



# Le difficoltà degli interventi per lo Sviluppo Urbano Sostenibile nei Programmi 2014-2020

F. Di Piazza, T. Livi, M. Magrassi  
NUVAP

# La politica di coesione 2014 – 2020 per lo Sviluppo Urbano Sostenibile (SUS)

NUVAP

Riferimenti  
regolamentari  
e  
programmatici

- le Autorità Urbane (i Comuni) titolari secondo prerogative ed livelli di delega dell'art.7 del Regolamento FESR dedicato al *Sustainable Urban Development*
- Perimetro di analisi è dato da quanto programmato nei PO (modifica all'Accordo di Partenariato approvato con decisione del 8.2.2018)\*:

Allocazione indicativa per l'Agenda urbana (Euro)*		
Fondo	UE (in Milioni di euro)	UE + cofinanziamento (in Milioni di euro)
FESR	1.412,61	2.027,03
FSE	237,45	355,24
Totale	1.650,06	2.382,28

\* la quantificazione non prevede i 94M sulle città metropolitane (ex Province) della riprogrammazione 2018 PON Legalità, né le riprogrammazioni del co-finanziamento nazionale in RMS di fine 2018

# Risorse programmate per interventi dedicati al SUS circa €2,4 miliardi distribuiti su 90 città

NUVAP

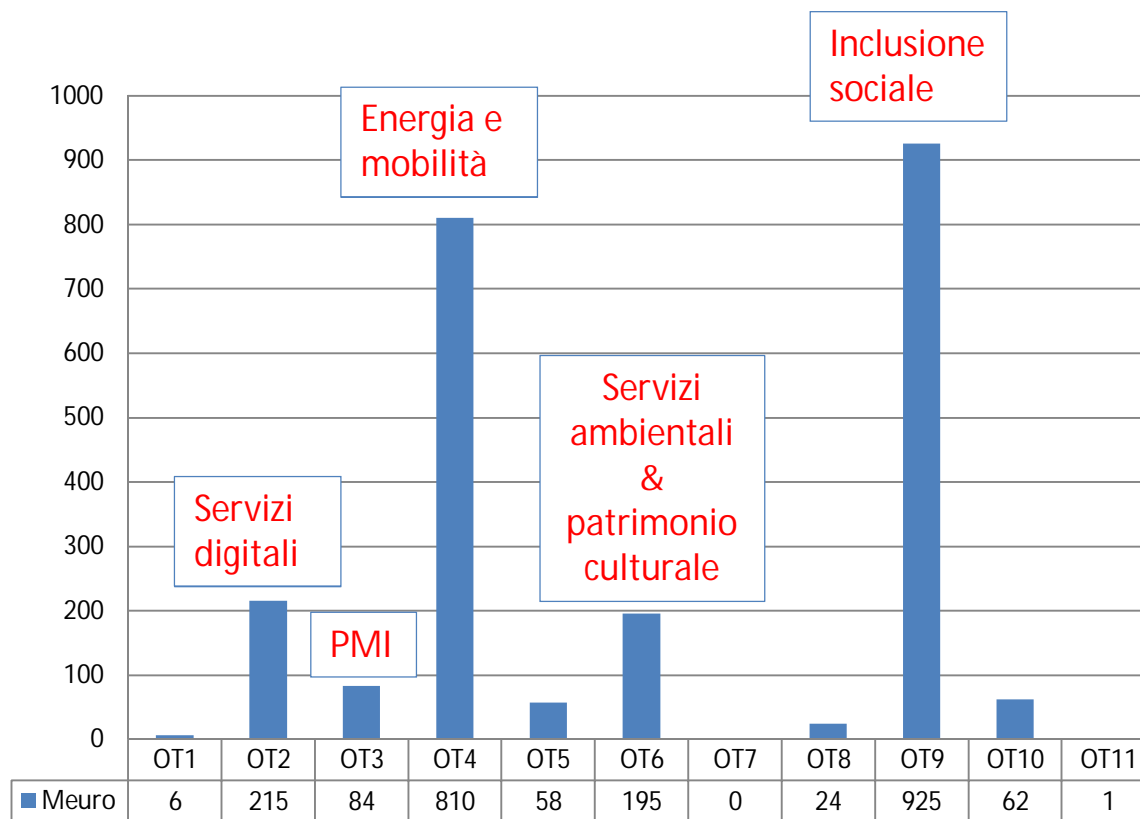
Dotazione  
finanziaria

- Risorse finanziarie, comprensive di cofinanziamento, €2,38 miliardi circa:
  - circa 90 città coinvolte
  - risorse finanziarie articolate in €2,03 miliardi FESR, €355 milioni FSE
- Maggiori dotazioni previste in
  - PON plurifondo Città Metropolitane (€890M – ACT, 14 comuni capoluogo delle città metro)
  - Agende urbane dei POR FESR Sicilia (€420M) e Campania (€286M, Napoli esclusa dalla quantificazione: GP Unesco e GP Mostra Oltremare in Asse 6 *Tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale*)
- Nella riprogrammazione 2018, anche il PON Legalità ha previsto azioni dedicate (€94M) per le Città Metropolitane
- Ciò non esaurisce investimenti dei PO nelle città, ma ne rappresenta la quota dedicata e più visibile

