

# PIANO STRATEGICO URBANO

## PER LA PROGRAMMAZIONE 2014 - 2020

### 1.0 CITTÀ (Documento Metodi e Obiettivi).

Lo sviluppo dell'Italia è segnato da una carenza di innovazione produttiva – da cui l'arresto della produttività – e di innovazione sociale – da cui le crescenti tensioni. Poiché l'una e l'altra innovazione trovano nelle città il centro di propulsione, è evidente che alle città sarà necessario volgere attenzione centrale della strategia di utilizzo dei Fondi strutturali 2014-2020.

Una volta ancora i Fondi comunitari nulla potranno in assenza di una strategia generale. Sullo sfondo, come eredità di lungo periodo, permangono importanti profili critici<sup>1</sup>.

La normativa per l'uso dei suoli e l'urgenza di raccogliere liquidità attraverso la cessione di diritti edificatori indeboliscono il potere contrattuale delle istituzioni comunali nei confronti di usi impropri e inconsistenti degli spazi urbani (e oggi, per la crisi creditizia e la stasi del mercato immobiliare, sembra venir meno anche questa opzione di valorizzazione del patrimonio).

La resistenza delle classi dirigenti locali a disegnare coalizioni, unioni, strategie urbanistiche che superino le barriere di settore e gli attuali confini amministrativi, spesso scavalcati dalla dimensione dei bacini d'utenza, riduce la capacità di far fronte a questioni decisive di scala sovralocale in campo ambientale e su mobilità, sicurezza, *housing* sociale e nuovo welfare.

I vincoli di finanza pubblica e la riduzione dei trasferimenti – in un contesto di riforme incompiute su fiscalità locale, decentramento e riorganizzazione degli enti locali – impediscono non solo di dare piena valorizzazione agli investimenti avviati nel recente passato ma anche, in prospettiva, di mantenere gli attuali livelli nei servizi erogati (sociali, culturali, e ambientali, peraltro sempre più a carico del terzo settore) e nella manutenzione ordinaria del patrimonio di infrastrutture esistente.

Tali elementi rafforzano nuove forme di rendita urbana, scoraggiano l'innovazione, respingono i “creativi”, producono esclusione sociale infra-urbana e minano la qualità della vita, con dinamiche che difficilmente potranno essere invertite mediante le sole risorse comunitarie e il loro corollario di regole e procedure. E' evidente dunque la necessità di una cornice più ampia di riforme istituzionali, organizzative e nella cultura politico-amministrativa per dare una *veste istituzionale adeguata* alle politiche per le aree urbane.

Ma all'interno di una strategia – che a livello di governo nazionale potrebbe avere nel Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane un punto di coagulo – un utilizzo appropriato dei Fondi comunitari può svolgere un ruolo significativo, di sprone, di efficace sintesi tra investimenti aggiuntivi e politiche ordinarie. Per due ragioni.

Perché le città occupano un posto centrale nell'agenda europea di sviluppo sostenibile e di coesione sociale. L'agenda urbana, sostenuta dal Parlamento Europeo, dal Comitato delle Regioni e dalla Commissione Europea, che incrocia molti degli ambiti di intervento di Europa 2020 – dall'inclusione sociale alla crescita sostenibile – ha trovato una prima traduzione operativa nella proposta di Regolamenti per le politiche di coesione 2014-2020. I Regolamenti comprendono indicazioni e disposizioni per progetti e investimenti per le città: la proposta di

---

<sup>1</sup> Ben articolati, ad esempio, da Dematteis *et al.* (2011) “Società e territori da ricomporre. Libro bianco sul governo delle città italiane”, Consiglio italiano per le Scienze Sociali.

riserva regolamentare del 5% delle risorse FESR assegnata a una selezione di ambiti urbani significativi; la previsione dello strumento degli Investimenti Territoriali Integrati - ITI; lo strumento dello Sviluppo locale di tipo partecipativo (*Community led local development*) che, adattato al contesto nazionale, rappresenta una nuova opportunità di mobilitazione diretta di competenze locali delle organizzazioni del terzo settore nella produzione di beni pubblici, in particolare nel campo dell'inclusione sociale.

Perché in Italia si è accumulata negli ultimi due cicli di programmazione comunitaria un'esperienza di intervento significativa, con risultati positivi e con insuccessi che possono guidare la elaborazione di scelte e di programmi concreti di azione.

In molti luoghi, le reti partenariali e le strutture tecniche protagoniste degli interventi hanno percorso con successo la curva di apprendimento sulle procedure di gestione delle risorse comunitarie. Ma dovranno essere indotte a rispettare una tempistica più stringente nella fase di formulazione delle scelte di investimento per evitare i ritardi osservati in passato. Esiste un ampio repertorio di idee e strategie, sia su ampia scala che in contesti locali, con progetti in corso di realizzazione che richiedono solo completamenti marginali e, spesso, un'accelerazione della effettiva fruibilità. La valorizzazione di tale patrimonio rappresenta non solo un'opportunità ma un impegno necessario. Gli interventi per lo sviluppo urbano possono inoltre concorrere a velocizzare l'attuazione dei piani ordinari di settore – per ambiente, mobilità, welfare – con ricadute dirette e tangibili sulla qualità dei servizi resi ai cittadini e alle imprese. Peraltro, in molti casi, si tratta di strategie integrate, focalizzate su obiettivi misurabili e già deliberate, che dunque non richiedono ulteriori fasi di decisione.

Nell'elaborare una strategia per le città, che stabilisca alcune condizioni abilitanti anche con riguardo alla politica nazionale ordinaria, si potrà trarre frutto anche di un chiarimento sul fronte concettuale, nazionale ed europeo, che conduce ad alcune conclusioni rilevanti per la *policy*:

- l'esigenza di considerare le città non più come spazi territoriali conclusi, amministrativamente delimitati, ma come "città funzionali";
- l'opportunità di operare una chiara distinzione tra grandi città/aree metropolitane, città medie e sistemi di piccoli comuni;
- il fatto che sul piano dell'innovazione e della produzione, la capacità competitiva dell'Europa e dei suoi Stati deriverà sempre più dalla "rete delle grandi città metropolitane";
- la necessità di un rafforzamento della cooperazione e co-decisione tra diversi livelli di governo nell'indirizzare le scelte di programmazione delle città e nel fornire loro piena titolarità e gli strumenti operativi per una efficace attuazione.

Su queste basi potranno essere considerate diverse ipotesi, in parte fra loro integrabili, relative alle aree metropolitane e alle città medie che siano rilevanti per le funzioni assicurate al territorio più vasto che su esse gravita. Se ne indicano tre:

### **1) Ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città.**

Le politiche di coesione potrebbero sostenere l'avvio (o la prosecuzione) di piani di investimenti per il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle infrastrutture di rete e dei servizi pubblici delle maggiori aree urbane per fornire migliori servizi ai cittadini residenti e utilizzatori della città. Ciò potrebbe avvenire anche sostenendo le autorità metropolitane e il nuovo assetto delle loro attribuzioni funzionali<sup>2</sup>. Di particolare rilievo sono i principi di cittadinanza digitale e i nuovi servizi pubblici legati al paradigma delle *smart cities*, anche per

---

<sup>2</sup> Mobilità e logistica, reti infrastrutturali, strumenti di pianificazione territoriale. sicurezza del territorio a scala metropolitana (gestione integrata degli interventi di difesa del suolo, prevenzione e pianificazione d'emergenza in materia di protezione civile, tutela e la valorizzazione dell'ambiente, etc.); e servizi collettivi a scala metropolitana (risorse idriche, gestione dei rifiuti, edilizia scolastica, formazione professionale e servizi per l'impiego).

come adottati ed articolati nell'Agenda Digitale Italiana nel 2012<sup>36</sup>. Le politiche di coesione potrebbero promuovere dunque l'utilizzo evoluto di tecnologie abilitanti da parte delle amministrazioni locali anche per assicurare pari opportunità di accesso ai servizi (es. tra zone centrali e quartieri svantaggiati). Si tratta anche di valutare se e in quale misura ciò possa riguardare lo sviluppo organizzativo e la capacitazione istituzionale e manageriale delle strutture e burocrazie urbane.

## **2) Pratiche e progettazione per l'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati.**

Proseguendo il percorso avviato con il Piano d'Azione per la Coesione, la programmazione 2014-2020 potrà assegnare una forte priorità a interventi di inclusione sociale che rafforzino le filiere delle politiche ordinarie e che coinvolgano il tessuto associativo e l'economia sociale. I piani di intervento potrebbero essere rivolti a diversi gruppi obiettivo (minori, anziani, disabili, migranti, vecchie e nuove povertà) secondo il fabbisogno espresso localmente per segmenti di popolazione, e in aree e quartieri caratterizzati da gravi concentrazioni di disagio socioeconomico e svantaggio nell'accesso ai servizi essenziali.

Gli strumenti dello Sviluppo locale partecipativo potranno sostenere la microprogettualità e l'innovazione che organizzazioni già radicate localmente (cooperative, associazioni, ONG, volontariato) mettono in campo per rispondere a domande di servizi (di prossimità, mutuoaiuto, sostegno alla persona) che non sempre trovano risposte nelle filiere istituzionali. L'individuazione delle aree di intervento e dei gruppi obiettivo potrà basarsi su dati oggettivi su scala micro-territoriale aggiornati al Censimento 2011. Gli stessi dati permetteranno di individuare specifici e misurabili risultati attesi per il monitoraggio e la valutazione degli interventi.

## **3) Rafforzamento della capacità delle città di potenziare segmenti locali pregiati di filiere produttive globali.**

Le politiche di coesione dovrebbero concorrere, in un numero selezionato di città, ad attrarre l'insediamento di segmenti pregiati delle filiere produttive locali a vocazione urbana (creatività, innovazione dei servizi del welfare, *governance* aziendale, relazioni pubbliche, comunicazione, servizi avanzati per le imprese industriali e agricole). A ciò potrebbe mirare soprattutto la promozione di servizi avanzati per le imprese. I progetti e gli interventi potrebbero coinvolgere i presidi stabili di ricerca e innovazione che andrebbero incoraggiati a rappresentarsi anche come attori urbani e a stimolare attività comuni delle rappresentanze degli interessi dell'impresa. In quest'ambito potrebbero considerarsi iniziative di promozione della funzione strategica delle città nella fornitura di alcuni servizi a favore di filiere produttive anche esterne, per localizzazione immediata, ai confini urbani.

Ognuna di queste opzioni strategiche, per tradursi in iniziative concrete, ha bisogno di essere declinata sulle caratteristiche effettive e sulle capacità mobilitabili di città "reali". L'intervento della politica di coesione può dare un indirizzo e un sostegno finanziario importante, ma non potrà intervenire in assenza di un disegno e di un'assunzione forte di responsabilità degli attori urbani rilevanti.

