



**Regione Toscana**



**REGIONE TOSCANA**  
**Giunta Regionale**

**INDIRIZZI PER GLI INTERVENTI**  
**IN AMBITO URBANO**

nel

**PROGRAMMA OPERATIVO REGIONALE**  
**CRESCITA E OCCUPAZIONE FESR TOSCANA 2014-2020**  
**(POR CREO FESR TOSCANA 2.0)**

approvati con DGR 963 del 19/11/2013

Molte delle questioni connesse allo sviluppo territoriale con cui sono chiamate a confrontarsi le società contemporanee riguardano le città e la vita che si svolge al loro interno. Le città hanno un ruolo centrale, riconosciuto nella nuova stagione delle politiche europee, tanto dal punto di vista economico, sociale e culturale, quanto dal punto di vista politico e simbolico. Governare le città rappresenta oggi un'azione di estrema complessità: da una parte, il modello di sviluppo urbano che preconizza l'espansione della *città pubblica* che da tempo si è scontrato con la non più sostenibilità del consumo di risorse economiche e naturali; dall'altra, il modello della città come *macchina per la crescita* che ha determinato processi di "urban sprawling", ha messo in evidenza anche in questo caso la insostenibilità di una esperienza fondata su ipotesi di crescita infinita, rivelando la produzione di esternalità negative in un contesto di generale carenza di risorse.

La carenza di innovazione produttiva e di innovazione sociale - da cui gli andamenti decrescenti nelle produttività marginali del lavoro ed i nuovi fenomeni di sperequazione sociale - trova anche nelle città un proprio peculiare centro di propulsione e di accelerazione.

Di qui, un'attenzione centrale alle città nella strategia di utilizzo dei fondi strutturali 2014-2020: il tema della coesione territoriale rappresenta uno degli obiettivi strategici delle politiche di sviluppo dell'Unione Europea, e si riflette profondamente nelle proposte programmatiche e regolamentari per la politica di coesione *post* 2013. Per aumentarne l'efficacia, gli interventi si dovranno concentrare sulle azioni che possono contribuire significativamente al raggiungimento degli obiettivi per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva derivante dalla Strategia Europa 2020. Le politiche europee in più ambiti per il periodo 2014 – 2020 individuano nelle città le protagoniste del rilancio economico del territorio comunitario in una fase in cui la crisi economica ha fortemente influito sui comportamenti e sulle scelte di vita della popolazione, ed enfatizzato le debolezze strutturali che avevano già frenato la crescita economica, in particolare in Italia nel decennio precedente.

I territori urbani, nella loro articolazione, rappresentano uno dei principali **motori di sviluppo** economico in quanto in esse si concentrano l'innovazione produttiva e sociale, nonché il capitale fisico, intellettuale ed edilizio; svolgono un ruolo fondamentale come luoghi di connettività, creatività e innovazione e come *hub* di servizi per le zone circostanti, inoltre, in considerazione della loro densità, le città costituiscono un potenziale significativo per processi finalizzati al risparmio energetico e alla riduzione delle emissioni di carbonio.

Allo stesso tempo, ed in egual misura, le **città** sono **portatrici** per la loro incidenza nel tessuto territoriale di **problemi economici** (deindustrializzazione, disoccupazione giovanile,), **sociali**, connessi ai mutamenti demografici (invecchiamento della popolazione, immigrazione) ed **ambientali** (congestione da mobilità, deterioramento del tessuto edilizio, aree periferiche).

2.

La politica di coesione europea per il ciclo 2014-2020 si pone come obiettivo quello di perseguire lo sviluppo urbano sostenibile attraverso un approccio integrato e multisettoriale che sappia esaltare i punti di forza della città, in termini di opportunità di crescita e sviluppo, e che sappia intervenire nei suoi punti deboli per superare le ostruzioni alle vie dello sviluppo.

Nei documenti e nella proposta legislativa presentata dalla Commissione europea per la politica di coesione 2014-2020 è contenuto l'invito, rivolto a ciascun paese membro, di dotarsi di una **ambiziosa agenda urbana** che permetta alle amministrazioni cittadine di essere direttamente coinvolte nell'elaborazione delle strategie di sviluppo.

*Le parole chiave dell'Agenda Urbana europea*

*Crescita intelligente:* nelle città si concentra la popolazione con titoli di istruzione superiori, mentre gli indicatori di innovazione, come l'intensità delle attività brevettuali, dimostrano una maggiore capacità innovativa delle città –soprattutto le più grandi – rispetto ad altre aree. Le tre iniziative faro “Agenda digitale per l'Europa”, “Unione dell'innovazione” e “Youth on the move” pongono una serie di importanti sfide per le città, quali: il pieno sfruttamento delle potenzialità delle ICT per migliorare l'assistenza medica, facilitare l'accesso ai servizi pubblici e rendere più pulito l'ambiente, lo sviluppo di *partnership* per una mobilità urbana più pulita e intelligente, la riduzione del numero di giovani che abbandonano precocemente gli studi e il sostegno al rischio dei giovani imprenditori e all'autoimpiego.

*Crescita sostenibile:* le città sono sia parte del problema che della soluzione. Le città svolgono un ruolo importante nell'implementazione di due iniziative faro: “Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse” e “Una politica industriale per l'era della globalizzazione”. Tali politiche energetiche e industriali sono costruite su approcci strategici e integrati, costruiti sul chiaro supporto e coinvolgimento di autorità locali, *stakeholder* e cittadini.

*Crescita inclusiva:* esclusione e segregazione sono fenomeni prevalentemente urbani. Le città possono contribuire ad una crescita inclusiva, in particolar modo combattendo la povertà e la polarizzazione sociale, evitando la segregazione di alcuni gruppi etnici e rispondendo alle esigenze determinate dall'invecchiamento della popolazione. La Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale si prefigge di eliminare povertà ed esclusione sociale per almeno 20 milioni di persone entro il 2020. L'iniziativa faro “Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro” è stata lanciata per raggiungere tassi di occupazione del 75% per le persone di età compresa tra 20 e 64 anni.

