

# TAVOLO INTER- ISTITUZIONALE PER LA “RISERVA AREE URBANE” DEL F.A.S. Ex Delibera C.I.P.E n°20/04

## I PIANI STRATEGICI PER LE CITTÀ E AREE METROPOLITANE

(punto 11.i documento Priorità e Criteri)

### ***Orientamenti***

#### **1. Cornice programmatica di riferimento**

La Delibera Cipe n. 20/04 nel ripartire le risorse per interventi nelle aree sottoutilizzate del paese per il periodo 2004-2007, ha previsto una riserva per le Aree Urbane destinata a finanziare interventi nelle città e nelle aree metropolitane del Mezzogiorno attraverso Accordi di Programma Quadro. A tal fine, è stata promossa la costituzione di un Tavolo interistituzionale composto per la definizione dei criteri di selezione degli interventi con metodo partenariale.

Secondo i termini della Delibera Cipe, il 26 novembre 2004 il Tavolo ha approvato il documento “Priorità e Criteri per la Selezione degli interventi” richiamando espressamente i seguenti obiettivi generali della riserva:

- a. *“accelerazione della spesa per investimenti da realizzarsi attraverso la valorizzazione della progettazione comunale più avanzata e un’efficiente calendarizzazione delle erogazioni finanziarie per i singoli interventi;*
- b. *sostegno prioritario a interventi di maggiore qualità in termini di rilevanza strategica, valore aggiunto e innovazione da realizzarsi attraverso l’utilizzo degli strumenti di programmazione integrata anche di tipo settoriale, già disponibili a livello comunale e/o intercomunale;*
- c. *valorizzazione del processo di concertazione tra i diversi livelli di governo e della capacità propositiva delle città e delle istituzioni comunali e del partenariato economico-sociale.*

*Gli interventi e le iniziative finanziati perseguono gli obiettivi e le strategie definite nelle agende di Lisbona e Goteborg e declinati nel Terzo Rapporto sulla Coesione, con particolare riferimento a: innovazione ed economia della conoscenza; accessibilità e servizi di interesse economico generale; ambiente e prevenzione dei rischi; contrasto a fenomeni di disagio sociale.”*

Il Documento Priorità e Criteri di cui sopra, prevede, al ‘Punto B. (Interventi per pianificazione/progettazione innovativa e investimenti immateriali destinati alle aree urbane) che “una quota del 10% delle risorse allocate per ciascuna Regione sia destinata a:

- *Piani strategici per città e aree metropolitane o raggruppamenti di comuni che totalizzino una popolazione di almeno 50.000 abitanti, individuati sulla base degli orientamenti definiti dal gruppo tecnico di scrittura composto da MEF, MIT, ANCI e da una rappresentanza di Regioni e Comuni entro il 15 dicembre 2004. Le Regioni, individuano, sentiti i Comuni, i criteri e le modalità per la predisposizione dei piani strategici.*
- *Piani urbani di mobilità.*
- *Studi di fattibilità, e atti necessari alla costituzione di società miste pubblico-private e/o interventi in finanza di progetto.*

Il presente documento si propone pertanto di fornire orientamenti per la selezione dei Piani Strategici per città e aree metropolitane, includendo la proposta del MIT concernente l’impegno di cofinanziamento addizionale dei Piani Urbani di Mobilità collegati ai Piani Strategici.

L’obiettivo è quindi di contribuire al superamento dei limiti evidenziati dagli attuali strumenti di programmazione attraverso la diffusione di processi di pianificazione strategica nel Mezzogiorno, promuovendo la costruzione di una più efficace cornice analitica, strategica e istituzionale per i processi di pianificazione urbana e per la programmazione di investimenti per lo sviluppo. La solidità tecnica e il consenso istituzionale costruito intorno alla proposta strategica potranno rafforzare in misura importante la posizione e il potere di proposta delle città nei confronti del partner regionale, dell’investitore pubblico nazionale (nel processo decisionale e di selezione di interventi con il Fondo Aree Sottoutilizzate), comunitario (nel negoziato 2007-2013) e di operatori economici e finanziari nei mercati di capitali privati.