# Risorse programmate per interventi dedicati al SUS per Obiettivo Tematico

NUVAP

POR e PON  
Metro: le  
scelte di  
investimento  
per le città



Assegnazioni FESR FSE per OT - Valori in Milioni di Euro sul totale SUS  
(Risorse UE+NAZ)

# Risorse programmate per interventi dedicati al SUS per Obiettivo Tematico

NUVAP

Le Agende  
Urbane  
regionali

- OT2 Agenda digitale: le Regioni in linea generale hanno attribuito al tema risorse limitate (tra il 10% e il 20% della dotazione SUS, con l'unico picco dell'Emilia Romagna)
- OT4 Mobilità ed energia: quasi sempre una posta rilevante, se non la principale. In termini assoluti, gli stanziamenti si equivalgono tra energia e mobilità sostenibile
- OT 9 inclusione sociale: un peso rilevante nel complesso (con il picco della Lombardia)
- OT6 patrimonio culturale e naturale: le strategie di intervento fanno ampio riferimento alla valorizzazione degli asset ambientali e culturali presenti nelle città
- Tra gli altri OT: si segnala il peso elevato assegnato dalla Regione Liguria all'adattamento climatico (OT5).

# Le politiche di coesione 14-20 rafforzano l'enfasi sullo sviluppo urbano sostenibile, riconoscendo il ruolo

NUVAP

## strategico delle città

I motivi per avviare l'analisi sullo stato di avanzamento

- Visibilità politica ed istituzionale degli investimenti nelle città (Agenda Urbana Europea)
- Rilievo e voce nazionale delle 14 città metropolitane
  - riforma Delrio (L.56/2014), PON Metro, Commissione ANCI Città Metropolitane, studi e iniziative - Fondazione ANCI/IFEL o Centro nazionale di studi per le politiche urbane (Urban@it)
- Esigenze di presidio e coordinamento con altre politiche nazionali:
  - Bando Periferie (per complessivi € 1,82 miliardi) e Patti per lo sviluppo delle città metropolitane (€2,275 miliardi), Contratti Istituzionali di Sviluppo urbano (Taranto e Matera, poi dal 2018 Cosenza, Palermo e Napoli), e i POC nelle RMS.
- Lezioni e indicazioni per il post2020 - Policy Objective 5 per lo sviluppo territoriale - per evitare di riproporre modalità, strumenti e procedure concause degli attuali ritardi.

# Regioni con scelte programmatiche differenti: Asse Urbano vs. Investimenti Territoriali Integrati (ITI), ma

NUVAP

## temi e problemi sono comuni...

Chi e come  
ha  
programmat  
o il SUS?

17 POR  
+ PON  
Metro

Il livello di programmazione Regionale evidenzia due orientamenti differenziati per le scelte attuative del SUS:

