



***LA DIMENSIONE URBANA DELLE POLITICHE DI
COESIONE EUROPEE ED IL LORO IMPATTO NEI
CENTRI URBANI ITALIANI.***

di Gioacchino Esposito

*Copyright 2021 Diritto per il Futuro Srls
dicembre 2021
ISBN 978-88-31212-15-1*

LA DIMENSIONE URBANA DELLE POLITICHE DI COESIONE EUROPEE ED IL LORO IMPATTO NEI CENTRI URBANI ITALIANI.

1. Introduzione. **2.** La definizione di area urbana in Europa e in Italia. **3.** Le ragioni dell'intervento Ue nelle aree urbane. **4.** I programmi di intervento Urban I (1994-1999) e II (2000-2006) e la loro attuazione a livello italiano. **5.** La questione urbana nel periodo di programmazione 2007-2013. Riflessioni sull'esperienza italiana. **6.** La questione urbana nel periodo di programmazione 2014-2020, con particolare riferimento alla situazione italiana. **7.** L'istituzione dell'ente metropolitano ad opera della legge Delrio: una scelta funzionale anche alle esigenze della politica di coesione. **8.** La questione urbana nell'ambito dei lavori preparatori dell'Italia per l'accordo di partenariato 2021-2027. Bibliografia

1. Introduzione.

Le città sono concentrazioni spaziali di attività umane ed interazioni, nonché catalizzatori di creatività e innovazione in tutto il territorio dell'Unione.

Le aree urbane d'Europa, veri e propri motori dell'economia europea, infatti, ospitano oltre due terzi della popolazione dell'UE, utilizzando circa l'80% delle risorse energetiche e generando fino all'85% del PIL europeo.

Ciò nonostante è innegabile che tali realtà siano permeate da un intrinseco paradosso. Se da un lato, infatti, in un mondo sempre più globalizzato costituiscono senza dubbio il principale motore della crescita economica, concentrando in sé la maggior parte della ricchezza, del sapere e della tecnica, dall'altro è proprio in queste aree che si riscontrano i maggiori problemi tipici della società odierna.

Le città europee, infatti, nonostante il ruolo trainante da esse svolto nello sviluppo delle rispettive regioni, presentano sacche di intenso degrado. L'emarginazione economica e sociale, il sovraffollamento, la criminalità, il degrado dell'ambiente urbano e naturale, l'intolleranza ed il razzismo, nonché la perdita dell'identità locale, hanno progressivamente incrinato la fiducia dei cittadini europei nei confronti del progetto comunitario.

Le aree urbane, pertanto, costituiscono le sedi strategiche in cui intervenire per dare nuova linfa al sogno europeo. È proprio in questo solco, quindi, che si collocano gli interventi della politica di coesione economica e sociale dell'UE.

Quest'ultima che è, senza dubbio, la principale politica di investimento dell'Unione, finalizzata all'eliminazione delle disparità territoriali tra le regioni del continente, pertanto, non poteva non assegnare un ruolo di primo piano alle politiche urbane.

Solo rafforzando la competitività economica delle città europee, l'integrazione sociale, la riqualificazione ambientale e materiale, la cultura e le identità locali, attraverso un'europeizzazione delle scelte e degli investimenti, infatti, è possibile colmare quelle disuguaglianze e divisioni che, mai come negli ultimi anni, hanno acuito i divari territoriali, finendo per gonfiare le vele del sentimento antieuropeo.

Il riconoscimento del ruolo delle aree urbane come centri potenziali di sviluppo economico, sociale e culturale, tuttavia, si è avuto solo con il susseguirsi delle varie programmazioni.

Le iniziative poste in essere dall'Unione fino al ciclo di programmazione 2014-2020, infatti, si sono rivelate frammentarie e fortemente settoriali.

Solo nel corso del tempo si è avuta, quindi, un'evoluzione degli strumenti utilizzati per intervenire nelle aree urbane.

Da una fase, propria dei cicli 1994-1999 e 2000-2006, contraddistinta da un programma specifico d'azione nelle città, si è passati nella programmazione 2007-2013 ad una fase caratterizzata dalla previsione generale della possibilità di intervenire in tutte le zone urbane, per poi giungere nella programmazione 2014-2020 all'introduzione, come strumenti di politica urbana, degli investimenti territoriali integrati ed alla previsione di dedicare almeno il 5% delle risorse del Fesr per azioni a favore dello sviluppo urbano sostenibile.

Il ciclo 2014-2020, dunque, ha presentato un quadro migliorato riguardo alle azioni nelle aree urbane rispetto alle programmazioni precedenti, valorizzando la dimensione sostenibile degli interventi in ambito urbano, ritenuta fondamentale non solo per raggiungere gli obiettivi fissati con Europa 2020¹ e dall'Agenda 2030 dell'Onu, ma anche per migliorare la qualità della vita dei cittadini europei nel lungo periodo.

Si è proceduto, dunque, ad introdurre nel regolamento 1303/2013 una serie di strumenti che hanno determinato un ripensamento del ruolo delle zone urbane all'interno del contesto territoriale avviando, mediante i cosiddetti Iti², azioni territoriali integrate.

La questione urbana, divenuta parte integrante delle politiche comunitarie a partire dal 1997 con la comunicazione della Commissione dal titolo "*la problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo*"³, però, soltanto nel 2016 ha portato alla creazione di una vera e propria agenda urbana dell'Unione europea, con il cosiddetto "Patto di Amsterdam".

Tale agenda, pertanto, delineando un quadro di azione dove poter collocare tutte le iniziative che riguardano le aree urbane, ha determinato il superamento di quella frammentarietà e discontinuità delle azioni che aveva caratterizzato le politiche urbane europee nelle precedenti programmazioni, limitando significativamente l'efficacia degli interventi.

I principi definiti nell'agenda urbana, in verità, sono stati di ispirazione anche per il ciclo di programmazione 2021-2027, finalizzato a conseguire non solo una "*better regulation*", perseguendo gli obiettivi fissati senza inutili sprechi di risorse, ma anche una "*better knowledge*" per lo scambio delle competenze e delle buone pratiche, a cui l'agenda urbana è chiamata a contribuire per semplificare le procedure gravanti sulle autorità locali.

Queste ultime, infatti, spesso hanno dimostrato di non possedere, per carenza di fondi o di competenze, le capacità necessarie per attuare operativamente al meglio le azioni urbane previste nei PO⁴.

¹ Crescita intelligente, crescita sostenibile; crescita inclusiva.

² Investimenti territoriali integrati.

³ COM (1997) 197.

⁴ Alle autorità locali, dunque, devono essere fornite soluzioni già sperimentate dalle amministrazioni, proprio sfruttando il quadro di competenze acquisite in ogni programmazione.

Le politiche urbane dell'Unione europea nel nostro Paese, attraverso i due programmi Urban, hanno prodotto un rilevante impatto economico nelle 26 città inizialmente coinvolte, determinando l'affiancamento alle risorse comunitarie del cofinanziamento nazionale e delle risorse messe a disposizione dai privati.

Le autorità urbane, fino a quel momento poco coinvolte nella gestione dei programmi, in quanto ritenute inadeguate a gestire direttamente i finanziamenti comunitari, dunque, con questa iniziativa per la prima volta sono state chiamate ad intervenire.

Nel ciclo di programmazione 2007-2013 ha avuto luogo, poi, l'introduzione nel quadro strategico nazionale di una priorità espressamente dedicata alle aree urbane e sono state compiute analisi di carattere quantitativo, in relazione agli interventi in ambito urbano effettuati all'interno di questa priorità.

La programmazione 2014-2020 in Italia, invece, si è contraddistinta per l'introduzione di due strategie di carattere territoriale per il Paese, ossia l'agenda urbana nazionale e la strategia nazionale aree interne, nonché per la valorizzazione delle competenze delle città metropolitane.

In questo ciclo, dunque, è stato appositamente elaborato un programma nel quale le

autorità delle città hanno potuto controllare direttamente gli interventi.

Al neocostituito ente metropolitano, dunque, sono stati affidati compiti di gestione, generando la singolare circostanza per cui tale programma ha realizzato performance di spesa migliori rispetto a molti PO a gestione regionale, determinando di conseguenza la sua riconferma anche per il ciclo successivo.

Con riguardo alla programmazione 2021-2027, infine, in Italia si è avuto un confronto partenariale articolato in cinque Tavoli tematici, uno per ciascuno degli Obiettivi di policy oggetto della proposta di Regolamento (UE) recante le disposizioni comuni sui fondi.

La dimensione urbana della prossima politica di coesione ha trovato spazio in modo particolare nell'ambito del tavolo cinque, dove sono confluiti i contributi forniti dai partner istituzionali ed economico sociali relativi all'obiettivo strategico dedicato anche alle aree urbane.

Il confronto partenariale si è concluso con la constatazione della necessità di assicurare la semplificazione delle procedure, congiuntamente alla continuità degli interventi in ambito urbano, principalmente attraverso l'utilizzo del modello di *governance* della programmazione 2014-2020.

2. La definizione di area urbana in Europa ed in Italia.

Propedeutica alla stesura di questo elaborato è l'indagine in ordine alla definizione stessa del concetto di area urbana, sia a livello europeo sia a livello italiano.

