funzioni territoriali**, quali ad esempio i capoluoghi di provincia, la strategia nazionale riconosce un ruolo chiave stabilendo che la riserva del 5%³³ per le azioni integrative di sostenibilità urbana avvenga attraverso i POR FESR. Tuttavia proprio in quest'ultimo aspetto, si evidenziano notevoli ritardi imputabili non solo alla mancanza di dettagliati riferimenti nella strategia nazionale ma anche e soprattutto alla poco riconoscibile o scarsamente condivisa declinazione a scala locale da parte delle regioni, nonostante l'AdP nell'ultima versione approvata dalla CE abbia imposto espressamente che le regioni facciano riferimento ai sindaci delle città beneficiarie della sperimentazione quali interlocutori privilegiati.

Ma qual è lo stato dell'arte ad oggi quanto meno a livello nazionale?

³¹ Fonte: [COM\(2014\) 490 final](#).

³² In questo breve report si fa cenno soprattutto alle risorse affidate agli Stati Membri per distinguerli dalle iniziative dirette quali il Programma **Urban Innovative Actions** ed altre iniziative descritte nel §5.

³³ I regolamenti europei parlano di almeno il 5% di risorse FESR cui si vanno inoltre a combinare anche risorse FSE in ragione di azioni efficaci ed integrate con OT 8-9-10. Per fare un esempio la Regione Umbria, che comunque come tutte le regioni italiane ha optato per l'Asse Urbano all'interno del POR FESR anziché per gli ITI, ha allocato complessivamente l'8% delle risorse POR FESR ed il 2% di quelle del POR FSE. Tali risorse andranno a beneficio del territorio di 5 città (talune ricomprendenti ambiti allargati a comuni limitrofi), per complessivi 34 Mlioni di euro nel prossimo settennio. Cifre che tuttavia, considerato il numero delle città "beneficiarie" appaiono esigue se si pensa che la filosofia iniziale della riforma sulle politiche di coesione mirava a concentrare le risorse in poche e significativi "progetti".

[PA/DV_Original setting24/3/2014 -1st Update MAY2014_2nd Update AUGUST 2014_3rd Update DECEMBER 2014 - 4th update AUGUST2015](#)

Il Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU) costituitosi nel 2012 con l'obiettivo di elaborare un'Agenda Urbana nazionale intesa come "una nuova politica a carattere ordinario per le città"³⁴, nel documento approvato il 23 marzo 2013 quale lascito metodologico dallo stesso ex Ministro Barca, ha individuato quattro macroaree (welfare locale e istruzione; mobilità; riqualificazione urbana, innovazione e turismo; finanza locale e governance).

Ripresi dall'AdP i principali lineamenti dello sviluppo urbano sostenibile si svilupperanno, quindi, secondo 3 drivers:

1. Ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città;
2. Pratiche e progettazione per l'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati.
3. Rafforzamento della capacità delle città di potenziare segmenti locali pregiati di filiere produttive globali.

I 3 drivers, uniti ad un 4 driver che ciascuna regione individua sulla base delle proprie peculiarità e potenzialità e comunque in riferimento a OT5 e OT6³⁵, rappresentano ambiti tematici di intervento prioritari in parte fra loro integrabili e che sono rilevanti anche per le funzioni assicurate dalle città al territorio più vasto che su di esse gravita.

Per quanto riguarda le città metropolitane cui è destinato il PON METRO approvato dalla CE a fine luglio 2015, principali beneficiarie risultano 14 città italiane già individuate con legge nazionale (Napoli, Roma, Torino, Venezia, Firenze, Bari, Bologna, Genova, Milano e Reggio Calabria) e con leggi regionali nelle regioni a statuto speciale (Cagliari, Catania, Messina e Palermo). Si tratta di misure comunque pluri-fondo che andranno ad incidere e valorizzare modelli di sviluppo coerenti con la strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e per il conseguimento della coesione economica, sociale e territoriale.

Rispetto alla programmazione delle città medie, che come si accennava ha una sua collocazione nella programmazione POR FESR delle singole regioni e pertanto risulta di difficile e critica valutazione (cfr approfondimento di cui al box 6), il PON METRO è di particolare interesse in quanto ha seguito e segue una definizione legata anche all'evoluzione normativa, ancora in itinere, che dà un'accelerazione ad una legislazione nazionale, già definita negli anni 90' ma mai compiutamente finalizzata, per la costituzione delle aree metropolitane che sarebbero subentrate alle province del territorio.

In questo breve report, comunque, ci si soffermerà soltanto su alcuni passaggi interessanti dell'intera programmazione rimandandone la trattazione alle informazioni e dettagli forniti dal [DSP \(Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica\)](#) organismo italiano deputato alla definizione e finalizzazione del Programma.

La nota tecnica del 10 febbraio 2014 che accompagna il lancio del "PON Aree Metropolitane", indica il paradigma "Città intelligente/Smart city" quale tematica trasversale per il ridisegno e la modernizzazione dei servizi urbani, attraverso piani di investimento per il miglioramento delle infrastrutture di rete e dei servizi pubblici e con ricadute dirette e misurabili sui cittadini residenti e, più in generale, sugli utilizzatori della città. Tre i principali risultati attesi: aumento della mobilità sostenibile nelle aree urbane; riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali; diffusione di servizi digitali attraverso la realizzazione di servizi che permettano di ridurre gli spostamenti fisici e di accelerare i tempi di esecuzione delle pratiche a costi più bassi (rapporti delle imprese e dei cittadini con le Pubbliche amministrazioni).

Passando alla versione del 22/7/2014 del [PON METRO](#), in esso è interessante rilevare come, da un lato, si prenda atto del vantaggio competitivo delle *grandi aree urbane* in termini di servizi, opportunità di offerta culturale, istruzione superiore e di sviluppo/capacità di creazione di impresa, in quanto veri e propri laboratori di innovazione; fenomeno e trend internazionale ma che in Italia vede **"dinamiche di agglomerazione urbana nei diversi contesti regionali" quali "esito di processi insediativi che, nel loro evolversi storico ed in relazione al perimetro dei confini amministrativi,**

³⁴ Il CIPU è stato istituito con legge n.134/2012 con il compito di coordinare le politiche urbane attuate dalle amministrazioni centrali e concertarle con le regioni e le autonomie locali entro una prospettiva di crescita, inclusione sociale e coesione territoriale.

³⁵ OT5. Clima e rischi ambientali e OT6. Tutela dell'ambiente e valorizzazione delle risorse culturali e ambientali.

[PA/DV_Original setting24/3/2014 -1st Update MAY2014_ 2nd Update AUGUST 2014_3rd Update DECEMBER 2014 - 4th update AUGUST2015](#)

[5th and last update SEPT 2016](#)

definiscono configurazioni metropolitane differenziate sul piano urbanistico e funzionale³⁶. Si passa, quindi, da modelli di sviluppo ed evoluzioni nel tempo che differenziano ad esempio Roma, dove si concentrano quote sostanziali di popolazione, infrastrutture e servizi, da Milano e Napoli dove invece si configurano sistemi ad estensione interregionale.

Queste ultime considerazioni in qualche modo *contraddicono* gli stretti ed artificiosi ambiti amministrativi soprattutto regionali come nel caso **dell'area metropolitana romana** dove consumo del suolo e aspetti negativi della congestione e concentrazione evidenziati dallo stesso PON METRO, potrebbero trovare soluzioni favorendo dinamiche interregionali laddove seriamente e concretamente perseguite³⁷.

Tutte le considerazioni anzidette, vanno comunque lette anche alla luce del riordino delle nuove province di cui alla [legge Delrio](#)³⁸, laddove le province continueranno ad operare come organismi di secondo livello non elettivi e nei quali i sindaci del territorio avranno un sostanziale nuovo ruolo nei costituendi organi direttivi³⁹. Quest'ultimo aspetto, in combinazione con la tendenza di cui insistentemente si parla di una possibile futura riorganizzazione per macroregioni⁴⁰, potrebbe dare la spinta a favorire dinamiche interregionali basate su concreti fenomeni di innovazione e competitività come evidenziati anche dalla *Smart Specialization*.

NEW Box 6 – Agenda Urbana e le opportunità per le piccole e medie città; dalle linee guida europee alle scelte locali

Le Indicazioni europee

Secondo le indicazioni della CE contenute nella **Guidance for Member States for integrated sustainable development** (2016)⁴¹ per l'implementazione **dell'Art. 7 del Reg. FESR**, la EU riconosce un ruolo importante delle città nel raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa2020 ed in particolare alle azioni integrate urbane complesse di cui le città ne costituiscono il principale laboratorio. In sostanza si dà atto per la prima volta che, a seguito della crisi economica, la complessità dei problemi alla scala urbana è aumentata e che la risposta più efficace a tali sfide va ricercata alla scala locale.

Tutto ciò però presuppone la costruzione e/o potenziamento di capacità di programmazione strategica da parte delle città, aspetto fondante della riserva del 5% delle risorse PO FESR per le **azioni urbane integrate innovative** intese quali azioni che coniughino aspetti e che diano risposte coerenti a sfide di tipo economiche ambientali, climatiche, demografiche e sociali. In questo senso la strategia di cui ad Agenda Urbana costituisce un frame-work generale di riferimento entro il quale le autorità urbane, designate intermedie body (IB)⁴², andranno ad effettuare le scelte delle operazioni da finanziare (leggi singoli progetti). Opzione quest'ultima che, secondo i regolamenti, costituisce la delega minima che le AdG dovranno riservare agli IB oltre a favorire un processo di costruzione della strategia urbana dal basso attraverso consultazione con stakeholders sul consolidato modello Urbact. E' questo, infatti, il modello citato nell'annex I SUGGESTED COMPONENTS OF AN INTEGRATED URBAN STRATEGY⁴³.

La costruzione della strategia rappresenta, quindi, il processo di co-progettazione che viene attuato dall'IB in stretta

³⁶ PON METRO 22/7/2014 sez. 1 § 1.1.1.1. pg.9.

³⁷ Sebbene ci siano e ci siano stati tentativi di ricongiungimento alle aree metropolitane da parte di territori limitrofi ricadenti in altre regioni, in molti casi si rileva l'inadeguatezza delle proposte spesso imprigionate all'interno di sterili dibattiti istituzionali o miopi visioni campanilistiche di questo o quel comune che intende uscire od entrare in questa o quella regione secondo non ben specificate "traiettorie" di sviluppo. Questo processo denota purtroppo una sostanziale debolezza negoziale specie dei medi comuni di provincia tra l'altro alimentata dalla mancanza di una seria capacità di pianificazione strategica il cui processo, infatti e nella migliore delle ipotesi, non va oltre la concertazione interna all'ente e non coinvolge seriamente nella co-progettazione gli stakeholders o le parti economiche ed imprenditoriali rilevanti del territorio.

³⁸ Legge n.56 del 7 aprile 2014 "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni". Per ulteriori informazioni si consulti inoltre [specifica news](#) postata sito Governo.it.

³⁹ Secondo la nuova normativa i sindaci delle città ricadenti nel territorio Provinciale eleggono il Presidente. Si tratterà quindi di enti elettivi di 2 livello

⁴⁰ Si pensi soltanto alla proposta di legge depositata dall'On. Morassut a Ott.2014. Secondo tale proposta le regioni passerebbero dalle attuali 20 a 12.

⁴¹ [Guidance for Member States on Integrated Sustainable Urban Development \(Article 7 ERDF Regulation\)](#) versione del 20/4/2016 EC DG REGIO

⁴² Intermediate bodies (IB) sono le Autorità Urbane alle quali vengono delegate funzioni assegnate dell'Art. 125 alle AdG.