Queste ipotesi si prestano pertanto ad avere successo solo se la città grande e la città media importante a cui ci si riferisce e la sua amministrazione non vedranno il proprio ruolo limitato a quello di "beneficiario" di un progetto *standard*. A quelle città dovrà piuttosto essere riconosciuta forte responsabilità nella definizione strategica, nella progettazione, e nell'attuazione di progetti ed interventi e nella stessa sua delimitazione territoriale, aprendosi laddove necessario a coalizioni con altre entità amministrative. Come esplicitamente indicato per lo sviluppo urbano dal *Position Paper* della CE per la programmazione 2014-2020 in Italia, sarà inoltre necessario adottare un approccio multifondo in considerazione del fatto che ognuna delle linee indicate richiede l'integrazione di azioni materiali e immateriali. Sempre in coerenza con il medesimo *Position Paper*, e in particolare con la quarta priorità, occorrerà, inoltre, sviluppare specifiche azioni di *empowerment* amministrativo, agendo nel senso della capacitazione istituzionale di realtà che necessitano di un salto di qualità organizzativo e gestionale come condizione per perseguire le tre priorità sopra indicate.

Le ipotesi che precedono non escludono la possibilità di sostenere alcuni grandi interventi infrastrutturali localizzati all'interno delle città, ma non sono questi di per sé a caratterizzare la strategia per le città ed attivata dalle città. Non va inoltre esclusa l'ipotesi di proseguire nel supporto, distribuito su più cicli di programmazione, di alcuni grandi progetti di rivitalizzazione urbana già avviati e con necessità di ulteriore finanza per il completamento, in cui prevale la parte di trasformazione fisica ed il recupero di manufatti in chiave sociale o produttiva. Tale ipotesi dovrà tuttavia essere valutata rispetto all'effettiva possibilità di fornire un contributo risolutivo, e ponderata in relazione a modalità di finanziamento e coinvolgimento di soggetti privati che diano di per sé adeguate garanzie.

## 2.0 SVILUPPO URBANO SOSTENIBILE (Accordo di Partenariato)

Le Città occupano un posto centrale nell'Agenda Europea di sviluppo sostenibile e coesione sociale. Questa priorità strategica territoriale, sostenuta dal Parlamento Europeo, dal Comitato delle Regioni e dalla Commissione Europea, che incrocia molti degli ambiti di intervento di Europa 2020 – dall'inclusione sociale alla crescita sostenibile – ha trovato una traduzione operativa nella proposta di Regolamenti per le politiche di coesione 2014-2020.

Anche in Italia il modello del «vivere urbano» è quello tendenziale per la maggioranza della popolazione e genera costantemente nuove istanze per qualità della vita, organizzazione sociale e gestione sostenibile delle risorse di queste collettività.

Allo stesso tempo le città sono anche il luogo collettivo principale della diversificazione dei percorsi di interesse comunitario, dove spesso gli effetti di un rapido sviluppo economico convivono con situazioni di emarginazione e disagio.

Il modello produttivo si va sempre più concentrando su segmenti di attività che trovano nelle città un momento di produzione e di indirizzo strategico dell'attività economica.

Di fronte a tali fabbisogni e sfide, il **disegno di riforma costituzionale e amministrativa** che prevede la nascita delle Città metropolitane<sup>65</sup> e, più in generale, la modifica delle Province, assegna un ruolo sempre più importante ai Comuni e alle loro Unioni nel governo di problemi e territori molto più ampi di quelli delimitati dai confini amministrativi abituali.

Tuttavia, i **vincoli di finanza pubblica e la riduzione dei trasferimenti** – in un contesto di riforme incompiute su fiscalità locale, decentramento e riorganizzazione degli enti locali – impediscono non solo di dare piena valorizzazione agli investimenti avviati nel recente passato ma anche, in prospettiva, di mantenere gli attuali livelli nei servizi erogati (sociali, culturali, e ambientali, peraltro sempre più a carico del terzo settore) e nella manutenzione ordinaria del patrimonio di infrastrutture esistente. In tale contesto, peraltro, l'urgenza di raccogliere liquidità attraverso la cessione di diritti edificatori alimenta il rischio di **usi impropri e inconsistenti degli spazi urbani e del suolo**. La politica di coesione comunitaria non può certo costituire l'unico contesto di policy che interviene su questi temi, ma certamente intende contribuire, in linea con gli strumenti ordinari dedicati, a conseguire importanti risultati, quali:

- Rafforzare il ruolo delle istituzioni di governo urbano **come soggetti chiave** delle strategie di investimento locali, del dialogo interdisciplinare e interistituzionale, così come della gestione dei servizi collettivi.
- Favorire la corretta declinazione **territoriale** degli strumenti progettuali per arrivare a risultati condivisi.
- Contribuire a dare concretezza attuativa alle **innovazioni tematiche previste dai Regolamenti** per i Fondi Strutturali Europei (es. inclusione sociale)
- Sostenere una **sintesi efficace ed effettiva tra gli investimenti aggiuntivi e le politiche ordinarie**.
- Favorire con esperienze concrete il percorso di avvio delle **città metropolitane** e della riforma del livello locale dell'Amministrazione.

Alle sollecitazioni ed indicazioni dalla Unione Europea, l'Italia intende rispondere con una strategia specifica per le città e per il patrimonio che esse rappresentano, facendo tesoro della esperienza accumulata negli ultimi due cicli di programmazione, con risultati positivi e alcuni insuccessi.

---

<sup>3</sup> Il Disegno di legge 1542 “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di comuni”, approvato dal Governo su proposta del Ministro degli Affari Regionali ed attualmente al vaglio della Camera dei Deputati

Su queste basi sono stati individuati i cardini della **strategia comune dell'Agenda Urbana**, che si articola in **tre driver di sviluppo** – ovvero ambiti tematici di intervento prioritari in parte fra loro integrabili – che sono rilevanti anche per le funzioni assicurate dalle città al territorio più vasto che su di esse gravita. La strategia comune dell'Agenda Urbana si completa di un **quarto driver che sarà definito da ciascuna Regione** con riferimento alle peculiarità del proprio territorio e della programmazione in essere.

Di seguito si illustrano i tre driver tematici comuni dell'Agenda Urbana, già proposti nel documento “Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020”, e discussi in varie sedi con amministrazioni regionali e comunali, e con partner socioeconomici:

1. Ridisegno e modernizzazione dei **servizi urbani** per i residenti e gli utilizzatori delle città.

Verranno sostenuti l'avvio (o la prosecuzione o il completamento) dei piani di investimento per il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle infrastrutture di rete e dei servizi pubblici delle aree urbane con **ricadute dirette e misurabili sui cittadini residenti e più in generale sugli utilizzatori della città.**

Gli ambiti di servizio riguarderanno una selezione circoscritta e individuata ex ante delle attribuzioni funzionali assegnate dalla legge a Comuni e Città metropolitane, con priorità per:

- Azioni di **mobilità e logistica sostenibile**, temi per i quali ha prevalso l'approccio per grandi opere o il finanziamento occasionale di iniziative con logiche sperimentali, mentre è necessaria e matura l'adozione di soluzioni strutturali sulla frontiera tra regolazione degli usi e gestione di servizi innovativi;
- Azioni di **risparmio energetico e fonti rinnovabili**, con priorità al risparmio energetico nell'edilizia pubblica e negli impianti di illuminazione, per abbattere i costi di gestione e le emissioni causate dalle Amministrazioni comunali.

In attuazione dei piani nazionali e regionali di settore, gli interventi promuoveranno:

- Il **miglioramento della gestione dei servizi collettivi erogati**, facendo leva sulla dimensione tecnologica ed organizzativa con il ricorso agli strumenti propri del **paradigma “smart cities”** insieme ad azioni di capacitazione istituzionale;
- Il loro **rafforzamento attraverso interventi in piccole infrastrutture e start-up di nuovi servizi**. Questo secondo tipo di progettazione, più complessa e onerosa, è indirizzata prioritariamente alle Regioni meno sviluppate, ma anche più in generale là dove il progetto intenda coprire un deficit di servizio e quindi raggiungere una utenza in precedenza non considerata.

2. Pratiche e progettazione per l'**inclusione sociale** per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati.

Proseguendo il percorso avviato con il Piano d'Azione per la Coesione, la programmazione 2014-2020 finanzia interventi di inclusione sociale in ambito urbano rafforzando le filiere delle politiche ordinarie ed intervenendo attraverso il coinvolgimento del tessuto associativo e dell'economia sociale.

Sono previsti due ambiti di intervento prioritari (da integrarsi e non sovrapporsi con altre azioni previste):

- **Sostegno alle politiche sociali**, attraverso il **rafforzamento degli strumenti ordinari esistenti**, con particolare riferimento ai servizi per l'infanzia e gli anziani non autosufficienti nelle Regioni meno sviluppate;

- **Contrasto alla povertà e al disagio**, con focus su alcune dimensioni cruciali, tra cui il disagio abitativo, anche mediante interventi di incentivazione o sostegno sociale (in particolare per le Regioni meno sviluppate), il disagio occupazionale e l'esclusione relazionale/culturale per target di popolazione emarginata, attraverso la realizzazione di infrastrutture a destinazione socio-culturali (privilegiando la riattrezzatura di spazi esistenti) e, soprattutto, azioni immateriali per la partecipazione all'istruzione, la riduzione dell'abbandono scolastico, la diffusione della legalità e la sicurezza degli spazi pubblici.

Le strategie di intervento e gli indicatori di risultato potranno essere declinate secondo due approcci:

- **Target territoriali a scala sub-comunale**, in aree caratterizzate da elevata concentrazione di marginalità e illegalità diffusa (in primis nelle Città metropolitane e nei centri di grandi dimensioni), con parametri e attività di coinvolgimento partenariale coerenti con l'estensione territoriale dei fenomeni di disagio affrontati;
- **Target di popolazione** in situazione di grave esclusione (es. rom, persone senza dimora, anziani, in condizioni di forte disagio socio economico, etc.), con indicatori che siano in grado misurare i miglioramenti dello standard di servizi e della qualità di vita di quel target specifico di popolazione.

In entrambi i casi la programmazione porrà **limiti parametrici alle spese per la struttura fisica degli spazi**, lasciando **priorità al contenuto vero e proprio dell'intervento di cura, incentivazione e sostegno**. Inoltre particolare attenzione dovrà essere data alla **sostenibilità di gestione nel medio-lungo periodo dei servizi realizzati**, garantendo adeguate analisi di fattibilità ex ante, l'individuazione di risorse per lo start-up e l'avvio immediato delle procedure di selezione degli eventuali soggetti gestori, anche contestuale alla progettazione così da incorporare l'effettivo fabbisogno del gestore. A tal fine, potrà essere prevista l'adozione di **strumenti di sviluppo locale partecipativo (CLLD)** da attivare alla scala territoriale interessata dall'intervento. 135

### 3. Rafforzamento della capacità delle città di potenziare segmenti locali pregiati di filiere produttive globali.

La programmazione sosterrà interventi volti a **far crescere e attrarre l'insediamento di segmenti locali pregiati delle filiere produttive globali a vocazione urbana**, con priorità per:

- **Servizi avanzati per le imprese industriali e agricole**, da individuare in stretto raccordo con le strategie regionali di smart specialization per favore filiere produttive anche esterne, per localizzazione immediata, ai confini urbani;
- **Imprese sociali, creative e per servizi per i cittadini**, con azioni volte a sostenere l'affermazione di nuovi soggetti (giovani imprenditori, terzo settore) capaci di garantire il miglioramento dell'offerta locale nelle filiere dei servizi alla persona, nel welfare inteso sia in senso stretto sia per cultura e creatività, valorizzando le potenziali ricadute in termini di capacità di creare occupazione e generare servizi pregiati.