Nel diritto comunitario non è rinvenibile una nozione chiara del termine "area urbana" che sia in grado di rappresentare tutte le sfumature di tale locuzione.

Esiste, tuttavia, una definizione statistica di "area urbana", elaborata dall'Eurostat che, su incarico della Commissione, ha tracciato una griglia per identificare le zone urbane e dividerle in città e piccole aree.

Non è possibile, invece, rintracciare una definizione giuridica comunitaria di tale termine, forse anche perché sarebbe stato oltremodo gravoso e di difficile realizzazione il tentativo di identificare una definizione unica valida per tutti i 27

Stati membri, che fosse in grado di tener conto dell'esistenza nei vari Paesi di autorità urbane dai confini amministrativi significativamente differenti.

A livello europeo la classificazione delle aree urbane avviene, dunque, attraverso il cosiddetto "DEGURBA, *"degree of urbanization"*". Tale metodologia, messa in campo per la prima volta nel 1991, opera una definizione delle aree urbane europee mediante una serie di criteri basati sulla distribuzione della popolazione.

La Commissione Europea, in sinergia con l'Ocse, attraverso il documento intitolato *"new degree of urbanization"*, nel 2011 ha poi elaborato una nuova metodologia per identificare le città in base alle statistiche sulla popolazione per griglia regolare.

I due metodi, ossia l' *"original degree of urbanization"* del 1991 ed il *"new degree of urbanization"* del 2011, si distinguono sostanzialmente per la diversa unità di misura adottata.

Il primo è basato sulle cosiddette LAU2, *"Local Administrative Units – Level 2"*, unità corrispondenti ai comuni o ad unità ad essi equivalenti, caratterizzate da una variabilità della dimensione dell'area nei vari paesi europei, con il risultato di possibili distorsioni.

Il secondo, invece, si basa sul nuovo concetto di celle a griglia di 1 km quadrato, aventi tutte identica dimensione, che consente di neutralizzare ogni tipo di alterazione. Questa metodologia, infatti, visto che le celle sono identiche tra loro, elimina il rischio di distorsioni dovuto alla differente estensione delle unità amministrative.

Il metodo del "Grado di Urbanizzazione" (*Degurba, Degree of Urbanization*), introdotto nel 1991, largamente utilizzato dall'Eurostat in varie indagini, in particolare, individua tre tipi di aree:

- *Cities (densely populated areas)*: zone densamente popolate, ottenute dall'aggregazione di unità locali territoriali contigue con una densità superiore ai 500 abitanti per km quadrato e un ammontare complessivo di almeno 50.000 abitanti;
- *Towns and suburbs (intermediate density areas)*: zone con densità superiore ai 100 abitanti per km quadrato che o presentano un ammontare complessivo superiore ai 50.000 abitanti o risultano adiacenti a zone del gruppo;
- *Rural areas (thinly populated areas)*: aree rimanenti che non sono state classificate nei precedenti due gruppi.

Il nuovo metodo proposto nel 2011, invece, mantenendo come parametro statistico principale la densità di popolazione ed utilizzando una griglia regolare di celle quadrate di 1 km quadrato di superficie, identifica le seguenti aree:

- Aree densamente popolate (alternativamente chiamate città o grandi aree urbane), dove almeno il 50% della popolazione vive in *high density cluster*, con una popolazione di almeno 50.000 abitanti;
- Aree intermedie (alternativamente chiamate centri e periferie o piccole aree urbane), in cui meno del 50% della popolazione vive in celle a griglia rurali e meno del 50% vive in *cluster* con elevata densità;
- Aree poco popolate (alternativamente chiamate aree rurali), nelle quali più del 50% della popolazione vive in celle a griglia rurali.

Anche nell'ordinamento giuridico italiano non è possibile rinvenire una definizione concettuale coerente ed unitaria di area urbana.

In particolare si rileva non solo che non è stato fatto alcun tentativo finalizzato a dare un significato giuridico al termine "aree urbane", ma anche che soltanto di recente l'Istat ha fornito una definizione statistica di tale concetto, elaborando una griglia di riferimento ricalcante in parte il procedimento utilizzato da Eurostat.

3. Le ragioni dell'intervento UE nelle aree urbane.

La coesione economica e sociale, concetto declinato per la prima volta nell'Atto unico europeo del 1986, è divenuto uno degli obiettivi della Comunità europea, a partire dal 1988, con l'adozione del primo regolamento in materia.

Da allora sono stati fatti passi da gigante sulla via della convergenza economica e sociale, nonché del rafforzamento della competitività delle economie regionali.

Il valore aggiunto della politica di coesione, tuttavia, va ben oltre gli investimenti destinati alla crescita e all'occupazione. Il suo peculiare modello di *governance* a più livelli, infatti, coinvolge pienamente i soggetti locali e regionali nell'elaborazione e nell'attuazione della politica, incrementando l'efficienza e la base di conoscenze a livello del territorio.

La questione urbana, tuttavia, è diventata parte integrante delle politiche comunitarie solo a partire dalla fine degli anni Novanta con il riconoscimento esplicito dell'importanza delle aree urbane all'interno della configurazione territoriale europea.

La Commissione europea, infatti, con la comunicazione dal titolo "*la problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo*"⁵, ha operato un attento inquadramento delle esigenze delle aree urbane, così da poter fornire ad esse una risposta efficace attraverso l'intervento della politica di coesione.

In tale documento si è riconosciuta la rilevanza della città europea, definita come "la principale fonte di creazione di ricchezza", esaltandone il suo ruolo fondamentale per lo sviluppo socioculturale.

Nel corso del tempo è emersa la consapevolezza che solo ponendo in essere nelle aree urbane interventi in grado di consentire a queste ultime di affrontare le molteplici sfide di natura economica, sociale ed ambientale di cui sono investite, si sarebbe potuto neutralizzare lo scetticismo accumulato dai cittadini nei confronti del progetto europeo.

La sfida culturale che l'Unione ha perseguito, dunque, è stata quella di intervenire nelle aree urbane con azioni tangibili e misurabili, finalizzate alla risoluzione delle problematiche più rilevanti, promuovendo la cooperazione tra le autorità e le istituzioni competenti in ambito urbano.

Nel documento, in particolare, si sottolineava anche il bisogno di ripensare gli interventi europei nelle aree urbane, per dare una risposta ai fenomeni della criminalità, della povertà e dell'esclusione sociale, nonché per consentire uno sviluppo coerente e sostenibile delle città, mantenendole in un costante status di modernità e competitività economica.

Al documento del 1997 ha fatto seguito poi l'anno successivo la comunicazione dal titolo "*Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile*"⁶, in cui si è attribuito al concetto di sviluppo sostenibile il ruolo di principio chiave ed ispiratore degli interventi nelle aree urbane, sottolineando contestualmente la

⁵ COM (1997) 197.

⁶ COM (1998) 605.

necessità di coinvolgere nella loro attuazione tutti i livelli di amministrazione dei Paesi membri.

Si è partito, dunque, dall'assunto secondo cui sebbene il problema urbano sia di competenza prevalentemente nazionale, la sua risoluzione richiede necessariamente il coinvolgimento nella progettazione degli interventi di tutti gli attori istituzionali e, quindi, anche dei soggetti regionali e locali.

Ampio spazio è stato poi dedicato alle ragioni dell'intervento dell'UE nelle aree urbane, a partire dal riconoscimento a queste ultime del ruolo di motore dell'economia europea, esaltando la loro capacità di assicurare un ottimo livello di qualità della vita ai cittadini europei.

La Commissione, pertanto, ha elaborato una serie di azioni per il contrasto delle principali problematiche che affliggono i centri urbani, focalizzandosi sulla sostenibilità ambientale, sull'accrescimento delle potenzialità economiche delle aree urbane, nonché sulla necessità di una loro attuazione al livello amministrativo più basso.

Pertanto i principi ispiratori dell'intervento comunitario nelle aree urbane, ossia l'efficienza di mercato, l'integrazione, il partenariato, la sostenibilità ambientale e la sussidiarietà, hanno permeato le strategie per le aree urbane attivate nel corso degli anni nel contesto dei Fondi strutturali e in particolare del Fesr.

Gli obiettivi in ambito urbano delle programmazioni, dal 1994 fino ad oggi, sono stati declinati principalmente all'interno dei programmi operativi nazionali e regionali, prevedendo talvolta assi specifici dedicati alle aree urbane.

La volontà della Comunità europea di collocare le aree urbane al centro degli interventi della politica di coesione, inoltre, ha fatto sì che nella programmazione 2014-2020 agli interventi nelle città fosse attribuita una voce di spesa preponderante.

La dotazione maggiore per gli interventi nelle “*large urban areas*” e nelle “*small urban areas*”⁷ è da rintracciare nel Fesr che, per il periodo 2014-2020, è stato destinato nella misura del 41% esclusivamente agli interventi nelle aree urbane.

Il Fondo sociale europeo, invece, presenta per le “*large urban areas*” e per le “*small urban areas*” una dotazione pari rispettivamente al 17%⁸ e al 11%⁹ delle risorse totali.