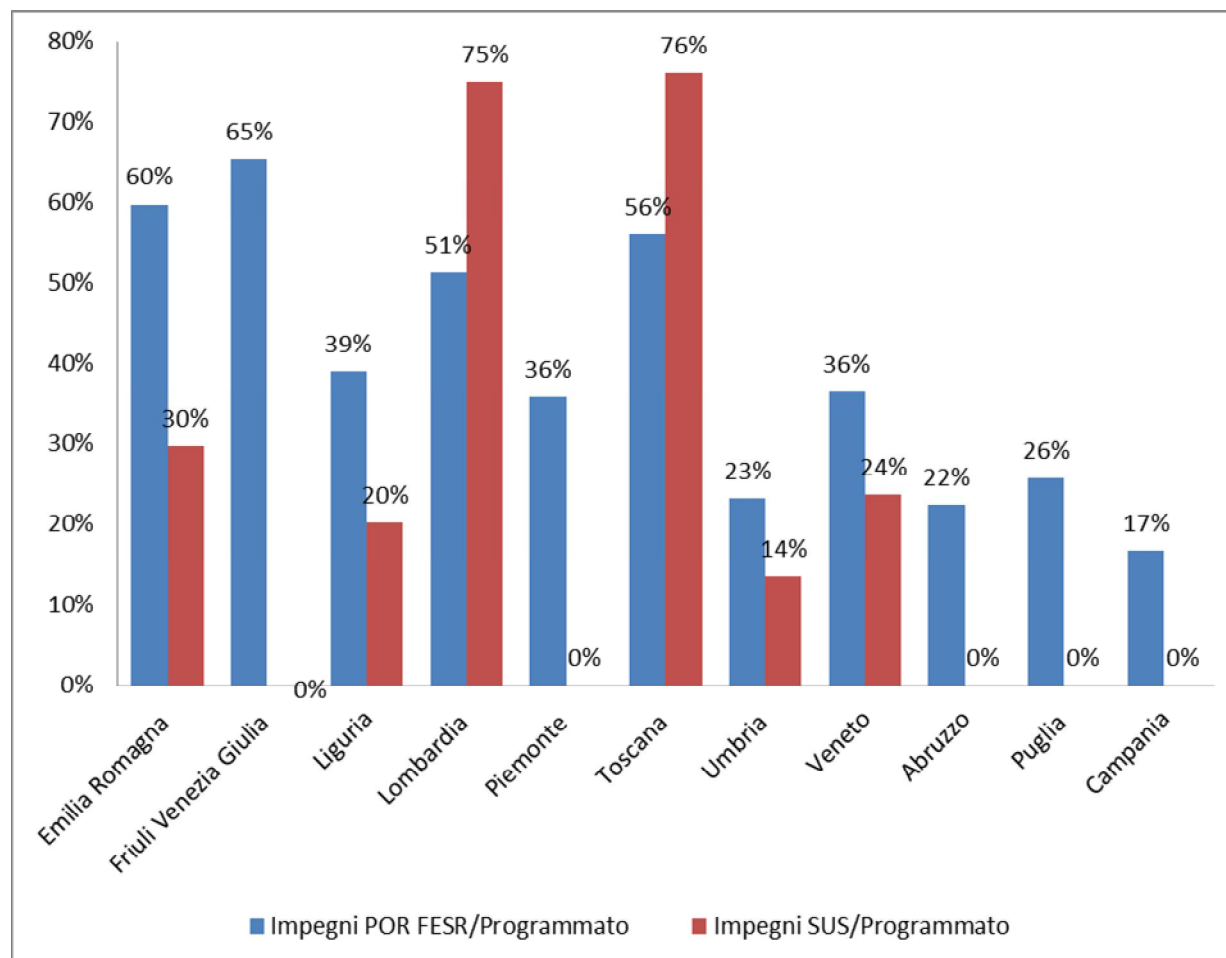
- 11 POR FESR o plurifondo con un'Asse dedicato allo Sviluppo urbano sostenibile (SUS).
  - Dati monitoraggio rendono immediata una lettura del livello di attuazione.
- 6 Programmi FESR o plurifondo senza asse dedicato attuano agenda urbana con lo strumento degli Investimenti Territoriali Integrati (ITI) con progetti finanziati sui diversi Assi tematici.
  - Difficile estrapolare dati di monitoraggio chiaramente riferibili al SUS, l'analisi dell'attuazione è ricostruita mediante analisi degli atti documentali (analisi desk gennaio 2019)
- A livello nazionale si aggiunge il PON Metro.

# Confronto tra avanzamento POR e Asse Urbano: l'Asse Urbano è indietro rispetto al resto del programma

NUVAP

Salvo positive eccezioni (LOM, e TOS) i progetti che generano impegni di pagamento sono inferiori alla media del rispettivo POR. In ben 5 POR (FVG, PIE, ABR, PUG, CAM) il valore dell'Asse è a zero.

