



**UNIONE EUROPEA**  
Fondi Strutturali e di Investimento Europei

# VERSO IL PON METRO 2021-2027

*Proposte programmatiche e operative per il nuovo periodo di programmazione*

20 Settembre 2019

## Sommario

1.	La dimensione metropolitana come questione nazionale .....	2
2.	Dal 2014-2020 al 2021-2027: elementi di continuità.....	2
2.1.	Agenda digitale (OP1).....	4
2.2.	Efficienza energetica (OP2) .....	5
2.3.	Mobilità urbana sostenibile (OP3) .....	6
2.4.	Inclusione sociale (OP4) .....	7
2.5.	Sviluppo integrato nelle aree urbane (OP5).....	8
3.	Dal 2014-2020 al 2021-2027: elementi di possibile integrazione .....	8
3.1.	Integrazione tematica .....	8
3.1.1.	Rafforzamento della crescita e della competitività delle PMI (OP1 - OS a3) .....	12
3.1.2.	Promozione delle energie rinnovabili (OP2 - OS b2).....	13
3.1.3.	Promozione dell'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione dei rischi e la resilienza alle catastrofi (OP2 - OS b4) .....	13
3.1.4.	Promozione della transizione verso l'economia circolare (OP2 - OS b6).....	13
3.1.5.	Riduzione dell'inquinamento, promozione della biodiversità e realizzazione di infrastrutture verdi (OP2 - OS b7).....	14
3.1.6.	Sviluppo di una mobilità metropolitana intelligente, resiliente e sostenibile (OP3 - OS c3) .....	15
3.1.7.	Promozione dello sviluppo sociale, economico e ambientale integrato, del patrimonio culturale e della sicurezza nelle aree urbane (OP5 - OS e1) .....	15
3.2.	Rafforzamento della dimensione metropolitana .....	16
3.3.	Progetti di territorio come ambiti di intervento integrato.....	20
3.4.	Iniziative sperimentali a regia nazionale .....	20
4.	Tre questioni cruciali: <i>capacity building</i> , bagaglio progettuale e flessibilità programmatica....	20

## 1. La dimensione metropolitana come questione nazionale

L'esperienza maturata nel corso dell'attuale periodo di programmazione 2014-2020 conferma la **fondatezza della scelta compiuta dall'Italia**, in coerenza con i vigenti regolamenti in materia di politica di coesione, **di puntare sulle città e segnatamente sulla dimensione territoriale metropolitana** - come una delle opzioni strategiche per lo sviluppo del Paese e il superamento delle debolezze di innovazione produttiva e sociale.

L'esperienza del PON METRO 2014-2020 evidenzia l'opportunità di **favorire il protagonismo delle città in un quadro di forte regia nazionale** finalizzata a valorizzare un approccio unitario, integrato e sostenibile alle principali problematiche dei diversi contesti urbani, a promuovere e coordinare la *governance* multilivello e gli scambi di buone pratiche, a favorire e consolidare la capacitazione amministrativa degli organismi intermedi e a sperimentare modelli di intervento efficaci e replicabili.

Le buone *performance* del Programma dimostrano il progressivo consolidamento, da parte degli Organismi Intermedi identificati nel Comune Capoluogo delle Città Metropolitane, di un metodo di lavoro comune, di un modello organizzativo efficace, di un processo di programmazione ed attuazione degli interventi che è ormai entrato pienamente a regime e che costituisce un patrimonio da valorizzare anche nel prossimo periodo di programmazione.

Il rafforzamento di un progetto strategico metropolitano - condiviso a livello di Comune capoluogo, di Città Metropolitana, dei singoli comuni delle Città Metropolitane (come già sperimentato positivamente in alcune esperienze attivate e finanziate nel PON METRO 2014-2020) anche attraverso un percorso strutturato di partecipazione che preveda il coinvolgimento dei diversi attori socio-economici e dei singoli cittadini - che permetta l'individuazione di priorità finanziabili nel periodo di programmazione 2021-2027 basate su scelte condivise sulla base di una *governance* multilivello, potrebbe assicurare un ulteriore innalzamento della qualità e dell'efficacia degli interventi programmati, che, ove possibile, devono prevedere strumenti di integrazione e coordinamento con la strategia regionale di riferimento, con l'obiettivo di rafforzare il sistema delle Città Metropolitane, quale opportunità di sviluppo nazionale.

## 2. Dal 2014-2020 al 2021-2027: elementi di continuità

L'esperienza in corso manifesta la **necessità di confermare l'attuale modello di governance**, incentrato sull'individuazione dei comuni capoluogo come Organismi Intermedi e sulla conseguente delega di funzioni da parte dell'ADG al fine di consolidare il patrimonio di competenze tecnico-amministrative maturate a livello locale e centrale e consentire un'efficace passaggio dall'attuale al nuovo ciclo di programmazione.

Dal punto di vista programmatico, **la scelta di individuare, nel PON METRO 2014-2020, due driver di sviluppo – smart city e inclusione sociale – si è dimostrata in linea con i fabbisogni rilevabili nei diversi contesti urbani ed ha portato alla definizione di strategie di intervento non generiche, ma orientate alla reale risoluzione di problematiche specifiche.**

In particolare, il PON METRO 2014-2020 opera su 6 Risultati Attesi individuati nell'Accordo di Partenariato. Si tratta di campi d'azione che, secondo le bozze regolamentari attualmente disponibili, vengono sostanzialmente confermati nel prossimo periodo di programmazione.

***Nella tabella seguente è rappresentato un quadro di raccordo dei Risultati Attesi individuati nell'Accordo di Partenariato, gli Assi e le Azioni definite nel PON METRO 2014-2020 con gli Obiettivi di Policy, gli Obiettivi Specifici e i Campi di Intervento individuati nelle bozze regolamentari relative al periodo di programmazione 2021-2027, i Temi Unificanti proposti dal Dipartimento per le Politiche di Coesione<sup>1</sup> come contributo all'avvio del confronto partenariale e gli Orientamenti in materia di investimenti finanziati dalla politica di coesione 2021-2027 per l'Italia, elaborati dalla Commissione Europea.*** In estrema sintesi, si rileva una **conferma degli attuali obiettivi**:

- il Risultato Atteso 2.2, riferito alla digitalizzazione dei processi amministrativi e alla diffusione di servizi digitali interoperabili, declinato nel PON METRO 2014-2020 nell'Asse 1, trova riscontro nell'Obiettivo di Policy 1 (Un'Europa più intelligente) delineato nelle nuove bozze regolamentari, ed in particolare, nell'Obiettivo Specifico a2;
- il Risultato Atteso 4.1, relativo alla riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche, declinato nel PON METRO 2014-2020 nell'Asse 2, trova riscontro nell'Obiettivo di Policy 2 (Un'Europa più verde) e, in particolare, nell'Obiettivo Specifico b1;

<sup>1</sup> Ci si riferisce al seguente documento: *Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche di Coesione, “La programmazione della politica di coesione 2021 – 2027. Documento preparatorio per il confronto partenariale”, aprile 2019.*

Tabella 1 - Raccordo tra Risultati Attesi AP, Assi e Azioni del PON METRO 2014-2020, OP e OS 2021-2027, Temi Unificanti individuati dal DP COE e Orientamenti CE

Periodo di programmazione 2014-2020				Periodo di programmazione 2021-2027																			
Accordo di Partenariato 2014-2020		PON METRO 2014-2020		Bozze Regolamenti					Temi unificanti DP COE				Orientamenti in materia di investimenti finanziati dalla politica di coesione 2021-2027 per l'Italia										
Risultato Atteso		Asse	Fondo	Azione		Obiettivo Specifico		Campi di intervento		OP	Fondo	Lavoro di qualità	Territorio e risorse naturali per le generazioni future	Omogeneità e qualità dei servizi per i cittadini	Cultura e veicolo di coesione economica e sociale								
RA 2.2	Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili	1	FESR	1.1.1	Adozione di tecnologie per migliorare i servizi urbani della smart city	a2	Permettere ai cittadini, alle imprese e alle amministrazioni pubbliche di cogliere i vantaggi della digitalizzazione	011	Soluzioni TIC, servizi elettronici, applicazioni per l'amministrazione	1	FESR	X	X	X	X	X							
RA 4.1	Riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili	2	FESR	2.1.1	Illuminazione pubblica sostenibile	b1	Promuovere misure di efficienza energetica	026	Rinnovo di infrastrutture pubbliche al fine dell'efficienza energetica, progetti dimostrativi e misure di sostegno	2	FESR	X	X			X							
				2.1.2	Risparmio energetico negli edifici pubblici																		
RA 4.6	Aumento della mobilità sostenibile nelle aree urbane	2	FESR	2.2.1	Infomobilità e sistemi di trasporto intelligenti	c4	Promuovere la mobilità urbana multimodale sostenibile	076	Digitalizzazione dei trasporti urbani	3	FESR					X							
				2.2.2	Rinnovamento e potenziamento tecnologico delle flotte delTPL				Materiale rotabile di trasporto urbano pulito														
				2.2.3	Mobilità lenta				Infrastrutture ciclistiche							X							
				2.2.4	Corsie protette per ilTPL e nodi di interscambio modale				Infrastrutture di trasporto urbano pulito							X							
RA 9.4	Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo	3	FSE	3.1.1	Azioni integrate di contrasto alla povertà abitativa	9	Migliorare l'accesso paritario e tempestivo a servizi di qualità, sostenibili e a prezzi accessibili; modernizzare i sistemi di protezione sociale, anche promuovendo l'accesso alla protezione sociale; migliorare l'accessibilità, l'efficacia e la resilienza dei sistemi sanitari e dei servizi di assistenza di lunga durata	121	Misure volte a rafforzare l'accesso paritario e tempestivo ai servizi di qualità, sostenibili e abbordabili	4	FSE+	X		X		X							
												X			X	X							
RA 9.5	Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti	3	FSE	3.2.1	Percorsi di accompagnamento alla casa per le comunità emarginate	8	Promuovere l'integrazione socioeconomica di cittadini di paesi terzi e delle comunità emarginate come i rom	117	Misure volte a migliorare l'accesso di gruppi emarginati (come i rom) all'istruzione e all'occupazione e a promuoverne l'inclusione sociale			X		X	X	X							
												X		X	X	X							
RA 9.6	Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità	3	FSE	3.2.2	Servizi a bassa soglia per l'inclusione dei senza dimora o assimilati (stranieri in emergenza abitativa estrema)	10	Promuovere l'integrazione sociale delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, compresi gli indigenti e i bambini	126	Misure volte a promuovere l'integrazione sociale delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, compresi gli indigenti e i bambini					X	X	X							
												X			X	X							
RA 9.4	Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo	4	FESR	4.1.1	Realizzazione e recupero di alloggi	d3	Aumentare l'integrazione socioeconomica delle comunità emarginate, dei migranti e dei gruppi svantaggiati, mediante misure integrate riguardanti alloggi e servizi sociali	091	Altre infrastrutture sociali che contribuiscono all'inclusione sociale nella comunità		FESR				X								
																X							
RA 9.6	Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità	4	FESR	4.2.1	Recupero di immobili inutilizzati e definizione di spazi attrezzati da adibire a servizi di valenza sociale																		
PON METRO						e1	Promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato, il patrimonio culturale e la sicurezza nelle aree urbane			5	FESR	X	X	X	X	X							

