

**ATTO DI INDIRIZZO  
PER INTERVENTI IN AMBITO URBANO.  
I PROGETTI DI INNOVAZIONE URBANA (PIU)**

nel

**POR *CreO* Fesr 2014-2020 Toscana**

## 1 Introduzione

Molte delle questioni connesse allo sviluppo territoriale con cui sono chiamate a confrontarsi le società contemporanee riguardano le città e la vita che si svolge al loro interno. Le città hanno un ruolo centrale, riconosciuto nella nuova stagione delle politiche europee, tanto dal punto di vista economico, sociale e culturale, quanto dal punto di vista politico e simbolico. In qualità di centri di ricerca e sviluppo, innovazione, istruzione e formazione, inclusione sociale e interazione culturale, le città possono offrire un contributo importante al raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020. Tuttavia, molte aree urbane mostrano tassi elevati di povertà, disoccupazione, criminalità, abitazioni di bassa qualità e a scarsa efficienza energetica, oltre a degrado ambientale.

La carenza di innovazione produttiva e di innovazione sociale - da cui gli andamenti decrescenti nelle produttività marginali del lavoro e nuovi fenomeni di sperequazione sociale - trova nelle città luogo di trattazione particolarmente importante. Di qui, un'attenzione centrale alle città nella strategia di utilizzo dei fondi strutturali 2014-2020.

Il tema della coesione territoriale rappresenta uno degli obiettivi strategici delle politiche di sviluppo dell'Unione Europea, e si riflette profondamente nelle proposte programmatiche e regolamentari per la politica di coesione *post* 2013. Per aumentarne l'efficacia, gli interventi si dovranno concentrare sulle azioni che possono contribuire significativamente al raggiungimento degli obiettivi per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva derivante dalla Strategia Europa 2020.

Le politiche europee in più misure per il periodo 2014 – 2020 individuano nelle città le protagoniste del rilancio economico del territorio comunitario in una fase in cui la crisi economica ha fortemente influito sui comportamenti e sulle scelte di vita della popolazione, ed enfatizzato le debolezze strutturali che avevano già frenato la crescita economica, in particolare in Italia nel decennio precedente.

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

Allo stesso tempo, le città presentano **problemi economici** (deindustrializzazione, disoccupazione in primo luogo giovanile), **sociali**, connessi ai mutamenti demografici (invecchiamento della popolazione, immigrazione) ed **ambientali** (congestione da mobilità, deterioramento del tessuto edilizio, aree periferiche).

La pesante recessione economica tuttora in corso ha accentuato processi ormai già ampiamente in atto fra i quali la dismissione di aree ed edifici a causa della cessazione di attività, del trasferimento per esigenze di spazi necessari all'adeguamento dei processi produttivi o per esigenze di riconversione e diversificazione produttiva, producendo al contempo abbandono di strutture industriali e domanda di nuovi spazi. La questione del recupero delle aree degradate e/o sottoutilizzate nonché del riuso dei vuoti urbani rappresenta oggi, d'altra parte, la principale occasione per intervenire sulla qualità edilizia e urbana e costituisce la principale possibilità offerta alle città e ai sistemi urbani per riprogettare la distribuzione delle funzioni sul proprio territorio, delineando sia percorsi di trasformazione della città fisicamente intesa che possibili evoluzioni della struttura socio-economica, ponendosi come opportunità per migliorare la qualità urbana.

Esiste, inoltre, un problema di *governance* efficace delle aree urbane: i confini amministrativi non corrispondono più alla realtà fisica, sociale, economica, culturale e ambientale dello sviluppo urbano e risultano necessari nuovi modelli di *governance*.

## 2. Analisi di contesto

La politica di coesione europea che rappresenta la cornice entro la quale si collocano le politiche per i fondi strutturali per il ciclo 2014-2020 si pone come obiettivo quello di perseguire lo sviluppo urbano sostenibile attraverso un approccio integrato e multisettoriale che sappia esaltare i punti di forza della città, in termini di opportunità di crescita e sviluppo, e che sappia intervenire sui punti deboli per superare le criticità allo sviluppo economico e sociale.