## 2. I nuovi indirizzi emergenti per la programmazione europea 2007-2013

La Proposta di Regolamento per la programmazione 2007-2013 dei Fondi strutturali, licenziata dalla Commissione in data 14 luglio 2004, attribuisce alle città, segnatamente alle città medie, un ruolo trainante nella costruzione della competitività e della coesione dell'Unione, recependo per la prima volta, in via regolamentativa, gli indirizzi maturati, in un arco più che quinquennale, nel dibattito in sede europea e formalizzati, tra l'altro, nello SSSE e nel Terzo Rapporto sulla coesione economica e sociale del 18 febbraio 2004.

Nella grande maggioranza, i progetti integrati finanziati nelle città con il QCS 2000-2006 e con altri strumenti di iniziativa comunitaria scontano la mancanza di una cornice strategica solida e di una visione di sviluppo condivisa.

Oggi, la Commissione individua nelle città i nodi e i poli di eccellenza territoriale, chiamandole ad assumere, nella stagione programmatoria 2007-2013, un ruolo propulsore dello sviluppo: per sé, ma anche e contestualmente, per i territori di riferimento, guardando alle vocazionalità e opportunità locali, progettando e promuovendo reti di alleanze e di complementarità con altre città, nei contesti nazionali ed europei.

La questione è come attrezzarsi a fronte di questa sfida/opportunità, considerando che l'urgenza riguarda, in Italia, soprattutto le città e i territori del Mezzogiorno, che dovranno profondere grandi energie progettuali, organizzative e gestionali, non solo per colmare i divari ancora presenti rispetto al resto del Paese ma anche e contestualmente per controbilanciare, nell'interesse nazionale ed europeo, possibili processi di periferizzazione delle Regioni meridionali e insulari, derivabili dallo spostamento del baricentro geografico dello spazio europeo, intervenuto con la UE25.

I programmi sperimentali di iniziativa nazionale e quelli di iniziativa europea promossi, accompagnati e coordinati a livello nazionale, hanno consentito di produrre buone pratiche nuove consapevolezze, nuovi criteri di approccio al governo delle trasformazioni urbane e territoriali, aprendo le porte alla cooperazione, alla partecipazione, alla concertazione, al partenariato interistituzionale e pubblico-privato, alla propensione a "fare sistema", a "fare rete".

Dall'analisi di questo ricco patrimonio di esperienze e dalla ricerca e individuazione di percorsi comuni derivano due opzioni strategiche che orientano nella scelta degli strumenti che è necessario costruire, da qui al 2006, per affrontare, attrezzati, la sfida della programmazione 2007-2013:

il rafforzamento della competitività all'interno dello spazio europeo, nazionale e regionale passa obbligatoriamente attraverso una visione strategica dello sviluppo che sappia individuare e porre a sistema le opportunità e le potenzialità peculiari delle città e dei rispettivi territori, della loro armatura infrastrutturale, del loro capitale sociale e ambientale; Emerge quindi come la costruzione della visione strategica dello sviluppo dovrà essere il risultato condiviso di un processo di ascolto, di alleanze, di partenariati politici, istituzionali, socio-economici, rispetto al quale le città hanno un ruolo centrale di promotori e motori, in favore dei territori di riferimento e per contribuire allo sviluppo e alla coesione regionale, nazionale ed europea.

## 3. Il Piano strategico nel futuro contesto programmatico

Gli esistenti strumenti di pianificazione urbanistica generale e di programmazione economica, di cui le pubbliche amministrazioni dispongono, non sono efficacemente finalizzabili, per la loro natura e per le loro funzioni regolamentative e previsive, a cogliere e sviluppare queste opzioni, che richiedono, reciprocamente, un approccio sinergico in grado di "territorializzare" le prospettive di sviluppo economico e sociale, per verificarne la praticabilità e le condizioni di successo.

Le migliori pratiche scaturite dall'esperienza avviata, sul finire degli anni '80 da alcune città europee e da quella più recente di alcune città italiane portano ad identificare nel Piano strategico lo strumento *all'interno del quale* le città e le società locali possono costruire, in un impegno comune e consapevole, la visione condivisa e dinamica del proprio futuro e del proprio posizionamento competitivo, finalizzando, secondo un approccio aperto e flessibile, le proprie politiche, le proprie scelte di priorità, i propri investimenti, per ottimizzarne l'efficacia.