- il Risultato Atteso 4.6, relativo alla mobilità urbana sostenibile, declinato nel PON METRO 2014-2020 nell'Asse 2, trova riscontro nell'Obiettivo di *Policy 3* (Un'Europa più connessa) e, in particolare, nell'Obiettivo Specifico c4;
- i Risultati Attesi 9.4, 9.5 e 9.6, relativi ai servizi dedicati al contrasto al disagio abitativo, alla riduzione della marginalità estrema, all'inclusione sociale delle persone senza dimora e delle comunità RSC e all'aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale, declinate nel PON METRO 2014-2020 negli Assi 3 (FSE) e 4 (FESR), trovano riscontro nell'Obiettivo di *Policy 4* (Un'Europa più sociale) e, in particolare, negli Obiettivi Specifici 7, 8, 9, 10 e d3;
- il tema dello sviluppo territoriale integrato, che rappresenta il fulcro dell'azione del PON METRO, viene enfatizzato tramite l'individuazione di un Obiettivo di *Policy* dedicato (OP5 – Un'Europa più vicina ai cittadini).

Nei paragrafi seguenti sono riportate alcune considerazioni di sintesi relative alla singola tematica.

## 2.1. Agenda digitale (OP1)

*Sugli orientamenti in materia di investimenti finanziati dalla politica di coesione 2021-2027 per l'Italia, relativamente all'Obiettivo 1, la Commissione Europea, nell'allegato D alla "Relazione per paese relativa all'Italia 2019"<sup>2</sup>, individua le necessità di investimenti per affrontare la sfida sul piano tecnologico, economico e sociale, affrontando nel contempo le forti divergenze regionali. In particolare, data la mancanza di integrazione delle tecnologie digitali nell'economia e del basso livello di competenze digitali, segnala che sono necessari investimenti intesi a promuovere la digitalizzazione di cittadini, imprese ed amministrazioni pubbliche, in particolare per migliorare la diffusione dei servizi pubblici digitali sia per i cittadini che per le imprese, così come gli appalti elettronici, al fine di sostenere l'efficienza e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni.*

Le azioni finanziate dall'Obiettivo Tematico 2 della programmazione 2014-2020, fatto proprio dal PON METRO, nella programmazione 2021-2027 vengono perfettamente mutuate nell'Obiettivo specifico 2 della priorità "un'Europa più intelligente" che mira a "permettere ai cittadini, alle imprese e alle amministrazioni pubbliche di cogliere i vantaggi della digitalizzazione".

L'esperienza del PON METRO, pertanto, ha una valenza importante come esperienza attuativa di una linea di intervento chiaramente identificata nella programmazione 2021-2027. La possibilità, introdotta attraverso il PON METRO, di far gestire direttamente ai soggetti istituzionalmente deputati all'erogazione ai cittadini di molti servizi digitali ha permesso di sperimentare modalità innovative di intervento, il cui rafforzamento e miglioramento nel prossimo ciclo di programmazione è importante per assicurare una sempre maggiore vicinanza della programmazione ai territori e per garantire la coesione territoriale nel rispetto del principio di sussidiarietà.

Rispetto all'esperienza del PON METRO, i punti di forza che si propone, pertanto, di confermare sono:

- un approccio che favorisca il **protagonismo delle città in un quadro di forte regia nazionale**. La concreta valorizzazione e responsabilizzazione dei Comuni capoluogo ha permesso di mettere al centro dell'azione pubblica i cittadini e i loro reali bisogni (cambiando il paradigma di intervento in un'ottica di innovazione *demand-driven*, piuttosto che *supply-driven*). Inoltre, l'inquadramento dell'azione in un programma a regia nazionale ha rafforzato la collaborazione tra città, favorendo la diffusione di conoscenza e di pratiche a livello nazionale, contribuendo così al raggiungimento degli obiettivi delle politiche di coesione, ma ha anche creato l'opportunità di trasformare lo sviluppo urbano in un *driver* di innovazione.
- la definizione di **obiettivi semplici e chiari**, che prevedano il coinvolgimento del territorio metropolitano, lasciando, nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle caratteristiche dei diversi territori, libertà nelle scelte di *governance*. Con il PON METRO si è lasciata la possibilità ai diversi contesti di confermare, rafforzare o ridefinire, con il coinvolgimento delle filiere ordinarie, la *governance* dei servizi ICT<sup>3</sup>. Nel prossimo periodo di programmazione sarà rafforzato il coordinamento tra i diversi livelli di governo del territorio (Regione-Città Metropolitana-Comune capoluogo) coinvolti nell'attuazione delle politiche di coesione in materia di PA digitale, con

<sup>2</sup> Cfr. *Relazione per paese relativa all'Italia 2019 [COM(2019) 150 final] – Allegato D – Orientamenti in materia di investimenti finanziati dalla politica di coesione 2021-2027 per l'Italia*, p.87.

<sup>3</sup> Nelle diverse realtà, a seconda del contesto e del settore di intervento, sono state coinvolte società *in-house* ICT regionali, sovra comunali, comunali, società *in-house* settoriali, aziende municipalizzate, enti amministrativi di diverso rango (città metropolitane, unioni di comuni, singoli comuni, ecc.).

particolare riferimento alla dimensione metropolitana e all'allargamento dei servizi ai comuni di cintura, sulla base delle specifiche competenze tecnico-amministrative, in modo da evitare sovrapposizioni e possibili diseconomie.

- la lettura degli **interventi in ambito digitale come trasversali e serventi rispetto alle politiche di settore**. La digitalizzazione è un elemento pervasivo a tutti i settori di attività dei comuni, rientra ormai in tutte le manifestazioni economiche per cittadini e imprese e in tale modo deve essere trattato. Ancor più se si intende costruire città e amministrazioni intelligenti. La scelta effettuata dal PON METRO di intervenire con un unico asse dedicato all'Agenda Digitale su diversi ambiti di intervento (assistenza e sostegno sociale, edilizia e catasto, tributi locali, cultura e tempo libero, lavori pubblici, lavoro e formazione, ambiente e territorio) ha fornito alle amministrazioni l'opportunità di rompere i "silos verticali" favorendo la collaborazione tra direzioni per una condivisione concreta della conoscenza in un'ottica *smart*.

In sintesi, occorre puntare in maniera ancora più decisa sullo sviluppo dell'infrastruttura e dei servizi digitali rivolti a cittadini ed imprese in ambito urbano come volano e condizione necessaria per una trasformazione delle 14 aree metropolitane.

## 2.2. Efficienza energetica (OP2)

L'esperienza del PON METRO 2014-2020 per la tematica dell'efficienza energetica da Accordo di Partenariato fa riferimento alla *riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali* e le azioni sono relative all'**illuminazione pubblica sostenibile** ed al **risparmio energetico negli edifici pubblici**. Pertanto, fa riferimento al solo **OS b1** dell'OP2 della Programmazione 2021-2027. Questo aspetto è stato probabilmente limitante nella scelta attuativa delle città, seppure nelle proprie strategie di intervento fossero previste varie linee di azione dei PAES. Alcune città hanno inizialmente provato ad ampliare il campo d'azione degli interventi possibili, ipotizzando sperimentazioni con l'integrazione di altri finanziamenti, anche privati, risultate poi a volte di difficile applicazione in fase attuativa, a causa proprio di limiti alle operazioni. Le città hanno sperimentato, e continuano a farlo, integrazione con fondi nazionali e tra gli stessi assi del Programma dimostrando di avere chiara la strategia "green" a livello del proprio territorio.

La possibilità prevista dall'OP2 di integrare diversi obiettivi specifici consentirebbe alle città maggiori opportunità di procedere ad una **riqualificazione integrata del tessuto urbano** non considerando gli edifici o gli impianti di illuminazione pubblica come interventi puntuali di mero efficientamento energetico.

Si tratta di un ambito di azione individuato come prioritario dagli Orientamenti in materia di investimenti finanziati dalla politica di coesione 2021-2027 per l'Italia elaborati dalla Commissione Europea: "sono pertanto altamente prioritari investimenti per la promozione di interventi di efficienza energetica .... mediante la ristrutturazione degli alloggi sociali e degli edifici pubblici, dando priorità alle ristrutturazioni radicali, alle tecnologie innovative e alle prassi e agli standard più avanzati"<sup>4</sup>.