*Cities of Tomorrow. Challenges, visions, ways forward, UE Regional Policy, ottobre 2011*

La Commissione europea ha individuato il Fondo europeo di sviluppo regionale quale principale strumento finanziario e di intervento nelle aree urbane: la disciplina di tale fondo vincola gli Stati membri ad impiegare almeno il 5% della propria disponibilità in **azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile** le quali dovranno essere **strettamente legate agli obiettivi più ampi definiti nei programmi**. [art. 7 Proposta di Regolamento Fesr COM(2011)614]

L'Accordo di Partenariato e i Programmi Operativi devono definire il contributo dei Fondi strutturali per lo sviluppo territoriale, tra cui gli interventi finalizzati allo sviluppo urbano sostenibile, inteso come processo basato su una strategia di sviluppo territoriale a scala urbana che promuova tutte le dimensioni della sostenibilità (economica, sociale, ambientale e di governance).<sup>1</sup>

Nel contempo, i progetti finanziati dalla politica di coesione in aree urbane devono essere coerenti con gli obiettivi più ampi dei Programmi Operativi: è dunque necessario che siano adottati **criteri trasparenti per la selezione delle aree** in cui avranno luogo tali interventi.

## 2.1.

Per la politica urbana, in Italia viene richiesto di produrre cambiamenti importanti al fine di attivare in maniera efficace i fondi QSC ed affrontare le sfide posta dall'Europa: è quanto emerge dal documento del DPS **Metodi ed obiettivi per un uso efficace dei Fondi Comunitari 2014-2020** (dicembre 2012), il quale individua specifici ambiti di intervento:

- ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città. Cittadinanza digitale e nuovi servizi pubblici legati alle “smart cities” (anche per come adottati ed articolati nell'Agenda Digitale Italiana)

<sup>1</sup> In tal senso, Comitato delle regioni, parere su “Le città del futuro: sostenibili sul piano ambientale e sociale” (2012)

- inclusione sociale particolarmente sensibile ai segmenti più fragili e alle aree periferiche e disagiate
- rafforzamento della capacità competitiva territoriale e della capacità attrattiva territoriale attraverso il potenziamento di segmenti locali pregiati di filiere produttive globali: potenziamento dei segmenti locali di filiere produttive globali<sup>2</sup> a vocazione urbana promuovendo servizi avanzati alle imprese.
- utilizzo evoluto – routinizzato - di tecnologie abilitanti, quindi change management amministrativo e “capacitazione”.

In merito agli interventi conseguibili nell’ambito della prossima politica di coesione, nel documento *Metodi ed obiettivi* si fa riferimento anche alla possibilità di mettere in campo interventi infrastrutturali che riguardano la città e proseguire progetti di rigenerazione urbana già avviati nella precedente programmazione.

Le aree urbane risultano essere cruciali in riferimento anche alle **politiche ambientali e di efficienza energetica** che favoriscono la **transizione verso un’economia a bassa emissioni di carbonio in tutti i settori**, tra cui i **trasporti sostenibili**: il documento ritiene fondamentale intervenire in numerosi ambiti della realtà urbana e recepisce così le raccomandazioni della Commissione europea per l’Italia, che richiedono di agire nelle città in quanto fonte principale di inquinamento, di dispendio energetico e di impoverimento della qualità della vita a causa di problemi legati allo smaltimento dei rifiuti ed un uso non efficiente delle risorse idriche.

I principali interventi da realizzare riguardano:

- la promozione della bioedilizia (riqualificazione energetica degli edifici e delle strutture pubbliche attraverso interventi su singoli edifici o interi quartieri);
- la realizzazione di reti di distribuzioni intelligente di energia (smart grids) per favorire la diffusione della micro-generazione;
- la mobilità sostenibile, da perseguire attraverso la trazione elettrica nel trasporto pubblico e maggiori infrastrutture destinate alla mobilità collettiva.

A dimostrazione che la città costituisce un tema trasversale di intervento su cui agire attraverso una visione globale ed integrata, il 23.1.2013 è stato istituito un **Comitato interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU)** costituito dalle Amministrazioni interessate a tale politica, che ha elaborato un documento di agenda urbana, al fine di integrare i diversi livelli di governo, differenti settori e risorse finanziarie ordinarie e comunitarie: ***Metodi e Contenuti sulle priorità in tema di Agenda Urbana*** (CIPU, 20.3.2013), il quale intende offrire soluzioni utili per l’uso dei fondi comunitari 2014-2020 destinati alle città sulla base di quanto tracciato dall’ex Ministro per la Coesione Territoriale.

Il documento esamina le principali criticità delle aree urbane italiane, sulle quali occorre intervenire: *welfare* locale, mobilità interna ed extraurbana (tema vitale in termini di miglioramento della qualità della vita e di competitività), riqualificazione urbana e sicurezza urbana; così come pone l’attenzione sui punti di forza e sulle potenzialità: le città sono luoghi privilegiati di innovazione e dei centri di eccellenza, ma anche i luoghi dove si concentra l’immenso patrimonio artistico dell’Italia. **“Le città costituiscono un sistema globale di reti in cui si concentra la residenza, la produzione, lo scambio materiale e immateriale, la cultura e l’innovazione tecnologica”**: da qui la necessità di combinare politiche di coesione territoriale che sappiano rafforzare i capitali di risorse presenti, migliorare la qualità di vita locale con

politiche innovative derivanti dal giusto equilibrio tra le logiche di impresa ed opportunità legate alle dotazioni territoriali.

