

ESPON METRO - The role and future perspectives of Cohesion Policy in the planning of Metropolitan Areas and Cities

Informativa diretta all'Autorità di Gestione del programma di cooperazione transfrontaliera ALCOTRA

Gennaio 2021

Giancarlo Cotella, Elisabetta Vitale Brovarone

Introduzione al progetto

Il progetto di ricerca METRO – *The role and future perspectives of Cohesion Policy in the planning of Metropolitan Areas and Cities* – è finanziato nell'ambito dell'European Territorial Observatory Network (ESPON).¹ Iniziato nell'ottobre del 2020, è stato commissionato da una rete di nove istituzioni urbane e metropolitane Europee – Città Metropolitana di Torino, Area Metropolitana di Barcellona, Area Metropolitana di Lisbona, Municipalità di Brno, Area Metropolitana di Danzica-Gdynia-Sopot, Municipalità di Firenze, Area Metropolitana di Lione, Regione Capitale di Bruxelles, Municipalità di Riga – e dalle organizzazioni paneuropee EUROCITIES e METROPOLIS.

Il progetto si occupa del ruolo che le aree metropolitane e le città ricoprono nel quadro della politica di coesione dell'UE e, a sua volta, del ruolo che la politica di coesione dell'UE svolge nella pianificazione delle aree metropolitane e delle città, ponendosi i seguenti obiettivi:

- Favorire l'integrazione degli obiettivi della politica di coesione nelle politiche di sviluppo territoriale alla scala metropolitana, attraverso modelli di governance innovativi;
- Innescare dinamiche di cooperazione virtuose che consentano di utilizzare la politica di coesione per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo territoriale alla scala metropolitana;
- Favorire il contributo della politica di coesione alla riduzione delle disparità territoriali alla scala metropolitana, attraverso strategie territoriali integrate e *place-based*.

Tali obiettivi vengono perseguiti attraverso l'analisi comparativa delle nove aree metropolitane in cui operano gli stakeholder che hanno commissionato la ricerca. L'analisi si concentra (i) sul ruolo delle istituzioni urbane e metropolitane nella programmazione, nella gestione e nell'attuazione della politica di coesione; (ii) sui tipi di strumenti utilizzati a tale scopo; (iii) sugli ambiti di intervento e sul valore aggiunto nella promozione di uno sviluppo territoriale integrato; (iv) sulle possibili sinergie tra gli obiettivi della politica di coesione e la pianificazione strategica metropolitana. Particolare attenzione è inoltre dedicata al ruolo che le aree metropolitane sono chiamate a svolgere nella nuova programmazione in risposta all'emergenza pandemica.

Contesto della ricerca

Nonostante le aree metropolitane siano responsabili della produzione di quasi il 70% del PIL Europeo, la definizione di politiche di sviluppo efficaci a tale scala rimane una sfida, in ragione delle complesse relazioni tra i centri e le aree suburbane e periferiche che caratterizzano questi territori e della rigidità delle configu-

¹ I primi risultati del progetto sono pubblicati sulla pagina web <https://www.espon.eu/metro>. Maggiori informazioni su ESPON sono disponibili sul sito internet del programma: <https://www.espon.eu/>.

razioni amministrative. Vari tentativi di sperimentazione istituzionale, attraverso molteplici 'forme' di governance, si sono susseguiti negli anni, per formulare visioni strategiche e piani orientati alla prospettiva metropolitana.

Tale sfida presenta anche una dimensione sovranazionale, legata alla programmazione, alla gestione e all'attuazione della politica di coesione. L'UE ha infatti destinato una quota crescente di fondi allo sviluppo delle aree urbane, e la Nuova Carta di Lipsia fornisce una guida per l'applicazione dei principi di sviluppo sostenibile e integrato nelle aree urbane e nelle loro regioni funzionali. Tuttavia, definire gli assetti istituzionali multi-scalari in grado di sfruttare al meglio tali opportunità non è semplice e la maggior parte delle aree metropolitane mancano ancora degli strumenti e dei finanziamenti che consentirebbero loro di fare la differenza. Esse non ricoprono infatti un ruolo primario nella programmazione dei principali strumenti operativi nazionali e regionali, né possono decidere autonomamente di dotarsi dei nuovi strumenti finalizzati alla gestione della politica di coesione, come ad esempio gli ITI.