Considerata l'esperienza delle città metropolitane del 2014-2020 sarebbe auspicabile prevedere, oltre all'**OSb1 Promuovere misure di efficienza energetica**, l'integrazione nel Programma anche di altri obiettivi specifici afferenti all'OP2 (vedi §3), in particolare:

- OS b2 – Promuovere le energie rinnovabili
- OS b4 - Promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione dei rischi e la resilienza alle catastrofi
- OS b6 - Promuovere la transizione verso un'Economia Circolare
- OS b7 - Rafforzare la biodiversità, le infrastrutture verdi nell'ambiente

Questi obiettivi ricomprendono azioni che consentirebbero di finalizzare interventi mirati e completi e rispondenti ad azioni di recupero di aree urbane individuate con la pianificazione e le strategie di sviluppo urbano, innescando così anche modelli di sviluppo trasferibili. Già nel periodo corrente il PON METRO ha dato rilievo ai piani energetici ed ai PAES, inserendo le diagnosi energetiche per consentire una scelta più opportune degli interventi da realizzare. Con l'incremento dei nuovi obiettivi le città potrebbero finalizzare quanto pianificato per i loro territori in merito a riqualificazione e sviluppo urbano sostenibile.

<sup>4</sup> Cfr. Relazione per paese relativa all'Italia 2019 {COM(2019) 150 final} – Allegato D – Orientamenti in materia di investimenti finanziati dalla politica di coesione 2021-2027 per l'Italia, p.88.

Un ulteriore elemento di rafforzamento degli interventi finalizzati alla promozione dell'efficienza energetica è costituito dalla definizione di più chiari e semplici modelli procedurali finalizzati alla gestione del recupero dell'investimento, sia in termini di efficienza energetica che in termini finanziari; anche per realizzare un coinvolgimento più ampio e strutturato degli attori economici privati.

### 2.3. Mobilità urbana sostenibile (OP3)

Nel campo della mobilità sostenibile il PON METRO 2014-2020, accompagnando e supportando le Città nella definizione di strategie di medio-lungo periodo, ha fondato la sua strategia su **4 pilastri**:

1. integrare i sistemi di mobilità nel più ampio concetto di **Smart City**;
2. ripensare gli spazi urbani e lo stesso assetto delle città per attivare/facilitare la **mobilità lenta** (operando sulla mobilità pedonale/ciclabile e sui nodi di interscambio);
3. facilitare il passaggio dai motori a combustione ai motori elettrici e/o ad "alimentazione alternativa", per una **mobilità del futuro connessa, più condivisa e elettrica**;
4. rendere il **servizio di Trasporto Pubblico più orientato alle esigenze dei passeggeri**, sia in termini di qualità del servizio (*comfort*, puntualità, ecc.), che di informazione all'utenza (integrazione tra sistemi di TPL e altre forme di mobilità urbane, metropolitane, ecc.).

Gli *Orientamenti in materia di investimenti della Politica di Coesione 2021-2027* per la mobilità urbana sostenibile (OS c4) sono mirati a:

- sostenere le piattaforme intermodali e promuovere forme di mobilità attiva e innovativa;
- promuovere l'ampliamento dell'infrastruttura per la mobilità elettrica;
- promuovere soluzioni di trasporto intelligenti per migliorare l'uso delle infrastrutture e la qualità dei servizi.

*I pilastri fondanti del PON METRO 2014-2020 sono, pertanto, in linea con gli orientamento in materia di investimenti finanziari dalla Politica di Coesione 2021-2027 per l'Italia in tema di mobilità urbana sostenibile, così come individuati nell'ambito dell'OS c4, garantendo continuità strategica e attuativa con la nuova programmazione*<sup>5</sup>.

Con riferimento al periodo 2021-2027, la strategia di intervento nel settore dei trasporti, gestita all'interno di un unico Obiettivo di Policy (*OP3 - A more connected Europe by enhancing mobility and regional ICT connectivity*), permette di garantire la connessione strategica tra i vari livelli territoriali/ambiti sia in termini di trasporto pubblico locale (esperienza unica di viaggio per il trasporto passeggeri), che di gestione del trasporto delle merci (catena logistica digitale senza soluzione di continuità).

In tal senso le **città metropolitane rappresentano un nodo focale** per la gestione delle traffici di persone e merci, sia per la loro collocazione geografica - che le pone quali anelli di congiunzione tra gli assi stradali e ferroviari primari e quelli secondari -, sia rispetto al trasporto marittimo essendo urbanisticamente integrati con i nodi logistici primari del Paese.

Si può, pertanto, parlare di nodi urbani/metropolitani cruciali come nodi di collegamento e come realtà a se stanti all'interno delle quali si muove una imponente quantità di persone e merci che devono essere monitorate, governate e gestite.

In una prospettiva di continuità con quanto messo in campo dal PON METRO 2014-2020, **appare opportuno confermare i seguenti ambiti di intervento di rilevanza strategica**:

- **sviluppo e diffusione di strumenti di raccolta e gestione dei dati** nell'ottica di costruire la base informativa della *Smart City*, nonché servizi di **Infomobilità** per il più efficiente utilizzo delle reti e dei servizi esistenti;
- **sviluppo di infrastrutture e servizi orientati a favorire lo shift modale verso la mobilità dolce** (ciclabile e pedonale);
- **potenziamento dei nodi di interscambio**, ivi incluse le opere di riqualificazione e vivibilità delle aree, l'attrezzaggio nonché attivazione di servizi di mobilità sostenibile (*sharing*, ciclabilità, ecc.);
- **promozione di forme di mobilità a zero emissioni**, attraverso la creazione di una rete di ricarica (anche con infrastrutture di ricarica veloci) urbana e metropolitana;

<sup>5</sup> Cfr. Relazione per paese relativa all'Italia 2019 {COM(2019) 150 final} – Allegato D – Orientamenti in materia di investimenti finanziati dalla politica di coesione 2021-2027 per l'Italia, p.90.

- **sviluppo di sistemi e strutture in grado di supportare la gestione ottimale della logistica urbana delle merci**, ivi comprese azioni mirate a intervenire sulle *policy* di governo del territorio e di gestione del partenariato pubblico e privato (aziende del settore, ecc.).

Inoltre, sempre nell'ambito dell'OS c4, ad integrazione di quanto previsto nel PON METRO 2014-2020, **un ulteriore elemento** che risulta strategico introdurre - in quanto prevede interventi che ricadono nella piena titolarità dei comuni capoluogo e delle città metropolitane, sia in termini operativi che strategici, rispetto alle politiche di mobilità dell'area metropolitana - è **quello relativo al potenziamento della rete dei sistemi di trasporto pubblico locale (metropolitana, tranvia e metrotranviaria)**.

Infine, **un elemento che emerge dalle esigenze manifestate dalle Città**, ma anche dagli *stakeholders* coinvolti a vario titoli nei processi/servizi di mobilità, nonché dai cittadini (quali fruitori finali dei servizi di mobilità) è **costituito dalla promozione di iniziative finalizzate al sostegno della domanda di mobilità**. Uno dei grandi limiti della politica di coesione rispetto alle politiche urbane della programmazione 2014-2020 è, infatti, rappresentato dalla difficoltà di poter sostenere l'utilizzo delle infrastrutture di trasporto e/o dei servizi di mobilità sostenibile nelle città, sempre in ottica multimodale ed eco-sostenibile. In tal senso l'ulteriore elemento integrativo necessario è rappresentato dalla possibilità di prevedere forme di incentivo all'uso di sistemi e servizi di mobilità eco-sostenibile (sostegno alla domanda di trasporto), anche attraverso lo sviluppo e la diffusione di Piattaforme di mobilità a consumo (MaaS).

## 2.4. Inclusione sociale (OP4)

*L'esperienza del PON METRO 2014-2020 ha una valenza molto importante come esperienza attuativa di alcuni obiettivi specifici dell'OP4, anche in linea con le priorità individuate per il Paese nella Programmazione 2021-2027, tra le quali si segnalano gli investimenti finalizzati a "potenziare l'inclusione attiva, promuovere l'integrazione socioeconomica delle persone a rischio di povertà o esclusione sociale"<sup>6</sup>. La possibilità di far gestire i fondi direttamente dai soggetti istituzionalmente deputati all'erogazione di servizi di inclusione sociale ha permesso di sperimentare modalità innovative di intervento in questo ambito, che possono essere rafforzate e migliorate nel prossimo ciclo grazie anche all'esperienza fatta. Il programma attualmente fa propri alcuni obiettivi specifici dell'Accordo di partenariato nell'ambito dell'OT9, che vengono confermati dalle proposte regolamentari relative al 2021-2027, e nello specifico:*

- **il disagio abitativo** (Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo): le azioni messe in campo per il raggiungimento di questo obiettivo sono riconducibili, nelle proposte regolamentari relative al periodo di programmazione 2021-2027, agli OS 9 e d3, la cui attuazione permetterà il rafforzamento dell'integrazione tra le politiche abitative e quelle sociali, tramite servizi di accompagnamento all'abitare nell'ambito della sperimentazione di modelli innovativi di inserimento socio-abitativo (percorsi individualizzati di inserimento lavorativo, sociale, educativo e sanitario insieme a percorsi di accompagnamento all'abitare) sostenuti da interventi infrastrutturali complementari.
- **la marginalità estrema** (Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti): si intende potenziare la rete dei servizi di pronto intervento sociale e di bassa soglia e per il sostegno alle persone senza dimora nel percorso verso l'autonomia con percorsi personalizzati sostenuti dalla realizzazione di infrastrutture a supporto (es. alloggi temporanei). All'interno dell'OS 8, il PON METRO intende rafforzare gli interventi per il superamento della povertà abitativa delle persone appartenenti a comunità emarginate, dando la possibilità ai nuclei che accettano di lasciare i campi per accedere ad un'abitazione di essere accompagnati tramite percorsi di inclusione attiva, che prevedono non solo l'accompagnamento all'abitazione, ma tutti gli interventi necessari per promuovere l'abitare non segregato, sia in capo al nucleo che in capo alla comunità più ampia dei residenti.
- **l'inclusione sociale nelle aree urbane degradate** (Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità): coerentemente con l'OS 7 e d3 e con i temi unificanti, saranno rafforzati nei territori svantaggiati la rifunzionalizzazione degli spazi fisici degradati e il coinvolgimento del terzo settore in interventi/progettualità volti ad una maggior capacitazione degli individui in condizione di svantaggio tramite il coinvolgimento in progetti a valenza sociale, per promuovere un elevato livello di

<sup>6</sup> Cfr. Relazione per paese relativa all'Italia 2019 {COM(2019) 150 final} – Allegato D – Orientamenti in materia di investimenti finanziati dalla politica di coesione 2021-2027 per l'Italia, p.91.

occupazione sostenibile e di qualità e migliorare le condizioni di lavoro attraverso processi di innovazione sociale ed il supporto allo *start up* di nuove realtà imprenditoriali tramite il coinvolgimento diretto della cittadinanza e del Terzo Settore come attori di innovazione.