Alla luce delle disposizioni per le città enunciate nella proposta di Regolamento dei fondi comunitari, del **Position Paper della Commissione per l'Italia** e del documento **Metodi ed obiettivi**, il –MISE-DPS ha presentato una proposta di **Accordo di Partenariato** dove è stata prevista una sezione dedicata allo sviluppo urbano e sono suggerite alcune prime indicazioni strategiche per il prossimo ciclo di programmazione della politica di coesione:

- responsabilizzazione diretta delle amministrazioni comunali nella progettazione ed attuazione della politica di coesione;
- costruzione di modelli di coordinamento e di scambio di informazione tra amministrazione comunale ed altri soggetti responsabili di politiche urbane e sviluppo di una piena integrazione tra politiche ordinarie e politiche aggiuntive;
- valorizzazione e diffusione delle proposte di città in tema di qualità della crescita e sostenibilità e offerta a livello nazionale un luogo di ascolto ed assistenza;
- potenziare il ruolo delle Città metropolitane come soggetti protagonisti di politiche aggiuntive, sfruttare le potenzialità insite e dare il giusto rilievo alle dinamiche sociali ed economiche che in esse si sviluppano.

Considerata l'importanza di questo ultimo aspetto, è stato ipotizzato un Programma nazionale (PON) per le Città metropolitane e nei programmi a titolarità delle Regioni (POR) interventi nell'ambito urbano.

La **Regione Toscana**, nei documenti di indirizzo e nella proposta di PO per il FESR per il periodo 2014-2020 conferma la necessità e al tempo stesso l'opportunità, in continuità con le positive esperienze delle due precedenti programmazioni, di disporre di un approccio integrato nella definizione e attuazione delle politiche urbane. Il territorio urbano toscano, riconosciuto come il motore storico dello sviluppo della Regione, è caratterizzato dalla compresenza di diversi settori e dalla forte presenza di servizi pubblici tra cui, in alcune città, quelli ad alto contenuto di conoscenza, che trovano condizioni localizzative più favorevoli negli ambienti caratterizzati da una maggiore diversità di soggetti.

Le azioni per lo sviluppo urbano sostenibile possono interessare varie tipologie di città e di aree urbane: sulla base ai principi definiti nell'Accordo di partenariato, e tenuto conto delle risorse che si intendono assegnare nel PO della Regione Toscana all'approccio urbano, sia pur in una ottica di integrazione con le azioni previste dagli Obiettivi Tematici vincolanti, ed anche alla luce dell'esperienza dei PIUSS, in ordine all'impatto finanziario ed operativo sulle Amministrazioni comunali, si ritiene opportuno **attivare, limitatamente al singolo Comune, azioni integrate al livello di quartiere e/o di unità territoriale sub-comunale assumendo a riferimento lo strumento di pianificazione vigente.**

La **Comunicazione del Presidente** della Giunta Regionale Rossi al Consiglio regionale **“Per una diversa Toscana”** sulle **priorità del ciclo 2014-2020 della politica di coesione** (comunicazione n. 27 del 5 marzo 2013) identifica il tema della città come obiettivo trasversale e presenta una serie di interventi necessari a rispondere in maniera adeguata agli standard richiesti a livello europeo, ma soprattutto a sfruttare le potenzialità del sistema urbano toscano in termini di rilancio dello sviluppo del territorio regionale.

Il **Quadro Strategico Regionale** (DGRT n. 72 del 4.02.2013), il *Position Paper* della Regione Toscana per la politica di coesione 2014 - 2020, definisce una politica urbana regionale in linea con le direttive tracciate a livello nazionale. In base ai principi della coesione territoriale, la **promozione di una crescita intelligente**, sostenibile ed inclusiva per il ciclo 2014-2020 deve tener conto della diversità delle regioni europee. Partendo dall'**Agenda per una riforma della**

**politica di coesione**, una politica di sviluppo territoriale (*place-based*) si definisce attraverso la realizzazione di interventi pubblici *ad hoc*, da adattare ai diversi luoghi e contesti locali con caratteristiche omogenee, ed ha l'obiettivo di ridurre inefficienza e disuguaglianza all'interno di specifici luoghi, attraverso interventi esterni, con la fornitura integrata di beni e servizi pubblici, progettati ed attuati, nell'ambito di una strategia di *governance* multilivello, sulla base delle preferenze e delle conoscenze espresse dagli individui che vi abitano con procedure partecipative democratiche. L'approccio *place-based* può concretizzarsi partendo dalle caratteristiche fisiche di ciascun territorio, come base comune da cui sviluppare politiche trasversali che integrano aspetti di natura economica, sociale, ambientale e culturale.

La Toscana, all'interno del **Programma regionale di sviluppo (PRS) 2011 – 2015** ha dedicato una specifica sezione all'integrazione con il **Piano di Indirizzo territoriale (PIT)**, sviluppando la parte statutaria dello strumento di governo del territorio con la previsione di "progetti di territorio di rilevanza regionale". In tal senso, la Regione Toscana ha avviato alcune sfide territoriali chiave, sia per le aree urbane (così come per le aree rurali, montane e costiere), da raccordare con gli obiettivi tematici della programmazione europea 2014-2020, con particolare riferimento all'adattamento ai cambiamenti climatici, alla prevenzione e gestione dei relativi rischi, alla tutela dell'ambiente, all'uso efficiente delle risorse, alla promozione di sistemi di trasporto sostenibili, all'inclusione sociale e alla lotta contro la povertà.

La centralità del ruolo assegnato ai sistemi insediativi nella politica europea si appoggia coerentemente ad una **visione spaziale contenuta nel PIT**, che riconosce, come invariante strutturale regionale, il policentrismo insediativo toscano prevedendone una sua qualificazione da perseguire attraverso azioni volte alla rigenerazione urbana e al miglioramento dell'accessibilità dei sistemi insediativi al trasporto pubblico, puntando sull'intermodalità infrastrutturale.