Questa situazione è aggravata dal fatto che i principali programmi attraverso i quali il quadro di finanziamento *Next Generation EU* imposta la reazione alla pandemia COVID-19 non menzionano la necessità di coinvolgere il livello metropolitano. In tale ottica, la necessità di coordinamento tra i livelli è più evidente che mai, così come quella di un maggiore riconoscimento del ruolo delle aree metropolitane e delle città nell'ambito della politica di coesione dell'UE.

Primi risultati e ipotesi

Un insieme di risultati preliminari del progetto è contenuto nell'*Inception Report* recentemente pubblicato sulla pagina web <https://www.espon.eu/metro>.

In primo luogo, si evidenzia la forte eterogeneità delle aree metropolitane oggetto di studio. Alcune istituzioni sono responsabili di territori che fanno parte di agglomerati funzionali metropolitani più grandi (Barcellona, Bruxelles, Lisbona, Lione), mentre altre (Firenze, Danzica-Gdynia-Sopot, Riga, Torino) interessano territori molto ampi ed eterogenei, più vasti delle aree funzionali che contengono. Mentre alcune aree sono caratterizzate da istituzioni metropolitane di lunga data, altre si sono consolidate solo di recente, a partire da una prima fase di cooperazione volontaria. Tali configurazioni sono inoltre connotate da una grande varietà di strutture, meccanismi e strumenti di governance metropolitana, che a loro volta dipendono dai rispettivi quadri istituzionali nazionali e regionali.

Il ruolo giocato dalle diverse istituzioni metropolitane nella politica di coesione varia a seconda del grado di formalizzazione e delle configurazioni definite al livello nazionale e regionale. Se, in termini generali, si potrebbe presumere che agli organi più istituzionalizzati sia assegnato un ruolo più rilevante e articolato nella programmazione, gestione e attuazione della politica di coesione, una panoramica dei casi in esame dimostra che anche gli organismi di cooperazione volontaria possono svolgere un ruolo significativo, grazie all'attivazione di strumenti dedicati.

I risultati preliminari del progetto lasciano ipotizzare che per aumentare l'efficacia della governance della politica di coesione a livello metropolitano sia necessario accrescere l'influenza delle istituzioni metropolitane nelle fasi di programmazione, gestione e attuazione della politica di coesione, in modo che quest'ultima tenga conto in misura maggiore della dimensione metropolitana. Ciò vale soprattutto per quei contesti - come Torino, Firenze, Barcellona e Lione - che, pur essendo riconosciuti formalmente, fino ad oggi hanno un ruolo marginale in tal senso. È quindi necessario riflettere su come le aree metropolitane possano più concretamente intervenire nell'attuazione della politica di coesione, anche attraverso l'adozione di nuovi strumenti territoriali integrati.

Ipotesi preliminari - ruolo delle istituzioni metropolitane per lo sviluppo della politica di coesione

- L'istituzionalizzazione della cooperazione metropolitana può favorire un maggior coinvolgimento delle aree metropolitane nell'attuazione della politica di coesione.
- L'inclusione delle aree metropolitane nella governance della politica di coesione può migliorare l'efficienza e l'efficacia, attraverso l'introduzione di un'articolazione multilivello che combini logiche *top-down* e *bottom-up*.
- La frammentazione della governance metropolitana può limitare l'efficacia della politica di coesione, così come la mancata corrispondenza fra il raggio di azione delle istituzioni e la geografia dei fenomeni metropolitani.

- In un'epoca di trasformazione sistemica accelerata dalla pandemia, il livello metropolitano appare quello che meglio rappresenta le relazioni territoriali funzionali e dovrebbe svolgere un ruolo centrale nell'affrontare le emergenti sfide socio-economiche.