## 2.5. Sviluppo integrato nelle aree urbane (OP5)

Nel caso dell'Obiettivo di *Policy 5* (Un'Europa più vicina ai cittadini) l'elemento di continuità rispetto al periodo di programmazione 2014-2020 è rappresentato dall'approccio integrato al tema dello sviluppo territoriale, mentre le azioni specifiche relative alla valorizzazione del patrimonio culturale, alla promozione del turismo e della sicurezza urbana costituiscono nuovi potenziali ambiti di intervento.

Anche nell'attuale periodo di programmazione, infatti, pur non essendo stato individuato un obiettivo dedicato, i regolamenti comunitari enfatizzano la rilevanza dell'approccio integrato per supportare lo sviluppo dei territori. In particolare, l'art.7 del Regolamento FESR (Reg. 1301/2013) sottolinea che *"Il FESR sostiene, nell'ambito dei programmi operativi, lo sviluppo urbano sostenibile per mezzo di strategie che prevedono azioni integrate per far fronte alle sfide economiche, ambientali, climatiche, demografiche e sociali che si pongono nelle aree urbane, tenendo anche conto dell'esigenza di promuovere i collegamenti tra aree urbane e rurali"*.

Questo approccio è alla base dell'esperienza del PON METRO 2014-2020, che opera in una logica di integrazione tra più ambiti di intervento (servizi digitali, efficienza energetica, mobilità sostenibile, inclusione sociale) e più fondi (FESR e FSE), offrendo una prospettiva operativa al dettato regolamentare e alle opzioni di programmazione selezionate, a livello nazionale, nell'Accordo di Partenariato.

## 3. Dal 2014-2020 al 2021-2027: elementi di possibile integrazione

### 3.1. Integrazione tematica

Il quadro degli Obiettivi individuati per il prossimo periodo di programmazione 2021-2027 offre nuovi possibili campi di azione utili ad arricchire il menù di azioni attualmente adottato dal PON METRO 2014-2020, rafforzando le possibili ricadute in termini di risultati e potenziando l'approccio integrato e la connessione con i Temi Unificanti individuati dal Dipartimento per le Politiche di Coesione.

In particolare, gli ambiti di possibile integrazione programmatica riguardano 7 Obiettivi specifici:

- a3 rafforzare la crescita e la competitività delle PMI;
- b2 promuovere le energie rinnovabili
- b4 promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione dei rischi e la resilienza alle catastrofi
- b6 promuovere la transizione verso un'economia circolare;
- b7 rafforzare la biodiversità, le infrastrutture verdi nell'ambiente urbano e ridurre l'inquinamento;
- c3 sviluppare una mobilità locale, regionale e nazionale, intelligente, intermodale, resiliente ai cambiamenti climatici e sostenibile, migliorando l'accesso alla rete TEN-T e la mobilità transfrontaliera;
- e1 promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato, il patrimonio culturale e la sicurezza nelle aree urbane, con riferimento specifico alle azioni relative alla valorizzazione del patrimonio culturale e naturalistico, alla promozione del turismo e alla sicurezza urbana, che costituiscono nuovi potenziali ambiti di intervento per il prossimo periodo di programmazione.

Gli ambiti di possibile integrazione programmatica individuati rispondono, in sintesi, alle seguenti esigenze:

- supportare il tessuto socio-economico e produttivo locale nell'incremento della competitività in un'ottica di inclusione sociale (a3) e nella transizione verso la sostenibilità ambientale (b6);
- rafforzare il contributo del Programma alla costruzione di comunità più sostenibili dal punto di vista ambientale tenendo conto anche dell'adattamento ai cambiamenti climatici (b2, b4, b6 e b7);

- **potenziare le misure finalizzate alla costruzione di un sistema della mobilità di scala metropolitana intelligente, resiliente ai cambiamenti climatici e sostenibile, supportando anche la realizzazione di adeguate infrastrutture e servizi (c3, b7);**
- **promuovere la valorizzazione del patrimonio culturale e naturalistico, la promozione del turismo e la sicurezza urbana,** che costituiscono nuovi potenziali ambiti di intervento per il prossimo periodo di programmazione (e1).

*Nella tabella seguente è rappresentato il quadro di raccordo riportato in Tabella 1 integrato con i possibili nuovi Obiettivi di Policy, Obiettivi Specifici e Campi di Intervento individuati nelle bozze regolamentari relative al periodo di programmazione 2021-2027 e le loro connessioni con i Temi Unificanti e con gli ambiti di azione individuati come prioritari nell'ambito degli Orientamenti in materia di investimenti finanziati dalla politica di coesione 2021-2027 per l'Italia elaborati dalla Commissione Europea.*

Nei paragrafi successivi alle Tabelle sono riportate alcune considerazioni di sintesi relative ai singoli Obiettivi Specifici individuati come possibili nuovi campi di azione del Programma nel prossimo periodo di programmazione.

Tabella 2 – Raccordo tra Risultati Attesi AP, Assi e Azioni del PON METRO 2014-2020, OP e OS 2021-2027, Temi Unificanti individuati dal DP COE e Orientamenti CE, inclusi possibili obiettivi ad integrazione della strategia

Periodo di programmazione 2014-2020				Periodo di programmazione 2021-2027												
Accordo di Partenariato 2014-2020		PON METRO 2014-2020		Bozze Regolamenti					Temi unificanti DP COE				Orientamenti in materia di investimenti finanziati dalla politica di coesione 2021-2027 per l'Italia			
Risultato Atteso		Asse	Fondo	Azione		Obiettivo Specifico		Campi di intervento		OP	Fondo	Lavoro di qualità	Territorio e risorse naturali per le generazioni future	Omogeneità e qualità dei servizi per i cittadini	Cultura veicolo di coesione economica e sociale	
RA 2.2	Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili	1	FESR	1.1.1	Adozione di tecnologie per migliorare i servizi urbani della smart city	a2	Permettere ai cittadini, alle imprese e alle amministrazioni pubbliche di cogliere i vantaggi della digitalizzazione	011	Soluzioni TIC, servizi elettronici, applicazioni per l'amministrazione	1	FESR	X	X	X	X	X
						a3	Rafforzare la crescita e la competitività delle PMI	017	Servizi avanzati di sostegno alle PMI e a gruppi di PMI (compresi i servizi di gestione, marketing e progettazione)	1	FESR	X	X		X	X
RA 4.1	Riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche ad uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili	2	FESR	2.1.1	Illuminazione pubblica sostenibile	b1	Promuovere misure di efficienza energetica	026	Rinnovo di infrastrutture pubbliche al fine dell'efficienza energetica, progetti dimostrativi e misure di sostegno	2	FESR	X	X			X
RA 4.6	Aumento della mobilità sostenibile nelle aree urbane			2.1.2	Risparmio energetico negli edifici pubblici											
				2.2.1	Infomobilità e sistemi di trasporto intelligenti	c4	Promuovere la mobilità urbana multimodale sostenibile	076	Digitalizzazione dei trasporti urbani	3	FESR	X	X	X	X	X
				2.2.2	Rinnovamento e potenziamento tecnologico delle flotte del TPL			074	Materiale rotabile di trasporto urbano pulito							X
				2.2.3	Mobilità lenta			075	Infrastrutture ciclistiche							X
				2.2.4	Corsie protette per il TPL e nodi di interscambio modale			073	Infrastrutture di trasporto urbano pulito							X
								029	Energia rinnovabile: solare	2	FESR	X	X			X
								034	Cogenerazione ad alto rendimento, teleriscaldamento e teleraffreddamento	2	FESR					
						b4	Promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione dei rischi e la resilienza alle catastrofi	035	Misure di adattamento ai cambiamenti climatici e prevenzione e gestione dei rischi connessi al clima: inondazioni (comprese le azioni di sensibilizzazione, la protezione civile e i sistemi e le infrastrutture di gestione delle catastrofi)	2	FESR	X	X	X	X	X
								036	Misure di adattamento ai cambiamenti climatici e prevenzione e gestione dei rischi connessi al clima: incendi (comprese le azioni di sensibilizzazione, la protezione civile e i sistemi e le infrastrutture di gestione delle catastrofi)	2	FESR					X
								037	Misure di adattamento ai cambiamenti climatici e prevenzione e gestione dei rischi connessi al clima: altro, ad es. tempeste e siccità (comprese le azioni di sensibilizzazione, la protezione civile e i sistemi e le infrastrutture di gestione delle catastrofi)	2	FESR					X
								038	Prevenzione e gestione dei rischi naturali non connessi al clima (ad es. terremoti) e dei rischi collegati alle attività umane (ad es. incidenti tecnologici), comprese le azioni di sensibilizzazione, la protezione civile e i sistemi e le infrastrutture per la gestione delle catastrofi	2	FESR					X

**Tabella 2 – Raccordo tra Risultati Attesi AP, Assi e Azioni del PON METRO 2014-2020, OP e OS 2021-2027, Temi Unificanti individuati dal DP COE e Orientamenti CE, inclusi possibili obiettivi ad integrazione della strategia - (continua)**

Periodo di programmazione 2014-2020				Periodo di programmazione 2021-2027												
Accordo di Partenariato 2014-2020		PON METRO 2014-2020		Bozze Regolamenti					Temi unificanti DP COE				Orientamenti in materia di investimenti finanziati dalla politica di coesione 2021-2027 per l'Italia			
Risultato Atteso		Asse	Fondo	Azione		Obiettivo Specifico		Campi di intervento			OP	Fondo	Lavoro di qualità	Territorio e risorse naturali per le generazioni future	Omogeneità e qualità dei servizi per i cittadini	Cultura veicolo di coesione economica e sociale

### 3.1.1. Rafforzamento della crescita e della competitività delle PMI (OP1 - OS a3)

Le politiche urbane di rigenerazione e di riposizionamento competitivo delle città non possono più limitarsi al rinnovamento dei servizi urbani per i residenti, ma dovrebbero mirare ad attivare processi di crescita e di innovazione basati sulla convergenza tra politiche pubbliche di trasformazione della città e processi di sviluppo del tessuto produttivo più vivace e sensibile alle istanze di innovazione tecnologica e sociale, in linea con le indicazioni degli Orientamenti in materia di investimenti finanziati dalla politica di coesione 2021-2027 per l'Italia<sup>7</sup>. In tal modo le imprese potranno contribuire maggiormente alla realizzazione di città più efficienti e sostenibili tramite forme di investimenti integrati urbani/territoriali basati su modelli di crescita condivisi e sostenibili.