L'individuazione delle aree tematiche specifiche e delle azioni da mettere in campo sarà oggetto di un processo di analisi di fattibilità e sviluppo progettuale che vedrà la **condivisione delle metodologie su base nazionale** per l'identificazione delle concrete potenzialità e risultati attesi. I progetti e gli interventi dovranno prevedere il **coinvolgimento dei presidi stabili di ricerca e innovazione**, che saranno incoraggiati a rappresentarsi come attori urbani e a stimolare attività comuni delle rappresentanze degli interessi dell'impresa.

L'intervento declinato a partire dai tre driver dell'Agenda Urbana contribuisce al perseguimento dei risultati attesi dei vari Obiettivi Tematici che – per rilievo, pertinenza, e potenziale di sviluppo – prevalgono nelle delle aree urbane. In particolare, il driver dedicato alla “modernizzazione dei servizi urbani” può comprendere azioni dell'Obiettivo Tematico 2 “Agenda digitale” e dell'Obiettivo tematico 4 “Energia sostenibile e qualità della vita”. Il driver “pratiche e progettazione per l'inclusione sociale” concorre al raggiungimento dei risultati dell'OT 9 “Inclusione sociale, lotta alla povertà e a ogni discriminazione”, mentre il terzo driver “capacità delle città di potenziare segmenti locali pregiati di filiere produttive globali” è strettamente legato al raggiungimento di risultati in tema di potenziamento e applicazione dell'innovazione (OT 1 “Ricerca e sviluppo tecnologico”) e di promozione della competitività territoriale (OT 3 “sistemi produttivi”).

## **PRINCIPI PER L'IDENTIFICAZIONE DELLE AREE URBANE**

Con riferimento ai tre drivers e con l'obiettivo di concentrare lo sforzo della policy negli ambiti urbani che maggiormente possono giocare un ruolo di rafforzamento della competitività e capacità di innovazione del paese, l'Agenda urbana si declina su **due tipologie di territori che identificano le Autorità urbane rilevanti**:

- le **10 città metropolitane con legge nazionale** (Bari, Bologna, Genova, Firenze, Milano, Napoli, Roma, Torino e Venezia<sup>66</sup>; Reggio Calabria) e le **4 individuate dalle Regioni a statuto speciale** (Cagliari; Catania, Messina, Palermo<sup>69</sup>), così come individuate dalla rispettiva normativa nazionale e regionale, ed intese non con esclusivo riferimento al territorio del Comune capoluogo, ma incoraggiando la costituzione di **partnership e progetti di scala inter-comunale** che anticipino e favoriscano l'attuazione della riforma amministrativa<sup>70</sup>. Su queste città si concentrerà l'intervento del **Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane per gli ambiti di propria competenza e in parallelo agli interventi dei Programmi regionali**.
- le **città medie e i poli urbani regionali**, ovvero le aree urbane densamente popolate che costituiscono i poli di **erogazione di servizi – essenziali e di rango elevato – per aree vaste significative** (in primo luogo i Comuni capoluogo di Regione e Provincia). In questi territori interverranno i **Programmi Operativi Regionali**.

Per l'**individuazione delle aree territoriali (città) poste come target dell'Agenda urbana**, secondo un'impostazione condivisa a livello nazionale ma applicata nei diversi programmi operativi regionali secondo le rispettive specificità territoriali, è indispensabile scindere due diversi momenti logici e le attività di programmazione corrispondenti:

- **Definizione delle aree territoriali potenzialmente interessate dall'Agenda urbana**. Occorre identificare alcuni requisiti oggettivi che consentano di circoscrivere l'ammissibilità “potenziale” di quei territori che effettivamente presentano problemi e opportunità di “natura urbana”. Oltre ad un criterio prettamente demografico sarà possibile identificare alcune funzioni tipicamente urbane di servizio a cittadini e imprese residenti in bacini territoriali di area vasta, sul modello dell'esercizio analitico sperimentato per le aree interne (vedi oltre) ma con riferimento a tipologie di servizio di rango superiore. Assumendo come punto iniziale questo criterio, l'Agenda Urbana si pone sulla frontiera nell'affrontare le relazioni tra aree urbane e aree interne.



- **Individuazione delle Autorità urbane (AU) titolari di progetti dell'Agenda Urbana.** In una fase successiva si procederà alla selezione delle Amministrazioni comunali coinvolte nella programmazione e attuazione degli interventi, in tutti o solo alcuni dei territori individuati secondo i criteri di cui al punto precedente. La mera dimensione demografica non necessariamente riflette l'effettiva capacità amministrativa. Pertanto è necessario identificare alcuni requisiti soggettivi che rappresentino la capacità dell'Autorità urbana di svolgere le funzioni ad essa delegate ai sensi dei Regolamenti FESR, in particolare riguardo alla selezione e attuazione di interventi con qualità progettuale tale da assicurare il pieno rispetto dei tempi e dei profili di qualità previsti dalla normativa comunitaria ai fini della certificazione della spesa. I programmi operativi, per l'individuazione delle Autorità urbane, potranno:
  - **prendere in considerazione l'esperienza e performance progressa** nella realizzazione di interventi e spesa effettivamente certificabile ovvero l'effettiva **rispondenza della governance locale e della struttura organizzativa** agli obblighi imposti dal regolamento;
  - ricorrere a **procedure di selezione delle AU e degli interventi di norma in due fasi**, con un primo step a regia regionale finalizzato a circoscrivere il numero di AU a partire dalla concretezza delle idee progettuali e il secondo, in co-progettazione, finalizzato a sviluppare congiuntamente un numero limitato di progetti (le "azioni integrate") in poche città (cfr. infra). Rimane possibile identificare direttamente le AU da coinvolgere nella co-progettazione ove ciò risponda a criteri condivisi sulla programmazione territoriale.

Le Regioni potranno valutare **se indicare già nel programma non solo i principi operativi di individuazione dei territori target ma anche le Autorità Urbane di riferimento, oppure se limitarsi a descrivere il processo di selezione (metodo e calendario)**, i cui tempi dovranno comunque essere tempestivi per non incorrere nella lunga durata della fase di gestazione nella programmazione 2007-2013 che, registrata in diversi casi, ha causato ritardi all'avvio dei progetti nelle città, risultati in alcuni casi fatali precludendo il raggiungimento degli obiettivi nelle priorità urbane dei POR.

#### **CO-PROGETTAZIONE PER LA SELEZIONE DELLE OPERAZIONI**

L'Autorità Urbana svolgerà i **compiti relativi alla selezione delle operazioni**, all'interno di un percorso condiviso ex ante con l'Amministrazione titolare del programma e in stretto rapporto con l'Autorità di Gestione, secondo un'impostazione che può essere definita di "**co-progettazione**". Questo è il significato che si intende dare al Reg. FESR, che assegna all'Autorità urbana la responsabilità circa i *"compiti relativi almeno alla selezione degli interventi"* (art 7.2 bis) e, contestualmente, specifica che l'AdG *"può riservarsi il diritto di intraprendere una verifica finale dell'ammissibilità delle operazioni prima dell'approvazione"* (art. 7.2 ter).

La traduzione operativa di tale rapporto, ancora da definire compiutamente nel **rispetto delle prassi di programmazione già sperimentate dalle singole Regioni**, dovrà:

- **Attribuire un'ampia autonomia alle Autorità Urbane (AU)** nelle definizione dei propri fabbisogni e nella conseguente individuazione degli interventi richiesta dallo spirito e dalla lettera dei Regolamenti.
- **Garantire i risultati attesi dagli interventi** e la loro coerenza con gli obiettivi di policy identificati nei programmi operativi e negli strumenti della pianificazione/programmazione ordinaria, attraverso la chiara indicazione del contributo di ciascun intervento/azione al conseguimento dei risultati attesi.
- **Assicurare certezza sui tempi della fase di selezione degli interventi.** L'Autorità di Gestione (AdG) manterrà un ruolo proattivo di impulso e accompagnamento a sostegno dell'AU, a tutela degli obiettivi di spesa del programma, mettendo eventualmente in campo condizionalità e schemi premiali oltre a modalità di intervento sostitutivo – da chiarire ex ante nel programma – da attivare in caso di evidenti e irrecuperabili ritardi nella realizzazione.

- **Sostenere la qualità della progettazione e della spesa**, per garantire la performance in fase attuativa. A tal proposito è auspicabile che, nel processo di selezione, l'AdG eserciti un ruolo di coordinamento rispetto all'identificazione e validazione dei criteri adottati dalle AU per la selezione delle operazioni, oltre a strutturare sin dall'inizio azioni di supporto e condizionalità per le AU che garantiscano la qualità della progettazione e, di conseguenza, la possibilità di certificare tempestivamente la spesa evitando ricorsi giudiziari sulle gare, varianti in corso d'opera o sospensioni dei lavori. Specifica attenzione sarà dedicata ad affiancare le AU su particolari tipologie e tematiche progettuali (tra cui, ad esempio, le azioni immateriali) e a sostenere la realizzazione di studi di fattibilità per gli investimenti (con particolare attenzione alla sostenibilità gestionale ed economico-finanziaria di strutture erogatrici di servizi), anche per mezzo di risorse e strumenti ad hoc (ad es. fondi di progettazione, già in via di sperimentazione in alcune regioni).

Nel caso specifico delle **città metropolitane**, le Regioni saranno coinvolte direttamente dall'AdG nel processo di co-progettazione attraverso **incontri trilaterali per discutere il merito delle proposte progettuali** promosse dalle AU e assicurare la coerenza con la pianificazione regionale di settore e le sinergie di programmazione necessarie.

#### **DELEGA DI FUNZIONI ALLE AUTORITÀ URBANE**

Fatto salvo il riconoscimento del ruolo dell'Autorità Urbana nella fase di selezione degli interventi, è **prerogativa di ciascuna Regione definire la gamma di responsabilità da delegare alle AU anche attraverso l'identificazione di organismi intermedi**.

Sarà compito dell'AdG, in ragione di attente valutazioni circa la capacità amministrativa ed audit di sistema effettuati ex ante, stabilire – anche con declinazione specifica caso per caso – l'opportunità o meno del trasferimento all'AU delle funzioni connesse ai controlli di 1° livello e alla certificazione, in modo da assicurare che gli organismi intermedi operino in Amministrazioni realmente capaci di affrontare il significativo carico amministrativo, di rispettare i principi di terzietà proprie delle attività di controllo, e di conseguire celermente l'accreditamento previsto dall'IGRUE per tali soggetti.