⁴³ Allegato I della Guidance di cui alla nota 38

PA/DV_ Original setting24/3/2014 -1st Update MAY2014_ 2nd Update AUGUST 2014_3rd Update DECEMBER 2014 - 4th update AUGUST2015

collaborazione con l'AdG. Si tratta pertanto di un processo entro il quale l'AU, qualora candidasse un suo proprio progetto, dovrà prevedere opportune procedure e misure per evitare il conflitto di interessi dal momento che le operazioni che si andranno a finanziare devono dare soluzioni a specifici problemi/bisogni territoriali di una determinata area e non necessariamente rispondere a logiche e priorità interne alle istituzioni designate IB (si pensi alle città ed ai desiderata di quella parte politica meno avveduta e lungimirante). Va infine precisato che la EU fa riferimento ad IB a fronte di un quadro generale generato dall'applicazione della sussidiarietà e da un sistema di governance variabile da SM a SM dove si riconoscono dai 2 ai 4 livelli amministrativi. Questo fa sì che alcuni SM, dove la gestione dei fondi strutturali è da sempre centralizzata (es paesi dell'Est Europeo), gli IB non necessariamente coincidano con le città ma con agglomerazioni urbane non sempre di tipo politico/amministrativo.

A completamento delle informazioni va ricordato che la selezione delle aree urbane/strategie sostenibili integrate resta nella responsabilità delle AdG nell'ambito dei criteri generali sanciti dallo SM nell'AdP. Ed è nell'AdP che si ritrovano i principi di selezione delle aree urbane che possono prevedere le seguenti opzioni: preselezione delle aree urbane in base all'analisi dei bisogni (ad esempio e.g. economic growth centres, metropolitan areas, or deprived neighbourhoods), competizioni, o selezioni in itinere basati su diversi criteri (es livello di degrado etc.).

Per ultimo, per quanto riguarda il metodo di implementazione delle azioni integrate di sviluppo urbano sostenibile le AdG possono optare secondo tre modalità alternative con il **ricorso all' ITI oppure all' Asse prioritario dedicato del POR FESR oppure infine ad un Programma ad hoc.**

Questo lascia, quindi, intravedere una situazione estremamente diversificata in termini di individuazione delle aree urbane, deleghe e operazioni (progetti) stesse non soltanto fra Stato Membro e Stato Membro ma anche come nel caso italiano tra AdG ed altra (regioni). Questa eterogeneità è stata da taluni criticata quale il riflesso di un'intrinseca debolezza della Commissione europea di poter in qualche modo intervenire in modo più incisivo sull'intervento dei singoli Stati Membri a fronte del sistema di lobbying individuale, pork barrel, ed interessi elettorali particolari. Tuttavia, al di là delle distorsioni, molti parlano di una rivendicazione dell'autonomia delle scelte locali basate sulla diversità territoriale (place-based), a fronte di un numero ristretto di priorità di intervento (OT) che mirano proprio a ridurre le distorsioni e gli interessi particolari. In tale impasse si rischia invece che le politiche di coesione, nate appunto per superare la crisi economica, non dispieghino nel tempo l'efficacia e l'impatto atteso. Va ricordato che le nuove Politiche di coesione e quindi l'intero processo negoziale vedono il PE per la prima volta, in base al Trattato di Lisbona, co-legislatore nel processo decisionale, il che rende l'analisi piuttosto complessa⁴⁴.

Il § che segue tenta di dare alcune informazioni non esaustive per avere un'idea dell'applicazione di Agenda Urbana sui territori regionali italiani. Le considerazioni pongono l'enfasi soprattutto ai fondi destinati alle città medio-piccole in quanto asset territoriali a riprova del valore del policentrismo del sistema urbano europeo.

Cosa accade in Italia⁴⁵?Lost in translation?!

Per l'Italia in generale va detto che la strategia nazionale contenuta nell'AdP riconosce un ruolo chiave alle città medie con importanti funzioni territoriali, quali ad esempio i capoluoghi di provincia, stabilendo che la riserva del 5% per le azioni integrative di sostenibilità urbana (art. 7 del Reg. FESR) avvenga attraverso i POR FESR. Va precisato che la norma comunitaria parla di almeno il 5% di risorse FESR cui si vanno inoltre a combinare anche risorse FSE in ragione di azioni efficaci ed integrate con OT 8-9-10.

Data la complessità della materia si riferiscono qui solo tre aspetti (tra loro strettamente connessi) utili per la restituzione di taluni aspetti delle scelte operate dalle regioni italiane nell'ambito delle risorse destinate all'Agenda Urbana ed ad azioni innovative integrate:

1) **la vaga e differenziata declinazione dell'agenda urbana a livello regionale**, conseguenza, da un lato e non solo dei notevoli ritardi e vaghezza del coordinamento nazionale (su cui si sono pronunciati anche esperti di CITTALIA - Cfr nota 4 del presente report) e degli spazi di manovra ritagliati dalle singole regioni grazie soprattutto dall'applicazione della sussidiarietà. Per capire il panorama differenziato che conduce anche ad un percorso ogni volta tortuoso e diverso da regione a regione nella costruzione del modello/metodologia/linee guida delle "strategie urbane

⁴⁴ Per ulteriori e più puntuali valutazioni si consulti l'interessante rassegna speciale di CritCom [EU Cohesion Policy 2014-2020](#) a cura di Francesco Nicola Dotti, 12/12/2014.

⁴⁵ Per ulteriori considerazioni sull'applicazione art 7 in Italia si legga anche Amato, [Looking for partners for Urbact III upcoming call?](#) Have a look to designated Urban Authorities in Umbria and beyond. Some hints on the state of play of Art 7 ERDF Reg in Italy (EDIC TERNI, Luglio2016) PA/DV_ Original setting24/3/2014 -1st Update MAY2014_ 2nd Update AUGUST 2014_3rd Update DECEMBER 2014 - 4th update AUGUST2015

integrate” va ricordato, che alla base interviene la sussidiarietà e il sistema di decentramento amministrativo dei singoli paesi. Ciò significa infatti, come evidenziato proprio nel documento Guidance for Member States sull’applicazione dell’Art 7) che l’intervento europeo non può indicare i contenuti specifici della strategia urbana i quali in termini di dettaglio sono lasciati agli stati membri ⁴⁶.

Si comprende benissimo come allora che tutto ciò ha inciso ed incide sul percorso di strutturazione della strategia urbana di un territorio voluta dalle nuove politiche di coesione quale frame-work obbligatorio dove operare le singole scelte delle azioni integrate innovative (ovvero i progetti specifici); strategia inoltre che è anche alla base del processo di co-progettazione tra AdG e AU di cui però non si ha una uniformità di approcci. Sempre a riguardo della strategia urbana ed in particolare del coinvolgimento degli stakeholders nel processo, tale coinvolgimento resta spesso fondamentalmente debole e a livello più “informativo” che di co-progettazione vera e propria. Ciò è dovuto al fatto che il **code of conduct, intervenuto comunque solo successivamente alla chiusura dei regolamenti ed a giochi oramai fatti**, lascia ampio margine di scelta alle AdG che in molti casi hanno mantenuto il confronto sotto il “controllo” dei decisori politici con buona pace di un confronto e coinvolgimento reale.

2) **l’essersi in qualche modo discostati dall’approccio al risultato elemento innovativo della riforma Barca** laddove nell’AdP (29/10/2014) nella selezione delle aree urbane le regioni possono anche non indicare nei POR FESR progetti concreti, oggetto dei fondi dell’Agenda Urbana (come auspicato da Barca) ferma restando la necessità di inquadramento di una strategia come richiesto dai regolamenti comunitari. Nell’AdP come indicato dai regolamenti le regioni, nella prospettiva più vaga, potranno, infatti, genericamente indicare solo i criteri di individuazione delle aree urbane beneficiarie e poi rimandare ad una seconda fase l’individuazione/selezione delle AU e avviare la co-progettazione degli interventi con i beneficiari. Quale unico elemento di garanzia nella casistica più vaga (i POR indicano solo i criteri), le regioni dovranno rigidamente indicare tempi e modalità precise per scongiurare decommitment e notevoli ritardi come già verificatisi nella programmazione 2007-2013.

All’aspetto della selezione aree urbane si lega ed è complementare la questione della **delega delle funzioni** di cui all’art. 125 del Reg. che le AdG (le regioni) daranno agli **Organismi intermedi nelle funzioni di Autorità Urbana**, tenendo conto che tuttavia un punto fermo della norma comunitaria afferma che nelle situazioni minime le AU dovranno almeno selezionare le operazioni (intendi il parco progetti);

3) **la scelta operata dall’Italia del non ricorso all’ITI**. Sempre dell’AdP29/10/2014, l’Italia ha disincentivato il ricorso all’ITI (riconducibile, secondo esperti, ai già sperimentati Accordi di Programma) ritenendone l’applicazione complessa e di difficile praticabilità anche in base alla più rigida tempistica introdotta dalla nuova programmazione. Questo aspetto, forse anche voluto da talune regioni stesse, ha fatto optare molte regioni italiane per il ricorso al classico asse urbano già utilizzato nella trascorsa programmazione. Questo perché l’ITI, al contrario, meglio valorizza la progettualità locale e responsabilizza le città dal momento che le stesse opererebbero come vere e proprie “Autorità di Gestione”. Nonostante le indicazioni e fatta eccezione per le aree interne ovvero per lo sviluppo rurale dove si parla di ITI non urbani, il ricorso ad ITI urbano in Italia si ritrova solo in 5 regioni: Sicilia, Basilicata, Marche, Sardegna e Molise. In questo quadro le Marche appaiono di gran lunga avanti nella tempistica avendo già lanciato un primo bando ed individuato le 3 città la cui strategia ed interventi verranno finanziati (2016).

Conclusioni

A parere di chi scrive, quindi, gli aspetti evidenziati fanno sì che ciascuna regione si sia comportata in modo differente sia nella sola individuazione dei territori o (nella migliore opzione come nel caso dell’Umbria ad esempio) delle città medie oggetto dell’agenda urbana, sia nella consistenza o meno delle risorse allocate che rischiano di esser spezzettate in troppi interventi e in favore di troppe città anche piccole e senza peso strategico o funzionale, sia, infine ancora nella “declinazione delle deleghe” alle AU; con il rischio di “deleghe differenziate ed a metà” in quanto, la misura e tipologia della delega resta prerogativa tutta regionale come affermato sempre dall’ultima versione dell’AdP. Ancora più critico appare il giudizio sulla metodologia della strategia urbana integrata che varia di moltissimo da regione a regione e che ha anche disorientato moltissime città coinvolte in processi più o meno strutturati e spesso poco comunicati all’esterno dalle stesse regioni.

Per una panoramica sulle scelte operate dalle Regioni i cui POR FESR alla data di luglio 2015 risultavano approvati si consulti la **FIG 3D** Per una generale panoramica sulle scelte di implementazione da parte delle regioni italiane e di quante hanno oggi optato per il ricorso all’ITI o all’asse urbano dedicato si consulti la **FIG.3E**

5. Tools generali della nuova programmazione: descrizione generale

⁴⁶ Si faccia riferimento alla Guidance di cui alla nota 38

Nella sezione che segue sono indicati i principali strumenti (tools) individuati nei regolamenti EU e di attuazione delle politiche di coesione cui corrispondono spesso consistenti allocazioni finanziarie. Alcuni termini sono stati volutamente non tradotti in quanto spesso richiamati come tali nelle diverse fonti comunitarie consultabili on-line. Alcune tools saranno frutto di negoziazioni nazionali o regionali e su di esse il livello amministrativo comunale ad esempio non avrà, pertanto, alcun potere negoziale diretto (FIG 4).

a) ITI (Integrated Territorial Investments) - Indicati anche come IMPROVED TOOLS TO DELIVER INTEGRATED ACTIONS consentono interventi pluridimensionali in più settori potendo, quindi, prevedere l'utilizzo di più assi. Applicabile soprattutto a fondi di assi prioritari del FESR e del FSE. Gli ITI devono andare oltre i confini amministrativi urbani e legarsi a concrete strategie territoriali di sviluppo (Art. 1 comma 65 e art. 99 del regolamento generale). L'Autorità di Gestione può designare organismi intermedi inclusi autorità locali, organismi di sviluppo regionali od organismi non governativi per adempiere ad alcune od a tutte le attività di gestione ed implementazione. Tra gli organismi intermedi quindi anche le città e le Province, quest'ultime anche nell'ambito della generale riorganizzazione amministrativa che, tra le diverse ipotesi, le configurerebbe quali Enti di secondo livello. In ogni caso la forma e il grado della delega di gestione alle città può variare in base agli accordi istituzionali di ciascuno Stato membro.