Il Fondo di coesione, infine, attribuisce alla prima categoria una dotazione pari al 11%¹⁰ delle risorse totali e alla seconda un importo pari al 6%¹¹.

È necessario sottolineare, però, che gli importi previsti da questi ultimi due fondi sono minori, in quanto essi presentano priorità diverse, in relazione alle aree urbane, rispetto a quelle previste nel Fesr.

Venendo ora più specificamente alla situazione italiana, si rileva che nel nostro Paese sono state destinate ad investimenti nelle aree urbane una significativa percentuale delle risorse dei Fondi strutturali.

Più precisamente: il 26% delle risorse per le “*large urban areas*”¹² ed il 15% dei Fondi strutturali del periodo 2014-2020 per le “*small urban areas*”¹³.

⁷ Rispettivamente con gli importi di 47.799.853.792 € e 33.247.548.349 €.

⁸ Corrispondente a 13.902.217.321 €.

⁹ È stanziato un importo di 9.267.639.364 €.

¹⁰ Una dotazione di 6.981.711.479 €.

¹¹ Pari a 3.818.253.296 €.

¹² Sono stati pianificati 8.309.562.148 €.

¹³ Per un importo pari a 4.709.586.883 €.

4. I programmi di intervento Urban I (1994-1999) e II (2000-2006) e la loro attuazione a livello italiano.

Sebbene anche prima del 1994 la politica di coesione avesse già messo in campo interventi che interessavano anche le aree urbane, è stato con il programma Urban I che finalmente si è avuto un riconoscimento esplicito della loro importanza all'interno della configurazione territoriale europea. Al termine del periodo di programmazione 1989-1993, infatti, è emersa la pressante esigenza di dare vita ad un progetto di intervento in ambito urbano più ambizioso, che nel 1994 ha trovato espressione nel documento denominato *“Iniziativa comunitaria concernente le zone urbane (Urban)”*¹⁴.

L'obiettivo perseguito è stato la creazione di programmi da inserire in un disegno di più ampia portata, finalizzato al miglioramento della qualità di vita degli abitanti di tali zone, dando particolare attenzione a quelle caratterizzate da degrado e da condizioni sociali di povertà ed emarginazione.

I progetti attivati con il programma Urban I hanno avuto un carattere sostanzialmente dimostrativo, in quanto hanno funto da esempio per le altre realtà urbane non coinvolte nell'iniziativa.

Per questo all'inizio si è avuta una concentrazione delle risorse su pochi e determinati progetti.

Ogni Stato membro è stato investito del compito di individuare delle zone “bersaglio” caratterizzate da problematiche rilevanti, per le quali poi l'autorità urbana di riferimento è stata chiamata a proporre progetti.

Si è pensato di dar priorità ai piani di carattere fortemente innovativo, in grado di promuovere un'azione integrata nelle aree urbane e di misurarsi con i temi dello sviluppo economico, dell'integrazione sociale e della tutela ambientale.

Le zone sono state selezionate all'interno di città o agglomerati urbani di almeno 100.000 abitanti.

Sebbene le città legittimate a presentare progetti fossero circa 400, la Comunità ha stanziato soltanto 600 milioni di euro, ossia una cifra che avrebbe potuto finanziare al massimo una cinquantina di programmi.

Per questo il Comitato delle Regioni che, con uno specifico parere¹⁵, ha valutato positivamente il programma Urban I, ha auspicato un aumento del contributo europeo per le aree urbane - così da poter includere anche le città con una popolazione inferiore ai 100.000 abitanti -, nonché un maggior coinvolgimento delle autorità cittadine nella gestione dei fondi.

Il programma d'intervento è stato, poi, oggetto anche di una relazione della Corte dei conti europea¹⁶ che ha presentato osservazioni di carattere qualitativo e quantitativo, sottolineando in particolare la lentezza di avanzamento della spesa e la non oggettività della selezione dei progetti.

Diverse zone urbane, infatti, sono state prese in considerazione per il programma non sulla base delle esigenze corrispondenti con gli obiettivi di Urban I, ma solo per compensare il fatto che non erano state coinvolte in altri tipi di interventi da parte dei Fondi strutturali.

Un ulteriore problema, poi, è stato ravvisato nella quasi totale mancanza di dati ed indicatori per poter selezionare, in base a criteri oggettivi, le circa 400 città legittimate a presentare un progetto.

¹⁴ COM (94) 61.

¹⁵ CdR 40/94.

¹⁶ Relazione speciale della Corte dei conti europea n. 1/2001.

Il tentativo di impiegare i fondi nelle zone realmente bisognose di interventi, pertanto, è stato reso vano dal fatto che gli indicatori socioeconomici, scelti dalla Commissione per la selezione delle aree, spesso fossero disponibili a livello di città, ma non sempre a livello di zone urbane.

La Corte, ancora, nella sua relazione ha segnalato anche l'insufficienza del tempo concesso per la preparazione dei programmi: soltanto quattro mesi.

La relazione della Corte, inoltre, ha riportato anche i pareri delle autorità urbane responsabili dei programmi da cui è emersa la complessità della gestione dei piani, da imputare soprattutto alla particolare provenienza delle risorse, in quanto queste facevano riferimento a due fondi differenti (Fesr ed Fse), con norme e procedure diverse da seguire.

Ad avviso della Corte, dunque, sarebbe stato più agevole il riferimento ad un unico fondo.

Per questo la Commissione per la seconda edizione del programma Urban ha adottato un approccio monofondo, finanziato quindi per il periodo 2000-2006 solamente dal Fesr.

In risposta alle osservazioni formulate dalla Corte, la Commissione nella comunicazione del 1994, denominata *"Iniziativa concernente le zone urbane"*, ha sottolineato la natura dimostrativa del programma Urban, evidenziando il fatto che il suo intento non fosse quello di risolvere in maniera completa i problemi che affliggevano le zone urbane, quanto piuttosto di porre le basi per un *"clima di fiducia e sicurezza per gli abitanti delle regioni interessate, integrandoli al contempo nella vita economica e sociale normale"*.

Con riguardo alla carenza di dati statistici affidabili, denunciata dalla Corte, invece, la Commissione, riconosciuta l'esistenza di tale limite nel processo di selezione dei progetti, nella successiva iniziativa Urban II ha previsto l'utilizzo di dati provenienti da "Audit urbano". Si tratta di un'iniziativa della DG della Commissione europea per la politica di coesione, basata sulla raccolta di dati statistici in relazione alla qualità della vita in trecento città dell'Unione, posta in essere per sopperire alla assenza di dati relativi alle situazioni sociali, occupazionali ed economiche delle aree urbane.

La Commissione, infine, condividendo anche le perplessità della Corte relative al poco tempo concesso alle autorità degli Stati membri per la preparazione dei programmi, ha operato per il periodo 2000-2006 una estensione del relativo tempo dai quattro mesi previsti per Urban I ai sei mesi per Urban II.

Anche grazie al significativo sostegno fornito dal Parlamento europeo, la Commissione nel 2000 con una comunicazione dal titolo *"Orientamenti relativi all'iniziativa comunitaria concernente la rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi, per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile"*¹⁷, ha varato una nuova iniziativa (Urban II) per rivitalizzare l'economia nelle città e nelle zone adiacenti in crisi, nell'ottica anche di promuovere lo sviluppo urbano sostenibile.

Gli obiettivi perseguiti dal programma Urban II sono stati sostanzialmente la promozione di strategie innovative per la rivitalizzazione socioeconomica sostenibile dei centri urbani di medio-piccole dimensioni e di quartieri soggetti a condizioni di degrado delle grandi città, nonché lo sviluppo di conoscenze e lo scambio di informazioni sul tema della rivitalizzazione e dello sviluppo urbano sostenibile.

¹⁷ COM numero CELEX: 32000Y0519(03).

Le zone incluse all'interno di ognuno dei due obiettivi, inoltre, per poter essere selezionate avrebbero dovuto presentare almeno tre dei seguenti requisiti:

- elevato tasso di disoccupazione di lunga durata;
- carente attività economica;
- notevole povertà ed emarginazione;
- esigenze di riconversione dovute a problemi socioeconomici locali;
- marcata presenza di immigrati, gruppi etnici e profughi;
- basso livello d'istruzione, tassi elevati di abbandono scolastico e mancanza di specializzazione;
- elevata criminalità;
- precario andamento demografico;
- degrado dell'ambiente.

Con l'iniziativa Urban II, dando seguito alle osservazioni formulate dal Comitato delle Regioni in ordine al programma Urban I che, con uno specifico parere¹⁸, aveva auspicato un aumento del contributo europeo per le aree urbane così da poter includere anche le città con una popolazione inferiore ai 100.000 abitanti, la soglia per la partecipazione è stata abbassata a 20.000 abitanti. Inoltre, in via eccezionale si è riconosciuta la possibilità di partecipare anche alle città con più di 10.000 abitanti che presentassero una adeguata giustificazione corrispondente alle finalità del programma.

La Comunità, spinta dalla cogente esigenza di creare una rete europea per lo scambio di informazioni ed esperienze tra le amministrazioni e di favorire il coordinamento degli interventi tra le stesse, ha destinato un importo massimo di 15 milioni di euro per favorire le buone pratiche, portando così lo stanziamento totale, da parte del Fesr, per il programma Urban II a 700 milioni di euro.