A valle della selezione degli interventi, inoltre, le AdG potranno adottare ulteriori **dispositivi a tutela del rispetto dei tempi e della performance di spesa**, ad esempio mediante: la certificazione di qualità sulla progettazione (ad es. certificazione ISO 17020); l'attivazione di premialità e sanzioni connesse all'avanzamento procedurale; o l'obbligo di alimentare i sistemi di monitoraggio come condizione per la liquidazione delle spesa rendicontata.

In ogni caso dovrà essere prevista, secondo le modalità più adatte, l'attivazione di misure di assistenza tecnica a favore delle Autorità urbane.

#### **AZIONI INTEGRATE E PRINCIPI DI PROGRAMMAZIONE ORIENTATA AL RISULTATO**

L'art. 7.1 del Reg. FESR stabilisce che *“il FESR sostiene [...] lo sviluppo urbano sostenibile per mezzo di strategie che prevedono azioni integrate per far fronte alle sfide economiche, ambientali, climatiche, demografiche e sociali che si pongono nelle zone urbane”*. L'Agenda urbana dovrà integrare e contribuire in maniera sostanziale alle politiche ordinarie, rafforzandole e migliorando la qualità della vita di residenti e utilizzatori della città in tempi certi, ovvero assicurando che il conseguimento dei risultati attesi avvenga entro il periodo di programmazione.

La ricca esperienza italiana in materia suggerisce **numerose buone pratiche e alcune cautele**, rispetto alle quali nel ciclo 2014-2020 intervengono alcune **innovazioni di metodo che interpretano il concetto di “azione integrata”** per guidare la progettazione delle AU:

- **Aderire alla strategia comune dell’Agenda Urbana.** Le amministrazioni coinvolte nella programmazione definiscono insieme, già nell’Accordo di Partenariato, un set significativo e circoscritto di obiettivi tematici e risultati attesi nell’ambito di una strategia comune da sostenere con l’apposita dotazione finanziaria destinata all’Agenda Urbana. Ai tre driver tematici prima richiamati (e già individuati nel documento “Metodi e obiettivi”), a completamento della strategia comune, le Regioni potranno aggiungere una ulteriore priorità secondo specifici fabbisogni che riportino ad altri obiettivi tematici. Le AU aderiscono alla strategia comune e identificano autonomamente le operazioni necessari al loro conseguimento, utilizzando e valorizzando gli strumenti esistenti/vigenti di pianificazione settoriale, di programmazione di investimenti, e di strategia locale.
- **Identificare poche azioni integrate tematicamente orientate, ciascuna riferita a singoli risultati attesi.** Le AU sono invitate - nell’ambito della proposta strategica per l’agenda urbana - a selezionare specifici ambiti di intervento e risultati attesi che si confanno alla interpretazione dei problemi urbani della propria città. Su questi propongono le azioni integrate, anche indirizzate su specifici quartieri o aree urbane su-comunali. Ciò dovrebbe evitare un processo in cui le AU propongano generali programmi di investimento che, senza una vera e comune “narrativa”, riguardino numerosi settori con interventi disgiunti tra loro e a limitato impatto.
- **Perseguire l’attuazione e il rafforzamento delle politiche ordinarie, nell’ambito di strumenti di pianificazione e/o programmazione vigenti.** Per assicurare coerenza con la pianificazione regionale di settore e ridurre i tempi necessari alla concertazione locale, senza attendere la formazione ex novo del consenso e i conseguenti accordi multi-livello, le AU daranno priorità ad azioni che attuino e/o rafforzino porzioni significative in termini di risultato – anche se circoscritte e puntualmente individuate, ed in linea con la strategia comune dell’Agenda urbana - di piani e programmi di settore ordinari già esistenti, validati ed adottati dai livelli amministrativi coinvolti (ad es., per il primo driver, interventi dei Piani urbani della mobilità ex L.340/2000, o anche strumenti non normati come strategie per la *smart city* in diverse città; per il secondo driver, interventi che attuino o aumentino servizi e bacini di utenza dei Piani di zona sociali ex L. 328/2000).
- **Prevedere un approccio che richieda nella progettazione operativa l’integrazione logica, funzionale e di governo amministrativo tra le azioni proposte,** riducendo e semplificando il più possibile i passaggi di programmazione. Per rendere effettivamente operativi gli investimenti, le AU ne assicureranno l’integrazione effettiva verso il risultato di riferimento, anche attraverso il coordinamento degli interventi da realizzare sotto la responsabilità di settori amministrativi e fonti finanziarie differenti. , In tal modo ci si assicura che sia ben progettato il sostegno dell’intero ciclo di vita di un intervento, fino ad assicurare l’attivazione dei servizi e la fruibilità delle opere.

#### **ORGANIZZAZIONE DEI PROGRAMMI OPERATIVI REGIONALI IN RIFERIMENTO ALL’AGENDA URBANA**

Per concretizzare l’integrazione verticale è **cruciale dotare i programmi operativi di una struttura organizzativa che consenta flessibilità e agilità.** In particolare, l’organizzazione dei Programmi regionali appare più complessa di quella del Programma nazionale per la compresenza delle azioni integrate dell’Agenda urbana e delle altre “azioni tematiche o territoriali su target diversi”, e per la possibile separazione delle fonti finanziarie in due programmi mono-fondo.

Le **Regioni stabiliscono esplicitamente nei loro programmi le modalità organizzative con cui strutturare gli investimenti dell’Agenda Urbana e gli strumenti attuativi,** tenendo conto dell’esperienza del passato e dei necessari approfondimenti tecnici rispetto ai modelli previsti dal Regolamento:

- **Asse dedicato riferito a diversi Obiettivi tematici**, opzione che appare preferibile per consentire: i) di minimizzare gli interlocutori e i processi amministrativi per semplificare la gestione finanziaria e contabile del programma di interventi in attuazione nel caso di una delega di funzioni all'AU piuttosto ampia; ii) l'ammissibilità all'interno dell'asse dedicato allo sviluppo urbano di interventi ascrivibili ad obiettivi tematici non presenti in assi appositi nel programma; iii) la facilitazione dell'integrazione tra FESR e FSE nel caso di programmi pluri-fondo.
- **Investimento Territoriale Integrato (ITI) per ciascuna AU**, ipotesi non solo alternativa, ma anche di complemento al modello dell'asse dedicato. L'ITI appare un'opzione percorribile e anche vantaggiosa laddove la declinazione regionale dell'Agenda Urbana sia concentrata in poche aree target e a condizione di un efficace percorso di co-progettazione.

Per entrambi i modelli, è fondamentale il **rapido avvio dell'interlocuzione con le singole AU** finalizzata alla scelta preliminare dei risultati attesi e, di conseguenza, l'assegnazione dei budget dedicati all'Agenda urbana all'interno di ciascun Obiettivo tematico e Asse del programma.

### **3.0 DOCUMENTO ORIENTAMENTO STRATEGICO REGIONE CALABRIA - INDIRIZZI STRATEGICI PER L'INTERVENTO TERRITORIALE**

L'Accordo di Partenariato per l'Italia declina, in corrispondenza degli undici Obiettivi Tematici identificati dal Regolamento generale dei fondi SIE, un insieme abbastanza ampio ma molto preciso di risultati attesi ed azioni. Queste ultime in particolare (in questo momento in fase di completamento e revisione) costituiscono una traccia vincolante per le programmazioni regionali; esse delimitano il perimetro degli interventi possibili, al cui interno i programmi delle regioni italiane devono necessariamente rimanere.

I contenuti dell'intervento territoriale per lo sviluppo possono quindi essere identificati "incrociando" le Azioni (oggi in corso di definizione) dell'Accordo di Partenariato (AdP) con le esigenze di riequilibrio e coesione del territorio e delle sue diverse tipologie di aree (città, aree interne e marginali, aree rurali, aree costiere, distretti, territori dove si addensano realtà produttive e/o tecnologiche rilevanti). La discussione riguarda quindi se ed in che misura concentrare spazialmente le Azioni dell'AdP, nel quadro delle esigenze di un territorio così plurale e diversificato come quello calabrese.

In Calabria, un riferimento di assoluto rilievo per la identificazione della dimensione territoriale degli interventi del QSC nel 2014/2020 è costituito dal Quadro Territoriale Regionale Paesaggistico (QTRP) della Regione Calabria, adottato con Delibera del Consiglio Regionale n. 300/2013. Il QTRP ha valenza generale e trasversale come documento di pianificazione; esso individua fabbisogni, obiettivi ed azioni di una politica integrata per il riequilibrio, lo sviluppo e la coesione del territorio calabrese. Concretizzare nella programmazione economica dei fondi aggiuntivi per lo sviluppo le previsioni di piano del Quadro Territoriale è una chiave molto importante per assicurare una giusta "complessità" alle politiche regionali.

L'indirizzo strategico territoriale fa esplicitamente riferimento alla centralità dell'approccio urbano al contesto generale di programmazione, in coerenza con gli orientamenti della "Carta Europea di Lipsia sullo sviluppo urbano sostenibile", che ha appunto individuato le Città quali motori dell'economia europea, catalizzatori di creatività e innovazione all'interno dell'Unione Europea, nella consapevolezza che le molteplici dimensioni della vita urbana (ambientale, economica, sociale e culturale) richiedono un approccio integrato, che sappia coniugare misure inerenti il rinnovamento materiale urbano con le misure intese a promuovere l'istruzione, lo sviluppo economico, l'inclusione sociale e la protezione ambientale, ed alla collaborazione partenariale tra cittadini, società civile, economia locale e i diversi livelli amministrativi. Con l'obiettivo generale di promuovere politiche urbane integrate per intensificare lo sviluppo urbano sostenibile con l'intento di rafforzare il ruolo delle città nel quadro delle politiche di coesione<sup>4</sup>.

Nelle pagine che seguono, vengono identificati alcuni grandi obiettivi di riequilibrio e coesione territoriale della Calabria, al cui conseguimento i fondi del Quadro Strategico Comune possono dare un contributo decisivo.

#### **Rafforzare l'armatura urbana del territorio calabrese.**

Il QTRP sottolinea la persistente carenza in Calabria di una rete di località centrali di adeguata armatura urbana, con il conseguente basso livello di concentrazione delle attività e delle funzioni di maggiore complessità, che costituiscono elementi allo stesso tempo di attrattività (di persone, imprese, capitali), di benessere dei cittadini, di identità culturale, di generazione di filiere produttive. Al basso livello di concentrazione di attività e funzioni

---

<sup>4</sup> Tale riflessione si integra necessariamente, nell'ottica del coordinamento delle politiche, con la proposta di "Agenda Urbana Strategica", definita con il contributo sostanziale della Regione Calabria nell'ambito del CIPU (Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane), individuato come luogo istituzionale centrale e privilegiato in Italia per il coordinamento in ottica integrata delle diverse iniziative nazionali in materia di sviluppo urbano, ivi compreso ovviamente la definizione degli ambiti dello sviluppo urbano nella nuova programmazione comunitaria 2014/2020. I cinque punti fondamentali dell'Agenda Urbana Strategica per i cambiamenti urbani consistono in: la limitazione del consumo del suolo e la riqualificazione urbana; le infrastrutture dei trasporti e della mobilità sostenibile; la strategia europea in materia di clima ed energia; la filiera della cultura, dell'università e delle "smart cities", ed il rapporto con le strategie del lavoro e del welfare.

urbane complesse si unisce la scarsa qualità urbana a causa dell'abusivismo edilizio e della dequalificazione degli spazi pubblici, la presenza di dinamiche di crescita insediativa a bassa densità, lo sviluppo dell'urbanizzazione moderna con caratteri di scarsa qualità insediativa, edilizia ed architettonica, eccesso di consumo di suolo, presenza di fenomeni di cementificazione spontanea e spesso abusiva, di attacco al paesaggio e di elevato livello di inquinamento ambientale, su di una visione di "modernità senza sviluppo", basata fundamentalmente sullo sfruttamento delle risorse naturali.