Le città che realizzano azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile mediante la delega di gestione sono incluse in un elenco nell'ambito del contratto di partenariato (articolo 7, paragrafo 2, della proposta di regolamento concernente il FESR) e del programma operativo (articolo 87, paragrafo 2, lettera c) del Regolamento comune. Si tratta di elenchi indicativi che potrebbero essere modificati durante il periodo di programmazione.

NOTA_ A livello europeo gli ITI rappresentano una differente modalità di utilizzo dei fondi strutturali e darebbero maggiore "potere di iniziativa" alle città rispetto l'opzione degli ASSI URBANI dei POR 2007-2013. Si noti, infatti, che gli ITI potranno essere gestiti direttamente da enti/organismi intermedi ed attingerebbero a più risorse (vedi FIGG. 5 e 6 di cui al presente report).

Va, qui, tuttavia rimarcato che nella versione dell'AdP adottato dalla Commissione il 29/10/2014, l'Italia, sebbene abbia lasciato alle regioni la valutazione circa l'applicabilità o meno del nuovo strumento, in sostanza ha fortemente ridimensionato il ricorso all'ITI adducendo alla conseguente complessità procedurale e limitandone l'uso a determinate caratteristiche territoriali, ritenendone comunque idonea applicazione alle aree interne. Ciò di conseguenza ha agevolato per le Regioni al ricorso ai classici Assi Urbani lasciando a queste la possibilità, peraltro evidenziata dai nuovi regolamenti comunitari, "di 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"⁴⁷. Va qui però rilevato che, da un'analisi dei POR FESR delle regioni italiane (approvati ed ancora oggetto della fase di osservazione da parte della CE), in controtendenza appare la Regione Marche che prevede il ricorso all'ITI (FIG 6 bis).

b) CLLD (Community-Led Local Development) – Strumento che riprende l'approccio LEADER con istituzione di GAL ed applicabile a scala sub-regionale. Applicabile a FEASR e MEEF ma anche ad altri fondi. La messa a punto delle *Local strategy* dovrà essere completata entro il 31/12/2015 da parte della MA (art. 28 del Regolamento Comune n.1303/2013).

Note aggiuntive: Lo sviluppo locale di tipo partecipativo, denominato sviluppo locale LEADER nell'ambito del FEASR, è:

a) concentrato su territori sub-regionali specifici; b) di tipo partecipativo, ossia guidato da Gruppi di Azione Locale composti da rappresentanti degli interessi socioeconomici locali pubblici e privati, in cui né il settore pubblico, né un

⁴⁷ AdP §3.1.3 pg. 314.

PA/DV_ Original setting 24/3/2014 -1st Update MAY2014_ 2nd Update AUGUST 2014_3rd Update DECEMBER 2014 - 4th update AUGUST2015

5th and last update SEPT 2016

singolo gruppo di interesse rappresenta, a livello decisionale, più del 49% dei diritti di voto; c) attuato attraverso strategie territoriali di sviluppo locale integrate e multi-settoriali; d) definito tenendo conto dei bisogni e delle potenzialità locali, e comprende elementi innovativi nel contesto locale e attività di creazione di reti e, se del caso, di cooperazione⁴⁸.

Vanno inoltre evidenziato che i territori nei quali applicare il CLLD potranno essere molteplici: rurali, urbani e riconducibili alla pesca. Infine va rilevato che, “in alcuni casi, si potranno prevedere progetti di cooperazione inter-territoriale, ad esempio, tra GAL “rurali”, GAL “urbani” e Gruppi di Azione Costiera (GAC) per sviluppare iniziative e interventi comuni che colleghino aree diverse per raggiungere risultati concreti”⁴⁹.

c) JOINT ACTION PLAN (Piano di azione Comune) – Il Joint Action Plan è un intervento definito e gestito in relazione alle realizzazioni e ai risultati che conseguirà. Comprende un gruppo di progetti, che non prevedono la fornitura di infrastrutture e che vengono realizzati sotto la responsabilità del beneficiario, nell'ambito di uno o più programmi operativi. Le realizzazioni e i risultati di un piano d'azione comune sono convenuti fra lo Stato membro e la Commissione (Art. 93-98 of the General Regulation). Il JAP è attuato da organismi di diritto pubblico (beneficiario) per dotazioni finanziarie che vanno da 5 a 10 milioni di euro, quest'ultime in caso di progetti pilota. L'iniziativa va candidata direttamente alla Commissione europea che attua le selezioni 2 volte l'anno.

d) LISTA DI CITTA' CON RISORSE SPECIFICHE NELLO SVILUPPO URBANO SOSTENIBILE - I Piani Operativi dovranno indicare la Lista di città dove attuare interventi integrati di sviluppo sostenibile da finanziare con il FESR (Art.87 del Regolamento generale) nell'ordine di almeno il 5% delle risorse (Art. 7 del Reg. FESR) da porre annualmente a disposizione. Sarà possibile delegare ad autorità urbane in quanto gestori intermedi di fondi. L'individuazione delle autorità urbane sarà effettuata in base a criteri stringenti che includono inoltre la capacità gestionale e di *governance*⁵⁰. In questo ambito vi saranno PON nazionali per città metropolitane mentre interventi sulle città medie troveranno finanziamento nei POR.

e) INNOVATIVE ACTIVITIES (0.2% del FESR) - (Azioni Innovative Art. 8 del Reg. FESR) - Per promuovere soluzioni nuove ed innovative nello sviluppo sostenibile urbano, per iniziativa della Commissione (ed attraverso specifici bandi direttamente gestite centralmente), il FESR può supportare azioni innovative soggette ad un tetto dello 0.2 % dell'allocazione finanziaria annuale. Si tratta di una misura direttamente gestita dalla Commissione europea attraverso un Programma specifico **Urban Innovative Action** di cui l'Autorità di gestione è stata individuata nella Regione Nord Pas de Calais (Francia). Le azioni innovative consistono in progetti urbani pilota, progetti dimostrativi e relative studi di interesse europeo. I progetti potranno ricomprendere tutti gli obiettivi tematici e le priorità di investimento. Il lancio delle prime call è stato alla 2015 ed ha attivato 4 dei 10 ambiti tematici previsto dall'Agenda urbana europea. La seconda call di fine 2016 ha visto l'annuncio delle tematiche a giugno ed avrà scadenza nel 2017.

f) URBAN DEVELOPMENT NETWORK – Si tratta di un'iniziativa prevista all'Art. 9 dalla Commissione per favorire lo scambio a livello europeo tra autorità urbane che gestiranno i fondi di cui all'Art. 7 (riserva del 5%).

g) REFERENCE FRAMEWORK FOR SUSTAINABLE CITIES. *A toolkit for the integrated approach.* Si tratta di una [piattaforma](#) dedicata alla dimensione urbana che CE ha previsto sin dal 2012 ed a cui hanno accesso le città indipendentemente dalla dimensione. La piattaforma costituisce uno strumento operativo guida e di scambio. L'accesso alla rete non prevede una fee e non è intesa a fornire soluzioni standard quanto piuttosto a favorire processi interni e sistemi di autovalutazione rispetto ad un set di indicatori. (FIG. 8)

6. European Territorial Cooperation (CTE).

L'ECT merita una trattazione a sé stante ma non viene trattato in questo breve report in quanto la contrattazione su molti programmi risulta ancora in corso. Basti pensare che la CTE resta uno strumento chiave strategico di sviluppo

⁴⁸ Fonte: [ppt FORMEZ “I FONDI STRUTTURALI 2014-20” \(Luglio 2012\)](#).

⁴⁹ Accordo di Partenariato (Aprile 2014) § 3.1 Sotto § *I territori interessati*, pg. 306.

⁵⁰ Cfr. Bozza AP (9/12/2013) § PRINCIPI PER L'IDENTIFICAZIONE DELLE AREE URBANE, pg. 135 in poi

[PA/DV_Original setting24/3/2014 -1st Update MAY2014_2nd Update AUGUST 2014_3rd Update DECEMBER 2014 - 4th update AUGUST2015](#)

[5th and last update SEPT 2016](#)

della politica di coesione. Dal 2014-2020, con alcune riformulazioni territoriali degli ambiti di eleggibilità, risultano comunque confermati i **3 strains, interregionali, trans-regionali, transfrontalieri**, quest'ultimi con una dotazione finanziaria pari a circa il 73% delle risorse CTE complessive.

Nota aggiuntiva: Progetti di sostenibilità urbana – In riferimento al 5% di allocazione POR FESR (Art 7 Reg. FESR) su interventi di sostenibilità urbana, in taluni programmi CTE quali URBACT III lanceranno call mirate alla creazione di specifici network. Tra i possibili beneficiari eleggibili, le città che hanno già ottenuto i fondi dalle AdG⁵¹ e che hanno di conseguenza già avviato gli interventi di sostenibilità urbana. **Va valutata la capacità di rete dei comuni di aderire ai nuovi interreg in quanto è presumibile che una simile modalità, CHE PREMIA CHI GIA' RIENTRERA' IN TALUNE LINEE DI FINANZIAMENTO SULLA SOSTENIBILITA' URBANA, rappresenti un valore aggiunto anche in altri Programmi ETC (European Territorial cooperation).**

Box 7 – Dettagli sul Programma europeo Urban Innovative Actions⁵²

1 / La nuova programmazione ESIF per il 2014-2020 prevede alcune misure sulla sostenibilità urbana implementate attraverso art 7 e art 8 del Reg. ERDF. Mentre la prima misura (Art. 7 meglio nota come riserva 5% FESR per Agenda Urbana) avrà una gestione decentrata e condivisa (share management) tra la Eu e le MAs, la seconda sarà gestita direttamente dalla Commissione attraverso il lancio di specifici bandi. Le azioni Innovative potranno ricomprendere studi e progetti pilota per l'identificazione od il test di nuove soluzioni rientranti nello sviluppo sostenibile e di rilevanza a livello dell' UE.

2 / Cosa c'è in questo nuovo programma? Il programma mira ad identificare o sperimentare nuove soluzioni alle sfide dello sviluppo urbano sostenibile e di interesse al livello dell'UE. Queste azioni innovative su iniziativa della Commissione finanzieranno studi e progetti specifici proposti dalle autorità urbane con popolazione al di sopra di 50000 abitanti con eleggibilità estesa a tutto il territorio europeo (Città , gruppo o associazione di città o dell'autorità urbana).

3 / Budget e Programmazione. Il programma avrà una dotazione di € 372.000.000 per il periodo 2015-2024 L'Autorità di gestione è la Regione Nord Pas de Calais (Francia). Il programma di lavoro sarà sviluppato annualmente e approvato dalla Commissione entro il 31 di ottobre di ciascun anno.

4 / Il primi 2 inviti a presentare sono stati pubblicati nel 2015 e nel 2016. I progetti finanziabili da UIA dovranno avere le seguenti caratteristiche: avere un alto grado di innovazione, essere di buona qualità , con una forte partnership e trasferibilità a livello UE ; esser orientati ai risultati e esser misurabili . I progetti saranno attuati in un periodo di massima di 3 anni. La selezione dei progetti avverrà anche sulla base delle raccomandazioni di un gruppo di esperti selezionati dalla Commissione .Si prevede che circa 15 e 20 azioni innovative saranno finanziate nelle annualità 2015 - 2021 su uno o più temi proposti dalla Commissione. Ogni azione potrà ricevere fino a un massimo di 5 milioni di € di cofinanziamento FESR . Il tasso di cofinanziamento è 80 % nelle seguenti modalità: 50% alla firma del contratto , il 30 % sulla base di una relazione intermedia e del 20 % sulla base di una relazione finale.

⁵¹ L'ottenimento dei fondi non sarà dato da generiche dichiarazioni ma richiederà la prova di certificazione degli stessi. Quindi l'accesso sarà effettivamente più complicato. Inoltre tra le altre condizioni dovrà esser stato costituito il Comitato di Sorveglianza.