A differenza di quanto accaduto con la precedente iniziativa, caratterizzata da notevoli ritardi, invece, i programmi Urban II sono adottati tempestivamente all'inizio della programmazione e comunque entro la fine del 2001.

Venendo ora alla configurazione del programma di iniziativa comunitaria Urban a livello italiano, si rileva che il primo ostacolo affrontato è stato la frastagliata situazione delle zone urbane del nostro Paese.

Se da un lato, infatti, nel centro-nord Italia è risultato possibile individuare singole zone urbane bisognose di interventi, non altrettanto si è potuto fare per il sud, dove piuttosto che individuare singole aree di intervento è stato necessario pensare a interi piani di sviluppo del territorio.

Le città caratterizzate da zone con le difficoltà corrispondenti ai criteri elaborati dalla Commissione per il periodo 1994-1999 sono state invitate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, inizialmente responsabile del programma¹⁹, a presentare dei progetti poi oggetto di valutazione ed approvazione da parte della Commissione.

Dei trentatré progetti elaborati per la prima iniziativa, ne sono stati accettati soltanto sedici²⁰.

¹⁸ CdR 40/94

¹⁹ Il coordinamento del programma Urban è passato poi dalla Presidenza del Consiglio dei ministri al Ministero dei lavori pubblici.

²⁰ All'Italia, dei 600 milioni stanziati a livello europeo, furono destinati 133 milioni di euro, ripartiti per i 16 progetti di Urban I.

Sono state coinvolte alcune zone urbane delle città di Trieste, Venezia, Genova, Roma, Napoli, Salerno, Foggia, Bari, Lecce, Cosenza, Catanzaro, Reggio Calabria, Palermo, Catania, Siracusa e Cagliari²¹.

Nell'iniziativa comunitaria Urban II le risorse europee assegnate all'Italia sono state di 116 milioni di euro, mentre la quota nazionale pubblica è provenuta per il 70% da risorse del fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie²² e per la rimanente parte da finanziamenti provenienti dai comuni.

Tra le città selezionate per il programma vi erano Crotone, Misterbianco, Mola di Bari e Taranto, rientranti nelle regioni interessate dall'obiettivo uno del Quadro Comunitario di Sostegno per le regioni italiane (QSC) per il periodo 2000-2006, che ha delineato la situazione sociale ed economica dello Stato membro, definendo le risorse e le modalità di attuazione degli interventi.

L'obiettivo uno, in particolare, è stato dedicato alle regioni in ritardo di sviluppo caratterizzate da un prodotto interno lordo pro-capite inferiore al 75% della media comunitaria²³.

Le altre città rientranti nel programma Urban II, ossia Milano, Genova, Pescara e Carrara, invece, appartenevano alle altre regioni non rientranti nel suddetto obiettivo del QSC.

Infine vi erano, poi, anche le città di Caserta e Torino i cui progetti furono ammessi proprio perché collocatisi ai primi posti della graduatoria generale dell'iniziativa Urban II, approvata con il decreto del Ministero dei lavori pubblici 11 aprile 2001 n. 14502.

Il programma Urban II ha interessato un bacino di popolazione di 350.000 abitanti e le risorse complessivamente utilizzate per i 10 progetti selezionati sono state di ben di 268 milioni di euro.

Il cofinanziamento nazionale e privato per questa seconda iniziativa è stato di 151 milioni, a fronte di un importo stanziato dalla Comunità europea di 116 milioni di euro. Si è trattato, però, di risorse provenienti soltanto dal Fesr in quanto, come già detto sopra, per l'iniziativa Urban II è stato utilizzato un approccio monofondo.

Si rileva, inoltre, che per Urban II c'è stata una maggiore mobilitazione di risorse da parte del settore pubblico nazionale e da parte dei privati.

Infatti, sebbene il numero di programmi approvati per Urban II sia stato inferiore a Urban I, considerando anche i 116 milioni di euro destinati all'Italia dall'Unione per la seconda iniziativa, contro i 133 milioni di euro messi a disposizione per la prima, gli importi stanziati per ogni singolo progetto sono stati superiori alla precedente programmazione, attestandosi mediamente in circa 27 milioni di euro.

L'iniziativa Urban che ha indubbiamente rappresentato una rilevante novità a livello comunitario, inaugurando una serie di nuove modalità di intervento nelle aree urbane, tuttavia, non è stata riproposta nella successiva programmazione 2007-2013, in quanto si è pensato di estendere i buoni risultati conseguiti non a un

²¹ Il programma Urban I nelle zone soggette agli interventi ha riguardato un bacino di popolazione di 472.834 abitanti.

²² In tale fondo, istituito con la legge 183/1987 "*Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee*", venivano a confluire le risorse europee destinate all'Italia e le risorse nazionali in qualità di cofinanziamento degli interventi dell'Unione europea.

²³ Le regioni annoverate nell'ambito degli interventi dell'obiettivo uno erano: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna, Sicilia.

altro gruppo ristretto di città, ma a tutte quelle interessate a compiere interventi mirati in ambito urbano.

5. La questione urbana nel periodo di programmazione 2007-2013. Riflessioni sull'esperienza italiana.

L'iniziativa Urban ha ispirato indubbiamente anche le successive politiche comunitarie a favore delle aree urbane.

Nella programmazione 2007-2013, infatti, è stata introdotta nel quadro strategico nazionale una priorità espressamente dedicata a queste ultime.

Le azioni in ambito urbano, dunque, hanno assunto in tale ciclo la natura di interventi aventi carattere ordinario.

Gli Stati membri, pertanto, hanno avuto la possibilità di proporre questa tipologia di interventi per tutte le città e non solo, come era avvenuto nelle programmazioni 1994-1999 e 2000-2006, in un gruppo selezionato in base ad appositi criteri.

La questione urbana, pertanto, ha mantenuto la sua centralità anche nel periodo di programmazione 2007-2013.

Per tale ciclo, infatti, la politica di coesione ha avuto a disposizione 347 miliardi di euro, destinati per l'81,5% all'obiettivo "Convergenza" (al fine di accrescere la convergenza degli Stati membri e delle regioni in ritardo di sviluppo e al fine di migliorare le condizioni di crescita e occupazione), per il 16% all'obiettivo "Competitività e occupazione" (che coinvolge anche le regioni non in ritardo di sviluppo, per migliorarne l'attrattività e la competitività) e per il 2,5% all'obiettivo "Cooperazione territoriale" (volto a rafforzare la cooperazione transfrontaliera, la cooperazione interregionale e lo scambio di esperienze al livello territoriale adeguato).

In questo ciclo, poi, la consacrazione della questione urbana come politica trasversale che deve interessare i vari ambiti di intervento, ha trovato conferma nella pubblicazione da parte della Commissione di una guida, intitolata "*The urban dimension in Community policies for the period 2007-2013*", avente lo scopo di aumentare la visibilità delle iniziative comunitarie a favore delle aree urbane.

La prima parte di tale documento, dedicata esclusivamente alla politica di coesione, ha esaminato per ogni fondo gli Obiettivi collegati con le questioni urbane. Con riguardo al Fesr, secondo tale guida, le regioni ammesse agli Obiettivi Convergenza e Competitività e occupazione hanno potuto introdurre progetti integrati di sviluppo urbano, basati su strategie partecipative così da affrontare con completezza i problemi economici, ambientali e sociali che caratterizzano le aree urbane.

In ordine al contributo del Fondo sociale europeo alla dimensione urbana della politica di coesione, sono emerse le seguenti azioni:

- il rafforzamento del ruolo delle città come "centri di crescita", in accordo con gli obiettivi previsti dalla strategia di Lisbona (che si prefiggeva di rendere, entro il 2010, l'economia europea la più competitiva e dinamica economia basata sulla conoscenza a livello mondiale);
- la promozione di misure per l'occupazione e la *governance* a livello urbano, attraverso l'esaltazione del ruolo dei comuni;

- la riduzione delle diseguaglianze tra città e quartieri e tra i gruppi sociali delle aree urbane.

Non vi sono stati, invece, significativi cambiamenti relativamente alle azioni in ambito urbano da parte del Fondo di coesione, disponibile solo per alcuni paesi, che similmente a quanto previsto per il periodo di programmazione 2000-2006 ha continuato ad avere tra le sue priorità la tematica del trasporto urbano sostenibile.

Per il periodo 2007-2013, ancora, la Commissione ha promosso tre nuovi strumenti finanziari (Jessica²⁴, Jeremie²⁵ e Jaspers²⁶), con lo specifico fine di favorire ulteriori investimenti per i progetti inseriti nei piani operativi, in aggiunta alle risorse comunitarie e nazionali.

L'uso degli strumenti finanziari per utilizzare i fondi europei, già conosciuto nel periodo di programmazione 1994-1999 e diffusosi solo in modo marginale nella programmazione 2000-2006, dunque, ha acquisito una determinante importanza proprio con la programmazione 2007-2013.