Le città costituiscono pertanto un tema trasversale: gli interventi in queste aree devono strutturarsi nella direzione prevista per il raggiungimento degli obiettivi definiti dalla proposta di regolamento generale sui Fondi strutturali per il periodo 2014-2020. Si ritiene pertanto necessario convogliare gli sforzi verso azione mirate e costruire i programmi operativi e la loro specifica realizzazione mediante singoli progetti (**programmazione per progetti**) che prevedano, per quanto possibile, un utilizzo coerente e sincretico dei Fondi in linea con i principi di integrazione e concentrazione.

Il **Quadro Strategico Regionale** evidenzia, nel quadro delle coerenze ed interrelazioni programmatiche PRS/PIT alcuni possibili interventi nell'ambito dei quali individuare le priorità di intervento regionale per le aree urbane per la prossima programmazione:

- infrastrutture e mobilità sostenibile per affrontare il tema del miglioramento della qualità della vita e il decongestionamento delle aree urbane;
- riqualificazione urbana e dunque valorizzazione del patrimonio esistente;
- interventi in tema di cambiamenti climatici ed energia (dando una risposta concreta agli obiettivi europei da raggiungere in merito alla riduzione delle emissioni di gas effetto serra, al miglioramento dell'efficienza energetica e all'aumento dei consumi da rinnovabile);
- cultura, Università e *smart cities*, attuando la priorità europea relativa all'economia della conoscenza. In questo ambito possono rientrare anche azioni destinate ai giovani e l'attuazione dell'Agenda digitale
- inclusione sociale, welfare e lavoro.

Il futuro sviluppo di interventi in ambito urbano nel POR FESR 2014-2020 pertanto non può che svolgersi all'interno della sfida che vede spesso lo squilibrio tra le potenzialità e le problematiche di un territorio: l'ottica degli interventi deve elaborare una progettualità che

affermi uno sviluppo urbano sostenibile, e quindi anche intelligente, in un quadro di innovazione anche nella capacità amministrativa in grado di concepire **la città** come un **laboratorio** dove perseguire una equilibrata organizzazione delle attività e dei processi economici e sociali. (Perulli, 2009)<sup>3</sup> e la **città** come **cantiere della conoscenza** (Rullani, 2004)<sup>4</sup>

Si reputa opportuno in tal senso, anche alla luce delle condizioni programmatiche ed operative che saranno successivamente rappresentate, considerare interventi concentrati all'interno di **circoscritti spazi urbani che possano garantire una buona accessibilità ai servizi, una organizzazione intelligente delle risorse, soluzioni urbanistiche compatibili con i parametri della pianificazione esistente, privilegiando azioni che meglio promuovano un livello di tutela e di qualità sociale ed ambientale,**<sup>5</sup> e la **realizzazione di progetti con azioni che orientino alla creazione di occupazione.**

3.

L'esperienza dei PIUSS del periodo di programmazione 2007-2014 sarà oggetto di valutazione sugli impatti una volta completata la realizzazione dei singoli progetti, nei tempi propri dei processi valutativi ex post: è possibile comunque tracciare una riflessione critica assumendo il giudizio esterno degli attori istituzionali protagonisti della esperienza, i Comuni in primo luogo, il Ministero della Coesione e la Commissione europea, che hanno individuato nei Pius una delle buone pratiche a livello nazionale. (DPS, 2011; Barca 2012; L'Espresso 2013, Commissario Hahn, 2013)

Dal punto di vista operativo, l'esperienza dei PIUSS ha fatto emergere le criticità connesse ai processi di progettazione e di realizzazione delle opere pubbliche, tipiche del sistema amministrativo, però accentuate in quanto concentrate nel tempo e generalmente in un solo soggetto attuatore: in uno spazio di tempo relativamente breve sono convogliate all'interno di una unica amministrazione operazioni amministrative portatrici di una densità tecnico-gestionale superiore a quella ordinaria, dovuta all'applicazione delle norme proprie dei fondi strutturali e al livello di selettività progettuale richiesta dalla disciplina propria dei Pius (analisi di fattibilità, valutazioni di ecocompatibilità, tempistica della fasi progettuali e realizzatrici, etc.).

Le strutture tecniche degli enti locali interessate hanno prodotto uno sforzo dal punto di vista gestionale non indifferente nella fase progettuale e di predisposizione delle procedure di appalto. Le criticità sono emerse in fase di gara di appalto (ricorsi amministrativi) e in fase attuativa, non solo per le emergenze e gli imprevisti sopravvenuti (caso ricorrente: scoperta di reperti archeologici; intralci penali) quanto per gli aspetti gestionali: l'impatto del patto di stabilità sui flussi di cassa degli enti locali ha notevolmente rallentato la realizzazione degli interventi, a cui si è posto rimedio con anticipazioni (di cassa) da parte della Regione.

---

<sup>3</sup> La città-laboratorio è l'espressione che rappresenta la forma che assume la dimensione urbana a seguito della trasformazione del lavoro: "non tanto smaterializzando il lavoro quanto trasformandolo in sistemi reticolari, plastici, cellulari e persino liquidi. Frutto della crescita del lavoro intellettuale e della conoscenza, del lavoro autonomo e del lavoro flessibile. (...) Il progettista di sistemi, l'operaio di produzione, il logistico che fa girare le merci appartengono alla stessa impresa ma sempre più sono situati in circuiti spazio-temporali diversissimi". La rappresentazione anche fisica di questo concetto è indetificabile nel BMW Central Building progettato da Zaha Hadid, che si presenta "come un sistema nervoso centrale, un cervello, una struttura cognitiva industriale (..) in cui l'edificio è letteralmente un nodo dove si intersecano i filamenti del lavoro, le reti in cui si decompone il lavoro (..) in gruppi, team, interazioni provvisorie e durata limitata: task force, gruppi di progetto, lavoro intermittente destinati a sciogliersi alla fine del progetto, per poi ricomporsi in altre forme ancora e con altri partners". (Perulli, 2009).