### Confronto % IMPEGNI POR vs. IMPEGNI Asse SUS (09/2018)



Dati IGRUE validati a settembre 2018

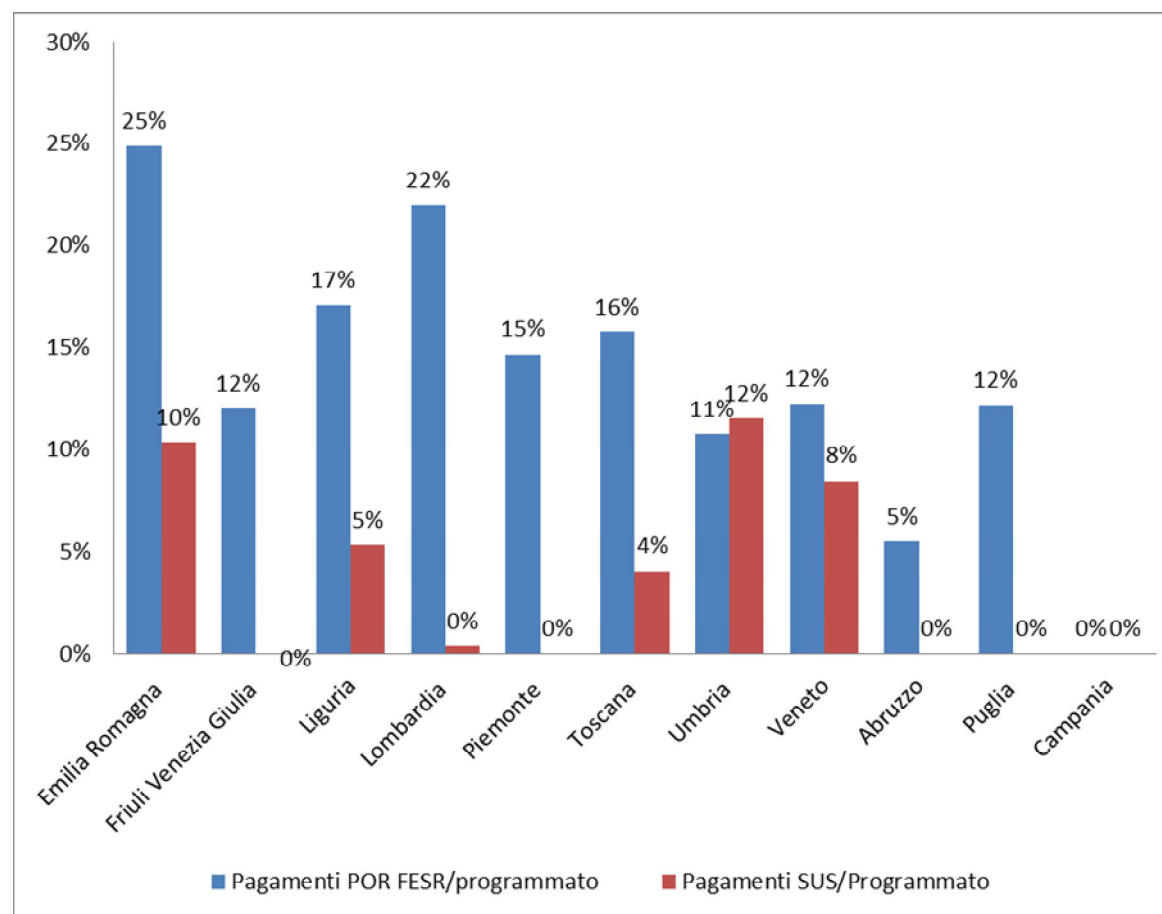


# I dati di pagamento evidenziano una situazione di ritardi nell'attuazione degli interventi anche nelle città delle Regioni più dinamiche

NUVAP

Lo scenario (della slide precedente) è da leggere insieme a quello del profilo dei pagamenti: anche nelle Regioni tradizionalmente più veloci, avanzamenti dei pagamenti nulli

Confronto % PAGAMENTI POR vs. PAGAMENTI Asse SUS (09/2018)