⁵² FONTE: Autorità di Programma, Regione Nord Pas de Calais

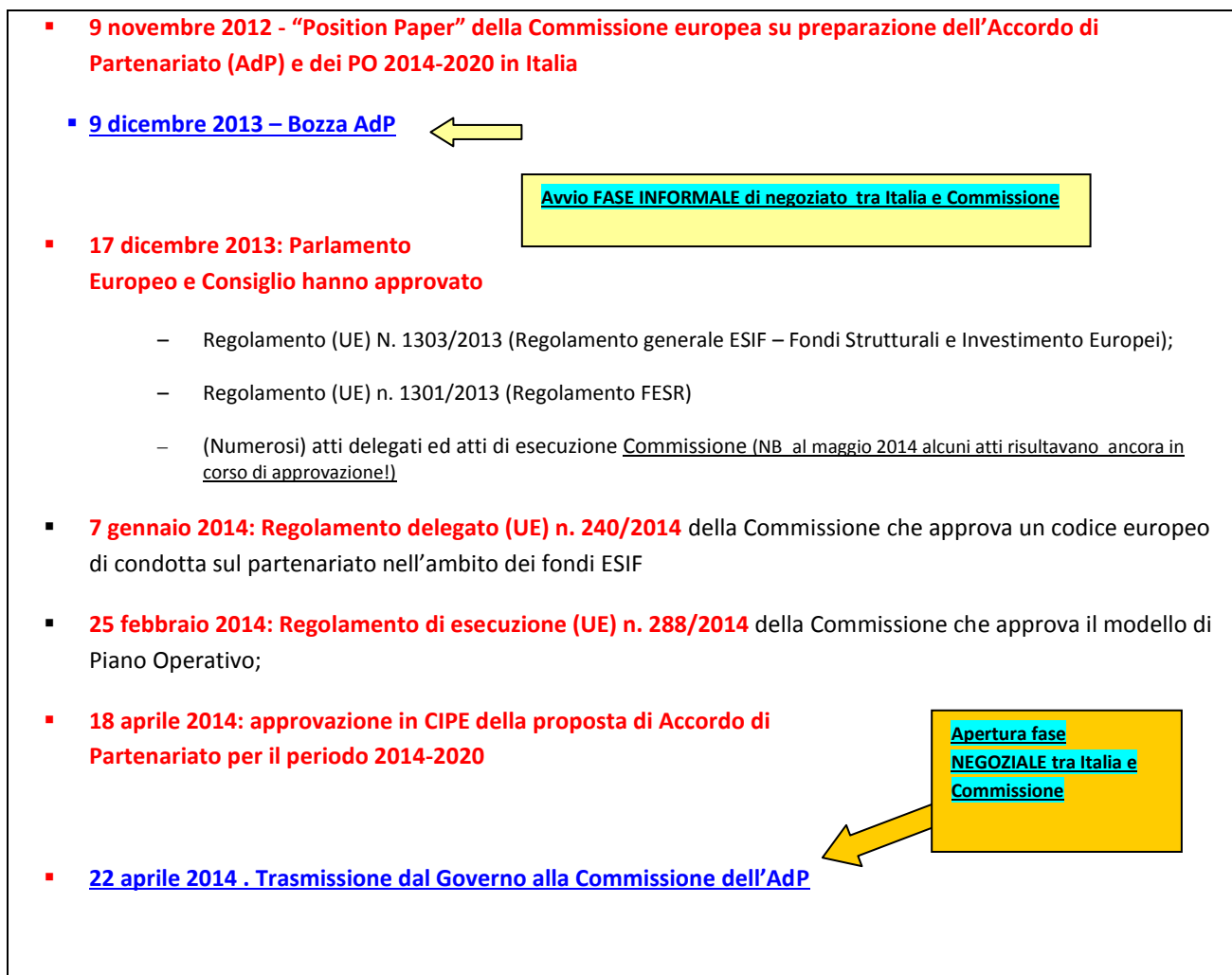
PA/DV_ Original setting24/3/2014 -1st Update MAY2014_ 2nd Update AUGUST 2014_3rd Update DECEMBER 2014 – 4th update AUGUST2015

5th and last update SEPT 2016

7. Il Piano di Investimenti Juncker e la relazione con i fondi strutturali e di investimento (ESIF)

AVAILABLE ON LINE BY THE END OF OCT 2016/disponibile on line alla fine di ottobre 2016

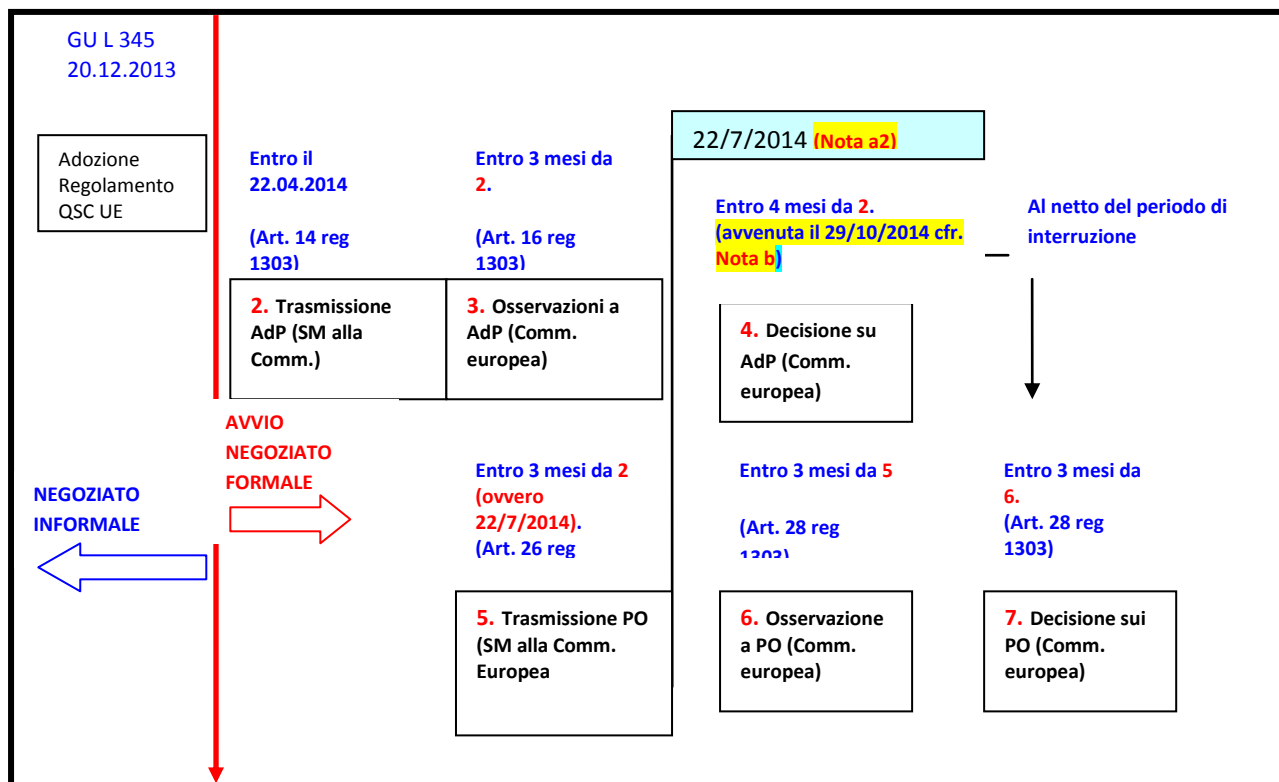
FIG. 1A - PROCESSO DI PROGRAMMAZIONE DEI FONDI STRUTTURALI 2014-2020: dalla fase pre-negoziale informale all'apertura della fase negoziale con la Commissione europea⁵³



⁵³ **Fonte:** [“Regole e strumenti per la programmazione del FESR 2014-2020 Incontro con il partenariato” - Presentazione di Antonio BERNARDO, 23/5/2014.](#) (Modified – Amato)
PA/DV_ Original setting 24/3/2014 -1st Update MAY2014_ 2nd Update AUGUST 2014_3rd Update DECEMBER 2014 – 4th update AUGUST2015

5th and last update SEPT 2016

FIGURA 1B - AGENDA DEL PROCESSO DI PROGRAMMAZIONE DEI FONDI STRUTTURALI (di cui Regolamento generale comune FESR, FSE, Fondo di Coesione, FEASR, FEAMP n.1303/2013)⁵⁴



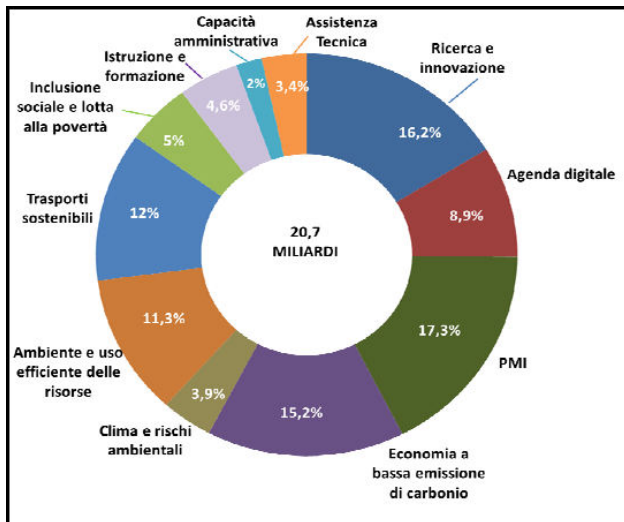
La tabella di marcia del negoziato con la Commissione Europea

I negoziati partono con la definizione da parte della Commissione del Quadro strategico comune. In seguito, viene avviato il dialogo informale tra le istituzioni italiane e quelle comunitarie (dicembre 2012) e vengono trasmesse alla Commissione le prime bozze dell'Accordo (aprile 2013, dicembre 2013). Ricevute le osservazioni informali della Commissione (marzo 2014), si avviano le trattative che definiscono le modifiche da apportare. Con l'approvazione dei regolamenti prende quindi il via il negoziato formale tra UE e Italia, che trasmette ufficialmente la proposta di accordo (22 aprile 2014). Anche questa proposta è oggetto delle osservazioni della Commissione (9 luglio 2014), che vengono recepite nella versione definitiva dell'Accordo (agosto-settembre 2014), adottato con decisione comunitaria il 28 ottobre 2014. L'ultimo passaggio necessario perché gli accordi entrino nella fase di attuazione è la definizione dei Programmi Operativi (nazionale e regionali), per l'approvazione dei quali sono in corso le trattative. [Fonte: Governo.it](http://www.governo.it)

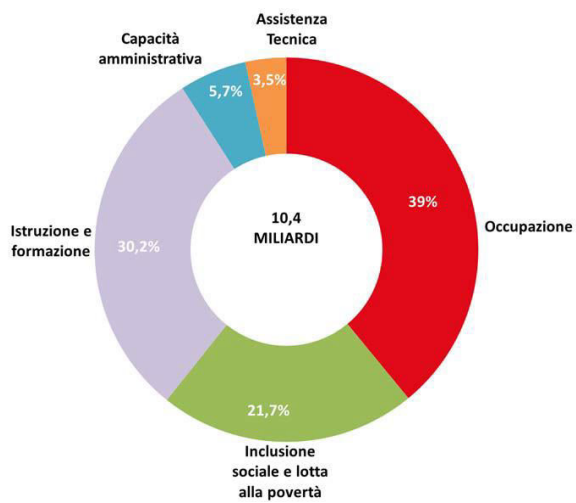
⁵⁴ Fonte: [Open FESR, presentazione di R.Colaizzo "Le principali novità della programmazione 2014-2020" \(8/4/2014\)](#). Modificato Amato

FIG 1 D - La distribuzione delle risorse per FESR e FSE rispetto gli 11 Obiettivi Tematici (OT)⁵⁵