<sup>4</sup> La città diviene il cantiere della fabbrica dell'immateriale, dove si costruisce una progettualità tra gli attori della comunità che si fonda sulla economia delle reti .

<sup>5</sup> Risoluzione del Parlamento europeo 15.1.2013 su "Il contributo del riassetto urbano alla crescita economica nella politica di coesione dell'UE".

Ciò nonostante, le soluzioni gestionali ed istituzionali, all'interno di un raccordo dinamico struttura di coordinamento tecnico/Giunta ha consentito, nel quadro del sistema di regolazione dei finanziamenti, di salvaguardare la progettualità e di garantire la realizzazione dei progetti. Vi sono stati di decadenza totale o parziale di Pius, a riprova del grado di selettività del processo decisionale.

4.

Ciò premesso, si ritiene che la struttura logica della costruzione di un progetto urbano complesso come il Pius debba essere mantenuta ma adattata alla luce sia delle lezioni esperienziali, sia dell'evoluzione non solo dei contenuti della new policy in tema urbano (che si ritiene fossero in buona parte contemplati sia pur in modo non sempre compiuto dalla disciplina dei Pius), quanto dalle modalità realizzative: in tal senso si dovranno accentuare gli elementi ancor più qualificanti l'intervento.

I Pius hanno operato sostanzialmente sul recupero e riqualificazione del patrimonio esistente, in modo residuale su nuove edificazioni, e comunque sempre nell'ambito delle previsioni degli strumenti urbanistici esistenti. La conflittualità emersa ha rappresentato una parte residuale e tutto sommato marginale dei progetti approvati, ha avuto ad oggetto valutazioni con condivise sulle soluzioni tecnico-architettoniche previste dai proponenti, e divergenze connesse a "punti di vista più di natura politica" (nel senso più ampio del termine) che giuridici. Infatti, non si sono registrati contenziosi su questo tema ma azioni che originano dalla dimensione politico-partecipativa, e comunque mai in sede di giurisdizione amministrativa.

Sul metodo, si ritiene che l'obbligo di accompagnare i singoli progetti che prevedevano contenitori di funzioni da studi di fattibilità sia stato un elemento qualificante l'esperienza, così come quella di definire percorsi partecipativi preventivi alla presentazione del Progetto. In entrambi i casi occorre migliorare qualitativamente, così come la componente connessa alle tematiche della sostenibilità ambientale.

5.

Rispetto all'esperienza PIUSS, si ritiene si debbano operare scelte più selettive sui seguenti elementi:

- occorre accentuare il **carattere negoziale** nella individuazione delle aree e degli interventi nel rapporto tra Regione e Comuni: questo può avvenire nel quadro di un indirizzo condiviso ma in continuità ed in coerenza con il percorso programmatico ed amministrativo che la Giunta regionale nel corso della legislatura ha avviato e definito, ivi compresa l'efficienza operativa di alcuni territori rispetto alle risorse allocate;
- gli interventi devono permanere nell'ottica del **progetto urbano**, quindi al livello di attuazione degli strumenti urbanistici: in tal senso deve essere accentuata la **caratterizzazione strategica dell'intervento**, il quale deve rispondere ad una componente di pianificazione e programmazione dello sviluppo urbano. Il progetto si deve occupare del territorio in cui si inserisce più che nel luogo dove si realizza: le realizzazioni sono funzionali alla soluzione di una o più delle problematiche (economica, sociale, ambientale, tecnologica) previste dalla strategia comunitaria per le aree urbane, e che si intende affrontare. Gli interventi devono produrre di *beni collettivi per la competitività del territorio urbano*. (Crouch, et al., 2004)
- **concentrazione spaziale degli interventi**: dovrà essere definito un ambito urbano maggiormente circoscritto rispetto ai Pius, in modo da garantire che *in quello spazio urbano* gli impatti voluti rispetto alle problematiche oggetto del progetto stesso possano



realizzarsi concretamente. La concentrazione – che è una condizionalità orizzontale dell’attuale programmazione – deve generare interventi che si focalizzano nel dominio dell’economia del territorio urbano. I progetti non si devono limitare ad una operazione di riqualificazione urbanistica: non sono una economia del luogo specifico, altrimenti si sarebbe in presenza di un percorso di trasformazione urbana di natura e finalità solo fisica (Harvey, 2006). In tal senso, la componente di raccordo tra progetto e strategia di sviluppo urbano assume centralità nella scelta delle aree di intervento, in quanto la dimensione strategica è coesenziale a perseguire obiettivi di identità, di qualità e di competitività. (Camagni, 2006)

- **qualità della proposta progettuale:** in continuità con le precedenti indicazioni, si deve operare in un contesto di rigenerazione urbana in un senso multi-dimensionale (fisico, sociale, economica, culturale, ambientale) innovando rispetto alle esperienze pregresse, e sperimentando forme e modalità di valorizzazione territoriale che coniughino le varie dimensioni di cui il progetto deve essere attento strumento di azione:<sup>6</sup> occorre una maggiore accentuazione di interventi di accompagnamento che operino sulla componente immateriale, attraverso azioni di sistema (interventi sul tessuto sociale e/o imprenditoriale).
- **temi prioritari:** al pari delle strategie di *Europa 2020*, i progetti devono perseguire la realizzazione di uno spazio urbano intelligente (*smart*) sostenibile e inclusivo. In tal senso i temi prioritari dell’azione progettuale identificabili sono:
  - applicazione di nuove tecnologie al funzionamento dei servizi urbani
  - ICT e spazi a fruizione collettiva
  - energia intelligente
  - trasferimento tecnologico
  - economia della conoscenza
  - economia del turismo e della cultura
  - innovazione sociale
  - creazione di impresa (start up innovative, imprese culturali, imprese sociali)
  - bonifiche