Il ruolo delle aree urbane in Italia, nel periodo 2007- 2013, è stato consacrato dall'introduzione nel quadro strategico nazionale della cosiddetta "Priorità 8", dedicata in modo esclusivo alla competitività ed all'attrattività delle città e dei sistemi urbani, nonché dalla decisione di nove regioni italiane (Liguria, Umbria, Lazio, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna) di predisporre un asse esclusivamente indirizzato allo sviluppo urbano.

Accanto all'obiettivo generale della priorità 8 all'interno del QSN, ossia la promozione della *"competitività, l'innovazione e l'attrattività delle città e delle reti urbane attraverso la diffusione di servizi avanzati di qualità, il miglioramento della qualità della vita e il collegamento con le reti materiali e immateriali"*, si rileva la rotazione di tre obiettivi specifici:

- migliorare la competitività e la fornitura di servizi di qualità;
- elevare la qualità della vita;
- favorire il collegamento delle città e dei sistemi territoriali.

In questo periodo di programmazione, dunque, l'intervento tramite la politica di coesione nelle aree urbane è stato esteso a tutte le città attraverso la previsione nel QSN della priorità 8.

Si rileva, infine, che sebbene nel ciclo di programmazione 2007-2013 l'integrazione degli interventi fosse solo prevista e non obbligatoria, come nel ciclo 2014-2020, una buona parte dei progetti ha ugualmente previsto integrazioni di tipo verticale e orizzontale.

6. La questione urbana nel periodo di programmazione 2014-2020, con particolare riferimento alla situazione italiana.

²⁴ Tale iniziativa, sviluppata congiuntamente dalla Commissione europea, dalla Banca europea degli investimenti e dalla Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa, è stata concepita appositamente per favorire il finanziamento in progetti inerenti allo sviluppo urbano sostenibile ed ovviare alla mancanza di risorse da destinare allo sviluppo urbano sostenibile e alla riqualificazione di aree urbane soggette a condizioni di degrado.

²⁵ Questa iniziativa è finalizzata a facilitare l'accesso al credito per le start-up, nell'ottica dello sviluppo delle microimprese.

²⁶ Tale iniziativa supporta la preparazione dei progetti di maggiori dimensioni nelle regioni ricadenti sotto l'obiettivo "Convergenza" e, dunque, anche dei progetti che riguardano in maniera specifica le aree urbane.

La Politica di coesione per il periodo 2014-2020 ha promosso strategie integrate per intensificare lo sviluppo urbano sostenibile²⁷, con l'intento di rafforzare la resilienza delle città e di garantire le adeguate sinergie tra gli investimenti effettuati attraverso i Fondi strutturali e d'investimento europei (ESI).

L'integrazione degli interventi in ambito urbano, quindi, rispetto alla precedente programmazione, è divenuta un vero e proprio elemento fondamentale per attuare azioni concrete nelle città e non più soltanto una facoltà di scelta da includere nei programmi operativi.

La Commissione europea per questo ciclo ha perseguito l'intento di operare una semplificazione delle norme e dei procedimenti.

Infatti, si è innanzitutto proceduto ad una forte concentrazione degli obiettivi, nonché alla predisposizione di un insieme unico di disposizioni comuni per i Fondi Sie.

Quanto al raggruppamento degli obiettivi, esplicitato dall'art. 89 del regolamento generale 1303/2013, si rileva che per questo periodo i fondi, al fine rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale europea, hanno avuto lo scopo di investire in favore della crescita e dell'occupazione ed anche di rafforzare la cooperazione territoriale europea, con il sostegno del Fesr.

Anche l'esigenza di semplificazione caratterizzante questo ciclo ha trovato, poi, una risposta nel regolamento 1303/2013, recante disposizioni comuni sul Fesr, Fsc, Fc, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr) e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (Feamp)²⁸.

L'art. 9 del reg. gen. 1303/2013 ha definito, inoltre, undici obiettivi tematici²⁹ al fine di *“contribuire alla realizzazione della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”*.

Il titolo III capo III *“sviluppo territoriale”* del regolamento generale ha fornito, poi, alle politiche europee per le aree urbane un nuovo strumento di attuazione: gli *“Investimenti territoriali integrati”* (Iti), gestiti direttamente dallo Stato membro o dall'autorità di gestione.

²⁷ Il principio dello sviluppo urbano sostenibile ha trovato pieno accoglimento nella programmazione 2014-2020. Inoltre, data la forte interconnessione tra le problematiche economiche, sociali ed ambientali, è emersa la necessità di dare vita ad un approccio integrato per gli interventi nelle aree urbane. Il principio dello sviluppo urbano sostenibile ha orientato soprattutto il Fesr. A tal proposito, infatti, si rileva che l'articolo 7 del regolamento 1301/2013 prevede che il fondo debba supportare, all'interno dei programmi operativi, *“lo sviluppo urbano per mezzo di strategie che prevedono azioni integrate per far fronte alle sfide economiche, ambientali, climatiche, demografiche e sociali che si pongono nelle aree urbane”*.

²⁸ Nel ciclo 2007-2013 vi era il regolamento 1083/2006 che, tuttavia, conteneva disposizioni generali solo sul Fesr, Fse e Fc.

²⁹ 1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; 2. Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), nonché il loro utilizzo e qualità; 3. Migliorare la competitività delle PMI; 4. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio; 5. Promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici e la prevenzione e la gestione dei rischi; 6. Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'efficienza delle risorse; 7. Promuovere il trasporto sostenibile e migliorare le infrastrutture di rete; 8. Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori; 9. Promuovere l'inclusione sociale e lottare contro la povertà e qualsiasi discriminazione; 10. Investire in istruzione, formazione e apprendimento permanente; 11. Migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione.

Attraverso tale strumento, infatti, è stato possibile introdurre una certa flessibilità per rispondere in maniera integrata alle sfide territoriali, programmando interventi che hanno interessato più di un asse prioritario all'interno di uno o più programmi operativi e con risorse provenienti da più di un fondo.

Gli Iti, dunque, hanno consentito di attuare interventi in ambito urbano, senza tenere conto dei confini amministrativi locali, coinvolgendo più realtà urbane appartenenti a comuni diversi con la priorità di assicurare uno sviluppo urbano di carattere sostenibile. Lo sviluppo urbano sostenibile, tuttavia, come previsto dal Regolamento, può essere perseguito, in alternativa agli Iti, anche attraverso un asse prioritario specifico nei programmi operativi.

Conformemente a quanto previsto dall'art. 7, commi 3 e 4 del Regolamento Fesr³⁰ 1301/2013, inoltre, gli Stati membri hanno dovuto prevedere almeno il 5% delle risorse del Fesr per azioni a favore dello sviluppo urbano sostenibile, nell'ambito dell'obiettivo *“Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione”*.

La Politica di coesione per il periodo 2014-2020 si è mossa, inoltre, nella direzione di fornire sostegno a tutte le città interessate a sperimentare azioni innovative nell'ambito dello sviluppo urbano sostenibile, mediante lo stanziamento per questa iniziativa di 330 milioni di euro.

L'art. 12 del regolamento 1304/2013, relativo al Fondo sociale europeo per il periodo 2014-2020, contiene alcune disposizioni finalizzate a consentire al Fse di sostenere *“strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo in aree urbane e rurali”*, attraverso l'utilizzo degli Iti. Il comma 2 dell'art. 12, inoltre, prevede che tale fondo possa anche investire in azioni che riguardano lo sviluppo urbano sostenibile, attraverso piani integrati che si propongono di risolvere i problemi delle zone urbane considerandone i vari aspetti economici, sociali e ambientali.

Dopo la promozione nel periodo 2007-2013 di tre nuovi strumenti finanziari (Jessica, Jeremie e Jaspers), la Commissione anche nella programmazione 2014-2020 ha puntato nuovamente a rafforzare il ruolo degli strumenti finanziari, capaci di incrementare l'utilizzo di risorse pubbliche e private, così da ottenere dagli investimenti effettuati con Fondi strutturali un effetto moltiplicatore, sicuramente utile a tutte quelle autorità locali caratterizzate da una carenza di fondi.

L'art. 38 del reg. gen. 1303/2013, che costituisce il fondamento giuridico per il loro utilizzo, prevede che le autorità di gestione possono contribuire economicamente agli strumenti finanziari istituiti dall'Unione europea e gestiti in maniera diretta o indiretta dalla Commissione, oppure istituiti dal Paese membro e gestiti dall'autorità di gestione.

L'esigenza di semplificazione che ha caratterizzato il periodo 2014-2020 si è riverberata, poi, anche sugli strumenti finanziari mediante la flessibilizzazione e lo snellimento delle procedure, nonché l'ampliamento dei settori di intervento, rispetto a quelli individuati per il periodo 2007-2013 dalle precedenti iniziative Jessica, Jeremie e Jaspers³¹.

Nel periodo 2014-2020 si è, poi, concluso anche il lungo percorso, caratterizzato dal coinvolgimento di diversi soggetti istituzionali³², che ha portato alla nascita

³⁰ Il Fesr è il principale fondo con il quale vengono finanziati la maggior parte degli interventi nelle aree urbane, selezionate sulla base di principi definiti dagli Stati membri, in fase di negoziato con la Commissione, nell'accordo di partenariato.