Gli obiettivi e le strategie operative del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) e, progressivamente, del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS), hanno l'ambizione di favorire processi di trasformazione e sviluppo complessivi, strutturali e durevoli. Il Piano strategico è preminentemente *il disegno politico* dello sviluppo, di medio-lungo periodo, urbano e di area vasta, che persegue la competitività in chiave sovra-locale, per coinvolgere nel processo decisionale gli operatori privati e la società civile, e per rilanciare il marketing delle aree metropolitane e anche tramite la promozione di reti di alleanze, nazionali e transnazionali, tra città e tra territori.

Il Piano strategico è, contestualmente, lo strumento che, potendo anche superare le barriere dei confini amministrativi, offre alle città l'opportunità di affrontare le dicotomie tra le aree di concentrazione dello sviluppo e dell'attrattività e le aree della marginalità sociale e del degrado urbano, riposizionandone le prospettive di rigenerazione fisica, economica e sociale all'interno di una scala territoriale di area vasta..

Il Piano strategico individua e promuove le strategie di sviluppo locale in un'ottica di sistema con le opportunità offerte dalle politiche infrastrutturali nazionali e europee, per coglierne le esternalità, in termini di: riduzione delle distanze spazio-temporali tra città e tra territori; superamento delle perifericità; costruzione di reti di città motivate e sostenute da strategie di sviluppo complementare praticabili - anche in termini di accessibilità.

E', in sintesi, lo strumento aggiuntivo e non sostitutivo di pianificazione territoriale tramite il quale le città, anche superando i limiti territoriali degli strumenti di pianificazione urbanistica legati al perimetro comunale, si danno strategie per assolvere al loro ruolo di nodi di eccellenza delle reti materiali ed immateriali considerando i fattori, funzioni e interrelazioni metropolitane, extra-regionali e, se pertinente, internazionali.

Il Piano strategico si caratterizza come un atto volontario, che affida il suo successo alla capacità delle città di promuovere e implementare la vitalità dei sistemi partenariali e delle reti delle alleanze, attorno ad obiettivi strategici consapevolmente e costantemente valutati e condivisi, per sostenerli in termini decisionali ed economici, anche sperimentando - di concerto - modelli procedurali, organizzativi, gestionali, innovativi più efficaci nel generare e accelerare il verificarsi di condizioni attrattive di investimenti funzionali a sostenere la qualità dello sviluppo.

#### **4. Linee-guida per la costruzione dei Piani strategici**

La struttura, i contenuti, gli organismi di governo e le modalità di costruzione e gestione dei Piani strategici non possono essere aprioristicamente codificati in via prescrittiva, trattandosi, per loro stessa natura e definizione, di strumenti necessariamente flessibili e adattativi, che spetta alle città - per prime - declinare in funzione delle peculiarità e potenzialità territoriali (infrastrutturali, sociali, economiche), per aprirli alla verifica e al contributo degli attori locali.

I Piani strategici possono, quindi, risolvere alla loro missione di sostegno alla convergenza ed alla sinergia tra le politiche di coesione europee e nazionali, le programmazioni regionali e le strategie di sviluppo delle città, in presenza di denominatori comuni che li predispongano a prospettive e a processi di reciproca permeazione e facilitando, di contro, la concertazione interistituzionale per l'attivazione di politiche mirate ed efficaci di addizionalità.

Essi devono poter identificare alcune importanti tipologie di domanda: (i) domanda di marketing territoriale; (ii) domanda di definizione del vantaggio competitivo nei confronti di altri territori; (iii) domanda di cooperazione degli attori sociali, economici, culturali per fare rete nella definizione-attuazione delle iniziative; e (iv) domanda di regolazione dei processi, delle relazioni funzionali ed economiche del sistema produttivo locale.