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

### *Le parole chiave dell'Agenda Urbana europea*

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

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

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

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

La Commissione europea ha individuato il Fondo europeo di sviluppo regionale quale principale strumento finanziario e di intervento nelle aree urbane: la disciplina di tale fondo vincola gli Stati membri ad impiegare almeno il 5% della propria disponibilità in **azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile** le quali dovranno essere **strettamente legate agli obiettivi più ampi definiti nei programmi**. [art. 7 Regolamento Fesr (UE) n.1301/2013]

L'art. 7.1 del Reg. FESR, inoltre, 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”. La proposta della Commissione europea per la politica di coesione 2014-2020, nell'ottica di una crescita economica, sociale, culturale, urbana che sia intelligente, sostenibile ed inclusiva, pone infatti particolare enfasi all'importanza dello sviluppo urbano integrato, quale strumento di

attuazione di una politica di coesione comunitaria e quale approccio territoriale in grado di promuovere lo sviluppo mediante interventi adattati ai contesti.

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

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

**2.1.** Per le politiche in ambito urbano, in Italia viene richiesto di produrre cambiamenti importanti al fine di attivare in maniera efficace i fondi del Quadro Strategico Comune - QSC 2014-2020 ed affrontare le sfide poste dall'Europa: è quanto emerge dal documento del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica - DPS **Metodi ed obiettivi per un uso efficace dei Fondi Comunitari 2014-2020** (dicembre 2012), il quale individua specifici ambiti di intervento:

- ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città. Cittadinanza digitale e nuovi servizi pubblici legati alle “smart cities” (anche per come adottati ed articolati nell'Agenda Digitale Italiana)
- inclusione sociale particolarmente sensibile ai segmenti più fragili e alle aree periferiche e disagiate
- rafforzamento della capacità competitiva territoriale e della capacità attrattiva territoriale attraverso il potenziamento di segmenti locali pregiati di filiere produttive globali: potenziamento dei segmenti locali di filiere produttive globali a vocazione urbana promuovendo servizi avanzati alle imprese.
- utilizzo evoluto – routinizzato - di tecnologie abilitanti, quindi change management amministrativo e “capacitazione”.

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

Le aree urbane risultano essere cruciali in riferimento anche alle **politiche ambientali e di efficienza energetica** che si propongono di favorire la **transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori**, tra cui i **trasporti sostenibili**: il documento del DPS ritiene fondamentale intervenire in numerosi ambiti della realtà urbana e recepisce così le raccomandazioni della Commissione europea per l'Italia, che richiedono di agire nelle città in quanto fonte principale di inquinamento, di dispendio energetico e di impoverimento della qualità della vita.

A dimostrazione che la città costituisce un tema trasversale di intervento su cui agire attraverso una visione globale ed integrata, il **Comitato interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU)**, istituito il 23.1.2013, ha elaborato un documento di agenda urbana, al fine di integrare i diversi livelli di governo, differenti settori e risorse finanziarie ordinarie e comunitarie il quale intende offrire soluzioni utili per l'uso dei fondi comunitari 2014-2020 destinati alle città sulla base di quanto tracciato dall'allora Ministro per la Coesione Territoriale.

Il documento "**Metodi e Contenuti sulle priorità in tema di Agenda Urbana**" (CIPU, 20.3.2013) esamina le principali criticità delle aree urbane italiane, definendo le priorità di intervento: *welfare* locale, mobilità interna ed extraurbana (tema vitale in termini di miglioramento della qualità della vita e di competitività), riqualificazione urbana e sicurezza urbana; ponendo altresì l'attenzione sui punti di forza e sulle potenzialità: le città sono luoghi privilegiati di innovazione e dei centri di eccellenza, ma anche i luoghi dove si concentra l'immenso patrimonio artistico dell'Italia. "**Le città costituiscono un sistema globale di reti in cui si concentra la residenza, la produzione, lo scambio materiale e immateriale, la cultura e l'innovazione tecnologica**": da qui la necessità di combinare politiche di coesione territoriale che sappiano rafforzare i capitali di risorse presenti, migliorare la qualità di vita locale con politiche innovative derivanti dal giusto equilibrio tra le logiche di impresa ed opportunità legate alle dotazioni territoriali.