L'attuazione delle azioni di attivazione della società civile e dell'economia sociale nelle aree più critiche dei territori metropolitani ha evidenziato l'importanza di agire sulle stesse non solo per favorire lo sviluppo di una economia sociale, ma anche di **attività economiche che possano diventare volano per l'attrazione di investimenti produttivi finalizzati a creare nuove centralità per le città**. Nell'attuale fase di programmazione ci sono esempi interessanti di integrazione delle risorse PON METRO con risorse provenienti da altre fonti (dai programmi complementari e dal FESR, ad es.) per favorire i processi di attivazione del territorio dal basso. Attraverso il sostegno tecnico e finanziario (contributi a fondo perduto) a imprese neo costituite o già esistenti, è possibile incentivare la catalizzazione di risorse nei quartieri *target* oggetto di rigenerazione urbana, funzionali al rafforzamento dei presidi economici territoriali, all'incremento dell'offerta di servizi nei quartieri, all'occupabilità dei residenti. L'introduzione di un obiettivo legato al rafforzamento delle PMI all'interno del PON METRO apre dunque alla possibilità di **intervenire direttamente e in modo integrato con il raggiungimento degli altri obiettivi sulla formazione e/o attrazione anche di imprese profit**, rafforzando il processo di rivitalizzazione e di ricostruzione dell'identità dei quartieri degradati e offrendo maggiori opportunità di inclusione lavorativa e sociale ai residenti.

Ciò consentirebbe di:

- superare le attuali rigidità tra ambiti tematici;
- abilitare le città a realizzare interventi integrati e trasversali negli ambiti del lavoro, della formazione, dello sviluppo economico e imprenditoriale, del *welfare*, delle infrastrutture, della mobilità, ben oltre il ristretto novero delle competenze esclusive delle amministrazioni comunali<sup>8</sup>;
- superare le tradizionali separazioni tra *profit* e *non profit*, sostenendo tutte le esperienze imprenditoriali che producono valore economico insieme a positive esternalità nella rigenerazione del tessuto urbano e nel rafforzamento della coesione sociale;
- facilitare processi di infrastrutturazione sociale, con i quali supportare la manutenzione delle reti sociali, la "messa in produzione" del capitale sociale, l'incremento della capacità di cogestione e di autogestione dei processi di sviluppo locale.

D'altro canto, in tema di rafforzamento della crescita e della competitività delle PMI le Città possono svolgere un ruolo importante anche da altri due punti di vista, più vicini ai temi propri dell'innovazione:

- le Città costituiscono ambiti elettori di possibile sperimentazione, da parte delle imprese, di servizi e prodotti innovativi, che consentono di migliorare la vita delle città medesime in moltissimi campi considerati come prioritari dalla programmazione<sup>9</sup>; tali iniziative possono essere sostenute, ad esempio, attraverso lo strumento dei *livinglab*, un modello di intervento che consente di attrarre nuove attività economiche e di valorizzare gli *asset* territoriali, quali università, politecnici e centri di ricerca supportando il capitale umano necessario alle imprese per mettere a punto le sperimentazioni;
- le Città possono accompagnare la ricerca e l'innovazione delle imprese migliorando la propria domanda di innovazione, basandola maggiormente su elementi concreti da offrire al mercato per affinare e meglio verticalizzare l'appontamento di prodotti e servizi utili alle amministrazioni e ai cittadini.

<sup>7</sup> Cfr. Relazione per paese relativa all'Italia 2019 {COM(2019) 150 final} – Allegato D – Orientamenti in materia di investimenti finanziati dalla politica di coesione 2021-2027 per l'Italia, p.88.

<sup>8</sup> Si pensi, ad esempio, ai processi di *reshoring* industriale e ritorno della manifattura in città, che vanno agevolati attraverso approcci integrati tra industria, artigianato, formazione, innovazione tecnologica e pianificazione urbana (competenze al momento frammentate tra diversi livelli di governo).

<sup>9</sup> Si può fare riferimento al settore energetico, alla mobilità, alla comunicazione, ma anche ad ambiti più avanzati, quali la robotica, l'intelligenza artificiale, la mobilità connessa ed autonoma, ecc.

### 3.1.2. Promozione delle energie rinnovabili (OP2 - OS b2)

Gli interventi promossi dal PON METRO 2014-2020 in tema di efficienza energetica, sia per la parte di illuminazione pubblica, che di edifici pubblici, hanno spesso reso evidente la necessità di completare il processo di riqualificazione energetica affiancando alle azioni finalizzate all'efficientamento, quelle orientate ad utilizzare e/o sperimentare tecnologie di produzione energetica da fonti rinnovabili, in linea con gli Orientamenti in materia di investimenti finanziati dalla politica di coesione 2021-207 per l'Italia, che evidenziano la necessità di "promuovere le tecnologie rinnovabili innovative e meno mature, in particolare per il riscaldamento e il raffreddamento, negli edifici pubblici, nell'edilizia sociale..."<sup>10</sup>

L'inserimento dell'OS b2 tra gli obiettivi di riferimento del programma nel periodo 2021-2027 consentirebbe di rispondere alle esigenze manifestate da diverse città e di proseguire e rafforzare alcune attività già avviate, garantendo una maggiore completezza degli interventi di efficientamento energetico e, in definitiva, il conseguimento di risultati più rilevanti dal punto di vista delle ricadute ambientali.

Dal punto di vista tecnologico, gli ambiti di azione che rispondono maggiormente all'obiettivo di ottimizzare e completare gli interventi di riqualificazione energetica del patrimonio pubblico in corso sono rappresentati dal **solare termico e fotovoltaico** e dalla **cogenerazione**.

Nel caso del solare le tecnologie esistenti trovano applicazione alla scala di singolo edificio, mentre la cogenerazione (sia per il teleriscaldamento che per il teleraffrescamento) potrebbe essere prevista in casi di riqualificazione di quartieri, gruppi di edifici, ma anche condomini eco-efficienti per sperimentare tecnologie meno diffuse. Impianti di cogenerazione potrebbero essere utilizzati anche con riferimento ad interventi, già in parte realizzati, di riqualificazione edilizia e/o di efficientamento energetico per completare gli stessi e migliorarne le prestazioni.

Appare utile evidenziare come gli interventi realizzabili nell'ambito dell'OS b2 siano strettamente connessi a quelli afferenti agli OS b1 - b4 – b6 - b7.

### 3.1.3. Promozione dell'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione dei rischi e la resilienza alle catastrofi (OP2 - OS b4)

L'inserimento di questo obiettivo specifico tra i potenziali ambiti di azione del Programma nel periodo 2021-2027 (opportunamente integrato con OSb1 e OS b2, ma anche con OSb6 e OSb7) consentirebbe di andare in continuità con quanto già avviato dalle città in questo ciclo di programmazione e di rafforzarlo prevedendo attività sinergiche per l'adattamento e la resilienza del territorio urbano.

In particolare, potranno essere individuati a scala urbana/metropolitana, specifiche **misure di adattamento ai cambiamenti climatici e di prevenzione dei rischi legati al clima** (es. frane e inondazioni, incendi, tempeste, siccità, ecc.), calibrate sulla base delle caratteristiche specifiche del territorio di riferimento.

Inoltre, nell'ambito dell'OS b4 uno specifico terreno di azione per il PON METRO può essere rappresentato dagli interventi finalizzati alla prevenzione e gestione dei rischi naturali non connessi al clima (ad es. terremoti), ovvero alla promozione della resilienza sismica, con particolare riferimento agli edifici pubblici, un campo di azione individuato come prioritario negli Orientamenti in materia di investimenti finanziati dalla politica di coesione 2021-2027 per l'Italia<sup>11</sup>. Tale tipologia di interventi è strettamente interconnessa alle operazioni di riqualificazione energetica degli edifici pubblici promossi dal PON METRO 2014-2020. Ripensare gli interventi di efficientamento energetico degli edifici pubblici, come parte di una *riqualificazione complessiva* e non solo parziale, è, infatti, una prospettiva operativa già praticata in alcune città e potenzialmente replicabile in tutti i contesti interessati dal Programma.

### 3.1.4. Promozione della transizione verso l'economia circolare (OP2 - OS b6)

Le Città svolgono un ruolo determinante nel processo di transizione verso l'economia circolare, che richiede la conformazione di spazi, strutture e funzioni in grado di ottimizzare l'utilizzo di risorse materiali ed energetiche, attraverso interventi di riduzione, riuso e riciclo delle risorse impiegate.

<sup>10</sup> Cfr. Relazione per paese relativa all'Italia 2019 {COM(2019) 150 final} – Allegato D – Orientamenti in materia di investimenti finanziati dalla politica di coesione 2021-2027 per l'Italia, p.90.

<sup>11</sup> Cfr. Relazione per paese relativa all'Italia 2019 {COM(2019) 150 final} – Allegato D – Orientamenti in materia di investimenti finanziati dalla politica di coesione 2021-2027 per l'Italia, p.89.