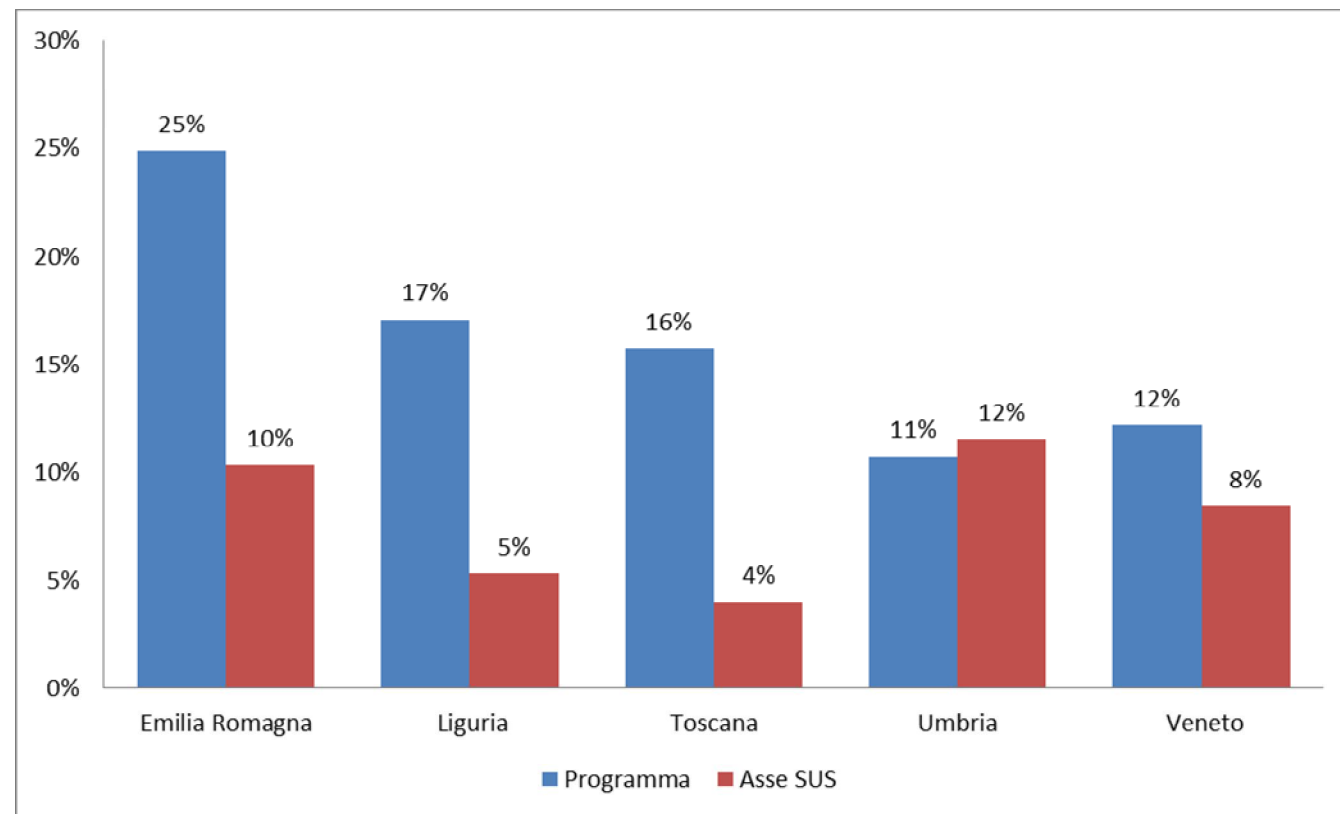


Dati IGRUE validati a settembre 2018

# Focus sulle Regioni con maggior livello di avanzamento dei pagamenti

NUVAP

Confronto % PAGAMENTI POR vs. PAGAMENTI Asse SUS (09/2018)



Dati IGRUE validati a settembre 2018

# Per complessità amministrativa di strumenti simili nei due cicli precedenti (00 – 13), l'AdP 14-20 scoraggiava

NUVAP

## l'uso dell'ITI. Tuttavia ...

Nelle 6 regioni con Agenda Urbana attuata attraverso ITI, la situazione è in ritardo: da un primo esame puntuale (per singoli interventi) dei dati monitoraggio, sui progetti la appare quasi nulla

- 6 Regioni hanno comunque optato per l'ITI: Marche, Molise, Sardegna, Basilicata, Calabria e Sicilia
- Le procedure definite dalle AdG hanno comportato numerosi passaggi con l'esito di un'importante dilatazione nei tempi di attuazione
  - Tempi molto lunghi si registrano in particolare per l'approvazione delle «Strategie di sviluppo urbano» e per i passaggi successivi: Protocollo d'Intesa e Convenzione designazione Organismo Intermedio (OI)
- L'iter procedurale che precede l'attuazione delle azioni appare completato in Sardegna (2017), Marche (2018), Molise (2018), Basilicata (2017) e Calabria (2018)
- Indietro la situazione in Sicilia, che mobilita un'elevata dotazione finanziaria (420 FESR + 16 FSE Meuro): risultano approvate solo 3 strategie urbane delle 8-10 programmate (CdS 03/18)

# Molto lento l'iter procedurale per strategie e convenzioni, che non implica peraltro maturazione progettuale sulle

NUVAP singole opere e interventi che le compongono

Tempi molto lunghi di costruzione delle strategie con le città e complessità dell'iter amministrativo procedurale.

REGIONE	n. ITI	TOTALE RISORSE (FESR - FSE EU + NAZ.)	STATO AVANZAMENTO		STATO AVANZAMENTO TEMPI	
			APPROVAZIONE STRATEGIE SUS	APPROVAZIONE ACCORDO DI PROGRAMMA/ CONVENZIONE	APPROVAZIONE STRATEGIE SUS	APPROVAZIONE ACCORDO DI PROGRAMMA/ CONVENZIONE
CALABRIA	8	191.193.434			LUGLIO 2018	OTTOBRE 2018
BASILICATA	2	82.603.133			2017	2017
SICILIA	9	436.591.113			2018 (3) - in corso	In corso
MOLISE	3	18.956.965			2017	2018
SARDEGNA	3	44.887.445*			2016 (2) - 2017 (1)	2016 (2) - 2017 (1)
MARCHE	5*	36.668.603			2016 (3) - 2016 (2)	2017 (3) - 2018 (2)
	30	810.900.694				