Alla luce delle disposizioni per le città enunciate nel Regolamento dei fondi comunitari, nel **Position Paper della Commissione per l'Italia** e nel documento **Metodi ed obiettivi**, il – MISE-DPS ha predisposto l'**Accordo di Partenariato** per l'Italia, approvato il 29 ottobre 2014 dalla Commissione europea a chiusura del negoziato formale, dove nella sezione dedicata allo sviluppo urbano, sono suggerite alcune indicazioni strategiche per il nuovo ciclo di programmazione della politica di coesione:

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

Con riferimento allo sviluppo urbano, è stato previsto un Programma nazionale (PON) per le Città metropolitane e, nei programmi a titolarità delle Regioni (POR), interventi nell'ambito urbano.

In base ai principi definiti nell'Accordo di partenariato, si potranno finanziare azioni integrate, in determinate città ed aree urbane. Alle "autorità urbane" potrà essere offerta l'opportunità di progettare e attuare strategie pienamente integrate, accorpando le risorse di vari assi prioritari e programmi operativi.

L'Accordo di Partenariato prevede **tre drivers di sviluppo** per le città ovvero tre ambiti prioritari di intervento, tra loro complementari, sui quali fare convergere le politiche di sviluppo promosse con i Fondi Strutturali. Si tratta di intervenire sui seguenti ambiti:

1. Ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori della città (infrastrutture di rete e servizi pubblici; mobilità sostenibile; risparmio energetico e fonti rinnovabili);
2. Pratiche e progettazione per l'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati (sostegno alle politiche sociali attraverso il rafforzamento di quelle esistenti; contrasto alla povertà e al disagio);
3. Rafforzamento della capacità della città di potenziare i segmenti locali pregiati di filiere produttive globali (servizi avanzati per imprese industriali e agricole; imprese sociali, creative e di servizio per i cittadini; focus su ricerca e innovazione).

## 2.2.

La **Regione Toscana**, nei documenti di indirizzo e nella proposta di PO per il FESR per il periodo 2014-2020 conferma la necessità e al tempo stesso l'opportunità, anche alla luce delle esperienze delle due precedenti programmazioni, di disporre di un approccio integrato nella definizione e attuazione delle politiche urbane. Il territorio urbano toscano, riconosciuto come il driver consolidato dello sviluppo della Regione, è caratterizzato dalla compresenza di molteplici attività e dalla forte presenza di servizi pubblici; e in alcuni contesti urbani da attività ad alto contenuto di conoscenza, che trovano condizioni localizzative più favorevoli nei luoghi caratterizzati da una maggiore diversità di soggetti.

All'interno del **Programma regionale di sviluppo (PRS) 2011 – 2015** la Toscana ha dedicato una specifica sezione al raccordo tra politiche di sviluppo e **Piano di Indirizzo territoriale (PIT)** nella quale vengono introdotti i “progetti di territorio di rilevanza regionale” quali strumenti attuativi dello strumento di governo del territorio, capaci di rispondere a nuove domande, nuovi bisogni, nuove opportunità insoddisfatte in una prospettiva territoriale di medio-lungo periodo. In tal senso, la Regione Toscana ha avviato alcune sfide chiave per le aree urbane, ma anche per le aree rurali, montane e costiere, in raccordo con gli obiettivi tematici della programmazione europea 2014-2020, con particolare riferimento all'uso efficiente delle risorse, alla promozione di sistemi di trasporto sostenibili, all'inclusione sociale e alla lotta contro la povertà, all'adattamento ai cambiamenti climatici, alla prevenzione e gestione dei relativi rischi. La centralità del ruolo assegnato ai sistemi insediativi nella politica europea trova coerenza con la lettura strutturale del territorio regionale e dei suoi paesaggi contenuta nella **Integrazione paesaggistica al PIT** e nella nuova **Legge Regionale per il governo del territorio** n.65 del 2014, che riconoscono il carattere policentrico del sistema insediativo toscano come un valore patrimoniale da trattare come “invariante strutturale” regionale.