##### *4.1. I caratteri fondativi del Piano strategico*

###### **A. Il Piano strategico della città e delle aree metropolitane:**

1. definisce il disegno politico dello sviluppo sostenibile in una prospettiva di medio-lungo periodo, mediamente decennale, e orienta, nel vincolante rispetto del capitale sociale e ambientale, la ricerca di condizioni di coesistenza con i piani urbanistici comunali, i piani provinciali di coordinamento e gli strumenti di programmazione degli investimenti pubblici;
2. è promosso dall'Amministrazione del Comune leader che predispone le proposte di linee strategiche per lo sviluppo della città e dell'area metropolitana di riferimento, individuata sulla base di obiettivi di superamento delle dicotomie urbane e territoriali, di rafforzamento dell'armatura infrastrutturale urbana e, se pertinenti, delle sue connessioni con i sistemi infrastrutturali transregionali, nazionali ed europei;
3. individua i meccanismi di raccordo con la strumentazione urbanistica provinciale e comunale, sulla base di una visione guida proiettata sul territorio;
4. individua, ai fini della predisposizione delle proposte di linee strategiche di sviluppo, i seguenti elementi strutturali attraverso i quali leggere gli assetti della città e del territorio ed indagare le potenzialità e i detrattori presenti, : la densità, la qualità e la complementarietà dei servizi di prossimità, dei servizi pubblici a scala urbana, intercomunale e di area vasta; la capacità di produzione di beni pubblici collettivi, le politiche di welfare urbano; i livelli di sicurezza sociale e la diffusione di ambiti urbani caratterizzati da degrado fisico e sociale; la qualità ambientale; il posizionamento competitivo della città e dell'area vasta in termini di capacità di attrazione degli investimenti e di innovazione; l'efficienza e l'efficacia della gestione della città e del territorio in termini di organizzazione fisica, amministrativa ed istituzionale, al fine di individuare possibilità, modalità e condizioni di

miglioramento e di poter valutare, conseguentemente, i limiti all'ammissibilità ed alla sostenibilità delle strategie e delle proposte d'intervento;

5. è costruito attraverso un continuo processo di comunicazione finalizzato a coinvolgere la molteplicità degli attori istituzionali, sociali, economici, culturali locali, la società civile che compongono il sistema di riferimento della città e dell'area vasta, per concorrere alla elaborazione delle linee strategiche di sviluppo proposte dall'Amministrazione, per declinarle ed articularle, di concerto, nei contenuti, nelle priorità di intervento e nelle reciproche interazioni, assumendo, ciascun soggetto coinvolto, responsabilità individuali all'interno di assetti partenariati, anche a geografia variabile;

**B.** La costruzione e l'articolazione dei partenariati e l'assunzione delle responsabilità da parte di ciascun soggetto coinvolto avviene sulla base di un documento preliminare prima e di un piano di azione poi, articolato e complesso che definisce i rapporti della città con:

- a) il suo intorno territoriale di pertinenza esplicitando le politiche e gli interventi finalizzati, tra l'altro:
  - al miglioramento dei tempi della città (sistema casa/lavoro/tempo libero); delle condizioni dei sistemi locali del lavoro; della qualità della vita; delle condizioni di sicurezza sociale; delle politiche di welfare urbano;
  - al potenziamento delle condizioni di sviluppo economico;
  - al rafforzamento dei sistemi infrastrutturali per sostenere lo sviluppo della prossimità e riequilibrio territoriale nel contesto locale e delle connessioni con le reti transregionali, nazionali ed europee di riferimento;
  - al miglioramento organizzativo ed al potenziamento degli strumenti di gestione amministrativa ed erogazione di servizi ai cittadini;
- b) la Regione di appartenenza per estendere e rafforzare la filiera interistituzionale di riferimento e per partecipare, in modo strutturato e consapevole, alla costruzione del nuovo scenario programmatico post 2006;
- c) le altre reti di città nazionali ed europee, in un processo allargato di attenzione comunicativa per costruire reti di interazione e di scambi economici e culturali;

**C.** il documento programmatico è sottoposto al continuo confronto della città con il sistema degli attori pubblici e privati al fine di garantire, attraverso progressivi adattamenti, l'efficacia del Piano strategico in termini di:

- ridefinizione degli interventi, delle loro priorità e dei tempi di realizzazione in funzione dei risultati progressivamente ottenuti e perseguibili;
- riposizionamento delle politiche e delle strategie di sviluppo;
- estensione e rimodulazione degli assetti partenariati.

La stesura definitiva del Piano strategico è accompagnata da una Intesa sottoscritta dagli attori pubblici e privati impegnati alla sua realizzazione.