³¹ Per il periodo 2014-2020 viene prevista l'estensione dei nuovi strumenti finanziari a tutti gli obiettivi tematici del ciclo.

³² La Commissione, il Parlamento europeo, gli Stati membri, il CdR, il Cese e la Bei, le autorità urbane e altri stakeholders di rilievo.

nel 2016, con il cosiddetto Patto di Amsterdam, dell'agenda urbana per l'Unione europea, concepita per superare la frammentarietà e settorialità delle iniziative poste in essere fino ad allora dall'Unione, predisponendo un quadro di azione dove poter collocare tutte le iniziative che riguardano le aree urbane.

Tutto ciò non ha portato al trasferimento di nuovi poteri all'Unione per agire in ambito urbano, né alla creazione di nuovi appositi fondi per le aree urbane.

Si è proceduto, piuttosto, ad una riorganizzazione di fondi, competenze e regolamenti.

La Direzione generale “*Urban matters*” della Commissione europea, investita del compito di monitorare i progressi che conseguono agli interventi previsti in Agenda, ha coordinato la *governance* a livello europeo della agenda urbana, assicurando il coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali implicati, sia a livello europeo che a livello nazionale.

Gli interventi, inoltre, sono stati concentrati su un numero limitato di priorità, diventando al loro termine oggetto di valutazione, così da poter verificare l'impatto effettivamente prodotto dalle azioni compiute³³.

Tra le altre iniziative per le aree urbane intraprese nel ciclo di programmazione 2014-2020 sono da segnalare, poi, anche quattro programmi espressamente dedicati alle città europee: le azioni innovative urbane, Urbact III, Urban development network e il Partenariato europeo per l'innovazione per città e comunità intelligenti.

La previsione delle prime³⁴ da parte dell'art. 8 del regolamento Fesr 1301/2013 ha dato risposta ad una precisa esigenza: vincere la riluttanza delle autorità locali nell'impiegare risorse economiche e umane per sperimentare idee e azioni senza una prova certa di successo. Proprio per questo motivo, infatti, nonostante sia riconosciuta la possibilità di impiegare ingenti fondi per azioni nelle aree urbane, molte di queste non sono state messe in atto.

Alle autorità urbane, dunque, attraverso le “*urban innovative actions*”, è stata riconosciuta la possibilità di compiere degli esperimenti innovativi e creativi mediante risorse appositamente destinate e, dunque, di ottenere un finanziamento europeo pari all'80% delle risorse necessarie per attuare il progetto selezionato.

È stata riconosciuta la legittimità ad accedere a tale risorse alle autorità locali di città con più di 50.000 abitanti³⁵ che, al termine dell'intervento, sono poi chiamate a fornire un'analisi dettagliata degli aspetti di carattere positivo e negativo emersi durante la realizzazione del progetto.

In tal modo si ha un consolidamento delle conoscenze acquisite che vengono poi rese disponibili per le altre autorità urbane europee, interessate a sperimentare iniziative simili.

³³ Il patto di Amsterdam identifica dodici priorità: inclusione dei migranti e dei rifugiati, povertà urbana, alloggio, qualità dell'aria, economia circolare, posti di lavoro e competenze professionali nell'economia locale, adattamento ai cambiamenti climatici (comprese soluzioni per le infrastrutture verdi), transizione energetica, uso sostenibile del territorio e soluzioni fondate sulla natura, mobilità urbana, transizione digitale, transizione energetica, uso sostenibile del territorio e soluzioni fondate sulla natura, mobilità urbana e transizione digitale, appalti pubblici innovativi e responsabili.

³⁴ Ad esse è destinato per il periodo 2014-2020 un importo di 372 milioni di euro.

³⁵ I fondi relativi alle UIA, in verità, possono essere utilizzati anche dalle autorità locali di città con più di 50.000 abitanti

Nel periodo di programmazione 2014-2020, inoltre, ha visto la luce anche la terza “edizione” del programma Urbact ³⁶, denominata “Urbact III”, con un budget totale di 96 milioni di euro, finanziata per il 77,1% dal Fesr, per il 5,7% dai Paesi membri e per il 17,2% dalle autorità locali.

Il terzo programma espressamente dedicato alle città europee per la programmazione 2014-2020, ancora, è stato lo *Urban development network* (UDN) che ha coinvolto più di 500 città in tutta Europa per la implementazione di azioni integrate, basate su strategie per lo sviluppo urbano sostenibile.

La sua *mission* è stata quella di revisionare le modalità di sfruttamento dei fondi europei nelle aree urbane, supportando anche lo scambio di informazioni tra le città impegnate in progetti di sviluppo urbano sostenibile ed azioni innovative urbane (art 7 e 8 del regolamento Fesr 1301/2013).

L’ultima programma è stato, infine, la “*European innovation partnership on smart cities and communities*” (EIP-SCC), mosso dalla *mission* di condurre le città a un migliore uso delle tecnologie esistenti, così da poter offrire servizi più efficienti ai cittadini e alle imprese.

Si è tentato, dunque, di risolvere i problemi delle città attraverso l’applicazione delle innovazioni tecnologiche ai temi dell’energia, dei rifiuti, dell’amministrazione pubblica e della mobilità urbana.

Andando ora ad analizzare in modo più specifico la situazione italiana, invece, si rileva che nell’accordo di partenariato tra la Commissione e l’Italia sono stati individuati due meccanismi di sviluppo territoriale: l’agenda urbana nazionale e la strategia nazionale aree interne³⁷.

In ordine al primo meccanismo, si rileva innanzitutto che la Commissione europea, nel quadro generale dell’agenda urbana comunitaria, ha invitato gli Stati membri a creare un’agenda urbana nazionale per raggiungere gli obiettivi prefissati in ambito urbano.

I risultati attesi che l’Italia è stata chiamata a conseguire, secondo quanto previsto dall’accordo di partenariato 2014-2020³⁸, sono:

- il rafforzamento del ruolo delle istituzioni di governo urbano;
- la corretta declinazione territoriale degli strumenti progettuali per arrivare a risultati condivisi;
- attuare in maniera concreta le innovazioni tematiche previste dai regolamenti per i Fondi strutturali;
- una sintesi efficace ed effettiva tra gli investimenti aggiuntivi e le politiche ordinarie;
- esperienze concrete per favorire il percorso di avvio delle città metropolitane;
- coinvolgimento dei cittadini e dei diversi livelli di governo competenti nella definizione e implementazione degli investimenti;
- la limitazione dell’occupazione di suolo, l’espansione urbana incontrollata e l’impermeabilizzazione dei terreni.

La strategia dell’agenda è articolata in tre “driver di sviluppo” definiti a livello nazionale, più un quarto driver definito da ciascuna regione per rispondere efficacemente ai bisogni del territorio.

³⁶ Fu promosso per la prima volta nel 2003.

³⁷ Tale strategia racchiude una serie di interventi mirati nelle aree interne italiane allo scopo di rilanciarne lo sviluppo.

³⁸ Sezione 3.1.3 dell’accordo di partenariato 2014-2020.

Le quattro priorità di intervento³⁹, che possono essere integrate tra loro, sono state definite tenendo in considerazione gli obiettivi tematici della programmazione 2014-2020⁴⁰. Esse, inoltre, sono state d'ispirazione nella composizione dei PO regionali per quanto riguarda la loro componente urbana.

I soggetti istituzionali responsabili dell'implementazione delle priorità in ambito urbano per il ciclo 2014-2020, conformemente a quanto previsto dall'accordo di partenariato, sono stati le quattordici città metropolitane individuate dalle leggi nazionali e regionali⁴¹, nonché le città medie ed i poli urbani regionali, corrispondenti alle città di importanza regionale che erogano servizi di rango elevato⁴².

7. L'istituzione dell'ente metropolitano ad opera della legge Delrio: una scelta funzionale anche alle esigenze della Politica di coesione.

L'attenzione per le città metropolitane generatasi nella programmazione 2014-2020 trova indubbiamente una spiegazione anche nell'entrata in vigore della Legge 56/2014 con cui il legislatore italiano, dopo diversi infruttuosi tentativi, è riuscito a realizzare, sebbene in modo non compiuto, il suo intento di dare vita ad un ente metropolitano che fosse in grado di racchiudere in un polo centrale di grandi dimensioni le competenze e le funzioni necessarie a gestire più agglomerati urbani interdipendenti⁴³.

L'istituzione di un ente metropolitano, a ben guardare, si è rivelata funzionale anche alle esigenze della Politica di coesione che, indubbiamente, ha trovato in tali enti degli interlocutori privilegiati.

Basti pensare, a tal proposito, alla centralità assunta dal PON Metro nel ciclo di programmazione 2014 – 2020.

³⁹ Le priorità di intervento sono: - ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città (le priorità all'interno di questo primo driver riguardano le azioni nel campo della mobilità e logistica sostenibile e le azioni inerenti al risparmio energetico e all'utilizzo di fonti rinnovabili); - pratiche e progettazione per l'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati (gli ambiti di intervento previsti in questo driver e considerati prioritari sono il sostegno alle politiche sociali ed il contrasto alla povertà); - rafforzamento della capacità delle città di potenziare segmenti locali pregiati di filiere produttive globali (la priorità prevista è il potenziamento dei servizi avanzati per le imprese industriali, agricole, ittiche e per i cittadini).