FESR

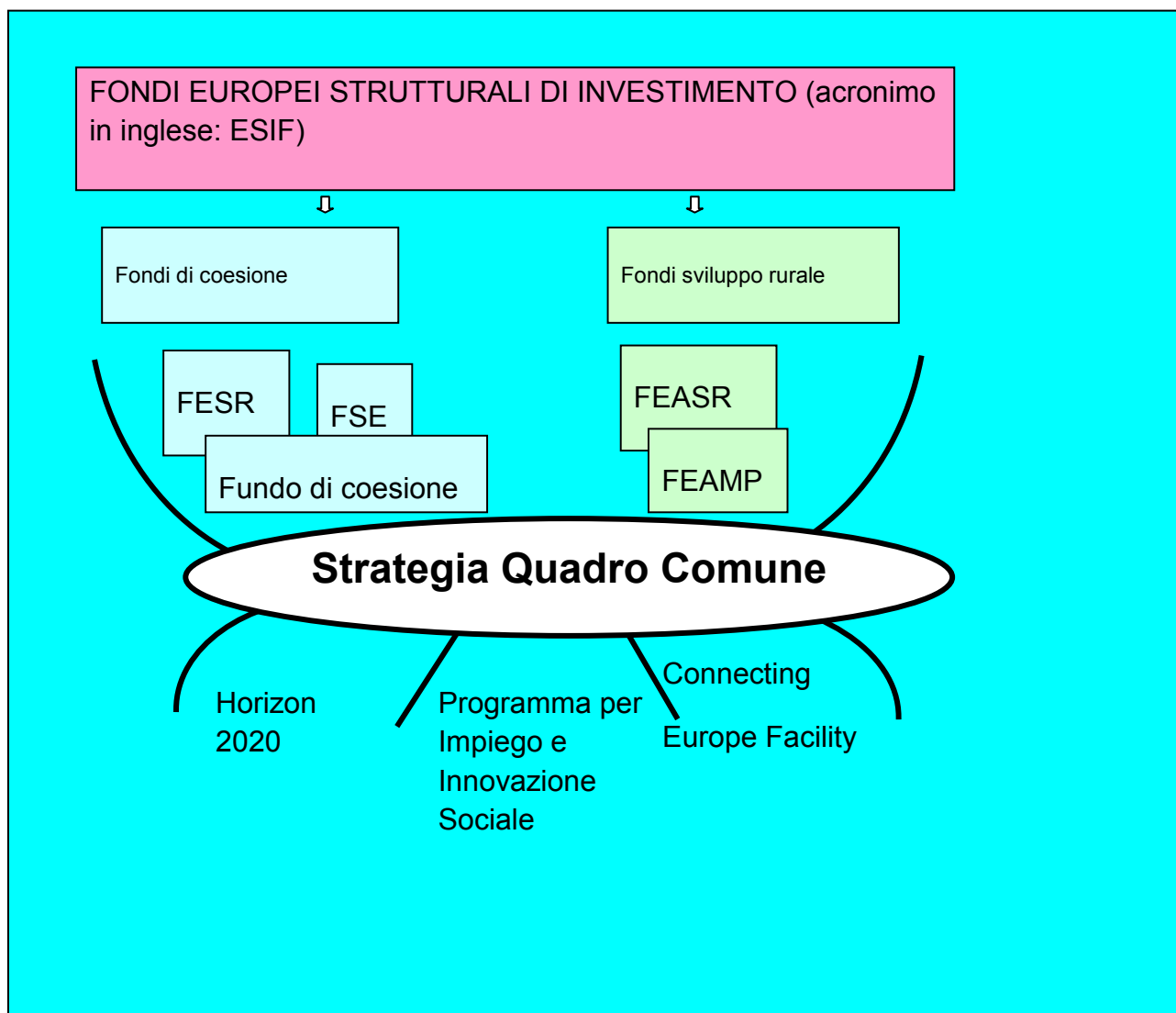


FSE



⁵⁵ Source: [La politica di coesione e l'accordo di partenariato 2014-2020, scheda \(4/11/2014\)](#)
 PA/DV_ Original setting24/3/2014 -1st Update MAY2014_ 2nd Update AUGUST 2014_3rd Update DECEMBER 2014 - 4th update AUGUST2015
 5th and last update SEPT 2016

FIGURA 1E - Quadro strategico comune e sinergie con altri strumenti EU⁵⁶

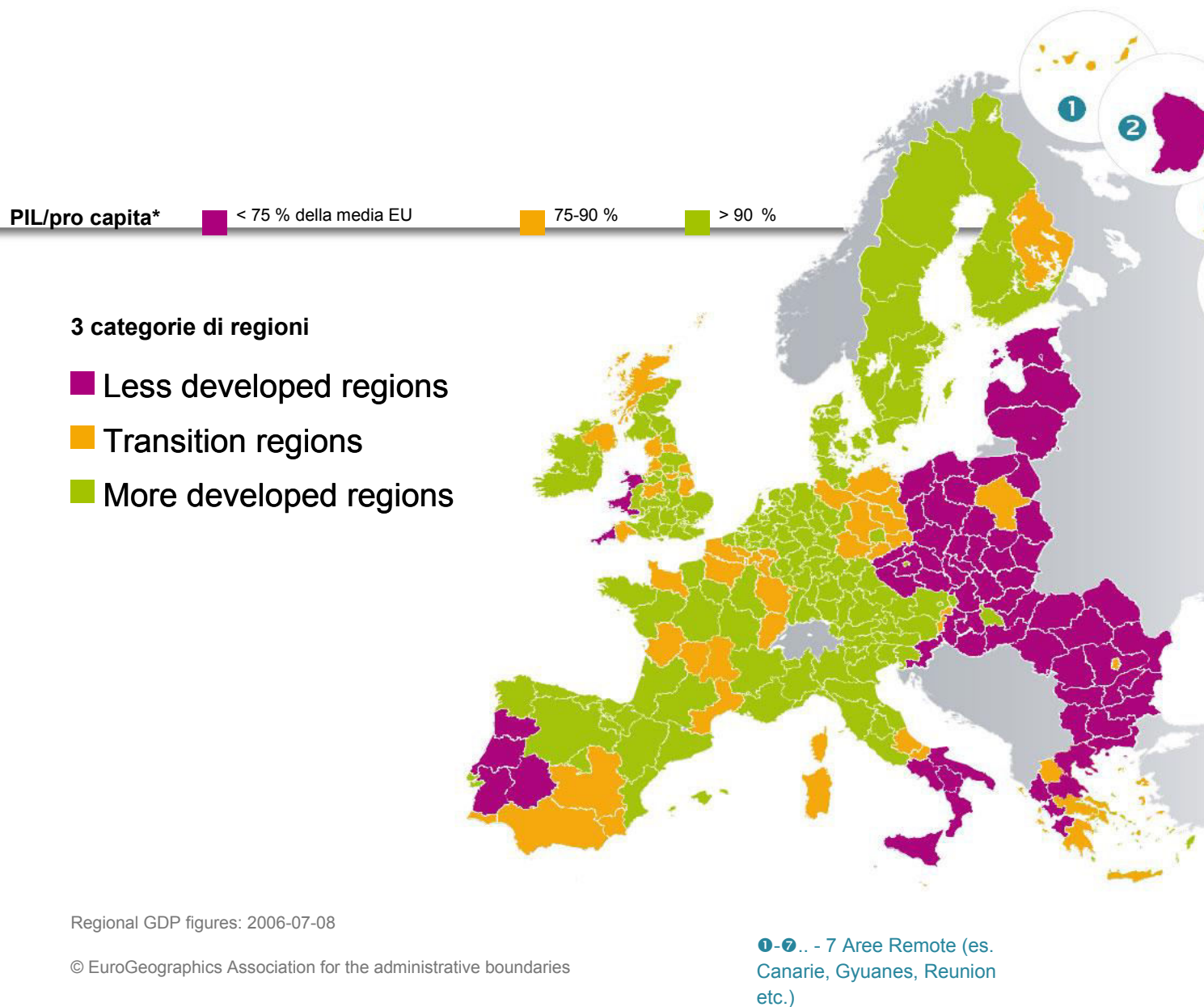


⁵⁶ Source: DG REGIO

PA/DV_ Original setting 24/3/2014 - 1st Update MAY 2014_ 2nd Update AUGUST 2014_ 3rd Update DECEMBER 2014 - 4th update AUGUST 2015

5th and last update SEPT 2016

FIGURA 2 Politiche di coesione 2014_2020 - La riclassificazione delle regioni europee (eleggibilità finanziaria) – Fonte [DG Regio](#)



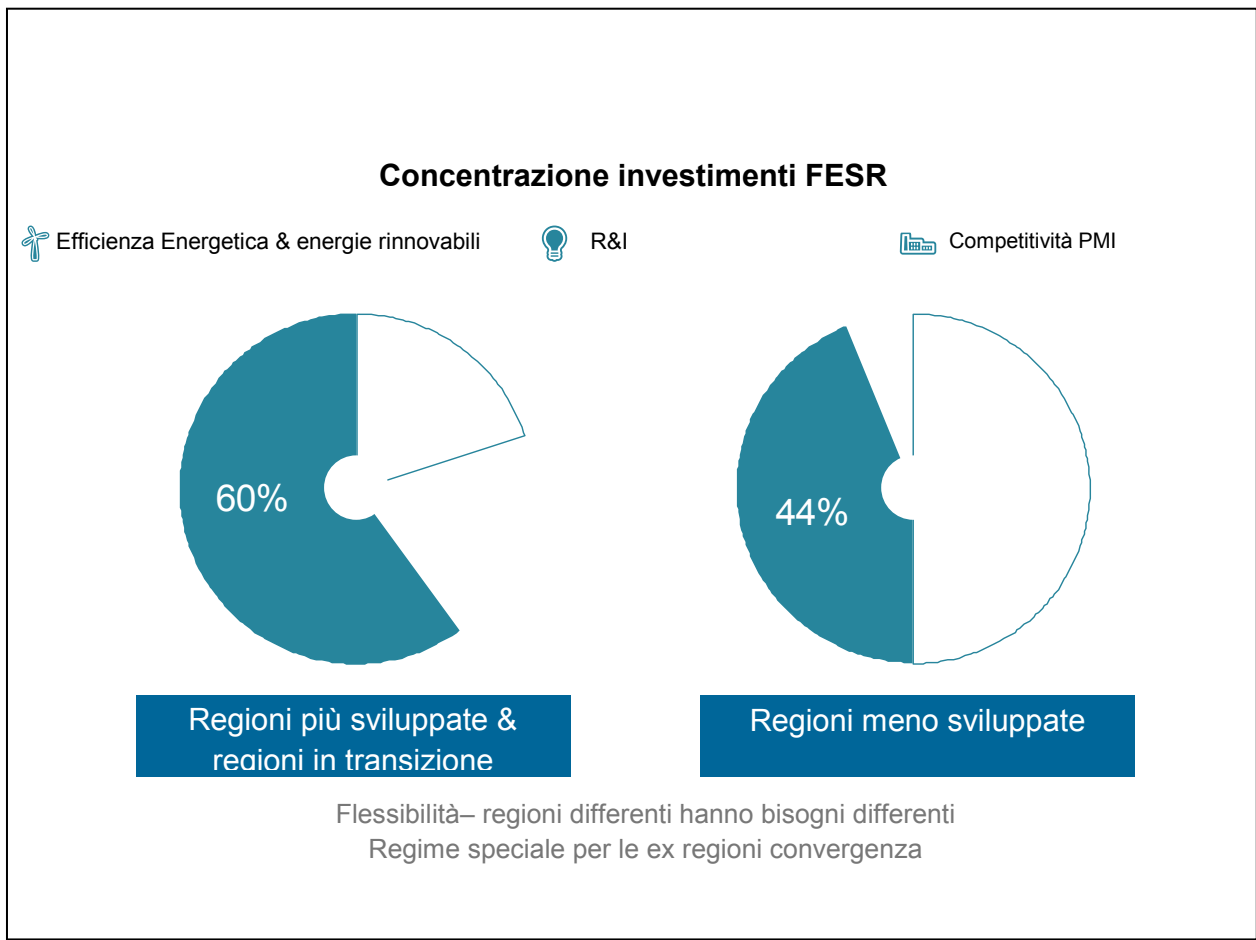


FIGURA 3 – Concentrazione delle risorse nei FESR (Ring fence)⁵⁷

⁵⁷ Fonte: DG REGIO

PA/DV_ Original setting 24/3/2014 -1st Update MAY2014_ 2nd Update AUGUST 2014_3rd Update DECEMBER 2014 – 4th update AUGUST2015