La combinazione delle condizioni e dei requisiti sopra richiamati potrebbe sintetizzarsi, al di là delle variabili concettuali che possono prodursi, nel termine descrittivo di “**eco-quartiere**”, dunque un quartiere (o comunque uno spazio urbano definito e circoscritto) sostenibile nel senso ambientale, sociale ed economico. (C.Charlot-Valdieu, P.Outrequin, 2009)

Un progetto per un eco-quartiere <sup>7</sup> deve rispondere ad alcuni indirizzi prioritari:

- perseguire obiettivi ambientali (energia, accessibilità, spazi naturali urbani, etc)
- rispondere ai problemi economici e sociali (occupazione, imprese);
- attrarre investimenti e utilizzatori

e quindi rispondere sostanzialmente ai bisogni degli abitanti e degli utilizzatori

---

<sup>6</sup> “La maggioranza delle politiche di rigenerazione urbana [ha] mancato i due obiettivi generali della politica urbana: stimolare la crescita economica e raggiungere equità ed integrazione sociale. Soprattutto rispetto a questo secondo obiettivo non si può che registrare un sostanziale fallimento, dovuto a inadeguatezze tra i modelli di intervento e i problemi reali che le politiche di rigenerazione sono chiamate a risolvere” (S.Vicari Haddock, 2009)

<sup>7</sup> E’ la riduzione a livello progettuale ed in ambito urbano del concetto elaborato dalla Commissione europea per la coesione territoriale: “*Uno sviluppo più equilibrato e sostenibile, inerente al concetto di coesione territoriale, promuovere un uso più equo e sostenibile delle risorse, apportando benefici economici, una riduzione della circolazione stradale, ed una riduzione sui costi, che sarebbe vantaggioso sia per l’ambiente e per la qualità della vita*” (Commissione europea, Libro verde sulla coesione territoriale, 2006)

Questo determina la necessità di interventi che abbiano, sin dalla loro concezione

- a) **un approccio sistemico:**
  - concepire gli interventi per ciclo (ciclo dell'energia, ciclo dei materiali) o per ecosistema (gestione dei rifiuti, gestione dei flussi di visitatori, nel caso di quartieri culturali, mobilità persone e merci)
  - verificare e valutare la coerenza economica del progetto, quindi la fattibilità economica degli interventi
- b) **un approccio multidisciplinare**, che affronti in modo integrato le problematiche da più punti vista e soluzioni:
- c) **un approccio partecipativo**, anche alla luce dei possibili partenariati che potranno generare.

In questo contesto può ritenersi di posizionare questa ipotesi di intervento all'interno del concetto di smart city,<sup>8</sup> o **città intelligente**<sup>9</sup> perché riesce a conciliare e soddisfare le esigenze dei cittadini, delle imprese e delle istituzioni, grazie anche e soprattutto all'impiego diffuso e innovativo delle TIC in particolare nei campi della comunicazione, dell'efficienza energetica, dell'ambiente, della mobilità, ma anche dei servizi alla sociale e alla persona, dei beni culturali, del turismo, o per la concentrazione di centri di competenza connesse alla produzione di conoscenza. (Burroni, Trigilia, 2011)

6.

Il tema delle città come luogo e motore di sviluppo assorbe e rilancia gli obiettivi strategici del Programma Operativo:

---

<sup>8</sup> A partire dalle prime definizioni [Gffinger R., Kraman H., Fertner C., Kalasek R., Pichler-Milanovic N., & Meijers E. (2007); Hollands R. G. (2008)], si sono succeduti molti tentativi definitivi proprio per il suo carattere multidisciplinare e multiobiettivo del concetto. (M. Annunziato, Enea, 2012). "Città intelligente" è stato introdotto come un qualificatore di vivibilità per ambienti urbani in cui infrastrutture di comunicazione integranti le più avanzate tecnologie cablate e senza filo si combinano ad apparati terminali, servizi e applicazioni di avanguardia, allo scopo di semplificare la vita dei cittadini e delle imprese, nelle abitazioni, negli uffici e nei luoghi pubblici. Soluzioni avanzate di gestione della mobilità, sia in termini di infrastrutture di trasporto sia in termini di sistemi informativi e monitoraggio, sono venute ad aggiungersi come secondo aspetto tecnologico in una città intelligente. Un terzo aspetto riguarda, infine, la maggiore efficienza energetica, derivante non solo dall'adozione di tecnologie smart grid nella distribuzione di energia, ma anche dalla progettazione di edifici a basso impatto per quanto riguarda le esigenze di riscaldamento e climatizzazione. Un termine equivalente, sicuramente più internazionale, è quello di "smart city", mentre solo pochi anni fa si parlava ancora genericamente di "città digitali". La Commissione Europea, nella sua Agenda Digitale, prevede un'attenzione speciale per il tema della città intelligenti, come presupposto per una crescita dell'economia della conoscenza, dell'inclusione sociale, del turismo, della cultura e di un ambiente più vivibile. L'evoluzione delle realtà urbane verso città intelligenti è considerata un volano per mantenere, se non per riguadagnare, posizioni di primo piano a livello mondiale. Sono, infatti, innumerevoli - non solo in Europa - le iniziative di ricerca, i gruppi di sperimentazione, i progetti dimostrativi e le realizzazioni pilota sul territorio". (Fondazione Ugo Bordoni, <http://www.fub.it>). "Energia, mobilità, governo, cittadinanza, ambiente e stile di vita "intelligenti" sono le variabili su cui ruota il concetto di smart city. Con smart si vuole far riferimento alla capacità delle persone di immaginare nuovi mondi e nuovi modi di utilizzare gli oggetti e di disporli nello spazio, creando ambienti in cui le esigenze dei singoli individui vengono soddisfatte attraverso strumenti e servizi avanzati provenienti dal mondo dell'ICT". (Enea, [www.triestecittadellascienza.it](http://www.triestecittadellascienza.it))