⁴⁰ In particolare, i primi tre driver vengono ricondotti agli obiettivi 2, 3, 4, 9, mentre il driver definito da ciascuna regione deve essere ricondotto agli obiettivi tematici 5 e 6, riguardanti rispettivamente l'adattamento ai cambiamenti climatici e la tutela dell'ambiente.

⁴¹ La strategia urbana viene realizzata attraverso i PO regionali e i PO nazionali. In particolare si rileva che per il periodo 2014-2020 sono stati creati dodici programmi operativi nazionali: PON Fesr, Fse "Città metropolitane"; PON Fesr, Fse "Governance e Capacità Istituzionale"; PON Fesr "Cultura e sviluppo"; PON Fesr, Fse "per la Scuola: competenze e ambienti per l'apprendimento"; PON Fse "Sistemi di politiche attive per l'occupazione"; PON Fse "Inclusione"; PON Fse "Iniziativa Occupazione Giovani"; PON Fesr "Imprese e competitività"; PON Fesr "Iniziativa PMI"; PON Fesr "Infrastrutture e reti"; PON Fesr, Fse "Legalità".

⁴² Si pensi, ad esempio, ai capoluoghi di regione che non sono stati identificati come città metropolitana.

⁴³ Le città metropolitane italiane istituite fino ad ora sono quattordici: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli, Reggio Calabria, Palermo, Messina, Catania, Cagliari, più Roma Capitale con disciplina speciale.

La creazione di un PON dedicato alle città è stata vista, infatti, come l'avvio di un processo per ripensare la *governance* delle politiche di coesione.

Il PON Metro fa parte della strategia delineata all'interno dell'accordo di partenariato per le aree urbane.

Tale strategia, infatti, si intraprende sia attraverso i PO regionali che mediante il programma operativo nazionale "Città metropolitane".

Con questo programma la cui gestione è affidata all'Autorità di certificazione, all'Autorità di audit e agli organismi intermedi (ovvero le autorità urbane delle quattordici città metropolitane italiane), quindi, ha trovato piena attuazione il principio di sussidiarietà e di *multilevel governance* degli interventi.

Si è delineato, dunque, un modello in cui le autorità locali, in questo caso le città metropolitane, non sono solo mere destinatarie degli interventi, ma si pongono come autorità in grado di programmare le azioni ritenute più opportune per migliorare la qualità della vita dei cittadini.

Infatti, nel caso del PON Metro⁴⁴, il sindaco del Comune capoluogo è facente funzioni di autorità urbana e organismo intermedio.

Il PON Metro è composto dai seguenti assi prioritari⁴⁵:

- 1) Agenda digitale metropolitana;
- 2) Sostenibilità dei servizi pubblici e della mobilità urbana;
- 3) Servizi per l'inclusione sociale;
- 4) Infrastrutture per l'inclusione sociale;
- 5) Assistenza tecnica.

Nel corso del ciclo di programmazione 2014-2020 è stato approvato con la delibera CIPE 46/2016 il Programma operativo complementare (POC) "Città Metropolitane", avente una dotazione di 206 milioni di euro, finalizzato ad attuare interventi complementari ed in coordinamento con il PON Metro, così da rafforzare le azioni nelle città metropolitane in quelle regioni individuate come meno sviluppate.

Il programma, che riguarda sei delle quattordici città incluse nel PON Metro⁴⁶, ha prevede l'intervento nell'ambito degli obiettivi tematici comunitari 2, 3, 4, 9 e 11 e presenta tre assi tematici.

Nel primo asse, Azioni complementari alla strategia del PON metro, si ha il finanziamento di interventi in sinergia con le azioni già previste nel PON Metro. L'utilizzo delle risorse può essere finalizzato ad ampliare la portata territoriale dell'intervento, estendendolo a realtà locali vicine alla città metropolitana, oppure a contrastare il degrado urbano nei luoghi non sottoposti alla copertura del programma principale.

Nel secondo asse, Progetti pilota, invece, si persegue l'intento di implementare nelle realtà urbane soluzioni appartenenti al concetto di "smart city", anche tramite progetti pilota di carattere innovativo.

⁴⁴ La dotazione finanziaria per il PON è di 858.941.334 €: 588 milioni provengono dalle risorse dei Fondi strutturali. Il sostegno da parte del Fesr è di 445.723.942€, mentre quello del Fse è di 142.376.058€.

⁴⁵ In totale sono stati programmati 489170 progetti ripartiti sugli assi prioritari come segue: - Asse 1: 103 progetti; - Asse 2: 138 progetti; - Asse 3: 131 progetti; - Asse 4: 74 progetti; - Asse 5: 43 progetti.

⁴⁶ Napoli, Bari, Reggio Calabria, Catania, Messina e Palermo.

Con il terzo asse, Assistenza Tecnica, infine, si pongono in essere tutte le misure necessarie a supportare le autorità urbane nella realizzazione e valutazione finale degli interventi.

8. La questione urbana nell'ambito dei lavori preparatori dell'Italia per l'accordo di partenariato 2021-2027.

In Italia i lavori preparatori per la programmazione della politica di coesione per il periodo 2021-2027 hanno coinvolto⁴⁷ tutti i soggetti del partenariato istituzionale ed economico-sociale del Paese che sono stati chiamati a confrontarsi sui 5 obiettivi strategici della nuova programmazione⁴⁸. Il confronto partenariale si è articolato in cinque Tavoli tematici⁴⁹, uno per ciascuno degli Obiettivi di policy oggetto della proposta di Regolamento (UE) recante le disposizioni comuni sui fondi, dove ogni soggetto è stato invitato a proporre osservazioni allo scopo di contribuire alla redazione di cinque documenti di sintesi finale.

La dimensione urbana della prossima politica di coesione ha trovato spazio in modo particolare nell'ambito del tavolo cinque, dove sono confluiti i contributi forniti dai partner istituzionali ed economico sociali relativi all'obiettivo strategico dedicato anche alle aree urbane⁵⁰.

In tutti i contributi pervenuti è possibile rintracciare come filo conduttore l'intento di conseguire uno sviluppo urbano di carattere sostenibile per ridare nuova vita ai quartieri più degradati delle città italiane, per contribuire all'obiettivo strategico comunitario 5, nonché per raggiungere gli obiettivi ambientali ed energetici fissati con l'Agenda 2030 dell'Onu.

Un importante contributo è stato fornito dall'ACT (Agenzia per la coesione territoriale) con riguardo al programma specificamente dedicato alle città metropolitane⁵¹.

Già il PON Metro 2014-2020 aveva portato una prima significativa delega di responsabilità da parte dell'AdG nei confronti delle autorità cittadine, per quanto riguarda la gestione dei programmi della politica di coesione.

Il giudizio positivo su tale programma ha fatto sì che fosse riproposto anche per il periodo 2021-2027, confermando il relativo modello di governance multilivello.

Anche l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (Anci) ha espresso apprezzamento per il PON Metro, in quanto tale programma ha mostrato un

⁴⁷ Conformemente a quanto previsto dal Regolamento delegato (UE) n. 240/2014 sul Codice europeo di condotta sul partenariato

⁴⁸ Nel **periodo 2021-2027** gli investimenti dell'UE saranno orientati a raggiungere **5 obiettivi principali**: 1) **un'Europa più intelligente**, mediante la promozione di una trasformazione economica innovativa e intelligente; 2) **un'Europa più verde**, mediante la transizione verso un'energia pulita, l'adattamento ai cambiamenti climatici e la gestione dei rischi; 3) **un'Europa più connessa**, attraverso il rafforzamento della mobilità e della connettività regionale alle TIC; 4) **un'Europa più sociale**, attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali; 5) **un'Europa più vicina** ai cittadini, attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali.

⁴⁹ Tavolo 1: un'Europa più intelligente; Tavolo 2: un'Europa più verde; Tavolo 3: un'Europa più connessa; Tavolo 4: un'Europa più sociale; Tavolo 5: un'Europa più vicina ai cittadini.

⁵⁰ Obiettivo strategico 5: Un'Europa più vicina ai cittadini: sviluppo sostenibile e integrato delle aree urbane, rurali e costiere mediante iniziative locali. COM (2018) 375.

⁵¹ "Verso il PON Metro 2021-2027: Proposte programmatiche e operative per il nuovo periodo di programmazione".

sistema di governance capace di assicurare elevate performance di spesa, rispetto agli assi e Iti urbani nei PO regionali.

Pertanto, nel nuovo ciclo le città metropolitane, avendo dimostrato maggiori capacità gestionali e di realizzazione degli interventi rispetto a diverse regioni italiane, sono state nuovamente chiamate ad avere un ruolo centrale nella gestione dei programmi, in base al principio di *multilevel governance*⁵².

I soggetti partecipanti a questo tavolo hanno, inoltre, evidenziato la necessità di assicurare la semplificazione delle procedure, congiuntamente alla continuità degli interventi in ambito urbano, principalmente attraverso l'utilizzo del modello di *governance* della programmazione 2014-2020.