Questi elementi di contesto implicano in primo luogo la necessità di stimolare nelle città la localizzazione o il rafforzamento di funzioni e servizi urbani "superiori". In Calabria, non si tratta naturalmente di immaginare astrattamente "balzi in avanti" nella tipologia e nell'articolazione dell'offerta di queste funzioni e servizi, offerta che va comunque contestualizzata rispetto alle condizioni ed alla crescita della domanda corrispondente. Si tratta piuttosto di alimentare e rendere stabile un processo progressivo di qualificazione e innovazione di funzioni e servizi, che sia generatore di processi di attrazione, di efficienza, di innovazione urbana e di "effetto città". Queste esigenze sono pienamente coerenti con le finalità della Strategia Europa 2020 di rendere le città intelligenti, sostenibili ed inclusive, attraverso le soluzioni prospettate su Agenda Digitale, risparmio ed efficienza energetica, mobilità sostenibile, qualità dei servizi ai cittadini.

La strategia d'intervento integrata richiede quindi un deciso orientamento teso a riequilibrare le due componenti antropomorfe fondamentali, affermare la centralità urbana nello sviluppo del territorio ed il ruolo e la funzione strategica della "Aree interne" per i processi di sviluppo regionale, in ottica di "poli-centrismo" del territorio, valorizzando il rapporto tra Città, periferie rurali e aree interne ed il rapporto "Città-campagna", definendo gli ambiti strategici di intervento trasversali sullo sviluppo urbano e territoriale, sostenendo alcuni tematismi strategici che devono costituire ambito prioritario di azione nel nuovo POR.

In coerenza con i principi espressi dal documento "Metodi e Obiettivi", gli interventi verranno calibrati sulle città considerate non come spazi territoriali conclusi, amministrativamente delimitati, ma come "città funzionali" a servizio del proprio ambito di riferimento e del sistema territoriale della produzione e dei servizi. Questo implica una chiara distinzione tra grandi città/aree metropolitane, città medie e sistemi di piccoli comuni. In Calabria, questa distinzione è chiaramente presentata dal QTRP, che individua una città metropolitana (Città dello Stretto imperniata sull'area urbana di Reggio Calabria), due ambiti a carattere metropolitano (Cosenza - Rende e Casali, area urbana di Catanzaro), tre ambiti urbano-territoriali sub-regionali (ambito di Crotone e Marchesato, area urbana di Lamezia Terme, ambito di Vibo Valentia - Pizzo Calabro) ed un ambito complesso policentrico (ambito della piana di Sibari). In questo contesto, la Regione Calabria e le sue città hanno già maturato un'esperienza rilevante con l'attuazione dei Progetti Integrati di Sviluppo Urbano. Su questo aspetto si tornerà fra breve.

In questo ambito le azioni principali da attuare, in coerenza con gli orientamenti del QTRP, sono: (i) definire politiche condivise, per contrastare la dispersione insediativa e garantire l'uso sostenibile del suolo, e contenerne progressivamente il consumo, (ii) favorire il riuso ed il recupero delle aree già urbanizzate promuovendo un modello di città compatta; (iii) esplicitare il concetto di rigenerazione urbana; (iv) salvaguardare, attraverso la riqualificazione dei centri urbani, la dimensione specifica di ognuno di essi (città metropolitane, medie città, sistemi di piccoli comuni); (v) definire politiche per il territorio periurbano come salvaguardia della trama agricola periurbana sia come luoghi di assorbimento delle compressioni urbane (spazi verdi attrezzati, orti urbani, infrastrutture ecologiche per spostamenti con modalità slow, ecc.); (vi) definire obiettivi di innovazione urbana attraverso il massimo sviluppo della comunicazione virtuale e della mobilità fisica, combinare, attraverso la mobilità e le comunicazioni, la dimensione locale con la dimensione territoriale, (vii) costruire dati territoriali, quali elementi conoscitivi di base per politiche connesse alla gestione del territorio; disporre di dati e mezzi tecnologici innovativi.

Per attivare una politica di sviluppo che porti il proprio baricentro sulle Città, occorrerà soddisfare alcuni requisiti, così definiti:

- considerare le città come “città funzionali”, distinguendo tra grandi città/aree metropolitane, città medie e sistemi di piccoli comuni;
- puntare sulla “rete delle grandi città metropolitane” per rafforzare la competitività dell’Europa;
- rafforzare la cooperazione e co-decisione tra diversi livelli di governo.

Su queste basi, nella costruzione della strategia, appare necessario considerare tre opzioni, non mutuamente esclusive: (a) ridisegnare e modernizzare i servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città; (b) sviluppare pratiche per l’inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragili e per aree e quartieri disagiati; (c) rafforzare la capacità delle città di potenziare segmenti locali pregiati di filiere produttive globali.

A questo disegno dovrà corrispondere una governance che sancisca un ruolo di maggiore responsabilità (vigilata e condizionata ai risultati) delle città stesse, ed un sistema di “condizionalità ex-ante”, che, partendo dalla strumentazione organica di pianificazione strategica territoriale e dei piani di settore garantita dalla Regione, disponga l’obbligo di condizionalità per le Aree Urbane dell’approvazione preventiva dei Piani Strutturali Comunali o Associati per essere beneficiarie delle risorse FESR, al fine di garantire finalmente la piena integrazione tra politiche di pianificazione territoriale e politiche di programmazione dello sviluppo locale.

Utilizzando lo spettro delle azioni possibili nell’ambito dell’AdP, la programmazione regionale nel 2014-2020 promuoverà dunque in primo luogo (prevalentemente agendo attraverso gli Obiettivi Tematici dedicati a RSI, Agenda Digitale e Competitività) l’insediamento nelle città di poli urbani di innovazione e ricerca, il potenziamento delle città universitarie e dei servizi innovativi per atenei e studenti, la creazione di forme di spin-off tecnologici di giovani ricercatori. La programmazione favorirà anche la localizzazione di imprese operanti nel settore dei servizi ad alta intensità di conoscenza e a maggior valore aggiunto tecnologico, ritenuti nell’Accordo di Partenariato una leva di innovazione tecnologica degli altri settori ed una fonte di innovazione sociale.

Il complesso di tali orientamenti devono infatti concorrere in maniera integrata a sviluppare e rafforzare l’approccio della competitività ed attrattività delle aree urbane interessate agli investimenti di innovazione, promuovendo strategie di marketing urbano.

Il paradigma di riferimento per l’azione sulle città, molto caratterizzante della programmazione 2014-2020, è quello delle smart cities, che implica un approccio integrato e reticolare di applicazione delle nuove tecnologie alle infrastrutture di base (reti energetiche e di illuminazione), alla comunicazione, ai sistemi di trasporto, alle strutture abitative e di governo, alle aree di addensamento di realtà produttive e tecnologiche, ai programmi di potenziamento della “società della conoscenza” in ambito urbano, allo sviluppo di progetti di agenda digitale e di reti informative territoriali applicate alle aree urbane ed al potenziamento dell’e-government, nonché alla infrastrutturazione telematica e digitale del territorio urbano. Questo implica fra l’altro la promozione di soluzioni di open data e servizi per il Governo Digitale delle Città e del Territorio, nonché la diffusione delle reti tecnologiche di accessibilità all’informazione. La programmazione regionale intende sperimentare e consolidare questo approccio, promuovendo selettivamente la riprogettazione delle funzioni di alcuni sistemi urbani e generando le condizioni per l’implementazione del paradigma delle smart cities.

Le città rimangono inoltre luoghi prioritari dell’azione sulla creatività e la cultura, inquadrabili nell’ambito dell’Obiettivo Tematico 6 e nella strategia — delineata dal nuovo Accordo di Partenariato — di valorizzazione integrata, culturale ed ambientale, in aree di rilevanza strategica.

Oltre all’intervento sulla crescita intelligente, le città sono luoghi prioritari di concentrazione delle azioni sulla sostenibilità, in particolare per quanto riguarda la mobilità (Obiettivo Tematico 7) e l’efficienza energetica (Obiettivo Tematico 4). Sul tema della mobilità, rientra fra i risultati attesi lo spostamento di quote significative della mobilità effettuata in ambito urbano ed extraurbano verso sistemi di trasporto sostenibile, anche attraverso la promozione dei servizi di infomobilità. In tema di efficienza, gli interventi prioritari sono indirizzati alla riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali. Questo si affianca nelle città calabresi agli interventi, di estremo rilievo, sull’efficienza dei servizi di

tutela ambientale dei cittadini nei campi della gestione del ciclo dei rifiuti, del recupero dei siti inquinati e della gestione dei servizi idrici.

Il contesto urbano appare altresì luogo privilegiato per sostenere le strategie di transizione verso un'economia sostenibile ed a bassa emissione di carbonio, in coerenza con l'approccio Europa 2020, con specifico riferimento all'Obiettivo Tematico 4, che va ben oltre la realizzazione di sistemi di mobilità sostenibile nelle aree urbane, raccordate adeguatamente a quanto previsto nell'OT 7 (Realizzazione di sistemi di mobilità urbana elettrica ed a bassa emissione, sviluppo e potenziamento di piste ciclabili e percorsi integrati cicloviani o marittimi, nonché dei sistemi ettometrici e di parcheggi integrati).

Appartengono a tale approccio le azioni dell'OT4 finalizzate alla promozione di sperimentazioni edilizie e di recupero immobiliare con materiali e strumentazioni di risparmio energetico ed a basso impatto ambientale nelle costruzioni, e la diffusione di impianti di energie alternative rispettose dell'ambiente e del paesaggio in ambito urbano.

Una componente significativa degli interventi di programmazione regionale nelle città riguarderà anche gli interventi sul welfare, l'inclusione sociale ed il contrasto alla povertà, concentrati nelle aree urbane caratterizzate da maggiori rischi e disagi, dove anche ha maggiore impatto la scarsa qualità urbana determinata dall'abusivismo edilizio, dalla dequalificazione degli spazi pubblici e dalla bassa dotazione di servizi sociali urbani. Questo implica la realizzazione di azioni selezionate di riqualificazione urbana finalizzata alla creazione di spazi inclusivi per la comunità, nonché alla riqualificazione ed all'accessibilità del patrimonio abitativo.