E' istituito il Comitato di monitoraggio cittadino per l'attuazione del Piano composto dai rappresentanti designati dagli attori pubblici e privati sottoscrittori dell'Intesa. Il Comitato è presieduto da un rappresentante dell'Amministrazione comunale leader (schema Allegato A).

#### *4.2. La possibile struttura del Piano strategico*

In termini orientativi, il Piano strategico prevede linee d'azione, tra loro interattive e sinergiche dedicate:

- a) agli abitanti della città e dell'area vasta, prevedendo politiche e interventi, materiali e immateriali, capaci di incrementare l'offerta di qualità della vita, alimentando:
  - uno sviluppo inclusivo e socialmente sostenibile, in favore, prima di tutto, delle fasce di popolazione più deboli e marginali;
  - la creazione di opportunità finalizzate a conservare e incrementare il capitale umano;
- b) al rafforzamento dell'armatura urbana e territoriale tramite interventi migliorativi dell'assetto fisico, funzionale e ambientale della città e dell'area vasta che valorizzino i punti di forza ed abbattano i fattori di debolezza, allo scopo di rompere condizioni che decretano la perifericità territoriale; invertire tendenze di sviluppo duale all'interno della città e dell'area vasta, intervenendo sulla riqualificazione delle aree fisicamente e socialmente degradate e partecipando con opportune offerte di servizi ai processi di riequilibrio e di coesione di incrementare l'attrattività del sistema locale verso investimenti orientati a sostenere l'innovazione e la sostenibilità dello sviluppo;
- c) alla produzione e/o miglioramento di beni pubblici collettivi;
- d) al miglioramento ed al potenziamento delle capacità organizzative e di gestione della pubblica amministrazione come condizione per:
  - governare il processo partecipativo e partenariale locale;

- incrementare le capacità di comunicazione per costruire alleanze e reti di scambio, di interazione e di complementarità a livello europeo, nazionale e regionale.

### 4.3. Obiettivi e contenuti dei piani strategici

I piani strategici mirano alla *convergenza locale*, a scala di agglomerazione urbana, metropolitana o, a seconda dei casi di area vasta, di politiche delle opere pubbliche, della mobilità, dell'urbanistica, della casa, dei servizi sociali per il welfare, di sostegno all'occupazione, dell'ambiente.

I piani strategici interessano *i contesti territoriali in movimento o in fieri*, che richiedono di essere governati con politiche di accompagnamento o di ri-orientamento dei processi in atto, attraverso il metodo della *governance istituzionale multilivello*, estesa agli attori rilevanti dell'economia e della società.

In particolare, i contesti territoriali, in linea di massima eleggibili, dovrebbero essere quelli che rivestono un ruolo particolare rispetto:

1. al **potenziamento delle aree metropolitane e dei sistemi territoriali locali a maggior valore aggiunto per il territorio regionale** al fine del loro riposizionamento competitivo, inclusa la **riconversione, riqualificazione o rafforzamento dei distretti produttivi** tramite azioni di coordinamento tra dismissione-rifunzionalizzazione delle aree industriali, potenziamento dei servizi ICT, riorganizzazione degli stessi;
2. allo sviluppo e potenziamento dei nodi urbani collegati a reti infrastrutturali di valenza nazionale e europea;
3. allo **sviluppo del territorio emergente del Mezzogiorno**, per il tramite di città e territori capaci di generare effetti significativi di trascinamento della economia e della società locale nelle aree in difficoltà;
4. all'**incremento della sicurezza e della vivibilità** nelle aree di maggiore degrado sociale o di criticità ambientale.

### 4.4. Criteri per l'individuazione dei comuni leader e per la scelta delle proposte di Piano Strategico

Il Piano strategico costituisce lo strumento funzionale a guidare lo sviluppo sostenibile delle città e dei loro territori, attraverso un processo formativo, implementativo e gestionale partecipato, dinamico e virtuoso. A tal fine sembra necessario che le città impegnate a promuoverlo ed a guidarlo presentino caratteri e livelli di capacità amministrativa, di competitività e dinamicità territoriale e di efficienza gestionale, che configurino la sussistenza di pre-condizioni idonee a garantirne il successo.