L'ambiente urbano è un laboratorio per sperimentare soluzioni innovative. Già a scala micro, nell'ambito dell'attuale ciclo di programmazione, alcune città stanno provando a utilizzare strumenti anche non obbligatori di certificazione e riuso di materiali riciclati, spesso inseriti, ad esempio, in protocolli volontari per edilizia sostenibile e bioarchitettura.

*Nel periodo di programmazione 2021-2027 l'OS b6, che rappresenta un ambito di azione individuato come prioritario negli Orientamenti in materia di investimenti finanziati dalla politica di coesione 2021-2027 per l'Italia<sup>12</sup>* può costituire un ambito di integrazione delle azioni promosse dal PON METRO con riferimento a due ambiti di intervento:

- il primo riguarda la **realizzazione di infrastrutture e la trasformazione fisica della città finalizzati al riuso, riciclo, riduzione delle materie e dell'energia impiegata dalle funzioni urbane**; a questa tipologia di intervento afferiscono sia progetti puntuali, a scala di quartiere o di settore urbano - come il recupero di aree urbane degradate e interventi di rigenerazione urbana, (aree industriali urbane, ecoquartieri) - , sia interventi di rete o di sistema (infrastrutture per il recupero delle acque, per il riciclo dei materiali, per la riduzione dello spreco di risorse);
- il secondo concerne la **riorganizzazione dei servizi e delle funzioni in senso circolare**; a questa tipologia di intervento afferiscono le azioni volte a sviluppare nuove economie urbane attraverso la gestione efficiente e virtuosa delle infrastrutture di servizio esistenti e a promuovere l'organizzazione di nuovi servizi, erogati - anche in senso collaborativo – dall'amministrazione pubblica con i soggetti privati e la partecipazione della cittadinanza (gestione collaborativa ed efficiente dei servizi pubblici e privati, mercati rionali "circolari", creazione di *hub* e reti urbane per la gestione efficiente dei flussi di risorse fisiche ed energetiche).

### **3.1.5. Riduzione dell'inquinamento, promozione della biodiversità e realizzazione di infrastrutture verdi (OP2 - OS b7)**

L'OS b7 costituisce un possibile ambito di azione per il PON METRO nel prossimo periodo di programmazione, ad integrazione degli interventi attualmente messi in campo. Esso si lega, infatti, agli sforzi che molte città metropolitane stanno già effettuando nel tentativo di perseguire un equilibrio ecosistemico, reagendo e adattandosi ai mutamenti climatici.

Tra i campi di azione proposti dall'OS b7, quello maggiormente interessante per la possibilità di individuare iniziative rilevanti a scala urbana e metropolitana è rappresentato dalle "infrastrutture verdi", intese come **riorganizzazione del complesso degli spazi e delle componenti naturali presenti nella città** in grado di innescare un funzionamento ecosistemico lineare o "a rete", **migliorando l'ecosistema urbano, e aumentandone la resilienza rispetto ai detrattori ambientali sull'aria, acqua, clima, suolo**. Le infrastrutture verdi sono reti di aree naturali e semi-naturali pianificate a livello strategico con altri elementi ambientali, progettate e gestite in maniera da fornire anche un ampio spettro di servizi ecosistemici.

*Gli interventi afferenti a questa tipologia di azione, individuati come prioritari nell'ambito degli Orientamenti in materia di investimenti finanziati dalla politica di coesione 2021-2027 per l'Italia<sup>13</sup>*, tendono ad integrarsi con le altre misure afferenti ad altri obiettivi strategici, e possono, ad esempio, riguardare:

- la realizzazione di corridoi di trasporto collettivo a basso impatto, con spazi in sede propria permeabili e corridoi ambientali;
- il collegamento dei parchi urbani e di quartiere attraverso direttive ambientali lineari in grado di ricostituire una continuità vegetazionale e permeabile all'interno del tessuto urbano;
- il ripristino e/o la realizzazione di un reticolto idrico superficiale per la raccolta e lo smaltimento delle acque all'interno del tessuto urbano;
- la riorganizzazione degli ambiti fluviali e costieri in area urbana e il collegamento di questi con le altre parti della città al fine di ricostituire il reticolto ambientale e idrologico superficiale;
- la realizzazione di infrastrutture urbane o territoriali basate sulla natura (NBS) per limitare gli effetti negativi dovuti a funzioni urbane o periurbane impattanti (mobilità ferroviaria, attività nocive per la residenza, ecc.).

<sup>12</sup> Cfr. Relazione per paese relativa all'Italia 2019 {COM(2019) 150 final} – Allegato D – Orientamenti in materia di investimenti finanziati dalla politica di coesione 2021-2027 per l'Italia, p.89.

<sup>13</sup> Cfr. Relazione per paese relativa all'Italia 2019 {COM(2019) 150 final} – Allegato D – Orientamenti in materia di investimenti finanziati dalla politica di coesione 2021-2027 per l'Italia, p.89.

Gli interventi afferenti a questo obiettivo sono integrabili con quelli riferiti agli OS b1, b2, b4 e b6.

### 3.1.6. Sviluppo di una mobilità metropolitana intelligente, resiliente e sostenibile (OP3 - OS c3)

Alla luce dell'esperienza in corso e dei contenuti delle proposte regolamentari attualmente disponibili, appare opportuno individuare, ad integrazione delle linee di azione in tema di mobilità urbana sostenibile (vedi § 2.3) afferenti all'OS c4, alcuni nuovi ambiti di azione per il PON METRO con riferimento al prossimo periodo di programmazione, tra quelli previsti con riferimento all'OS c3.

L'integrazione delle linee di azione relative alla mobilità è finalizzata a completare gli interventi afferenti all'OS c4 (che si riferiscono essenzialmente ad infomobilità, mobilità dolce, interscambio modale, infrastrutture, mezzi e servizi dei sistemi di trasporto pubblico locale) mediante **l'individuazione di alcune operazioni mirate sulle reti infrastrutturali – viarie e ferroviarie – finalizzate a:**

- **risolvere le strozzature e/o intersezioni** che determinano un forte impatto sul sistema della mobilità di rango urbano e metropolitano (es. passaggi a livello a raso, incroci a raso, ecc.);
- **adeguare/rafforzare alcune direttive stradali strategiche** per lo sviluppo del territorio urbano e metropolitano;
- **migliorare, anche in termini di standard di sicurezza, la rete viaria** afferente a tratte urbane e metropolitane, sia con riferimento a percorsi di adduzione/uscita dal comune capoluogo, sia a percorsi all'interno dei nodi urbani (es. tangenziali, ecc.).

Si tratta di investimenti, individuati come prioritari nell'ambito degli Orientamenti in materia di investimenti finanziati dalla politica di coesione 2021-2027 per l'Italia<sup>14</sup>, che certamente non rappresentano il cuore della strategia di mobilità del Programma, ma che possono, in determinati contesti, rafforzare in maniera significativa i risultati conseguibili in termini di riduzione dell'inquinamento e di miglioramento e fluidificazione del sistema dei trasporti.

### 3.1.7. Promozione dello sviluppo sociale, economico e ambientale integrato, del patrimonio culturale e della sicurezza nelle aree urbane (OP5 - OS e1)

L'Obiettivo di Policy 5, così come configurato nelle proposte dei nuovi regolamenti comunitari, oltre a riconoscere la centralità dello sviluppo integrato (cfr. §2.5), offre al PON METRO l'opportunità di integrare la strategia di intervento tramite la definizione di azioni specifiche a favore della valorizzazione del patrimonio culturale e naturalistico, della promozione turistica, della sicurezza urbana.

Il patrimonio culturale ha un'ampia definizione: oltre a comprendere tutti gli aspetti immateriali della produzione artistica, letteraria, musicale, comprende tutti gli aspetti fisici (materiali) dell'ambiente costruito e del patrimonio naturale (il paesaggio). Esso è l'esito dell'interazione fra l'uomo e il proprio ambiente in un dato luogo e in un certo periodo storico. UNESCO definisce il patrimonio come "*the historical stratification of cultural and natural values, which extends beyond the notion of 'historical centre' or 'ensemble' to include the broader urban context and its geographical location*" (UNESCO, 2011). Dunque, il patrimonio materiale (da distinguersi rispetto a quello immateriale) non è (solo) il singolo museo o il singolo monumento, ma è il sistema dei valori identitari di un luogo e quanto altro sia il frutto dell'azione umana che antropizza il proprio ambiente in maniera non speculativa, ma interagendo con questo in modo creativo e ingegnoso.

In questo quadro, l'attenzione per il patrimonio culturale è dirimente per costruire o ricostruire l'identità dei luoghi (ad esempio per riqualificare i quartieri dormitorio delle periferie urbane), per sostenere la qualità diffusa dell'ambiente costruito e per favorire inclusione sociale e un approccio più ecologico all'abitare.

Lo sviluppo del patrimonio culturale è, quindi, riconosciuto essere lo strumento fondamentale tramite cui promuovere lo sviluppo durevole, sostenibile, equilibrato dei territori e delle aree urbane ed è individuato come necessario nel contesto delle strategie territoriali da parte della Commissione Europea<sup>15</sup>. Grazie al patrimonio culturale, infatti, si favorisce:

<sup>14</sup> Cfr. Relazione per paese relativa all'Italia 2019 {COM(2019) 150 final} – Allegato D – Orientamenti in materia di investimenti finanziati dalla politica di coesione 2021-2027 per l'Italia, p.90.

<sup>15</sup> Cfr. Relazione per paese relativa all'Italia 2019 {COM(2019) 150 final} – Allegato D – Orientamenti in materia di investimenti finanziati dalla politica di coesione 2021-2027 per l'Italia, p.92.