La consapevolezza del ruolo della dimensione urbana nella promozione della qualità della vita e dell'inclusione sociale, a fronte dell'intensità dei fenomeni di esclusione sociale esistenti nelle dimensioni delle periferie urbane e periurbane degradate, impongono infatti l'opportunità di scelte strategiche in materia di:

- recupero degli elementi della qualità della vita e dell'inclusione sociale attraverso il recupero delle periferie degradate, fondato sull'approccio della “rigenerazione urbana” e del risparmio del suolo;
- promozione delle forme di integrazione delle fasce svantaggiate, attraverso soluzioni infrastrutturali (immobili destinati all'accoglienza), con particolare attenzione alle nuove povertà ed all'accoglienza degli immigrati, oltre che all'integrazione con le forme di sostegno sviluppate dal FSE;
- sostegno alle nuove politiche abitative attraverso i nuovi strumenti del “social housing”, integrato con i grandi temi della “rigenerazione urbana” e del “risparmio del suolo” (temi centrali nell'Agenda Urbana del CIPU), attraverso il rilancio di politiche abitative sociali centrate sul recupero di immobili degradati nei centri storici e nelle periferie abbandonate e degradate;
- collegamento con i temi della “sicurezza urbana” e della legalità attraverso strategie locali territoriali di prevenzione, di controllo tecnologico del territorio, di inclusione delle fasce sociali svantaggiate in ambito urbano, e di recupero e riutilizzo sociale del patrimonio immobiliare abbandonato o confiscato alla mafia.

### **Potenziare il ruolo delle città metropolitane della Calabria.**

Il Quadro Territoriale Regionale Paesaggistico riconosce che a livello territoriale le due città di Reggio Calabria e di Cosenza - Rende rappresentano oggi il cuore di due aree metropolitane ormai consolidate, che necessitano di un processo di riorganizzazione infrastrutturale e territoriale e di un disegno urbano che dia loro qualità architettonica ed ambientale e le metta in condizione di svolgere adeguatamente il ruolo che esse dovranno svolgere di motori dello sviluppo regionale. Una terza area metropolitana regionale, il futuro cuore urbano della regione, potrà essere realizzata dalla integrazione dei due centri di Catanzaro, capoluogo amministrativo della regione, e di Lamezia Terme, principale nodo aeroportuale e ferroviario della regione. L'integrazione di queste due realtà urbane, che svolgono funzioni complementari, dovrà portare alla creazione del terzo polo metropolitano regionale.



Nella programmazione 2014-2020, gli interventi sulle aree metropolitane italiane saranno implementati anche attraverso una programmazione operativa nazionale Programma Operativo Nazionale, di cui sono in corso di definizione obiettivi, strumenti e ambiti territoriali di applicazione. In linea di principio, l'intervento in queste aree — sia attuato a livello nazionale sia effettuato a cura della programmazione regionale — condivide l'impianto di strategie e contenuti già delineato per le aree urbane in generale, anche se deve necessariamente riflettere il più ampio ruolo delle grandi città in termini di proiezione sovregionale e concentrazione di funzioni e servizi superiori, così come l'addensamento di problematiche di natura strutturale e sociale.

L'intensità di alcune delle tipologie di intervento delineate per il sistema urbano in generale sarà quindi sicuramente più elevata. In particolare, diventa rilevante in questo caso l'integrazione modale e il miglioramento dei collegamenti multimodali a servizio dei principali nodi urbani previsto dall'Accordo di Partenariato nell'ambito dell'Obiettivo Tematico 7. Diventano anche prevalenti per consistenza e qualità le politiche di promozione della localizzazione di funzioni urbane elevate nel campo della ricerca, dell'innovazione e della competitività (Obiettivo tematico 1) così come gli interventi per la mobilità sostenibile (Obiettivi Tematici 4 e 7).

### **Ricucire il territorio e costruire migliori relazioni urbano-rurali.**

La frammentazione del tessuto territoriale della regione va affrontata anche perseguendo una prospettiva di formazione di città-territori più coesi e di dimensioni maggiori, costituendo una nuova struttura multicentrica con significative aggregazioni funzionali. Si tratta in particolare di intervenire sulla dimensione dell'area vasta territoriale per mettere a sistema e “ricucire” centri urbani, reti di piccoli centri abitati, aree interne e rurali. Una specifica dimensione riguarda in quest'ambito l'integrazione fra territori costieri ed aree interne.

Si muove in tale prospettiva la necessità della tutela del paesaggio di pregio e del paesaggio costiero, in coerenza con le esigenze socioeconomiche dei settori agricolo e turistico, ma ricercando rapporti più equilibrati tra consumi e risorse.

Sul piano delle politiche, il tema della “ricucitura” territoriale ha una prima evidente declinazione nella realizzazione di reti di mobilità integrata. Questo tema richiama in generale il problema, chiaramente richiamato dal QTR, del deficit di consistenza e qualità delle urbanizzazioni a rete in Calabria, soprattutto relative proprio al sistema della mobilità, di regola senza ordine e senza gerarchie riconoscibili. Fra gli interventi rilevanti, dovrà dunque rientrare (in coerenza con l'AdP, Obiettivo Tematico 7) un'azione mirata sull'offerta e la qualità dei servizi di trasporto pubblico, basata anche sul potenziamento dei servizi di trasporto pubblico regionale ed interregionale. Interventi mirati potranno riguardare anche il rafforzamento delle connessioni, pure previsto dall'Obiettivo tematico 7.

La formazione di territori coesi e di dimensione funzionale significativa non si esaurisce con il tema della mobilità, che anzi in una certa misura costituisce solo lo “scheletro” di un'azione di policy generale e coordinata, il cui fulcro consiste nella gestione condivisa, a livello di area vasta, di servizi essenziali soprattutto nel campo della tutela ambientale (Obiettivo Tematico 6), della valorizzazione integrata ambientale e culturale (ancora Obiettivo tematico 6), dei servizi di cura e nel potenziamento della rete infrastrutturale e gestionale dei servizi sanitari e sociosanitari territoriali (Obiettivo Tematico 9). Sperimentazioni importanti, con la creazione di progetti pilota adattabili e diffondibili, verranno compiute sul tema della smart community, che affronta non più limitatamente alla prospettiva urbana ma a livello di “area vasta” (comunque caratterizzata dalla prossimità) e di “città diffusa intelligente” la progettazione integrata di azioni innovative e tecnologicamente dense in materia socio-ambientale, di mobilità, di sicurezza, di educazione, di risparmio energetico e di tutela dell'ambiente.

### **Qualificare i territori costieri.**

Il QTR riconosce la situazione di gravissima dequalificazione dei territori costieri, così come la loro inefficiente e insostenibile utilizzazione. Si tratta di un problema caratterizzato da almeno due dimensioni, che appare tuttavia necessario, in una prospettiva territoriale, affrontare in forma il più possibile integrata.

- Una prima dimensione è quella della portualità di maggior rilievo, di rilevanza nazionale e sovranazionale. Il QTR individua i sei porti di rilievo della Calabria in Reggio Calabria, Villa S. Giovanni, Gioia Tauro, Vibo Valentia, Crotone e Corigliano. Nel novero delle azioni possibili, a queste strutture va assicurata sia l'integrazione modale e il miglioramento dei collegamenti multimodali con i principali nodi urbani, produttivi e logistico, sia la crescita della competitività con strumenti più specificamente riguardanti l'aumento dell'efficienza, l'interoperabilità e la qualificazione delle imprese, pure previsti dall'Obiettivo Tematico 7.
- Una seconda dimensione è quella della sostenibilità e dell'efficienza dell'utilizzazione del territorio costiero, che va affrontata attraverso un insieme variegato di interventi relativi alla qualificazione dei servizi turistici (Obiettivo Tematico 3), in collegamento con la valorizzazione della portualità turistica; alla competitività del settore della pesca (ancora obiettivo Tematico 3); alla valorizzazione integrata dell'ambiente e della cultura di questi territori (Obiettivo Tematico 6), che in particolare estenda e decomprima il movimento turistico interessando anche aree meno utilizzate; alle connessioni marittime ed interne (Obiettivo tematico 7) che facilitino la mobilità sostenibile ed in alcuni casi ne rompano l'isolamento.
- Una terza dimensione è quella della valorizzazione le aree marine costiere, quali sistemi urbano-produttivo-ambientale, valorizzati attraverso l'Asse IV del FEP 2007/2013 che ha selezionati i Piani di Azione Costiera, rappresentativi di modelli storici di presidio dell'ambiente e dell'economia marina da parte delle piccole comunità di pesca, da recuperare, migliorare, mantenere e valorizzare.

In sintesi, la strategia proposta è quella di valorizzare il waterfront regionale attraverso la creazione di un sistema basato sul connubio fra mare e terra, dove i porti valorizzati diventano porte di accesso al territorio ed il paesaggio costiero viene tutelato ricercando rapporti più equilibrati tra consumi e risorse.

### **Rompere l'isolamento e la marginalità delle Aree interne.**

Il tema delle Aree Interne è prioritario in Calabria. La Regione riconosce la necessità di una politica specifica per la montagna calabrese e per le aree interne, basata su incentivi e azioni di valorizzazione, nonché su progetti e strategie che tendano a confermare la permanenza di abitanti in questi contesti, che assecondino il ripristino di attività in situ, che stimolino a continuare e riprendere opere, semplici ma efficaci, di manutenzione dei territori, che agiscano per la valorizzazione di paesaggi e contesti, luoghi e tradizioni. In Calabria, obiettivi di questo tipo sono stati programmati specificamente attraverso il PISR "Contrasto allo Spopolamento", attualmente in corso di esecuzione, rivolto alla componente più fragile ed esposta delle aree interne calabresi. L'esperienza maturata su questi aspetti è stata quindi rilevante, anche se non pienamente riconducibile all'approccio di policy sulle Aree Interne in corso di definizione per il 2014-2020. Analogamente significative attività si sono svolte mediate la programmazione dei PIAR (Progetti Integrati aree rurali) e mediante l'attuazione degli assi I e III del PSR, rivolti a rafforzare la capacità dell'economia agricola e rurale di generare ricchezza economica e sociale, e dell'asse 4 che, con le stesse finalità, implementa i Piani di Sviluppo Locale..

La Regione Calabria intende quindi cogliere l'opportunità rappresentata dal forte impulso che il DPS ha dato alla costruzione, nell'ambito della programmazione 2014-2020, di politiche integrate per le aree interne. La Regione intende investire in modo importante su questi territori, contrastandone l'abbandono e valorizzando il loro patrimonio, in continuità strategica con le azioni realizzate nel 2007-2013. In questa fase, la Regione sta definendo, sul piano delle scelte sia geografiche che organizzative, la maggiore o maggiore vicinanza del proprio modello di policy a quanto proposto dal DPS. Indipendentemente da questo aspetto, la Regione Calabria intende effettuare uno sforzo rilevante per sostenere la coesione territoriale nelle Aree Interne, utilizzando le Azioni previste dall'Accordo di Partenariato.