5th and last update SEPT 2016

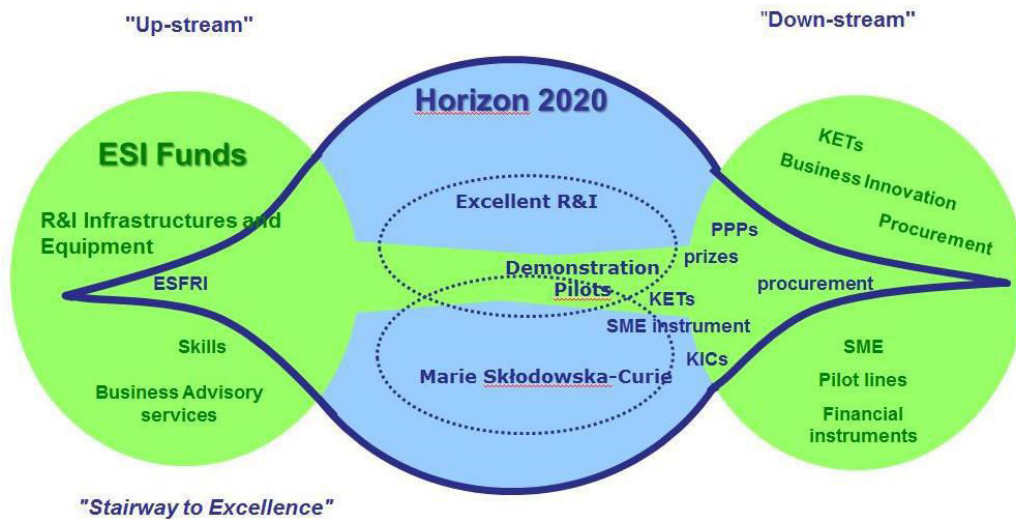


FIG. 3A - Processi a monte (up-stream) ed a valle (downstream) di Horizon dove meglio si espletano le sinergie con gli ESIF nell'ambito dell'innovazione⁵⁸.



FIG. 3B - Schema di combinazione tra Horizon e ESIF per ambiziosi progetti industriali⁵⁹

⁵⁸ Fonte: Schema pg. 4 della Guida europea "Enabling synergies between European Structural and Investment Funds, Horizon 2020 and other research, innovation and competitiveness-related Union programmes" pubblicata il 26/6/2014 dal DG Regio and Urban Policies.

⁵⁹ Ivi pg 17.

PA/DV_ Original setting24/3/2014 -1st Update MAY2014_ 2nd Update AUGUST 2014_3rd Update DECEMBER 2014 - 4th update AUGUST2015

5th and last update SEPT 2016

TIPOLOGIE DI SINERGIA

Per il programma Horizon 2020

- **Finanziamento simultaneo/cumulativo nello stesso progetto** (art. 37 del Regolamento di partecipazione di Horizon 2020): attraverso ESIF è possibile finanziare parti specifiche o voci specifiche di spesa del progetto, a patto che non ci sia un doppio finanziamento per la medesima voce di spesa;
- **Finanziamento in progetti paralleli e complementari**: ESIF può erogare sovvenzioni per attività in progetti separati che si supportano reciprocamente aumentando l'impatto a livello nazionale/regionale;
- **Finanziamento sequenziale in progetti successivi**: ESIF può erogare 2 tipologie di finanziamenti sequenziali:
 - **Azioni "a monte"**: che creino le condizioni per partecipare al programma Horizon 2020 (tipicamente *capacity building*, infrastrutture e capitale sociale),
 - **Azioni "a valle"**: per sfruttare e/o sviluppare ulteriormente i risultati dei progetti di Horizon 2020;
- **Finanziamento alternativo**: fondi ESIF per finanziare progetti di qualità di Horizon 2020 che non hanno ricevuto sovvenzioni per mancanza di fondi.

Per il programma COSME

- **Finanziamento parallelo**: ESIF può finanziare servizi complementari a quelli forniti dai progetti nell'ambito di Enterprise Europe Network su scala regionale

Per il programma Erasmus +

- **Finanziamento parallelo/complementare per la mobilità**: ESIF può erogare sovvenzioni a studenti/stagisti/apprendisti in mobilità che non hanno ricevuto le borse Erasmus +;
- **Finanziamento parallelo/complementare per progetti di cooperazione multilaterale**
- **Finanziamento sequenziale per progetti di cooperazione multilaterale**: ESIF può finanziare attività:
 - **"a valle"** per progetti nell'ambito delle *Strategic Partnerships* e delle *Knowledge Alliances*,
 - **"a monte"** per migliorare le infrastrutture per la ricerca e l'educazione nelle università nazionali/regionali o negli istituti di ricerca.

Per il programma Europa Creativa

- **Finanziamento sequenziale**: ESIF può finanziare attività di *capacity building* attraverso progetti separati attuati nella regione di provenienza dei partner o in regioni esterne che potrebbero beneficiare dei risultati.

FIG 3C – Tipologie di sinergie ammissibili tra ESIF, Horizon e tra ESIF e gli altri programmi di innovazione e competitività (COSME, CREATIVE EUROPE, CEF, ERASUMS PLUS)⁶⁰

⁶⁰ Fonte: [Sinergie tra fondi strutturali Horizon ed altri programmi europei legati all'innovazione, Confindustria, Serie La lente sull'EU](#), 3 luglio 2014.

PA/DV_ Original setting 24/3/2014 -1st Update MAY2014_ 2nd Update AUGUST 2014_3rd Update DECEMBER 2014 - 4th update AUGUST2015

5th and last update SEPT 2016

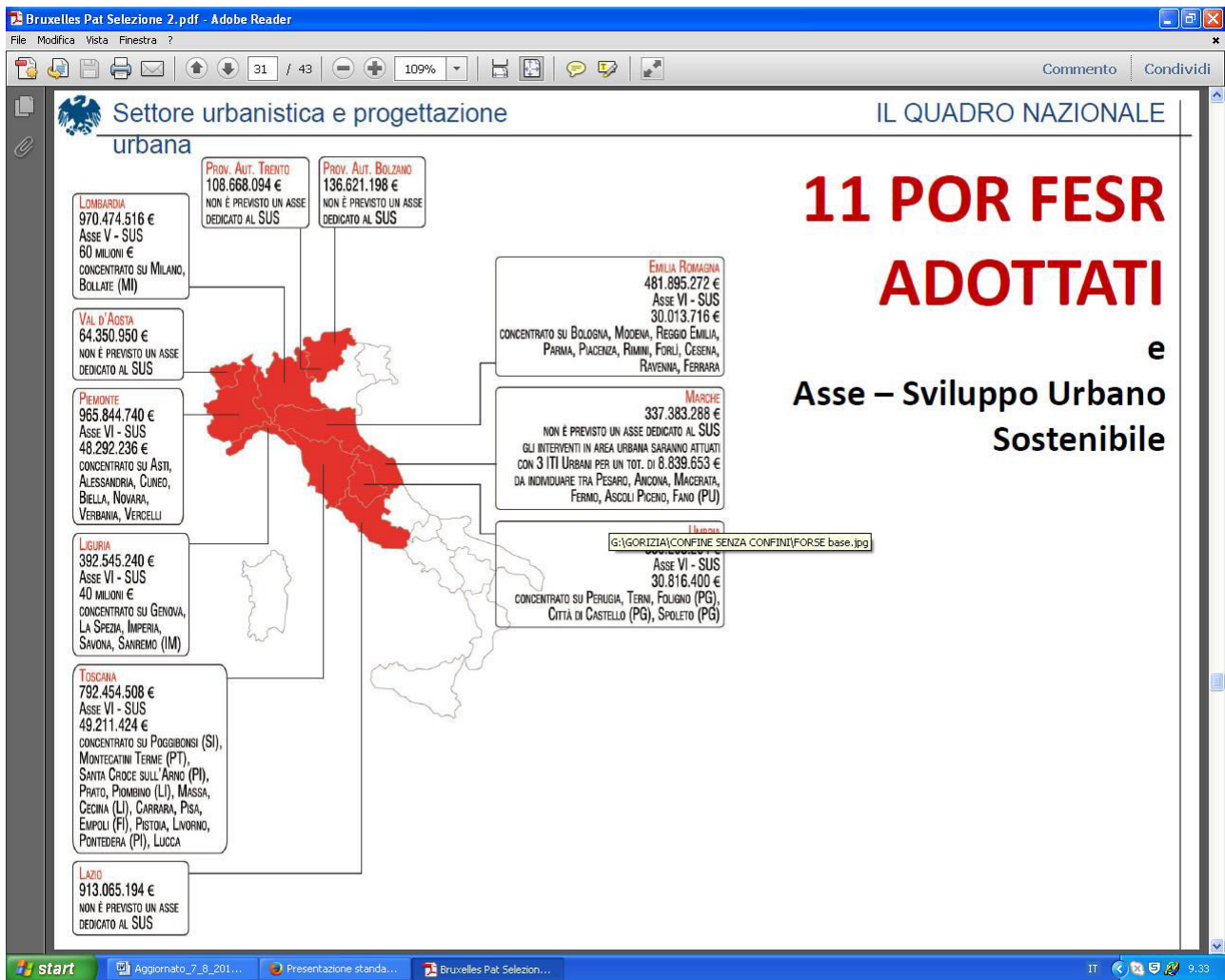


FIG 3D – Mappa delle regioni del centro e nord Italia a POR FESR adottati e riguardanti Asse – Sviluppo Urbano sostenibile⁶¹

⁶¹ FONTE: Arch. Angelo Patrizio, Confcommercio, PPT su [LA POLITICA DI CONFCOMMERCIO SULLO SVILUPPO URBANO LE POETICHE, GLI STRUMENTI E IL METODO: LA STRADA FATTA E QUELLA DA FARE](#), Bruxelles 28/6/2015
PA/DV_Original setting24/3/2014 -1st Update MAY2014_2nd Update AUGUST 2014_3rd Update DECEMBER 2014 - 4th update AUGUST2015

Settore urbanistica e progettazione urbana

IL QUADRO NAZIONALE

SVILUPPO URBANO SOSTENIBILE

POR FESR APPROVATI

POR FESR	ASSE/ITI	RISORSE	% SUL POR	TERRITORI INTERESSATI
PROV. AUT. BOLZANO	-			
EMILIA ROMAGNA	ASSE	30.013.716 €	6%	Bologna - Modena - Reggio Emilia - Parma - Piacenza - Rimini - Forlì - Cesena - Ravenna - Ferrara
LAZIO	-			Città metropolitana di Roma - Cassino - Civita Bagnoregio - Formia - Rieti
LIGURIA	ASSE	40.000.000 €	10%	Genova - La Spezia - Imperia - Savona - Sanremo
LOMBARDIA	ASSE	60.000.000 €	6%	
MARCHE	ITI	17.679.307 €	5%	Ancona - Ascoli Piceno - Fano - Fermo - Macerata - Pesaro - Urbino
PIEMONTE	ASSE	48.292.236 €	5%	Asti - Alessandria - Cuneo - Biella - Novara - Verbania - Vercelli
TOSCANA	ASSE	49.211.424 €	6%	Comuni con pop. > 10.000 ab. ricadenti nelle 14 FUA (Aree Urbane Funzionali) di Poggibonsi - Montecatini Terme - Santa Croce sull'Arno - Prato - Piombino - Massa - Cecina - Carrara - Pisa - Empoli - Pistoia - Livorno - Pontedera - Lucca
PROV. AUT. TRENTO	-			
UMBRIA	ASSE	30.816.400 €	9%	Perugia - Terni - Foligno - Città di Castello - Spoleto o loro porzioni specifiche ed eventualmente i territori dei Comuni contigui
VALLE D'AOSTA	-			
TOT		276.013.083 €		