<sup>9</sup> Comunicazione della Commissione "Iniziativa faro Europa 2020 - L'Unione dell'innovazione", COM(2010) 546. "Questa partnership si prefigge lo scopo di sostenere, entro il 2020 e prendendo tale anno come punto di partenza, diverse città europee (con una popolazione complessiva di almeno 20 milioni) in esperimenti d'avanguardia volti a ridurre le emissioni di ossido di carbonio di più del 20%, ad aumentare la quota delle fonti rinnovabili nella fornitura di energia elettrica, a ridurre riscaldamento e rinfrescamento del 20% e ad aumentare del 20% l'efficienza energetica negli impieghi finali". Secondo uno studio il concetto di smart city si può articolare in 6 linee: smart economy, smart people, smart governance, smart mobility, smart environment, smart living, anche con fattori di standardizzazione e di valutazione comparata, che consente di creare un ranking tra le città intelligenti. ([www.smart-cities.eu](http://www.smart-cities.eu); Università di Vienna, Università di Lubjana, Università di Delft)

- promozione dell'attrattività e della competitività delle città;
- creazione di posti di lavoro e riduzione delle diseguaglianze connesse ai fenomeni demografici;
- sostenibilità dello sviluppo

attraverso interventi di rigenerazione e risanamento urbano. (Arel, 2008)

7

Il contesto operativo e programmatico nella futura programmazione, il mutato contesto socio economico, la dimensione delle risorse disponibili, la esperienza dei Pius, portano a rivedere la struttura dei progetti seguendo le indicazioni precedentemente descritte.

7.1

Definizioni e caratteristiche

### I. Il **Progetto di innovazione urbana**

- è un insieme coordinato e sistemico di operazioni di carattere infrastrutturale materiale e immateriale la cui realizzazione è finalizzata al raggiungimento di obiettivi di sviluppo territoriale di carattere urbano in una ottica di città intelligente (smart city smart community e smart grid), in una prospettiva di sostenibilità ambientale, economica e sociale;
- si fonda su un approccio sistemico, multidisciplinare e partecipativo;
- si attua mediante un processo di progettazione attuativa partecipata e rappresenta uno strumento di sviluppo locale e di rigenerazione urbana multidimensionale (fisica, economica, sociale, ambientale);
- si compone di interventi di recupero, riqualificazione, riconversione e valorizzazione del patrimonio edilizio pubblico esistente<sup>10</sup>.

Per operazione, si intende un progetto organico ed unitario di operazioni di natura infrastrutturale materiale o immateriale che consente il conseguimento degli scopi del POR previsti da un Asse (o diversa Unità articolativa del PO) Città e dagli Assi/Obiettivi tematici di riferimento delle linee di intervento cui afferiscono le singole operazioni.

A tali operazioni possono essere accompagnati da interventi di promozione economica e territoriale interventi di sostegno di investimenti di imprese

Le operazioni devono

- svolgere una funzione tecnico-operativa unitaria;
- realizzarsi secondo una contestualità progettuale ed attuativa;
- applicare processi tecnologici e realizzativi con materiale e componenti ecocompatibili.

---

<sup>10</sup> Patrimonio pubblico esistente: complesso degli immobili esistenti dei quali si rende generalmente opportuno il recupero mediante interventi edilizi diversificati, a seconda delle condizioni di conservazione degli edifici. In relazione al loro stato di degrado possono rendersi necessari o sufficienti: interventi di ristrutturazione, comportanti anche demolizioni totali o parziali (nel primo caso si tratta della cosiddetta ristrutturazione urbanistica, nel secondo di ristrutturazione edilizia), di restauro o risanamento conservativo, di manutenzione straordinaria [od ordinaria: da escludere].

## II. Componenti del Progetto di innovazione urbana

### Il PIU

- a) deve localizzarsi all'interno di non più di due aree infracomunali di dimensione minima e circoscritta contigue, assumendo come tali le unità territoriali organiche elementari (UTOE)<sup>11</sup> previste dagli strumenti urbanistici comunali vigenti, e le cui operazioni si identificano secondo una logica di contiguità spaziale e di connessione funzionale. La individuazione dell'area di riferimento e della localizzazione delle operazioni deve essere sostenuta da una analisi di dettaglio utilizzando anche indicatori pertinenti;
- b) deve prevedere, in via preferenziale, operazioni infrastrutturali che prevedono il recupero funzionale degli spazi e degli immobili in aree in cui risultano dismesse funzioni pubbliche e/o produttive;
- c) può essere presentato esclusivamente da un singolo Comune, avente una popolazione residente all'1.1.2012 superiore ai 20.000 abitanti. Sono esclusi i Comuni interessati agli interventi del PON aree metropolitane e agli interventi del FEASR, metodo Leader;
- d) deve prevedere almeno 3 operazioni, non composte artificialmente, di dimensione complessiva totale di costo previsto, in sede di candidatura, non inferiore a 5 Meuro e non superiore a 20 Meuro;
- e) una singola operazione (considerata nel complesso delle componenti infrastrutturali e software/immateriali) non può essere inferiore a 500.000 euro;
- f) le urbanizzazioni ammesse di norma non possono superare il 20% del costo totale e ai fini del rispetto dei vincoli di cui alla precedente lett. e) vengono unitariamente considerati una sola operazione;
- g) non saranno ammessi progetti e/o operazioni che non siano coerenti/conformi agli strumenti urbanistici vigenti;
- h) tutte le operazioni che prevedono specifiche destinazioni e/o utilizzazioni dovranno essere accompagnate da studi di fattibilità economico attuative e/o gestionali finalizzate a dimostrarne la sostenibilità e ad accompagnare la progettazione.