In via orientativa, le Regioni al fine di accertare la sussistenza di dette pre-condizioni potranno seguire i seguenti criteri e indicatori:

- a) capacità amministrativa e istituzionale, intendendo per tale la capacità dell'Amministrazione comunale leader di:**
- **avere promosso e gestito** strumenti di programmazione integrata anche di tipo settoriale, comunale o intercomunale, di rilevanza regionale e nazionale e/o di pianificazione territoriale;
  - **avere promosso e gestito** interventi integrati sotto l'aspetto tipologico, funzionale ed economico-finanziario, ricompresi nei programmi di cui al punto precedente, realizzati o in corso di realizzazione, anche attraverso la sinergia di risorse e di soggetti pubblici e privati.
  - disporre di un ufficio di piano e/o programmazione con comprovata disponibilità di competenze tecniche, urbanistiche, economiche, statistiche e gestionali cui affidare la gestione del processo di elaborazione del piano.
- b) competitività e dinamicità della città o area metropolitana<sup>1</sup> come polo di crescita economico-industriale nel territorio regionale o come snodo di collegamento con infrastrutture di valenza nazionale e europea.**

Inoltre, il processo di valutazione per la selezione delle proposte potrà considerare:

- Qualità e articolazione complessiva della proposta tecnica e istituzionale (chiarezza degli obiettivi, indicazione dei responsabili scientifici e di coordinamento, individuazione del Comune Capofila/leader, disegno organizzativo per la gestione del processo ).
- Impegni di cofinanziamento pari a .....% (\*) da parte di soggetti locali, anche quantificando contributi di natura non strettamente finanziaria (staff dedicato, utilizzo di beni e spazi per svolgere le attività, attività di promozione e

<sup>1</sup> Quanto alle aree metropolitane, sono tali quelle definite dalla legge statale. Quanto ai Comuni leader, coerentemente con il testo del documento Priorità e Criteri, essi devono essere rappresentativi di raggruppamenti di Comuni già costituiti al 30.11.2004. Qualora il raggruppamento non preveda un Comune capofila, questo dovrà essere individuato in questa fase in quanto promotore del Piano Strategico.

consultazione, etc.) con la sottoscrizione di relative manifestazioni di interesse da parte di soggetti pubblici e privati.

- Articolazione e dettaglio del budget per il piano strategico, includendo la stima delle spese previste per servizi di promozione, comunicazione e assistenza tecnico –scientifica per lo sviluppo del Piano

(\*) Ciascuna Regione determina il valore di riferimento

### *3.5. L'impegno addizionale del MIT - Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio nell'ambito della riserva aree urbane*

In riferimento al Punto B. del documento Criteri e Priorità che individua i Piani strategici e i Piani urbani di mobilità quali interventi innovativi, il MIT considera prioritari e sinergici, ai fini del rafforzamento della competitività dell'intero sistema-Paese attraverso il riequilibrio socio-economico fra le aree del Mezzogiorno e quelle del Centro-nord, due ordini di obiettivi:

- sostenere la valorizzazione degli ambiti urbani e territoriali di area vasta, orientando particolarmente la propria azione di accompagnamento delle città, impegnate nella costruzione e nella attuazione del Piano strategico, in favore della ottimizzazione delle esternalità generate dai processi di potenziamento infrastrutturale dello spazio europeo;
- assumere un ruolo di addizionalità finanziaria per promuovere la complementarità tra Piani strategici e Piani urbani per la mobilità (PUM) a sostegno della risoluzione dei problemi di mobilità, di inquinamento ambientale e di sicurezza stradale, conseguenti al traffico urbano e di attraversamento di merci e passeggeri, al fine di incrementare attraverso i PUM l'incisività e l'efficacia dei Piani strategici.