La sua qualificazione è perseguita attraverso azioni volte ad evitare ulteriore consumo di suolo ed a promuovere la rigenerazione urbana.

La Legge regionale 65/2014 disciplina gli interventi volti ad incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente e a promuovere ed agevolare la rigenerazione delle aree urbane degradate, con le seguenti finalità:

- a) favorire il riuso delle aree già urbanizzate per evitare ulteriore consumo di suolo e rendere attrattiva la trasformazione delle stesse;
- b) favorire la densificazione delle aree urbane per la migliore sostenibilità economica dei sistemi di mobilità collettiva;
- c) mantenere e incrementare l'attrattività dei contesti urbani in ragione della pluralità delle funzioni presenti;
- d) garantire la manutenzione ordinaria e straordinaria e l'innovazione delle opere di urbanizzazione e delle dotazioni collettive;
- e) favorire, anche con procedure di partecipazione civica, la verifica dell'utilità collettiva degli interventi di rigenerazione urbana.

Il **Quadro Strategico Regionale** (DGRT n. 72 del 4.02.2013), *Position Paper* della Regione Toscana per la politica di coesione 2014 - 2020, definisce una politica urbana regionale coerente con le direttive tracciate a livello nazionale. In base ai principi della coesione territoriale, la **promozione di una crescita intelligente**, sostenibile ed inclusiva per il ciclo 2014-2020 deve tener conto della diversità delle regioni europee. Ai sensi dell'**Agenda per una riforma della politica di coesione**, una politica di sviluppo territoriale *place-based* si definisce attraverso la realizzazione di interventi pubblici *ad hoc*, da adattare ai diversi luoghi e contesti locali con caratteristiche omogenee, ed ha l'obiettivo di ridurre inefficienza e disuguaglianza all'interno di specifici luoghi, attraverso interventi esterni, con la fornitura integrata di beni e servizi pubblici, progettati ed attuati, nell'ambito di una strategia di *governance* multilivello, sulla base delle preferenze e delle conoscenze espresse dagli individui che vi abitano con procedure partecipative democratiche. L'approccio *place-based* può concretizzarsi partendo dalle caratteristiche sociali,

economiche e fisiche di ciascun territorio, come base comune da cui sviluppare politiche trasversali in grado di rispondere alle domande concrete che provengono dalle persone o dalla comunità che vivono i territori ed in grado di produrre coesione sociale.

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

La Regione intende valorizzare la struttura insediativa regionale promuovendo uno sviluppo urbano equilibrato, policentrico, da attuare secondo interventi di rigenerazione volti alla riqualificazione dei tessuti urbani esistenti e al contenimento del consumo di suolo.

La **“Strategia di ricerca e innovazione per la smart specialisation in Toscana”** (approvata con DGRT n.1018 del 18.11.2014) fornisce un quadro strategico di riferimento per un concreto supporto all'attuazione di politiche di innovazione che favoriscano uno sviluppo territoriale integrato, in particolare nei contesti urbani.

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

Lo sviluppo di interventi in ambito urbano nel POR FESR 2014-2020 pertanto non può che svolgersi all'interno della sfida che vede spesso lo squilibrio tra le potenzialità e le problematiche di un territorio: l'ottica degli interventi deve elaborare una progettualità che affermi uno sviluppo urbano sostenibile, e quindi anche intelligente, in un quadro di innovazione anche nella capacità amministrativa in grado di concepire **la città** come un **laboratorio** dove perseguire una equilibrata organizzazione delle attività e dei processi economici e sociali.