È emersa inoltre, anche, l'esigenza di adottare un approccio plurifondo per sostenere azioni integrate in ambito urbano che riguardino diversi ambiti di intervento come quelli economico, sociale, edilizio, turistico e culturale, assicurando allo stesso tempo un maggior coordinamento con tutti i piani e programmi riguardanti la sfera urbana, ovvero con i PON Nazionali, in particolare il PON Metro, i programmi operativi regionali e gli altri tipi di piani per il turismo e la cultura.

La relazione finale adottata a conclusione dei tavoli, inoltre, pur riconoscendo il notevole miglioramento nella programmazione 2014-2020 della capacità istituzionale di molte amministrazioni, ossia della capacità di gestire, valorizzare e utilizzare in modo corretto le risorse europee, ha segnalato la permanenza di grosse carenze nei comuni di piccole dimensioni e nelle aree interne del Paese che suggeriscono, dunque, il rafforzamento dell'assistenza tecnica fornita.

In ordine a queste ultime, poi, è emersa l'intenzione di continuare il percorso di rilancio iniziato con la programmazione 2014-2020 nell'ambito della Snai (Strategia nazionale aree interne), procedendo ad una riconferma degli impegni assunti nelle settantadue aree interne individuate dalla strategia.

Dalla relazione, infine, è emersa anche la necessità di rafforzare lo schema di *governance* del PON Metro e di assicurare un maggior coordinamento tra tutti i piani operativi e gli altri interventi decisi dallo Stato per le città.

⁵² Pertanto si ha un consolidamento del loro ruolo come organismi intermedi.

Bibliografia

Riferimenti normativi.

Comitato delle regioni, *Parere in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni “La programmazione dei fondi strutturali 2000-2006: prima valutazione dell’iniziativa URBAN”»*, Numero CELEX: 52002AR0322.

Comitato delle regioni, *Parere in merito alla proposta di comunicazione della Commissione agli Stati membri su Aree Urbane (Urban) in relazione ad azioni di iniziativa comunitaria nel quadro dei Fondi strutturali*, Numero CELEX: 51994AR0040.

Comitato economico e sociale, *Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni — La programmazione dei fondi strutturali 2000-2006: una prima valutazione dell’iniziativa Urban»*, Numero CELEX: 52003AE0408.

Commissione europea, *Iniziativa comunitaria concernente le zone urbane (URBAN)*, COM (1994) 61.

Commissione europea, *La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo*, COM (1997) 197.

Commissione europea, *La programmazione dei Fondi Strutturali 2000-2006: prima valutazione dell’iniziativa Urban*, COM (2002) 308.

Commissione europea, *Orientamenti relativi all’iniziativa comunitaria concernente la rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi, per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile – URBAN II*, Numero CELEX: 32000Y0519(03).

Commissione europea, *Sustainable urban development in the European union: A framework for action*, COM (1998) 605.

Commissione europea, *Towards an urban agenda in the European union*, COM (1997) 197.

Decreto del Ministero dei lavori pubblici 11/04/2001 n. 14502, *Approvazione della graduatoria relativamente ai programmi di iniziativa comunitaria concernenti la rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi, per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile*, in G.U. 17/07/2001 n. 164.

Decreto del Ministero dei lavori pubblici 19/07/2000 n. 955100, *Programmi di iniziativa comunitaria concernenti la rivitalizzazione economica e sociale delle*

città e delle zone adiacenti in crisi, per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile – URBAN II, in G.U. 13/09/2000, n. 214.

Decreto ministeriale 27/05/2002 n. 24463, *Programmi concernenti la rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi, per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile. URBAN - ITALIA*, in G.U. 11/09/2002 n. 213.

Commissione europea, *Conclusioni della quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: Il futuro della politica di coesione*, COM (2010) 642.

Commissione europea, *Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM (2010) 2020.

Commissione europea, *La politica di coesione e le città: Il contributo delle città e degli agglomerati urbani alla crescita e all'occupazione all'interno delle regioni*, COM (2006) 385.

Commissione europea, *Verso una strategia tematica sull'ambiente urbano*, COM (2004) 60.

Consiglio dell'Unione europea, *Sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione*, CE (2006) 702;

Decreto ministeriale 22/04/2009 n. 15, *Cofinanziamento nazionale a carico del fondo di rotazione del programma operativo «Urbact II» dell'obiettivo cooperazione territoriale europea 2007/2013, annualità 2007, 2008 e 2009*, in G.U. 17/07/2009 n. 164.

Decreto ministeriale del 16/12/2010 n. 41, *Cofinanziamento nazionale a carico del fondo di rotazione del programma operativo «Urbact II» dell'obiettivo cooperazione territoriale europea 2007/2013, annualità 2010*, in G.U. 25/01/2011 n. 19.

Decreto ministeriale del 20/05/2011 n. 23, *Cofinanziamento nazionale a carico del fondo di rotazione del programma operativo «Urbact II» dell'obiettivo cooperazione territoriale europea 2007/2013, annualità 2011*, in G.U. 22/08/2011 n. 194.

Commissione europea, *Il futuro sostenibile dell'Europa: Prossime tappe: L'azione europea a favore della sostenibilità*, COM (2016) 739.

Commissione europea, *La dimensione urbana delle politiche dell'Ue - elementi fondanti di una agenda urbana UE*, COM (2014) 490.

Commissione europea, *Relazione della Commissione al Consiglio sull'agenda urbana per l'UE*, COM (2017) 657.

Commissione europea, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sugli strumenti finanziari sostenuti dal bilancio generale*, COM (2016) 675.

L. 07/08/2012 n. 134, *Misure urgenti per la crescita del Paese*, in G.U. 11/08/2012, n. 187.

Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea, *Regolamento relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "investimenti a favore della crescita e dell'occupazione"*, Numero CELEX: 32013R1301.

Commissione europea, *Proposta di regolamento del parlamento europeo e del consiglio relativo al fondo europeo di sviluppo regionale e al fondo di coesione*, COM (2018) 372.

Commissione europea, *Un bilancio moderno al servizio di un'unione che protegge, che dà forza, che difende - quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, COM (2018) 321.

Altre opere.

AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE, *Verso il PON Metro 2021-2027: Proposte programmatiche e operative per il nuovo periodo di programmazione*, 2019.

DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI COESIONE, *Confronto partenariale per la programmazione 2021-2027: Termini di riferimento per la discussione nei Tavoli tematici*, 2019.

DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI COESIONE, *La programmazione della politica di coesione 2021-2027: Documento preparatorio per il confronto partenariale*, 2019.

DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI COESIONE, *Programmazione della politica di coesione 2021-2027: Principali esiti dei Tavoli di confronto partenariale*, ottobre 2019.

DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI COESIONE, *Programmazione della politica di coesione 2021-2027: Stato di avanzamento del negoziato finanziario e regolamentare sulla politica di coesione 2021-2027*, ottobre 2019.

DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI COESIONE, *Programmazione della politica di coesione 2021-2027: Tavolo 5 – Un'Europa più vicina ai cittadini, contributi scritti pervenuti: temi & attori. IV riunione di confronto partenariale*, settembre 2019

DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI COESIONE, *Programmazione della politica di coesione 2021-2027: Tavolo 5 – Un'Europa più vicina ai cittadini*,

sintesi degli Esiti del Confronto Partenariale. Prima restituzione per la discussione, ottobre 2019

DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI COESIONE, *Programmazione della politica di coesione 2021-2027: Tavolo 5 – Un'Europa più vicina ai cittadini, seconda riunione di confronto partenariale, giugno 2019*

Sitografia.

AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE, *Accordo di partenariato*, <http://www.ponmetro.it/home/programma/come-nasce/accordo-di-partenariato>.

AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE, *Agenda urbana*, <http://www.ponmetro.it/home/programma/come-nasce/agenda-urbana>.

AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE, *PON Governance e capacità istituzionale 2014-2020*, <http://www.pongovernance1420.gov.it/it/>.

BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI, *JESSICA: Un nuovo strumento per promuovere crescita e investimenti sostenibili nelle aree urbane con i finanziamenti dell'UE*, https://www.eib.org/attachments/thematic/jessica_2008_it.pdf

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, *Politica di coesione, regionale e urbana*, <https://www.eesc.europa.eu/it/policies/policy-areas/cohesionregional-and-urban-policy>

COMMISSIONE EUROPEA, *A harmonised definition of cities and rural areas: the new degree of urbanization*, EC, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2014_01_new_urban

COMMISSIONE EUROPEA, *Urban Community Initiative 1994-1999*, https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/urban2/urban/initiative/src/frame2.htm

COMMISSIONE EUROPEA, *Urban II: Città & programmi*, https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/urban2/towns_prog_it.htm.

EQUITER, *Programma Jessica*, <http://www.equitterspa.com/advisory/programma-jessica>.

EUROSTAT, *Degree of urbanization*, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/degreeof-urbanisation/background>.

OPEN COESIONE, *Programmazione 2021-2027 – Il confronto partenariale in corso*, https://opencoesione.gov.it/it/lavori_preparatori_2021_2027.

UNIONE EUROPEA, *What is Urban Innovative Actions?*, <https://www.uiainitiative.eu/en/about-us/what-urban-innovative-actions>.