#### LEGENDA

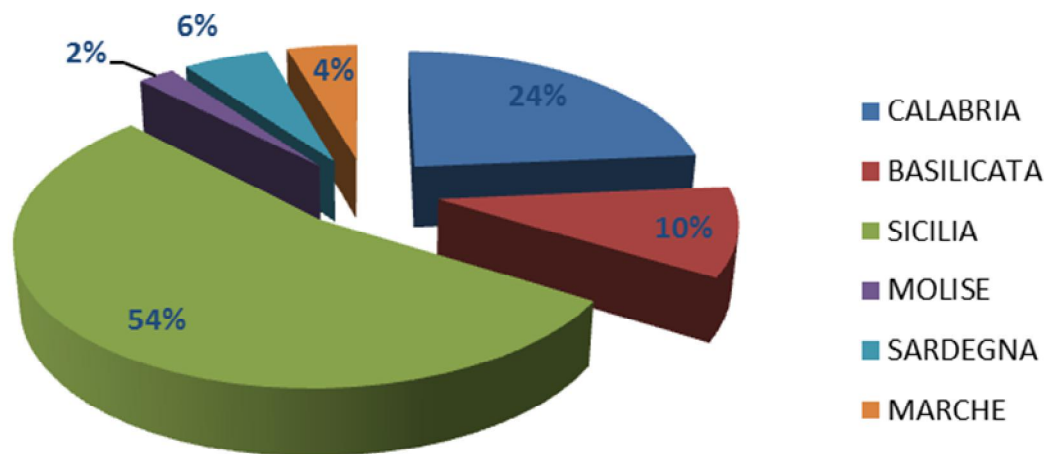
- Iter concluso
- Iter concluso in parte
- Iter non concluso

\*2 ITI marche finanziati con risorse addizionali eventi sismici

Consistenti le risorse allocate dalla Sicilia allo Sviluppo Urbano Sostenibile implementato attraverso ITI. La Regione

NUVAP è in maggiore ritardo nel completare l'iter procedurale

**Totale risorse ITI SUS per Regioni**



# Un esempio: iter amministrativo procedurale per attuare gli ITI del POR FESR Sicilia 14-20

NUVAP



Aggiornamento gennaio 2019  
 FONTI: RAA 2016, 2017; Verbali CdS 2017, 2018, Delibere regionali