Al fine di sostenere il perseguimento di detti obiettivi, il Dipartimento interviene con risorse finanziarie addizionali:

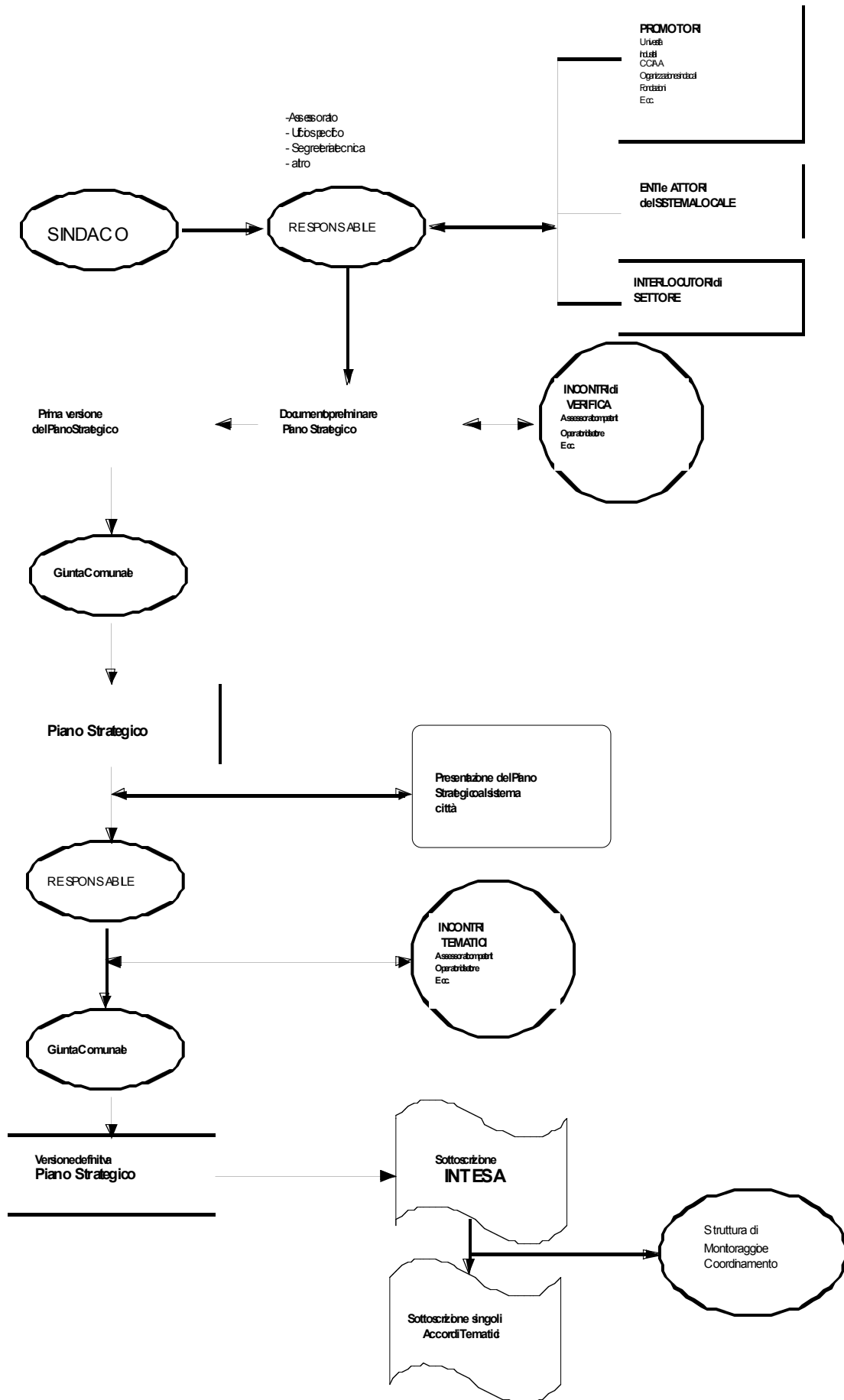
- nel Mezzogiorno, in favore dei comuni leader, selezionati dalle Regioni, che intendano promuovere, unitamente al piano strategico e in stretta sinergia con esso, la redazione del PUM, con un cofinanziamento non superiore al 50% del costo effettivo per la redazione dei due strumenti;

Le amministrazioni comunali leader beneficiarie del finanziamento sono individuate dal Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio del MIT di concerto con il DPS e con le Regioni interessate.

Si allega:

- Schema indicativo del processo formativo del piano strategico – Allegato A

**Allegato A – Schema indicativo del processo formativo del piano strategico**



-