- **lo sviluppo economico**, che deriva sia dal valore aggiunto connesso al rafforzamento di un tessuto imprenditoriale come strumento di inclusione e di sviluppo di aree urbane disagiate, sia dalla promozione delle maestranze specifiche dedicate al settore del recupero, della tutela, della conservazione e/o della valorizzazione dello stesso, così come dall'indotto della fruizione in chiave turistica, culturale e sociale dei luoghi;
- **lo sviluppo sociale**, nella misura in cui il patrimonio di un luogo è l'identità dello stesso. I cittadini che si riconoscono in un luogo, lo rispettano e se ne prendono cura, creando comunità locale, come dimostrato dalla ricerca sociale e urbana;
- **la tutela e valorizzazione ambientale**, anche tramite la riqualificazione in chiave ambientale degli spazi pubblici e la promozione di sistemi bioclimatici ed ecologici dell'abitare;
- **l'integrazione dei diversi *driver* di sviluppo** che si mobilitano nelle aree urbane (mobilità, digitale, inclusione, turismo, sviluppo economico, ecc.).

Promuovere il patrimonio culturale non significa solo promuovere il restauro e la conservazione dei beni culturali (che, peraltro, in Italia è fondamentale), ma significa anche promuovere un approccio alle trasformazioni urbane basato sul riconoscimento e/o sulla ricostruzione del sistema dei valori e delle identità dei luoghi. Attraverso l'integrazione fra diversi settori disciplinari e pratiche la promozione del patrimonio culturale può diventare il fattore decisivo per rafforzare l'intero sistema urbano e per alimentare nuove forme di co-abitazione e patti di cittadinanza attiva. Le azioni che si potrebbero promuovere in questo ambito, ad esempio, potrebbero essere:

- **beni comuni**: il recupero in chiave socio-culturale di spazi ed edifici dismessi o sottoutilizzati (pubblici e/o privati) riconosciuti come beni comuni e luoghi identitari, anche attraverso il sostegno ed il riconoscimento dei percorsi di partecipazione della cittadinanza attiva. Oltre a sostenere le singole pratiche (già in atto in alcune città), si tratterebbe di favorire anche la costruzione di una rete nazionale ed europea per facilitare le pratiche con un approccio condiviso verso questo tema;
- **recupero delle aree urbane marginali e/o periferiche** creando (o ricreando) nuove centralità: lavorare sulle emergenze identitarie da valorizzare e rendere fruibili per riqualificare gli spazi marginali e/o periferici in chiave ecologica, culturale e sociale. L'idea è di promuovere azioni progettuali "per" e "con" gli abitanti in maniera da realizzare quelle opere e quei servizi che i cittadini indicano come necessari per lo sviluppo culturale della propria comunità, ivi comprese le infrastrutture di quartiere per favorire la socialità e lo sviluppo del tempo libero di qualità;
- **turismo**: promuovere sistemi di gestione sostenibile del turismo ritagliati sulle necessità dei luoghi favorendo, ad esempio: i) la promozione e attrazione verso circuiti alternativi; ii) la messa a sistema delle aree tematiche similari con servizi e bigliettazione integrata su base nazionale e non solo comunale e/o regionale; iii) il sostegno alle idee imprenditoriali culturali innovative e sperimentali, anche di piccole dimensioni; iv) l'incremento e il miglioramento della fruibilità dei beni culturali locali;
- **creative and cultural sectors/industries**: in questo ambito è possibile favorire progetti sperimentali di *start-up* che valorizzano il proprio territorio e/o sviluppano attività culturali e produttive, promuovere modalità di fruizione diverse e più attraenti per i giovani e/o i disabili, così come favorire la messa a disposizione di studi e abitazioni temporanee per artisti, ecc.
- **creazione/rafforzamento di una rete di offerta culturale** connessa tra le 14 città metropolitane con servizi, tecnologie e database integrati (ove possibile): ogni città è strumento di comunicazione di un progetto nazionale di recupero e sviluppo culturale urbano.

### 3.2. Rafforzamento della dimensione metropolitana

Come già rimarcato (vedi §2), appare opportuno valorizzare il patrimonio di competenze maturato a livello centrale e locale confermando il ruolo di Organismi Intermedi dei Comuni Capoluogo e concentrando sul territorio del capoluogo la parte più consistente degli investimenti previsti.

D'altro canto, occorre **rafforzare la dimensione metropolitana del Programma** costruendo un efficace modello di cooperazione multilivello tra Comune Capoluogo e Città Metropolitana e, in particolare, **individuando gli ambiti di intervento della Città Metropolitana**, a partire dai settori di competenza istituzionalmente definiti.

Un **primo elenco di possibili ambiti di cooperazione** tra Capoluogo e Città Metropolitana potrebbero essere il seguente:

- individuazione di una **strategia di sviluppo** definita a livello di Comune Capoluogo, ma estesa all'intero territorio metropolitano in specifici ambiti di azione<sup>16</sup>, ferma restando la possibilità – qualora il contesto locale sia sufficientemente maturo – di utilizzare una strategia generale di livello metropolitano, qualora già disponibile;
- diffusione dei **servizi di Agenda Digitale** al territorio della Città Metropolitana;
- individuazione di specifici **interventi materiali e/o immateriali sul sistema della mobilità** di livello metropolitano;
- diffusione dei **servizi di Inclusione Sociale** al territorio della Città Metropolitana;
- interventi a favore di **progetti di rigenerazione e sviluppo di aree urbane degradate** che includono anche comuni della cintura a partire dai quartieri del comune capoluogo.

Nella tabella seguente è rappresentato schematicamente il quadro degli obiettivi programmatici del PON METRO nel periodo di programmazione attuale - riletto secondo la nuova impostazione proposta dalle bozze regolamentari riferite al periodo di programmazione 2021-2027 – e le ipotesi relative all'impostazione del nuovo ciclo, con l'indicazione del riferimento territoriale e amministrativo pertinente (Capoluogo / Città Metropolitana).

---

<sup>16</sup> Ciò potrebbe offrire un primo contributo alla definizione della strategia metropolitana nei contesti che ne sono attualmente privi.

Tabella 3 – Obiettivi specifici confermati (verde) e possibili integrazioni (arancio)

OP 2021-2027	Obiettivi specifici 2021-2017	Fondo	PON METRO 2014-2020		PON METRO 2021-2027	
			Capoluoghi	Città Metropolitana	Capoluoghi	Città Metropolitana
1 Europa più intelligente	a1 rafforzare le capacità di ricerca e di innovazione e l'introduzione di tecnologie avanzate	FESR				
	a2 permettere ai cittadini, alle imprese e alle amministrazioni pubbliche di cogliere i vantaggi della digitalizzazione	FESR				
	a3 rafforzare la crescita e la competitività delle PMI	FESR				
	a4 sviluppare le competenze per la specializzazione intelligente, la transizione industriale e l'imprenditorialità	FESR				
2 Europa più verde	b1 promuovere misure di efficienza energetica	FESR				
	b2 promuovere le energie rinnovabili	FESR				
	b3 sviluppare sistemi, reti e impianti di stoccaggio energetici intelligenti a livello locale	FESR				
	b4 promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione dei rischi e la resilienza alle catastrofi	FESR				
	b5 promuovere la gestione sostenibile dell'acqua	FESR				
	b6 promuovere la transizione verso un'economia circolare	FESR				
	b7 rafforzare la biodiversità, le infrastrutture verdi nell'ambiente urbano e ridurre l'inquinamento	FESR				
3 Europa più connessa	c1 rafforzare la connettività digitale	FESR				
	c2 sviluppare una rete TEN-T intermodale, sicura, intelligente, resiliente ai cambiamenti climatici e sostenibile	FESR				
	c3 sviluppare una mobilità locale, regionale e nazionale, intelligente, intermodale, resiliente ai cambiamenti climatici e sostenibile, migliorando l'accesso alla rete TEN-T e la mobilità transfrontaliera	FESR				
	c4 promuovere la mobilità urbana multimodale sostenibile	FESR				

Tabella 3 – Obiettivi specifici confermati (verde) e possibili integrazioni (arancio) - (continua)

OP 2021- 2027	Obiettivi specifici 2021-2017	Fondo	PON METRO 2014-2020		PON METRO 2021-2027	
			Capoluoghi	Città Metropolitana	Capoluoghi	Città Metropolitana
4 Europa più sociale	d1 rafforzare l'efficacia dei mercati del lavoro e l'accesso a un'occupazione di qualità, mediante lo sviluppo dell'innovazione e delle infrastrutture sociali	FESR				
	d2 migliorare l'accesso a servizi di qualità e inclusivi nel campo dell'istruzione, della formazione e dell'apprendimento permanente, mediante lo sviluppo di infrastrutture	FESR				
	d3 aumentare l'integrazione socioeconomica delle comunità emarginate, dei migranti e dei gruppi svantaggiati, mediante misure integrate riguardanti alloggi e servizi sociali	FESR				
	d4 garantire la parità di accesso all'assistenza sanitaria mediante lo sviluppo di infrastrutture, compresa l'assistenza sanitaria di base	FESR				
	1 migliorare l'accesso all'occupazione di tutte le persone in cerca di lavoro, in particolare i giovani e i disoccupati di lungo periodo, e delle persone inattive, promuovendo il lavoro autonomo e l'economia sociale	FSE+				
	2 modernizzare le istituzioni e i servizi del mercato del lavoro per valutare e anticipare le esigenze in termini di competenze e garantire un'assistenza e un sostegno tempestivo e su misura nel contesto dell'incontro della domanda e dell'offerta, delle transizioni e della mobilità nel mercato del lavoro	FSE+				
	3 promuovere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, un migliore equilibrio tra lavoro e vita privata, compreso l'accesso all'assistenza all'infanzia, un ambiente di lavoro sano e adeguato che tiene conto dei rischi per la salute, l'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori ai cambiamenti e un invecchiamento attivo e sano	FSE+				
	4 migliorare la qualità, l'efficacia e la rilevanza per il mercato del lavoro dei sistemi di istruzione e di formazione, per sostenere l'acquisizione delle competenze chiave, comprese le competenze digitali	FSE+				
	5 promuovere la parità di accesso e di completamento di un'istruzione e una formazione inclusive e di qualità, in particolare per i gruppi svantaggiati, dall'educazione e dall'assistenza prescolare, attraverso l'istruzione e la formazione generale e professionale, fino al livello terziario e all'istruzione e all'apprendimento in età adulta, anche agevolando la mobilità a fini di apprendimento per tutti	FSE+				
	6 promuovere l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, in particolare le opportunità di perfezionamento e di riqualificazione flessibili per tutti, tenendo conto delle competenze digitali, anticipando meglio il cambiamento e le nuove competenze richieste sulla base delle esigenze del mercato del lavoro, facilitando il riorientamento professionale e promuovendo la mobilità professionale	FSE+				
	7 incentivare l'inclusione attiva, per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità	FSE+				
	8 promuovere l'integrazione socioeconomica di cittadini di paesi terzi e delle comunità emarginate come i rom	FSE+				
	9 migliorare l'accesso paritario e tempestivo a servizi di qualità, sostenibili e a prezzi accessibili; modernizzare i sistemi di protezione sociale, anche promuovendo l'accesso alla protezione sociale; migliorare l'accessibilità, l'efficacia e la resilienza dei sistemi sanitari e dei servizi di assistenza di lunga durata	FSE+				
	10 promuovere l'integrazione sociale delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, compresi gli indigenti e i bambini	FSE+				
	11 contrastare la depravazione materiale mediante prodotti alimentari e assistenza materiale di base agli indigenti, con misure di accompagnamento	FSE+				