# Da recenti documenti organismi UE emergono da più parti criticità degli strumenti ITI e CLLD negli stati membri

NUVAP

Il ricorso agli  
ITI in Europa:  
alcune criticità  
dello  
strumento

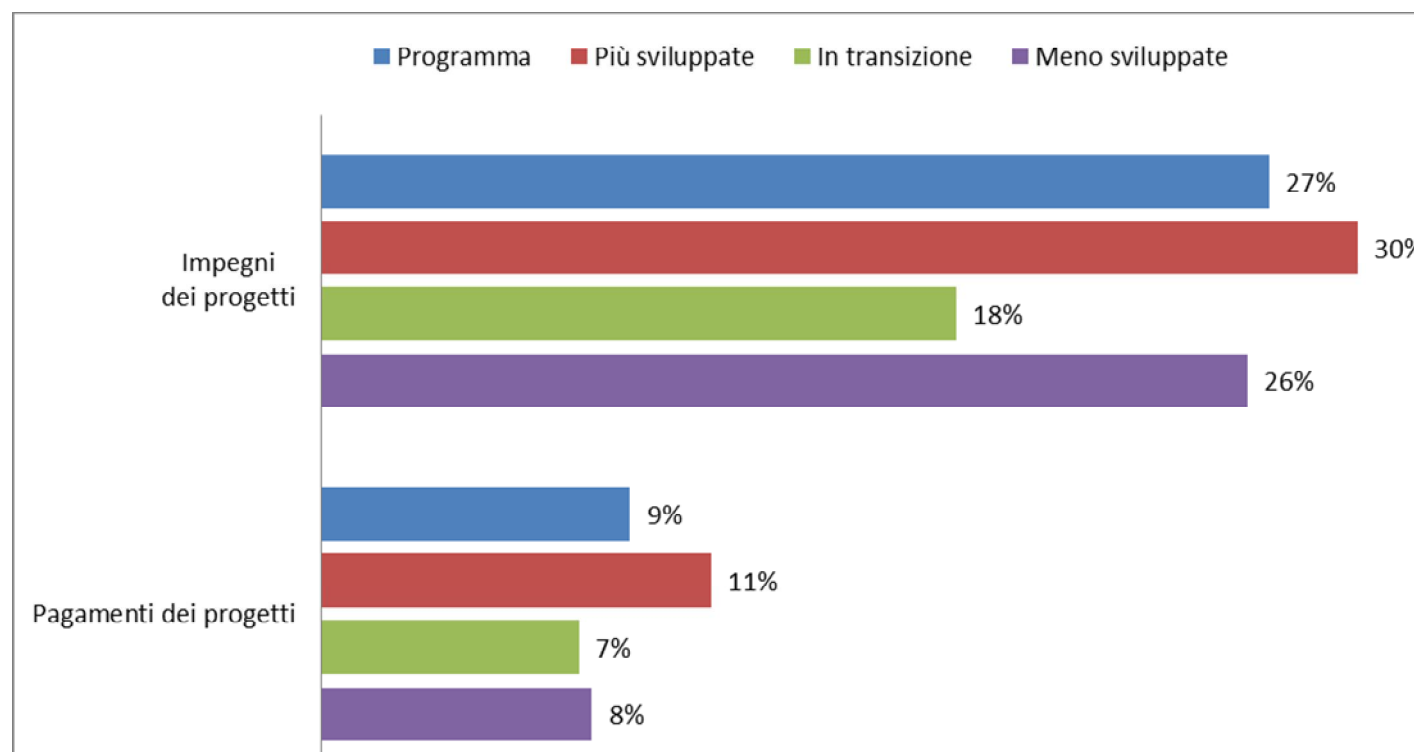
- Sottolineato come gli ITI e i CLLD siano spesso partiti a rilento, a causa della necessità di costruire preliminarmente strategie e strutture di governance. [Fonte: Relazione strategica 2017 relativa all'attuazione dei Fondi strutturali e di investimento europei, COM (2017) 755 final, 13.12.2017]
- Alcuni SM non propensi ad un pieno utilizzo degli ITI a causa di complessità dello strumento che l'hanno reso poco attrattivo per le AdG.
- [Fonte: My Region, My Europe, Our Future, Seventh report on economic, social and territorial cohesion, 2017]
- Criticità attuazione dell'ITI: aumento di burocrazia e di oneri amministrativi per le autorità locali a fronte di scarse risorse e poteri limitati loro conferiti; riluttanza delle AdG a delegare responsabilità a livello locale e conseguente limitato coinvolgimento dei partner locali. [Fonte: Parlamento Europeo, Integrated territorial investment. Implementation and future prospects, marzo 2018]

# PON METRO: la co-progettazione avviata con le 14 città nel 2015-16, ha permesso di avanzare più rapidamente

NUVAP

In tale scenario, il PON Metro mostra una performance migliore di Assi Urbani e ITI...

Importante accelerazione 2° sem. 2018. Più difficile spesa FSE: novità per le città (anche PON Inclusione lo dimostra)



Dati IGRUE validati a settembre 2018



# Le ragioni dei ritardi secondo le AdG - Piemonte

NUVAP

*“Nel primo biennio di attuazione del PO, con riferimento all’Asse VI risultano evidenti alcune criticità che determinano una dilatazione dei tempi di implementazione”*

*“[...] I processi di codesign con il territorio - propedeutici all’avvio degli interventi - richiedono lunghi tempi ”*

*“[...] La sostanziale differenza nel modello attuativo rispetto al precedente ciclo di programmazione richiede una più accurata attenzione in fase programmatica, implementativa e di governo”*

POR FESR Piemonte (2018) - Rapporto Annuale di Attuazione 2017

# Le ragioni dei ritardi secondo le AdG - Sicilia

NUVAP

*“Le procedure di attivazione degli strumenti territoriali di un Programma hanno tempi di costruzione delle Strategie, propedeutici alla successiva fase di attuazione, di gran lunga più lunghi rispetto alle altre procedure, come ben rilevabile dalle esperienze registrate nelle passate programmazioni e la loro complessità è maggiore rispetto alle passate programmazioni a causa sia dei più complessi modelli di governance”.*

POR FESR Sicilia (giugno 2018) - Rapporto Annuale di Attuazione 2017

# Le ragioni del ritardo (1): questioni strutturali ai Fondi SIE

NUVAP

La distanza tra  
soggetti  
Programmatori  
e territori  
determina  
effetti  
concatenati tra  
loro

Ragioni del ritardo attuativo possono risiedere nella distanza tra soggetto programmatore (Regione) e politiche/strumenti ordinari delle le città

Effetti concatenati tra loro:

- il moltiplicarsi di passaggi di programmazione, sovrastrutture, livelli di governo e momenti di concertazione
- mancata valorizzazione di strategie locali, strumenti, piani e programmi di settore ordinari già esistenti
- Delega della AdG alle città (Organismi Intermedi): un teorico e positivo vantaggio, ma anche un ginepraio di procedure, controlli, validazioni, e soprattutto tempi morti in ciascun passaggio...