Coerentemente con gli orientamenti nazionali, gli ambiti prioritari di azione riguardano la tutela del territorio e delle comunità locali, la valorizzazione delle risorse naturali, culturali e del turismo sostenibile, i sistemi agroalimentari, il risparmio energetico e le filiere locali di energia rinnovabile, il "saper fare" e artigianato. Gli

interventi per lo sviluppo e la coesione si affiancano ad un'azione generale sulla disponibilità e la qualificazione dell'offerta di servizi in campi come la scuola, la sanità, la mobilità e la connettività.

La Regione Calabria, intende altresì, alla luce delle priorità assegnate specificatamente allo sviluppo rurale dalla nuova programmazione 2014-2020, perseguire un'azione programmatica che riconosca centralità al ruolo che il settore primario può assumere per lo sviluppo equilibrato e sostenibile delle aree rurali regionali. Coerentemente agli orientamenti della nuova programmazione, gli ambiti prioritari di azione riguardano la promozione del trasferimento di conoscenze e innovazione nel settore agricolo e forestale e, più in generale nelle zone rurali; potenziare la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e la redditività delle aziende agricole, garantendo il ruolo di presidio delle risorse agrarie ed ambientali del territorio regionale; promuovere l'organizzazione della filiera agroalimentare, anche attraverso il rafforzamento dei regimi di qualità, e la gestione dei rischi in agricoltura; agire per la salvaguardia ed il mantenimento della biodiversità dei sistemi dipendenti dall'agricoltura e dalle foreste; incentivare nelle aziende l'uso efficiente delle risorse ed il passaggio a forme di conduzione a basse emissioni di carbonio; favorire la diversificazione delle attività agricole e, più in generale, il potenziamento di un sistema economico nelle aree rurali che sia in grado di valorizzare il connubio prodotti-servizi/territorio.

### **Dotare di migliori servizi e funzioni i territori con maggiore densità produttiva e tecnologica.**

La competitività dei sistemi produttivi locali è ovviamente condizionata dalla situazione del contesto territoriale in termini di infrastrutture, funzioni, servizi. Nei luoghi in cui si presentino addensamenti significativi, nel contesto regionale, di sistemi produttivi (in campo agricolo, industriale, dei servizi e del turismo) e/o di strutture tecnologiche e della ricerca, il compito delle politiche è di stimolare la generazione di un'offerta di funzioni e servizi territoriali che possano assicurare condizioni adeguate per mantenere e rafforzare i sistemi presenti, o anche laddove possibile di crearne di nuovi ed accrescere i processi di localizzazione e di investimento. Questo, naturalmente, accanto agli interventi diretti di sostegno alla competitività delle aziende localizzate in queste aree.

Anche se non è possibile cogliere veri e propri elementi di distrettualità produttiva, sul territorio calabrese sono riscontrabili dei cluster di imprese, vale a dire aggregati di imprese omogenee sotto il profilo tecnico-produttivo o del comparto al quale afferiscono. Nell'analisi di contesto, il Quadro Unitario della Progettazione Integrata (QUPI) 2007-2013 ha identificato 25 aggregazioni territoriali di imprese, riferibili al settore primario (9 aggregazioni), al settore industriale e manifatturiero (13 aggregazioni), al settore terziario (4 aggregazioni) ed al settore terziario avanzato (due aggregazioni). Andrebbero anche segnalati, in questo contesto, gli addensamenti di funzioni di ricerca e diffusione tecnologica, ad esempio relativi al distretto Tecnologico della Logistica e della Trasformazione di Gioia Tauro ed alla filiera del Distretto Tecnologico dei Beni Culturali di Crotona, oltre (in prospettiva) ad alcune esperienze nascenti di distrettualità tecnologica individuati dal PON Ricerca e Competitività 2007-2013.

Sul piano delle politiche, a una parte preponderante dei servizi che è necessario incrementare in queste aree si è già fatto cenno facendo riferimento ai servizi (di RSI, di servizio pubblico) da localizzare nelle città medie e metropolitane, che sono chiari riferimenti per l'impresa ed il lavoro presenti nei territori con maggiore densità produttiva.

Nello specifico, oltre nel quadro dell'AdP appare necessario promuovere le attrezzature territoriali relative alle connessioni per la mobilità (Obiettivo Tematico 7), al risparmio energetico ed alla sostenibilità ambientale (Obiettivo Tematico 4), alle *facilities* per la diffusione della banda ultralarga (Obiettivo Tematico 2), alle infrastrutture della ricerca specifiche dei diversi sistemi produttivi locali (Obiettivo Tematico 1).

### **UNA VALUTAZIONE DELL'ESPERIENZA IN CORSO A LIVELLO URBANO E TERRITORIALE**

Negli ultimi due cicli di programmazione (2000-2006 e 2007-2013), la dimensione territoriale delle politiche di coesione in Calabria è stata molto ampia, ruotando intorno a forme diverse di progettazione integrata e

territoriale (in particolare i Progetti Integrati Territoriali 2000-2006 ed i Progetti Integrati di Sviluppo Locale 2007-2013), all'applicazione dell'approccio LEADER e ad altri strumenti di integrazione per le città, per il territorio e per le attività produttive. Nella fase più recente, l'esperienza dei PISL ha fortemente mobilitato i territori calabresi, che hanno candidato 104 proposte (coinvolgendo quasi tutti i comuni della Calabria), a fronte dei quali sono stati approvati 72 Progetti riferiti alle cinque tipologie previste dall'Avviso PISL (Mobilità, Qualità della Vita, Borghi, Sistemi turistici, Sistemi Produttivi Locali). Rilevanti sono stati anche gli investimenti realizzati, attraverso i PISU, nelle otto grandi aree urbane calabresi, per sostenere la competitività, l'innovazione, l'attrattività delle città e delle reti urbane, attraverso la diffusione di servizi avanzati di qualità per il miglioramento dello stile di vita e il collegamento con le reti materiali ed immateriali.

La valutazione sull'efficienza e sull'efficacia degli strumenti messi in campo — in particolare per quanto riguarda la complessità delle regole e dell'assetto di programmazione per il territorio, la rispondenza delle politiche attuate ai fabbisogni di coesione territoriale della Calabria, l'integrazione fra strumenti, la capacità di progettazione del livello territoriale, la capacità di istituzioni ed agenzie locali di organizzarsi efficacemente e razionalmente per attuare e gestire le politiche — è in corso e, per alcuni degli strumenti, è ancora prematura. Alcune considerazioni possono però già essere avanzate.

In particolare, problematica nei PISU è apparsa la tendenza dei Comuni, pur in linea con il documento di base di pianificazione urbana (Piano Strategico Comunale e/o di area vasta), a polverizzare gli interventi in numerosi progetti di medio-bassa intensità finanziaria, che ha determinato un doppio risultato negativo: da un lato la perdita del significato strategico delle opere e del loro impatto territoriale e sociale, e dall'altro la proliferazione delle procedure attuative e di gara. È quindi necessario prevedere per la nuova programmazione la massima concentrazione degli interventi, evitando la polverizzazione delle azioni che non incidono sulle condizioni strutturali delle aree urbane.

Inoltre, la coerenza con i Piani Strategici Comunali è stata limitata alla presenza dei Progetti PISU nelle opzioni progettuali del Piano a livello di “progetti bandiera”, mentre limitata è apparsa la coerenza strategica con la filosofia di fondo dei Piani Strategici. Occorre quindi recuperare tale coerenza come elemento centrale della programmazione comunitaria. Analogamente occorre garantire la finalizzazione strategica degli interventi, intesi non come mera azione di riqualificazione/ristrutturazione urbana ma collegamento esplicito con grandi strategie di sviluppo delle aree urbane e del territorio circostante nonché con gli orientamenti delle politiche di sviluppo sociale ed economico.

I ritardi di attuazione dei PISU hanno poi trovato motivazione nello stato “precoce” di progettualità in cui si trovavano i Progetti proposti, privi non solo di Studi di fattibilità e persino talvolta di Documenti Preliminari di Progettazione o di inserimento nel Piano triennale delle OO.PP. Appare quindi necessario prevedere l'obbligo di immediata cantierabilità a monte degli interventi. Analogo problema si è posto in ordine ad interventi previsti su immobili o aree di cui il Comune non aveva immediata disponibilità, e quindi soggette ad espropri, con forte esposizione a contenziosi e impugnative che hanno determinato forti ritardi di attuazione. Per quanto riguarda specificamente la promozione di una adeguata progettualità degli interventi infrastrutturali, la Regione Calabria sta valutando l'istituzione di un fondo di progettazione per interventi strategici, destinato prioritariamente alla elaborazione di studi di fattibilità economico finanziaria di opere pubbliche, progettazione di opere pubbliche per la cui realizzazione si intende attivare un Partenariato Pubblico Privato, studi di fattibilità economico-finanziaria di interventi integrati territoriali, progettazione di opere pubbliche.

Un ultimo aspetto è connesso alla “governance” tecnica dei Progetti. Attualmente i Comuni concentrano gli interventi cofinanziati negli Uffici Tecnici ordinari del Comune, con forti criticità sia in ordine al surplus di lavoro sia di non comprensione delle particolari procedure richieste dai fondi strutturali, trattati alla stessa stregua delle altre Opere pubbliche. Appare necessario imporre ai Comuni la strutturazione di Unità operative “dedicate” ai finanziamenti comunitari, con specifiche competenze da coprire finanziariamente con fondi di assistenza tecnica per sopperire alla specificità richiesta dall'Unione Europea. Anche al livello regionale, verrà considerata la

possibile costituzione di una task force dedicata all'accompagnamento dei progetti di maggiore rilevanza strategica, per accelerarne l'attuazione e ridurre i rischi di fallimento.

Per quanto riguarda i Progetti Integrati di Sviluppo Locale, una vera e propria valutazione è ancora prematura, in quanto per questo strumento le realizzazioni progettuali stanno partendo in questa fase. In prima approssimazione, sembrano comunque emergere alcuni profili di criticità sostanzialmente analoghi a quelli discussi per i PISU, con una certa tendenza alla frammentazione degli interventi, alla fragilità delle progettazioni proposte dalle compagini partenariali in quanto a rilevanza strategica e capacità di impatto, alla capacità di progettazione ed attuazione non sempre adeguata a livello locale.

Come sottolinea un recente elaborato del DPS, processi di questo tipo vanno migliorati sottraendo un'enfasi eccessiva alla parte "strategica" e puntando sugli aspetti progettuali, concreti e operativi; concentrandosi su problemi specifici, sentiti e ben compresi, su cui si può sperimentare una soluzione pratica; non mettendo in concorrenza per la progettazione aree disomogenee per dotazione di risorse cognitive e gestionali, ma piuttosto accrescendo e diversificando l'indirizzo e l'accompagnamento regionale.

Queste valutazioni non intaccano comunque il principio della rilevanza essenziale che le politiche di coesione territorializzate hanno per la Calabria, dove i contrasti nella geografia regionale dei deficit e delle potenzialità territoriali sono tra i più ampi in Italia.