Tabella 3 – Obiettivi specifici confermati (verde) e possibili integrazioni (arancio) - (continua)

OP 2021- 2027	Obiettivi specifici 2021-2017	Fondo	PON METRO 2014-2020		PON METRO 2021-2027	
			Capoluoghi	Città Metropolitana	Capoluoghi	Città Metropolitana
5 Europa più vicina ai cittadini	e1	FESR				
	e2	FESR				

### 3.3. Progetti di territorio come ambiti di intervento integrato

A partire dall'esperienza delle *poverty maps* e della individuazione di aree di intervento sulle quali concentrare alcune tipologie di operazioni portata avanti in questa programmazione, si potrebbe valutare la possibilità di rafforzare questo approccio (concentrazione territoriale degli interventi) e dedicare parte della programmazione per finanziare **progetti di territorio**, intesi come **interventi integrati all'interno di aree selezionate**. Nel Comune Capoluogo (e comuni di cintura in caso di cooperazione rafforzata) si potrebbe individuare un ambito di intervento territorialmente definito (es. un quartiere centrale o periferico) su cui concentrare una quota significativa dell'investimento previsto con un approccio integrato, sul modello Urban. In particolare, è in questo ambito specifico che potrebbero concentrarsi:

- una parte significativa degli interventi di rigenerazione dello spazio pubblico previsti nell'ambito dell'OP5;
- una parte degli investimenti previsti per il singolo ambito metropolitano ed afferenti ad almeno altri 2 Obiettivi di *Policy*.

Ciò potrebbe rafforzare la visibilità del Programma: **il quartiere selezionato potrebbe diventare una sorta di "luogo sperimentale"** di ciò che in parallelo si va compiendo in maniera più diffusa sul territorio del capoluogo e della Città Metropolitana nel suo complesso.

Si tratterebbe, naturalmente, di una **prospettiva opzionale offerta agli OI**.

### 3.4. Iniziative sperimentali a regia nazionale

In alcuni ambiti di intervento, caratterizzati da un elevato livello di innovazione e dalla possibilità di individuare modelli sperimentali di livello nazionale da diffondere nei diversi contesti metropolitani, è ipotizzabile la promozione di iniziative specifiche a regia centrale, che potrebbero vedere il coinvolgimento operativo, oltre che dell'ACT, di diverse agenzie nazionali (es. AGID, ANPAL, ecc.).

## 4. Tre questioni cruciali: *capacity building*, bagaglio progettuale e flessibilità programmatica

L'esperienza del PON METRO 2014-2020 evidenzia con chiarezza, in diversi contesti territoriali, a nord e a sud del Paese, gli effetti nefasti dello svuotamento (di risorse e professionalità) delle strutture tecniche locali dovuto ai vari cicli di *spending review*, al blocco del *turn over*, al processo di esternalizzazione delle competenze.

Si tratta, peraltro, di un aspetto già evidenziato dalla Commissione Europea<sup>17</sup> e sul quale appare opportuno intervenire da subito per **rafforzare la *capacity building*** tramite l'utilizzo di risorse dedicate al rafforzamento delle

<sup>17</sup> Si veda in proposito il *DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE Relazione per paese relativa all'Italia 2019 Comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici – ALLEGATO D SWD (2019) 1011 final del 27/2/2019*, nel quale si legge: *"La scarsa capacità amministrativa del settore pubblico italiano, a livello sia nazionale che locale, rappresenta un ostacolo agli investimenti in tutti i settori e impedisce l'effettiva realizzazione dei progetti di investimento. Ciò incide negativamente anche sull'utilizzo dei fondi*

strutture tecnico-amministrative locali. In ambito di inclusione sociale, ad esempio, il PON METRO ha avviato un processo di capacitazione delle Amministrazioni, che - attraverso l'azione posta in essere per l'attuazione degli interventi - stanno apprendendo metodi innovativi per la realizzazione di politiche di inclusione sul territorio in riferimento a due ambiti:

- gli aspetti organizzativi e gestionali - ad esempio attraverso la riorganizzazione e collaborazione su specifici progetti delle Direzioni che operano su diversi aspetti dell'inclusione in funzione del raggiungimento dell'obiettivo dell'inclusione abitativa;
- gli aspetti operativi ed attuativi - ad esempio attraverso il rafforzamento della rete di partenariato, la sperimentazione di modalità di intervento integrate e la definizione di un ruolo di facilitatore di processi di allargamento della base partecipativa e di rivitalizzazione economico-sociale.

La valorizzazione, in un'ottica di continuità, di queste esperienze è importante sia come conferma delle competenze apprese attraverso la strada percorsa finora, sia come miglioramento e continuo apprendimento attraverso l'implementazione di nuove soluzioni, in vista di una sempre maggiore vicinanza della programmazione ai territori e di un efficace dispiegamento del principio di sussidiarietà nelle politiche di inclusione, poiché permette di ricorrere alle risorse conoscitive, esperienziali ed economiche della rete territoriale in un quadro di coerenza garantito dalla regia dell'Amministrazione.

In questo contesto, sarebbe opportuno impostare un'azione di rafforzamento dei processi attivati nell'attuale periodo di programmazione, riflettendo maggiormente sui fattori che influiscono sulla capacitazione, ovvero su capacità e agibilità (le condizioni per concretizzare e dispiegare le capacità). Se da una parte l'esperienza attuativa ha aiutato tale processo attraverso il "fare", che deve essere riconosciuto e valorizzato, ci sono degli elementi di freno che riguardano sia la capacità (come la carenza, presso alcune Amministrazioni, di competenze forti e anche di personale in genere), sia l'agibilità (ovvero la presenza di elementi di freno all'azione, che riguardano la rigidità del sistema programmatico e l'incertezza dell'azione in ambiti maggiormente innovativi). Se l'attuazione del PON METRO 2014-2020 ha migliorato le capacità, tuttavia occorrerebbe rafforzare il supporto alle Amministrazioni nell'implementazione degli aspetti più innovativi e complessi, sia attraverso il rafforzamento dell'azione centrale di coordinamento della ADG, sia attraverso l'utilizzo di competenze interne e di rete con altre organizzazioni.

Un altro elemento cruciale è rappresentato dalla ridotta disponibilità di progettazione di livello adeguato alle caratteristiche richieste dalla programmazione europea, come, peraltro, rimarcato sia dalla Commissione Europea che dal Dipartimento per le Politiche di Coesione<sup>18</sup>. Lo stesso Dipartimento propone di **promuovere da subito – mediante strumenti e risorse dedicati - la predisposizione di progetti coerenti con gli orientamenti della programmazione**.

Per ampliare il bagaglio progettuale a disposizione delle città potrebbero essere individuati come potenziali beneficiari alcune agenzie nazionali e/o locali che, per loro natura, operano sul territorio e potrebbero essere portatori di progetti utili al raggiungimento degli obiettivi di programmazione e coerenti con le strategie delle città (si pensi ad ANAS e RFI, per quanto attiene al settore della mobilità, ma anche agli ERP, nel campo degli investimenti infrastrutturali dedicati al sociale).

Un ulteriore ambito di intervento è costituito dalla necessità di **rendere effettivamente flessibili i vari strumenti di programmazione** in modo da consentire con facilità il transito di progetti da uno strumento all'altro, evitando di introdurre vincoli e condizionalità ove non espressamente richiesti dalla normativa di riferimento.

---

dell'UE, ambito in cui l'Italia è indietro rispetto alla media dell'UE. Vi è una generale necessità di fornire alle amministrazioni centrali e locali assistenza tecnica nella pianificazione, nella valutazione e nel monitoraggio dei progetti di investimento, garantendo nel contempo il sostegno operativo nell'individuazione e nella risoluzione di eventuali strozzature". Lo stesso documento individua le seguenti necessità:

– aumentare la capacità amministrativa dei beneficiari di preparare e attuare progetti, in particolare a livello locale;

– migliorare l'elaborazione dei progetti infrastrutturali principali in termini sia di qualità che di tempistica, in particolare i progetti ferroviari della rete nazionale nelle regioni meno sviluppate.

<sup>18</sup> Si fa riferimento al documento "La programmazione della politica di coesione 2021 – 2027 - Documento preparatorio per il confronto partenariale" dell'aprile 2019, nel quale si legge: "sarebbe opportuno anche sostenere un utilizzo tempestivo, sistematico ed esplicitamente orientato agli interventi della coesione dei diversi Fondi di Progettazione oggi esistenti, semplificandone le regole di accesso. Oltre agli storici fondi rotativi di Cassa Depositi e Prestiti, caratterizzati però da diversi vincoli, si pensi soprattutto alle risorse per progettazione assegnate al MIT con la Legge di bilancio 2018 ma in attesa dei DM attuativi, o ad alcune iniziative regionali che potrebbero essere utilmente replicate".