# Le ragioni del ritardo (2): cortocircuiti e *gatekeeping* nella governance multilivello

NUVAP

Le Regioni

Commissione  
UE

Differenza e  
moltitudine  
degli attori

- Le regioni spesso mantengono un approccio di accentramento e controllo sulle scelte territoriali, evidenziando una certa difficoltà a delegare compiti di programmazioni e funzioni alle città
- in fase di negoziato dei Programmi Operativi la Commissione UE non ha facilitato la strutturazione di politiche della città attraverso:
  - la mancata valorizzazione da parte delle strategie, dei piani e degli strumenti già esistenti nelle città
  - i vincoli imposti in relazione alla sequenzialità tra la redazione delle strategie e l'affrontare scelte d'investimento, temi operativi e amm.vi
- Le richieste, non solo di DG Regio ma dell'Audit comunitario, di adozione delle loro linee guida, che nel contesto italiano generano effetti perversi
- Maggiore complessità data dal moltiplicarsi dei soggetti destinatari di queste politiche
  - Es.: PON Metro ha come organismi intermedi i capoluoghi delle CM, la Programmazione regionale guarda ai comuni (città medie), e il PON Legalità si rivolge alla Città Metropolitana (ex Provincia)

# Le ragioni del ritardo attuativo: appalti, controlli...

NUVAP

La condanna delle politiche di coesione: «la maggiore e crescente complessità» è l'unica ragione?

- Difficoltà ed incertezze procedurali legate al nuovo codice dei contratti hanno condizionato attuazione tutti gli investimenti pubblici
- Appropriatezza tra procedure e risultati: si stanno configurando/rimodulando oggi piani di investimento per le città con molti progetti retrospettivi. Ha senso avere procedure iniziali così complesse se il percorso poi non guarda avanti ma indietro?
- L'innovazione spesso non paga: es. bloccati per la «paura» dei controlli amministrativi di 1° livello interventi nuovi di riuso software per la smart city, oppure lo strumento del partenariato per l'innovazione (ex art. 65 del D.Lgs. 50/2016 e s.m.i.)

# Strategie di miglioramento della performance di breve termine

NUVAP

Facilitare la selezione delle operazioni e la loro eventuale sostituzione

Le possibili soluzioni migliorative da intraprendere e sostenere entro il 2019 consistono principalmente nel:

- ü prevedere incontri/interviste dedicate alle Autorità di Gestione/Organismi Intermedi delle città per approfondire (eventualmente in cooperazione con l'ACT)
- ü avviare un'analisi complessiva degli investimenti con Fondi SIE e nazionali (Patti, CIS, e Bando Periferie) dedicati alle città: mai così tanti come nel 14-20
- ü incoraggiare chiarimenti univoci su aspetti procedurali trasversali, ad esempio: (i) la fase di selezione delle operazioni da parte delle città e la sostituzione delle stesse; (ii) in attuazione, posizioni uniformi su municipalizzate/in house; (iii) per l'utilizzo e rendicontazione del FSE

# Proposta Regolamenti 2021 – 2027: come prevenire effetti negativi e ritardi

NUVAP

La proposta di Common Provision Regulation sulla strategia territoriale (Artt. 22 – 27) rischia di riprodurre le storture attuali per l'enfasi sui documenti di «Strategia territoriale»

Uno dei 5 pillar della politica UE 2021 – 2027: Policy Objective 5 – Sviluppo Territoriale (*An Europe closer to citizens*). Minimo 6% FESR da riservare al SUS.

principali rischi e nodi gli stessi di sempre: strumenti territoriali con processi di governance particolarmente articolati partono lenti/male e causando ritardi

Per semplificare la complessità delineata per gli investimenti territoriali, commenti ed emendamenti incardinati su tre filoni:

- Utilizzare strumenti territoriali nazionali e NON quelli comunitari previsti dai Reg. e spesso sovraregolati (ITI e il Community Led Local Development-CLLD).
- Valorizzare nei Comuni i documenti di strategia e pianificazione esistenti/vigenti eventualmente da aggiornare e NON ricominciare da capo ad ogni ciclo di programmazione.
- Anticipare (es. al 2021) i tempi dell'individuazione degli interventi e della loro progettazione tecnica e ammissibilità amministrativa, procedendo in modo simultaneo e non sequenziale all'approvazione di PO e strategie.



Grazie dell'attenzione  
[valutazione.nuvap@governo.it](mailto:valutazione.nuvap@governo.it)

F. Di Piazza, T. Livi, M. Magrassi  
NUVAP