## **GLI STRUMENTI**

L'approccio e gli strumenti identificati dalla nuova regolamentazione dei fondi — lo sviluppo locale partecipativo, gli investimenti territoriali integrati, la conferma rafforzata dello sviluppo urbano e dello sviluppo rurale sostenibile — appaiono efficacemente modellabili sull'esigenza della Calabria di sintonizzare fortemente le politiche ai fabbisogni delle sue diverse componenti territoriali — le cui pluralità e diversità, come si è detto, sono un elemento centrale del Quadro Territoriale Regionale Paesaggistico della Regione Calabria.

A valle della definizione dei contenuti strategici dell'intervento territoriale per lo sviluppo e la coesione, la Regione Calabria sta valutando l'estensione e la modalità del ricorso a questi strumenti.

In prima approssimazione, la Calabria guarda con attenzione alle riflessioni condotte in sede nazionale sulle politiche per le Aree Interne ed alla possibilità di condurre interventi in questi territori anche attraverso gli strumenti dello Sviluppo Locale Partecipativo, nel quadro degli Accordi di Programma previsti dal DPS. L'assegnazione di uno strumento di intervento basato sullo Sviluppo Locale Partecipativo nelle Aree Interne soddisferebbe sia un'esigenza di integrazione tra fondi — conseguente al naturale carattere multidimensionale di questi interventi — sia la necessità che la coesione territoriale in queste aree sia basata su un forte coinvolgimento locale, sulla mobilitazione degli attori e sul coinvolgimento di innovatori, di reti, di centri di competenza. Per quanto riguarda specificamente l'integrazione, in accordo con "Metodi e Obiettivi", essa andrebbe assicurata anche al di fuori del perimetro dei fondi SIE, riguardando anche altre fonti aggiuntive ed azioni ordinarie, ad esempio di natura fiscale. Una condizione locale di fattibilità appare inoltre legata alla piena disponibilità delle istituzioni locali — spesso comuni di piccola e piccolissima dimensione — a coalizzarsi utilizzando gli strumenti amministrativi disponibili, per fare in modo che le risorse aggiuntive comunitarie e le risorse ordinarie siano utilizzate in modo coerente e che vi sia una leadership riconosciuta del processo. Un impulso in questo senso viene peraltro anche dall'applicazione della Legge Regionale 43/2011 sull'Unione dei Comuni.

Attraverso la sperimentazione dell'ITI, che la Regione deve governare e coordinare/monitorare ai fini della ricaduta complessiva sul sistema regionale di "governance" dei programmi di sviluppo urbano, le Aree Urbane candidate ITI potranno realizzare forme integrate di iniziative di investimenti infrastrutturali e di azioni di servizio e di sistema, capaci di incidere in maniera significativa sulle dimensioni territoriali urbane all'interno di una regia unitaria e unificata dei processi.

Permane comunque la necessità di supportare con adeguate forme di accompagnamento e monitoraggio/coordinamento le sperimentazioni di ITI che si riterrà necessario avviare, a seguito di un percorso di individuazione delle candidature di Aree urbane in grado di reggere la complessità dell'ITI, tenuto conto della diffusa debolezza dell'attuale stato di "governance" dei Comuni sui programmi comunitari di sviluppo, anche sulla base delle indicazioni formulate in precedenza. Ovviamente l'individuazione delle Città/Aree urbane beneficiarie di ITI dovrà tenere conto di una serie di variabili: la dimensione demografica e territoriale, la capacità dimostrata di reggere strumenti di programmazione integrata e complessa, l'esistenza di strutture operative ed amministrative mirate alla programmazione comunitaria, i livelli di "performance" dimostrati con la precedente programmazione, la dinamicità di supporto locale del partenariato economico-sociale, la preesistenza di esperienze di reti e di gestione di progetti comunitari e/o nazionali sullo sviluppo urbano (es. Life, Urban, Urbact, Enpi, Leader, Interreg, Smart Cities, Piano nazionale Città, ecc.).

Strategico appare, in questa prospettiva, il ricorso sistematico agli strumenti di "Capacity building", per potenziare e rafforzare le competenze dei funzionari delle Pubbliche Amministrazioni Locali interessate, al fine di adeguarle ai diversi e maggiori fabbisogni di professionalità e di competenze richieste dall'applicazione dello strumento ITI sull'attuale quadro tecnico ed amministrativo carente delle Città ed Aree urbane calabresi.

Una applicazione interessante potrà riguardare anche lo strumento degli Investimenti Territoriali Integrati (ITI), di cui all'art. 36 del RRDC. Il potenziamento dei centri urbani calabresi, su cui si sta intervenendo nella programmazione corrente attraverso i Progetti Integrati di Sviluppo Urbano (PISU), potrà essere affrontato con uno strumento di integrazione — come l'ITI — che è certamente funzionale ed articolato, permettendo il ricorso a più assi prioritari del medesimo programma operativo così come a programmi diversi quanto a fonte di cofinanziamento (FESR o FSE) e titolarità (regionale o nazionale).

Gli interventi integrati dovrebbero perseguire in questo contesto — in coerenza con il QTPR e come si è discusso in precedenza — una riduzione della forte frammentazione spaziale che caratterizza il modello attuale di assetto territoriale in Calabria, favorendo la formazione di città-territori più coesi e di dimensioni maggiori; la costituzione di una nuova struttura multicentrica, con aggregazioni funzionali che consentano di offrire dotazioni di servizi urbani avanzati; e, su un altro versante, il contrasto alla dequalificazione generalizzata degli spazi pubblici, alla mancanza di identità delle città, al degrado fisico ed ambientale, e alla marginalità sociale di porzioni significative del tessuto urbano, all'insufficienza del sistema dei servizi sociali.

Lo strumento dell'ITI dovrà necessariamente integrarsi con gli altri elementi di innovazione per le politiche di sviluppo urbano previsti dai nuovi Regolamenti: studi e progetti pilota (diretti a identificare o sperimentare nuove soluzioni a problemi relativi allo sviluppo sostenibile che abbiano rilevanza a livello di UE), e la creazione di una "Rete di sviluppo urbano", al fine di promuovere lo sviluppo di capacità, la creazione di reti tra città e lo scambio di esperienze sulla politica urbana e sullo Sviluppo Urbano Sostenibile. Tra i diversi elementi occorrerà garantire un livello alto di integrazione e sinergia, al fine di valorizzazione al massimo le opportunità per lo sviluppo urbano sostenibile, intelligente e inclusivo sostenute dalla nuova fase di programmazione.

Parimenti occorrerà sviluppare le necessarie iniziative tese a definire le condizioni della "governance" dell'intero processo della programmazione per lo sviluppo urbano, sia a livello di responsabilità di governo delle Azioni pianificate, sia di sussidiarietà tra Regione ed Enti Locali nell'attuazione delle strategie.

Il tema della ricucitura di porzioni del territorio calabrese attraverso Investimenti Territoriali Integrati è comunque attuale anche in altri ambiti di intervento, e in particolare nelle relazioni spaziali e funzionali tra costa ed aree interne, così come tra città ed ambiti rurali: l'intervento riguarda in questi casi la ricerca dell'integrazione fra territori agendo sulle diverse dimensioni della mobilità e delle connessioni immateriali, della valorizzazione integrata in campo ambientale, culturale e turistico, della creazione e condivisione di infrastrutture e servizi in campo sociale e produttivo.

## PROPOSTA PIANO DI LAVORO

### **Fase 1 – Attivazione del Laboratorio di Cittadinanza Attiva per la Progettazione Partecipata e la Realizzazione delle Politiche Urbane per la Programmazione 2014 – 2020.**

Attività 1.1 - Definizione e Progettazione del Laboratorio di Cittadinanza Attiva che potrà utilizzare una Piattaforma di Partecipazione Civica. Il Laboratorio sarà attivo per tutte le Fasi di Progettazione e Attuazione del Programma di Sviluppo Urbano dell'Area Urbana Cosenza - Rende per il Periodo 2014-2020.

Attività 1.2 - Attivazione e Promozione del Laboratorio e della Piattaforma di Partecipazione Civica per le Politiche Urbane attraverso incontri nei quartieri, con le scuole, con le Associazioni.

Attività 1.3 Realizzazione delle Attività del Laboratorio attraverso la Piattaforma di Partecipazione Civica, Incontri, Focus Group, Forum e altre modalità (vedasi Fasi e Attività successive).

**Periodo:**

### **Fase 2 – Ciclo di Seminari / Workshop sulle Politiche Urbane nella Programmazione 2014 – 2020.**

Attività 2.1 - Definizione e Progettazione del Programma dei Seminari / Workshop. Si pensa di realizzare 3 Seminari sulle Priorità Nazionali e 1 Seminario sui Modelli e sugli Strumenti di Governance. I Seminari / Workshop potranno essere organizzati in collaborazione con ANCI Calabria, LegaAutonomie Calabria, Ordini Professionali, Associazioni di Imprese, Sindacati, Terzo Settore, etc.

Attività 2.2 - Realizzazione dei Seminari / Workshop (2 ad Aprile e 2 a Maggio).

**Periodo:**

### **Fase 3 – Elaborazione del Quadro Conoscitivo per la Progettazione delle Politiche Urbane dell'Area Urbana Cosenza - Rende per la Programmazione 2014 - 2020.**

Attività 3.1 - Definizione dei Profili di Comunità (generale e specifici) dell'Area Urbana Cosenza - Rende per la Rilevazione della Domanda e dell'Offerta dei Servizi Urbani e dei Servizi per l'Inclusione Sociale, anche sperimentando l'utilizzazione di Open Data.

Attività 3.2 - Ricostruzione del Quadro delle Strategie e dei Progetti/Servizi Pubblici (realizzati, in corso di realizzazione e programmati) per migliorare l'offerta di Servizi Urbani e di Servizi per l'Inclusione Sociale nell'Area Urbana Cosenza - Rende.

Attività 3.3 - Analisi e valutazione delle "Funzioni / Filiere Produttive Urbane" che già operano, o presentano le potenzialità per operare, a livello globale.

**Periodo:**

**Fase 4 – Restituzione alla Comunità del Quadro Conoscitivo e Progettazione Partecipata del Programma di Sviluppo Urbano dell'Area Urbana Cosenza – Rende per la Programmazione 2014 - 2020.**

Attività 4.1 - Progettazione Partecipata (Workshop, Focus Group, Piattaforma Civica) dei Progetti per Migliorare l'Offerta dei Servizi Urbani e dei Servizi per l'Inclusione Sociale nell'Area Urbana Cosenza - Rende.

Attività 4.2 - Progettazione Partecipata (Workshop, Focus Group, Piattaforma Civica) delle Azioni per la Costruzione / Potenziamento delle “Funzioni / Filiere Produttive Urbane” di Valenza Strategica nell'Area Urbana Cosenza - Rende.

Azione 4.3 - Redazione del Programma di Sviluppo Urbano nell'Area Urbana Cosenza - Rende per la Programmazione 2014 – 2020.

**Periodo:**