Nell'ambito di **programmi di reindustrializzazione** previsti dalla disciplina nazionale e/o da atti di programmazione regionale la Giunta Regionale, in accordo con il Comune interessato, può promuovere un **Progetto di Innovazione Urbana che si realizzi esclusivamente** mediante

- interventi di promozione e/o valorizzazione economica e territoriale;
- interventi di sostegno ad investimenti di imprese

in aree sub-comunali perimetrate secondo i criteri del PIU.

---

<sup>11</sup> Porzioni minime di territorio in riferimento alle quali si è ritenuto possano essere unitariamente considerate e risolte, in termini sistemici, pluralità di problemi di natura urbana e territoriale.

### III. Realizzazione PIU

Per la realizzazione dei PIU, si ipotizzano tre fasi: candidatura, progettazione; attuazione.

#### CANDIDATURA

La Giunta, su proposta del Responsabile unico del procedimento, adotta previo parere del CTD un atto di indirizzo mediante il quale si individuano

- le priorità strategico-programmatiche e territoriali;
- i parametri minimi di ordine urbanistico, infrastrutturale e dei servizi di ciascun Progetto di Innovazione Urbana (PIU), secondo una ottica di smart city e smart grid;
- i criteri di valutazione delle candidature.

Successivamente, il Responsabile Unico del Procedimento approva un Avviso rivolto ai Comuni eligibili per la presentazione di una *manifestazione di interesse* a candidature per la elaborazione e realizzazione di un Progetto di Innovazione urbana (PIU). La candidatura deve contenere:

- master plan descrittivo del progetto complessivo di intervento, con la indicazione delle strategie, degli obiettivi, dei risultati attesi;
- perimetrazione dell'area di intervento e le rispettive motivazioni, fondate su analisi anche di carattere statistico;
- elenco delle operazioni che si intendono realizzare, con le informazioni sul livello di progettazione, le destinazioni attuale e quelle future;
- documento di consenso partecipato (partenariato, cittadinanza).

Le candidature presentate saranno oggetto di esame istruttorio svolto dal *Nucleo tecnico di coordinamento regionale*, che individua le proposte idonee, comprensive di un elenco di operazioni valutate ammissibili.<sup>12</sup> Al termine la Giunta Regionale, su proposta del RUP, tenuto conto delle risultanze della commissione tecnica, acquisito il parere del CTD, seleziona le candidature da passare alla seconda fase (**progettazione**), sulla base di parametri definiti preliminarmente con l'atto di indirizzo, con il budget da assegnare alla singola candidatura e con eventuale mandato a negoziare per orientare la progettazione complessiva.

#### PROGETTAZIONE

Con i Comuni ammessi alla seconda fase (**progettazione**) viene sottoscritto un accordo di programma, contenente obbligazioni rispetto ai tempi di realizzazione degli interventi e alle eventuali condizionalità scaturite dalla fase istruttorie e di selezione.

La fase della progettazione comprende l'avvio della progettazione delle operazioni: le operazioni saranno esaminate e ammesse definitivamente a finanziamento a livello di progettazione definitiva. Sono esclusi gli appalti integrati.

---

<sup>12</sup> Si tratta di valutare a quale livello minimo di progettazione ammettere le singole operazioni. Se si ipotizza anche la mancanza di una progettazione preliminare, le ammissibilità sono condizionate alla verifica dei progetti al livello di progettazione definitiva. La scelta in questione determina un significativo allungamento dei tempi di realizzazione del PIU; la verifica comunque di ammissibilità avviene in un contesto di certezza del finanziamento. Da questo ne deriva il processo di co-progettazione del PIU.

## ATTUAZIONE

In fase di attuazione la Regione, di propria iniziativa, sentito il Comune, può attivare azioni di accompagnamento mediante

- interventi di promozione economica e territoriale;
- interventi di sostegno di investimenti di imprese

limitatamente alle aree perimetrate del PIU.

### IV: Ipotesi di processo di selezione

Il procedimento di valutazione delle candidature, sperimentato nelle due fasi di programmazione del FESR (2000-2006 con i Pisl e 2007-2013 con i Piu), avviene in due momenti:

- valutazione di ammissibilità formale delle singole operazioni, che deve essere effettuata dagli Uffici responsabili delle linee di attività presenti nel POR e seppur non presenti, comunque previste dall'asse urbano, mediante *conferenze di servizio interne*. Il processo è coordinato dal Responsabile del Nucleo tecnico di coordinamento regionale;
- valutazione del PIU, effettuata dal Comitato tecnico di indirizzo eventualmente integrato da esperti esterni<sup>13</sup>

Le tipologie di operazioni e l'elenco delle spese ammissibili deve essere individuato prima della pubblicazione dell'Avviso per la manifestazione di interesse, con la possibilità di rimodulazioni successive mediante un processo di valutazione negoziale e di coprogettazione. In tal senso è opportuno disciplinare anche per sottrazione: cosa non si ammette, o quello che si ammette se funzionale.

Per ogni PIU approvato, mediante la sottoscrizione di un accordo di programma, si ha un *Collegio di vigilanza*, che ha funzioni più di indirizzo e controllo politico, ed un *Comitato tecnico di attuazione*, composto dai componenti del Nucleo tecnico di coordinamento regionale<sup>14</sup>, dal coordinatore tecnico del PIU del Comune, dai responsabili dei singoli progetti..

Per i PIU realizzati nelle **aree di reindustrializzazione** si procederà mediante promozione di accordo di programma Regione-Comune con la individuazione della struttura di incentivi e di iniziative di promozione e valorizzazione.

La procedura sarà coordinata dall'Area di coordinamento Artigianato, Industria e Trasferimento tecnologico.

---

<sup>13</sup> Da verificare se il Responsabile del Nucleo di coordinamento debba presiedere e coordinare anche il Nucleo di valutazione.

<sup>14</sup> In alternativa, potrebbero essere componenti regionali oltre il RUP i responsabili delle singole linee di intervento e/o progettuali.