In relazione al valore aggiunto che la politica di coesione potrebbe fornire al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo metropolitano, è fondamentale ricercare maggiori sinergie in termini di priorità da perseguire e linee di azione. Il legame fra programmazione europea e politiche metropolitane è ad oggi ancora molto labile, e benché gli obiettivi della politica di coesione siano abbastanza ampi da consentire una interazione virtuosa con gli obiettivi di sviluppo metropolitano, ciò è ostacolato dagli attuali meccanismi di governance e di distribuzione di competenze e risorse. Occorre dunque riflettere maggiormente su come la politica di coesione possa supportare le azioni definite dai piani strategici e settoriali gestiti dagli enti metropolitani e su come, a monte, le istituzioni urbane e metropolitane possano influenzare la programmazione della politica di coesione nei loro territori. A tal proposito, gli strumenti della politica di coesione, come gli ITI, l'approccio CLLD e i programmi afferenti all'obiettivo della Cooperazione Territoriale Europea, possono costituire un'importante braccio operativo, oltre che un luogo dove intessere sinergie fra gli obiettivi e le priorità di istituzioni attive ai vari livelli territoriali.

Ipotesi preliminari - contributo della politica di coesione agli obiettivi di sviluppo metropolitano

- Le aree metropolitane costituiscono la scala appropriata per massimizzare il valore aggiunto della politica di coesione, grazie alla concentrazione di popolazione e attività economiche.
- Gli strumenti della politica di coesione possono contribuire a superare la frammentazione istituzionale della governance metropolitana, introducendo meccanismi di cooperazione finalizzati all'individuazione di obiettivi e strategie comuni e fornendo le risorse necessarie al raggiungimento degli stessi.
- Le istituzioni metropolitane dovrebbero contribuire maggiormente alla definizione degli obiettivi e delle azioni della politica di coesione che hanno un impatto sul loro territorio, al fine di innescare sinergie rilevanti.
- L'Unione Europea dovrebbe dotare la politica di coesione di meccanismi di governance che consentano il coinvolgimento delle istituzioni metropolitane sia nella programmazione delle risorse, sia nella selezione dei progetti da attuare.

Infine, la politica di coesione può favorire il consolidamento delle strutture di governance e della cooperazione metropolitana, attraverso l'introduzione di nuovi meccanismi, la distribuzione di competenze e l'apertura di canali di finanziamento diretto o indiretto. Occorre dunque indagare come e in quale misura la condivisione delle responsabilità dell'attuazione della politica di coesione tra le diverse entità nelle aree metropolitane possa migliorare l'efficienza della stessa. L'implementazione degli ITI a livello metropolitano appare in tal senso una buona pratica che innesca e rafforza processi di cooperazione metropolitana formali e informali. Laddove le dinamiche territoriali non coincidono con i confini delle istituzioni metropolitane, occorre capire se e come i fondi strutturali possono stimolare iniziative di cooperazione con enti limitrofi, verso politiche di sviluppo *area-based* che travalicano i confini amministrativi.

Ipotesi preliminari - contributo della politica di coesione alla governance metropolitana

- La politica di coesione può migliorare la governance metropolitana e consolidare pratiche di cooperazione istituzionale orizzontali e verticali.
- L'inclusione degli obiettivi della politica di coesione all'interno della pianificazione strategica metropolitana (e, viceversa, la considerazione della dimensione metropolitana nella programmazione della politica di coesione al livello nazionale e regionale) può favorire il consolidamento delle strutture di governance metropolitana e la promozione di pratiche di cooperazione a tale livello.
- L'assegnazione e la gestione dei fondi europei agli enti metropolitani rafforza la loro influenza nello stimolare la governance e la cooperazione metropolitana.
- I fondi di coesione possono essere uno strumento efficace per incoraggiare le autorità coinvolte a cooperare in relazione ad una serie di ambiti tematici.

Valore aggiunto per la cooperazione transfrontaliera

A partire dai risultati preliminari del progetto METRO, è possibile formulare alcune riflessioni sul ruolo che le città metropolitane possono giocare nell'ambito dei programmi di cooperazione transfrontaliera finanziati attraverso la politica di coesione, garantendo così adeguata rappresentanza a tutti ai diversi livelli istituzionali. Questo è certamente rilevante in relazione a quei programmi di cooperazione che coinvolgono contesti

caratterizzati da istituzioni metropolitane formalmente riconosciute e dotate di competenze e capacità operative chiare. Inoltre, il ruolo degli enti NUTS3 assume particolare rilievo in contesti caratterizzati da una forte frammentazione della struttura amministrativa locale e da una forte eterogeneità territoriale, essendo il livello che meglio può riconoscere e rappresentare gli interessi dei territori. Il coinvolgimento delle istituzioni metropolitane nella programmazione e nella definizione delle modalità di attuazione degli strumenti e dei fondi comunitari è dunque fondamentale, ancor più a fronte degli effetti drammatici della pandemia che hanno reso evidente l'esigenza di coordinare al meglio le azioni messe in campo attraverso i vari segmenti della politica di coesione.