Settore urbanistica e progettazione urbana

IL QUADRO NAZIONALE

SVILUPPO URBANO SOSTENIBILE

POR FESR NON APPROVATI

POR FESR	ASSE/ITI	RISORSE	% SUL POR	TERRITORI INTERESSATI
ABRUZZO	ASSE	33.961.192 €	13%	Chieti - L'Aquila - Pescara - Teramo
BASILICATA	ITI	41.301.566 €	5%	Matera - Potenza
CALABRIA (plurifondo)	ASSE	325.891.336 €	9%	Reggio Calabria - Catanzaro - Lamezia Terme - Crotona - Vibo Valentia - Aree urbane di Cosenza, Rende e Corigliano - Rossano - Città porto di Gioia Tauro (Gioia Tauro - Rossano - San Ferdinando)
CAMPANIA	ASSE	703.416.339 €	17%	Area metropolitana di Napoli - Città medie come nodi della rete policentrica regionale - Associazioni di Comuni che si configurano come poli di servizio
FRIULI VENEZIA GIULIA	ASSE	11.588.911 €	5%	Gorizia - Pordenone - Trieste - Udine
MOLISE (plurifondo)	ITI	28.014.383 €	18%	Campobasso - Termoli - Isernia - Venafro
PUGLIA (plurifondo)	ASSE	130.000.000 €	2%	
SARDEGNA	ITI	25.031.810 €	3%	Cagliari - Sassari - Olbia
SICILIA	ITI	397.246.555 €	6%	Catania - Messina - Palermo - Città che rispettano i criteri di dimensione demografica, attrattività urbana e capacità pianificatoria, progettuale e attuativa
VENETO	ASSE	84.000.000 €	14%	Aree urbane di Venezia, Vicenza, Padova, Treviso, Verona e Comuni di cintura - Aree con: presenza di un "polo" ai sensi della "Strategia nazionale per le Aree interne"; pop. Non inferiore a 100.000 ab; densità non inferiore a 300 ab/kmq; LEADER; organizzate secondo forme di esercizio associato con priorità alle Unioni di Comuni
TOT		1.780.452.092 €		

FIG 3E – Ricorso ad Asse dedicato od ITI da parte delle regioni italiane con informazioni raggruppate per regioni dove POR FESR è stato già adottato o non ancora adottato dalla CE (situazione a luglio 2015)⁶²

⁶² Fonte: Arch. Angelo Patrizio, Confcommercio, PPT su [LA POLITICA DI CONFCOMMERCCIO SULLO SVILUPPO URBANO LE POETICHE, GLI STRUMENTI E IL METODO: LA STRADA FATTA E QUELLA DA FARE](#), Bruxelles 28/6/2015
PA/DV_Original setting24/3/2014 -1st Update MAY2014_2nd Update AUGUST 2014_3rd Update DECEMBER 2014 - 4th update AUGUST2015

5th and last update SEPT 2016

FIGURA 4 - Strumenti/ambiti di rilevanza ai fini della negoziazione per i comuni di medie dimensioni (elaborazione Amato)

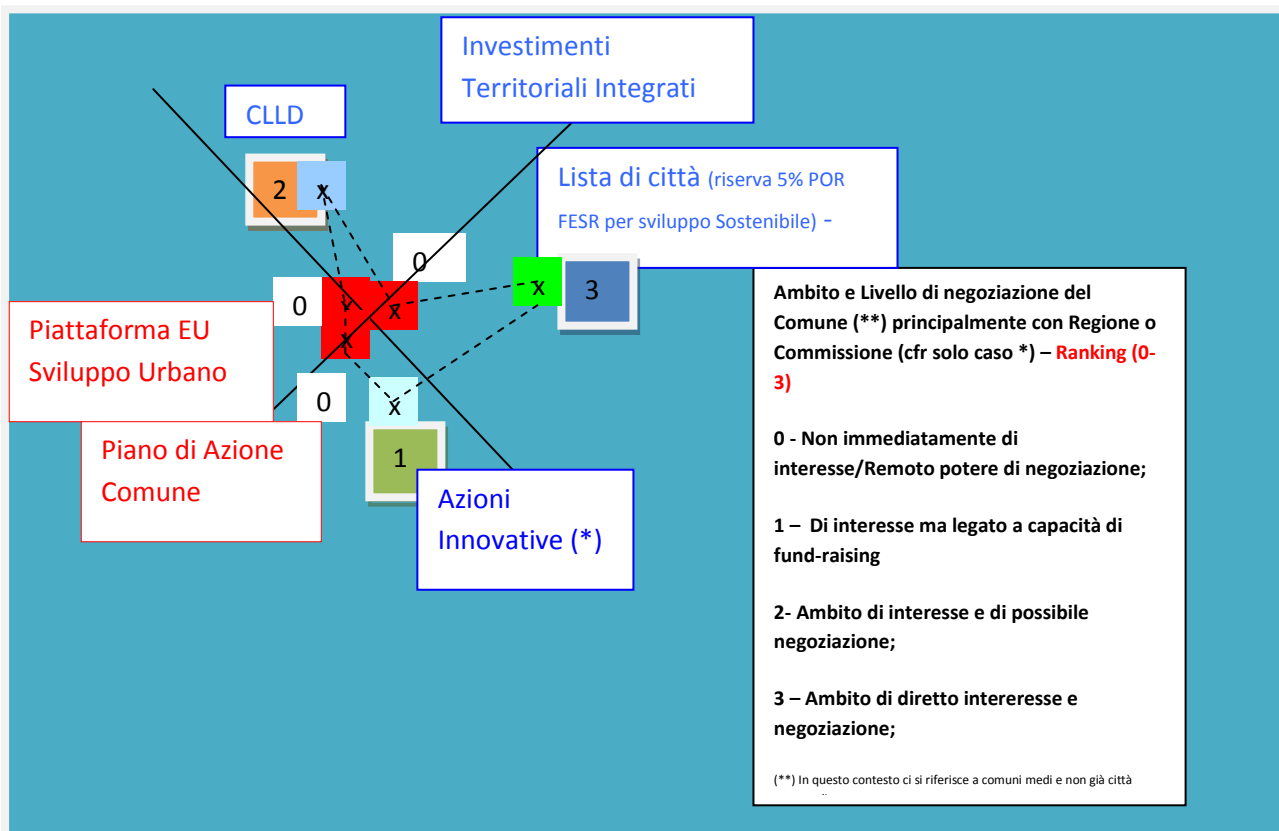
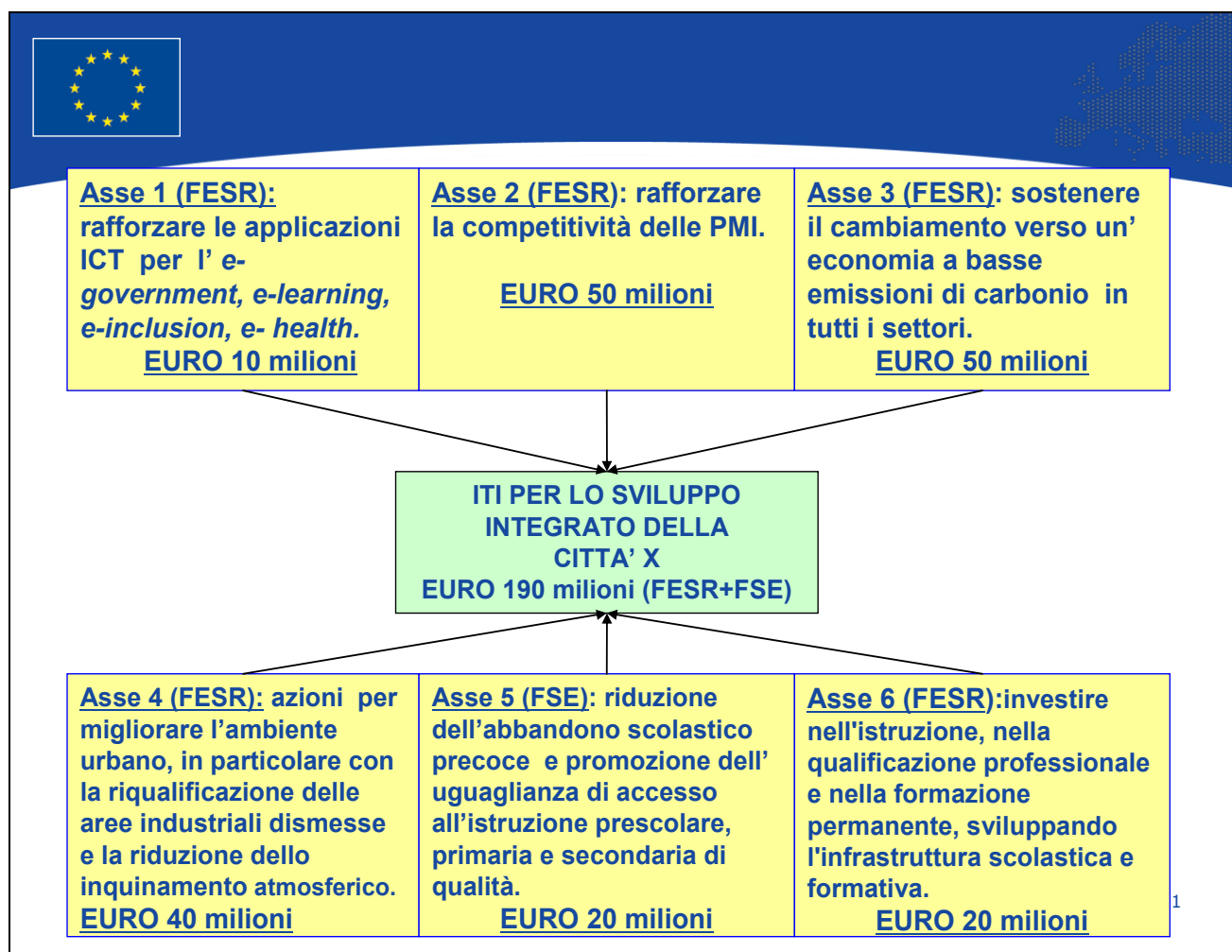


FIGURA 5 – Multi-settorialità e utilizzo di più fondi nell' Integrated Territorial Investments ⁶³

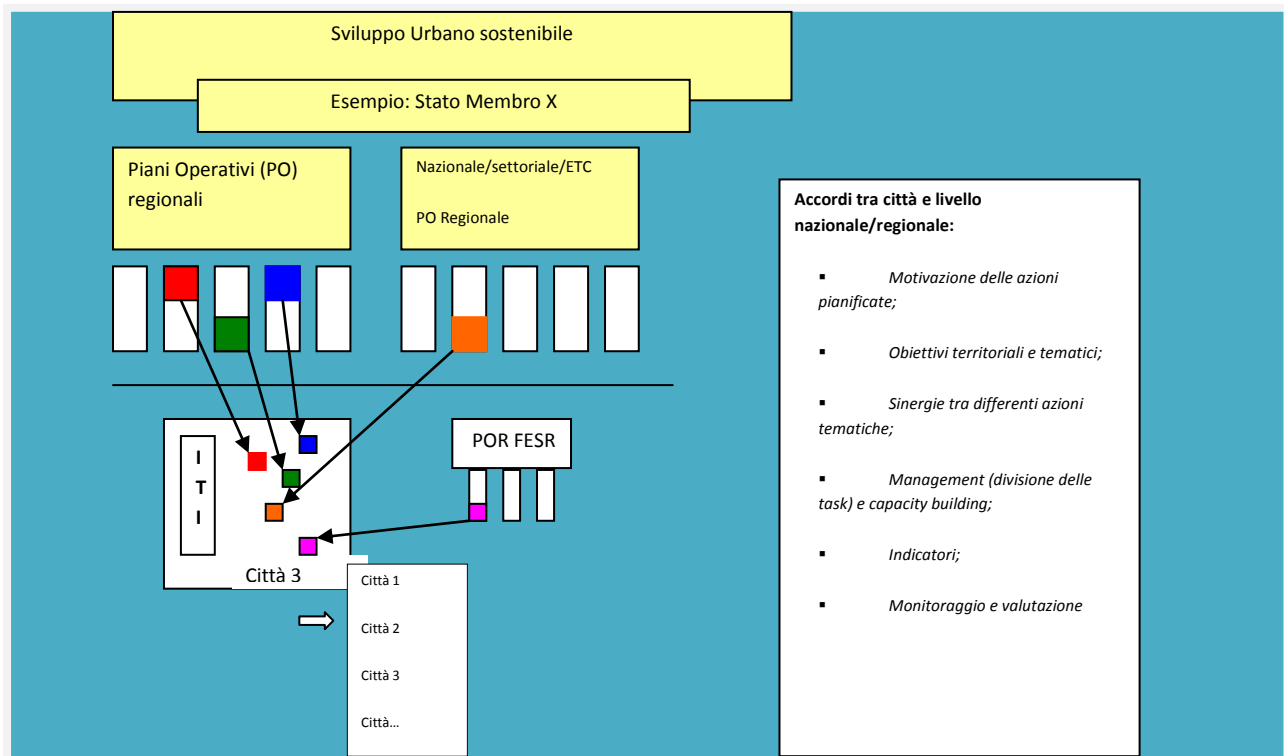


⁶³ Source: Traduzione da ppt [Territorial Development](#) author not indicated in the file.

PA/DV_ Original setting24/3/2014 -1st Update MAY2014_ 2nd Update AUGUST 2014_3rd Update DECEMBER 2014 - 4th update AUGUST2015

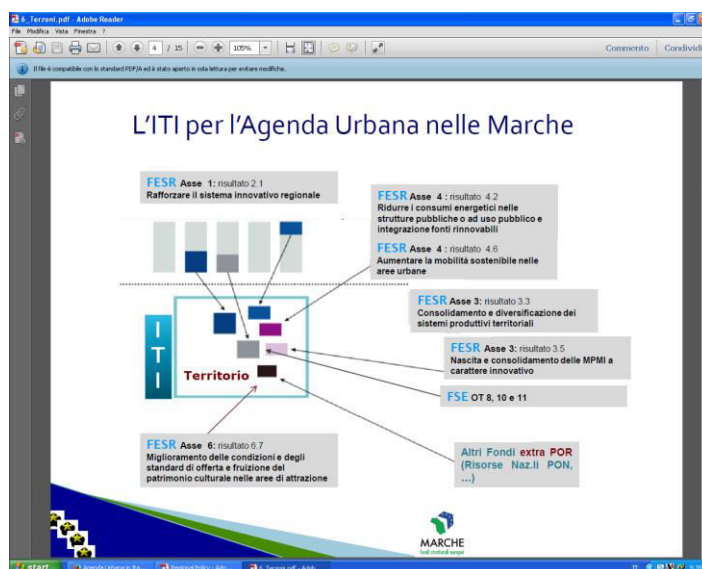
5th and last update SEPT 2016

FIGURA 6 - Schema di ricorso ad ITI ⁶⁴



⁶⁴ Fonte : [EU factsheet ITI \(2011\)](#)

NEW Fig. 6bis – Modello di ITI per l'Agenda Urbana adottato dalla Regione Marche⁶⁵



La Regione Marche è tra le regioni italiane ad avere previsto il ricorso degli ITI per Agenda Urbana. Da quanto presentato in occasione della conferenza (8 /7/2015)“Agenda Urbana Le azioni strategiche per le nostre città”, organizzato dalla Regione Umbria in collaborazione con la Commissione europea DG REGIO ed alla presenza di referenti dlle AdG e di città di 4 regioni del Centro Italia (Marche, Umbria, toscana Emilia Romagna), l'adozione dell'ITI consente:

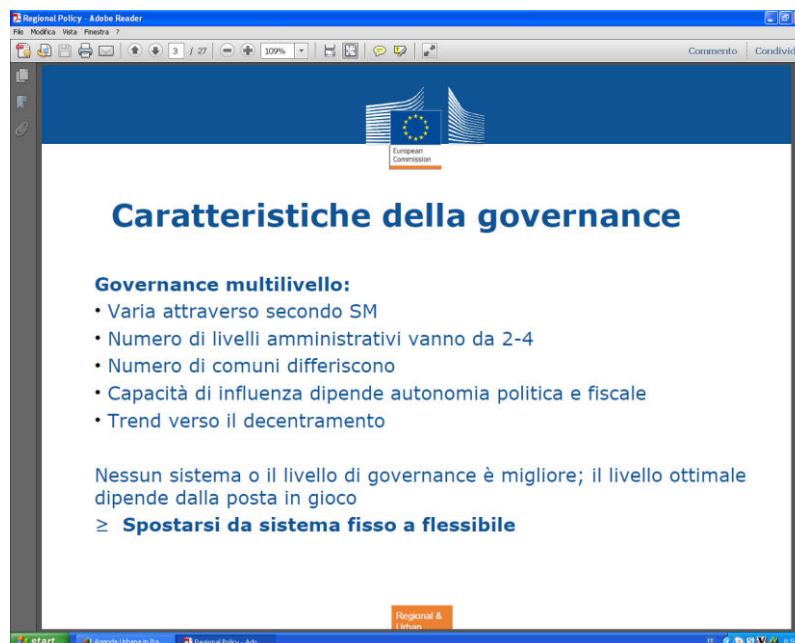
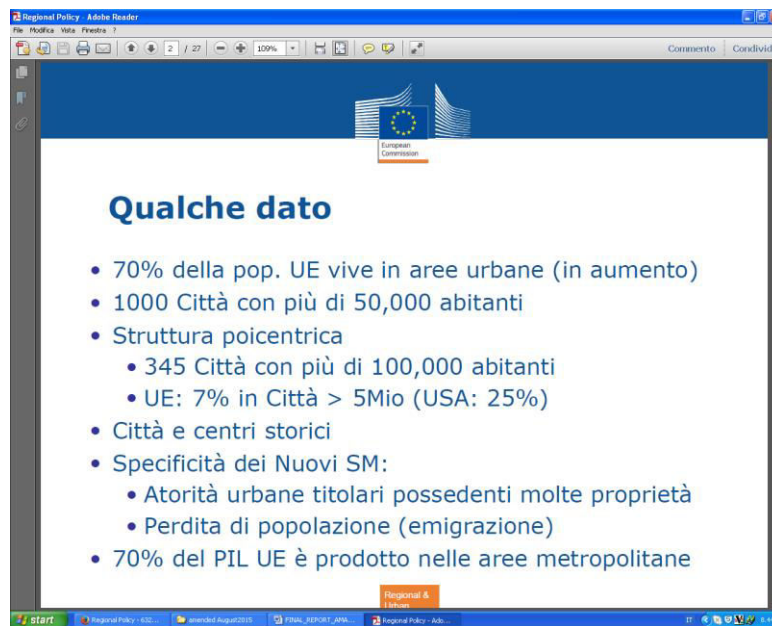
- La definizione di progetti-quadro che si attuano attraverso il contributo di più fondi (FESR, FSE, Altri);
- la non identificazione tout court con ambiti territoriali coincidenti con confini amministrativi dati. Gli ITI potrebbero infatti assumere come base una (o più) Area Urbana Funzionale;
- la costruzione di “territori di progetto”, cioè campi di azione di attori mobilitati su opzioni di sviluppo congiunte;
- la possibilità di non definire il campo del progetto ex ante, ma quale risultatoo dall'esito della cooperazione tra attori;
- Favorisce solidi percorsi partenariali e di partecipazione.

⁶⁵ FONTE: ppt Mauro Terzoni, Agenda Urbana per le Marche 2014-2020. Spoleto 8 luglio 2015.

PA/DV_ Original setting24/3/2014 -1st Update MAY2014_ 2nd Update AUGUST 2014_3rd Update DECEMBER 2014 - 4th update AUGUST2015

5th and last update SEPT 2016

Fig. 7 – Agenda Urbana – Dati generali sulle città europee e caratteristiche della Governance (DG REGIO)⁶⁶



⁶⁶ **Fonte : ppt Nicolas Gharbi**, La dimensione urbana della politica di coesione 2014-2020, Urban and Territorial Development Unit DG Regional and Urban Policy - European Commission, Spoleto 8 luglio 2015
PA/DV_ Original setting24/3/2014 -1st Update MAY2014_ 2nd Update AUGUST 2014_3rd Update DECEMBER 2014 – 4th update AUGUST2015
5th and last update SEPT 2016



Fig. 8 - [REFERENCE FRAMEWORK FOR SUSTAINABLE CITIES](http://www.rfsc-community.eu). A toolkit for the integrated approach,

Tabella A – Dettagli finanziari sui Fondi per le politiche di coesione

<p>ESIF 2014-2020 - General financial allocations and overall allocation for central regions in Italy</p>
<p>NOTA GENERALE</p> <p>Regolamento unico per FESR, FSE, FEASR, FEAMP. Fondo di Coesione (non previsto per l'Italia)</p>

PA/DV_ Original setting24/3/2014 -1st Update MAY2014_ 2nd Update AUGUST 2014_3rd Update DECEMBER 2014 – 4th update AUGUST2015

5th and last update SEPT 2016

Quota complessiva risorse europee per le politiche di coesione	360 Miliardi euro
Totale risorse comprensive dei cofinanziamenti nazionali	500 Miliardi euro
Risorse europee per l'Italia	44 Miliardi euro
Cofinanziamento nazionale (Governo Italiano) (1)	20 Miliardi (<50% risorse EU per L'Italia)
Allocazione complessiva Centro Italia	7.695 milioni euro
Eleggibilità temporale delle spese	dal 1/1/2014 fino al 31/12/2020
REGOLA DISIMPEGNO AUTOMATICO (new rule of 2014-2020)	Regola dell'n+2 con eventuale disimpegno se le spese non vengono pagate entro 2 anni dalla chiusura del programma
NOTE	(1) Va specificata una novità della prossima programmazione dal momento che nella programmazione 2017-2013 le regioni non partecipavano finanziariamente ed il cofinanziamento nazionale era interamente statale. Con le nuove regole e per i programmi che vedono le regioni come AdG il cofinanziamento nazionale sarà composto al 20% da fondi statali e al 30% da risorse delle regioni. (2) AdP del 22/4/2014 pg.274

Tabella B – Dettagli finanziari sul Fondo per lo sviluppo e coesione

Fondo per lo Sviluppo e Coesione (acronimo FSC)	
NOTA GENERALE Rientra nella strategia generale nazionale di programmazione complementare alle politiche di coesione.	
Finalità	Fondo addizionale e complementare alle politiche di coesione. Il FSC è uno strumento nazionale finalizzato a promuovere la coesione territoriale, attraverso investimenti nelle grandi reti infrastrutturali, materiali e immateriali.

PA/DV_ Original setting 24/3/2014 -1st Update MAY2014_ 2nd Update AUGUST 2014_3rd Update DECEMBER 2014 - 4th update AUGUST2015

5th and last update SEPT 2016

Allocazione finanziaria complessiva 2014-2020 (euro) e ripartizioni	54 Miliardi euro
Allocazione al netto della riserva finanziaria/premialità al 2019	44 Miliardi euro di cui il 60% per infrastrutture nazionali e 40% ripartite come segue: per l'80% alle regioni del Sud Italia e 20% (3,5 Miliardi) per regioni del Centro Nord
Ripartizione per Sud e Centro_Nord (applicata a 44 Miliardi)	80% (35,2 Miliardi) delle risorse alle regioni del Centro-Sud e il 20% (8,8 Miliardi) al Centro-Nord
Tipologia di interventi	Ricorso prevalente a questo strumento per la realizzazione di grandi reti infrastrutturali (ferroviarie, stradali, aeroportuali e portuali), per investimenti pubblici nel campo della prevenzione dei rischi ambientali e per il completamento e miglioramento della rete digitale (banda larga e ultra-larga).
(Headings) 4 macro aree	Istruzione, cultura, sanità, mobilità
Eleggibilità temporale delle spese	Differita in avanti rispetto l'orizzonte temporale posto dalla programmazione europea. Questo in quanto si tratta di investimenti che verranno attuati con FSC più che con altri fondi
Nota sull'eleggibilità temporale	Il Governo italiano ha inteso inserire maggiore flessibilità nella gestione dei tempi. In tal modo il Programma si presta meglio a sostenere gli investimenti infrastrutturali considerati prioritari nel prossimo periodo di programmazione, ma la cui tempistica di progettazione e attuazione confligge con l'orizzonte temporale dei cicli di programmazione comunitaria e con le regole dei fondi
NOTE	(1) Dato presunto
Link alle info principali:	http://www.coesioneterritoriale.gov.it/fondi/introduzione-ai-fondi/fondi-nazionali/