I programmi di cooperazione transfrontaliera, a causa dell'ambito territoriale relativamente ridotto e dell'esigenza di creare ricadute e impatti concreti, sono particolarmente adatti all'azione di quei soggetti che si situano a un livello intermedio tra le Regioni (che hanno sovente un'estensione geografica maggiore rispetto ai confini dei programmi) e i Comuni (che sono spesso caratterizzati da dimensioni e capacità istituzionali limitate). In particolare, gli enti metropolitani possono fornire piena rappresentanza sia alle aree urbane sia alle aree rurali e montane coinvolte nella cooperazione, occupandosi così in modo diretto della riduzione delle disuguaglianze territoriali, oltre che di facilitare l'accesso ai servizi su tutto il territorio. Inoltre, a differenza delle Regioni, essi si concentrano sull'erogazione di servizi a cittadini e imprese e sul supporto e accompagnamento dei Comuni, potendo così svolgere un ruolo sia di regia sia di rappresentanza degli interessi dei territori.

Tutto ciò richiede però l'individuazione di strumenti specifici per garantire agli enti metropolitani un ruolo centrale, nella gestione dei progetti semplici e complessi della futura programmazione, capaci di armonizzare la necessità di produrre impatti territoriali attraverso politiche top-down, con quelle esigenze e soluzioni che, nascendo dal basso, possono valorizzare pienamente le istanze delle comunità locali.

In primo luogo, gli enti metropolitani dovrebbero giocare un ruolo chiave nell'impiego degli strumenti di progettazione integrata supportati dai programmi (come i PITER e i PITEM), contribuendo così a produrre l'auspicato valore aggiunto in termini di scala e di intensità degli impatti. Tale valore aggiunto sarà però raggiungibile soltanto attraverso meccanismi di governance efficaci. In particolare, rispetto ai PITER è importante che la nuova programmazione metta da parte la condizione di continuità territoriale, al fine di potenziare tutte le possibili progettualità dei territori coinvolti e permettere una progettualità integrata tra i principali centri metropolitani presenti dai diversi lati dei confini anche se questi non interessano territori fisicamente contigui.

Allo stesso modo, è necessario favorire l'impostazione di ITI per l'utilizzo integrato dei diversi fondi strutturali, garantendo la possibilità di delegare la gestione degli stessi alle istituzioni metropolitane, assicurando così il loro coinvolgimento e l'assunzione delle responsabilità relative alla preparazione e all'attuazione del programma. Essendo infatti l'ITI uno strumento concepito per un approccio allo sviluppo *place-based*, la gestione da parte del livello metropolitano può aiutare a sbloccare il potenziale non pienamente sfruttato a livello locale e regionale.

Un'ultima riflessione riguarda l'attuazione dell'Obiettivo di Policy 5 *Un'Europa più vicina ai cittadini*, dedicato alla promozione dello sviluppo sostenibile e integrato di tutte le tipologie di territori, da attuarsi attraverso esplicite strategie territoriali a base partenariale locale, da finanziare attraverso strumenti di collegamento tra i programmi operativi e tali strategie. A tal proposito, il livello metropolitano emerge come quello naturalmente più propenso alla definizione di strategie di sviluppo territoriale integrate, e dunque la programmazione delle risorse finalizzate alla cooperazione dovrebbe tenere conto di (ed essere considerata da) eventuali processi di pianificazione strategica in atto. Così da consentire agli strumenti strategici elaborati attraverso tali processi di costituire catalizzatori per l'implementazione delle azioni dedicate a tale Obiettivo. A tal proposito, si ritiene che i programmi di cooperazione transfrontaliera debbano attivare strumenti specifici che proponano modelli di progettazione integrata finalizzati a produrre impatti e ricadute positive sull'intera area di cooperazione, riservando un ruolo di particolare rilevanza agli enti di livello NUTS3 che sono in grado di rappresentare in modo puntuale e completo l'intero territorio di riferimento.