Coerentemente con i principi, le strategie e gli obiettivi delineate dalla Commissione europea e dall'Accordo di Partenariato, si è ritenuto di dover promuovere interventi concentrati all'interno di **spazi urbani definiti che possano garantire una buona accessibilità ai servizi, una organizzazione intelligente delle risorse, soluzioni urbanistiche compatibili con i parametri della pianificazione esistente, privilegiando azioni che meglio promuovano un livello di tutela e di qualità sociale ed ambientale, e la realizzazione di progetti che comprendano azioni che orientate alla creazione di occupazione.**

Avendo a riferimento programmatico e normativo il QSR 2014-2020 e le “Norme per il Governo del Territorio” (Legge regionale n.65 del 10.11.2014), i drivers di sviluppo dell'Accordo di partenariato trovano la loro declinazione nei seguenti **obiettivi principali** per gli interventi in ambito urbano:

- Favorire l'inclusione e l'innovazione sociale, riducendo le disuguaglianze connesse ai fenomeni demografici;
- Valorizzare la struttura insediativa regionale e riqualificare i tessuti urbani esistenti, attraverso interventi di rigenerazione urbana, ponendo al centro la costruzione della “città pubblica” in cui le funzioni sociali, terziarie, di servizio, per la cultura e il tempo libero, le infrastrutture e gli spazi pubblici trovino integrazione con la residenza e conferiscano una identità urbana anche ai quartieri periferici;
- Promuovere strategie per basse emissioni di carbonio nelle aree urbane attraverso:

- interventi di risparmio ed efficientamento energetico, l'uso dell'energia da fonti rinnovabili, l'introduzione di nuove tecnologie e materiali con alte prestazioni qualitative e la promozione della filiera dei nuovi materiali ecocompatibili e riciclabili in edilizia;
- azioni volte a incrementare la mobilità urbana collettiva e multimodale sostenibile.

### **3. L'esperienza dei PIUSS - POR FESR 2007-2013**

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

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

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

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

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

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

registrati contenziosi su questo tema ma azioni che originano dalla dimensione politico-partecipativa, e comunque mai in sede di giurisdizione amministrativa.

Sul metodo, si ritiene che l'obbligo di accompagnare i singoli progetti da studi di fattibilità sia stato un elemento qualificante l'esperienza, così come quella di definire percorsi partecipativi preventivi alla presentazione del Progetto. In entrambi i casi, occorre migliorare qualitativamente sia gli studi di fattibilità che i percorsi partecipativi.

#### 4. Asse Urbano e Progetti di innovazione urbana (PIU)

Le scelte programmatiche che caratterizzano l'Asse urbano del POR FESR 2014-2020 della Toscana saranno volte a favorire, in primo luogo, **l'inclusione e la coesione sociale** tramite la valorizzazione della struttura insediativa regionale, promuovendo uno sviluppo urbano equilibrato da attuare attraverso interventi integrati di miglioramento dei servizi sociali, culturali ed educativi, dell'efficienza energetica del patrimonio edilizio pubblico e della mobilità urbana. La sostenibilità e la qualità della vita nell'ambito dei contesti urbani pertanto rappresentano le priorità dell'azione dell'Amministrazione regionale; tale scelta è il risultato di un insieme di valutazioni specifiche effettuate con l'obiettivo di offrire risposte concrete in relazione alle sfide di coesione economica e sociale che la Toscana si pone, secondo un approccio – già consolidato in ambito regionale negli altri cicli di programmazione – che vede le “città” come luoghi privilegiati dell'innovazione, della creatività, della cultura, del capitale umano, della coesione sociale.

La crescente frammentazione del tessuto sociale delle comunità locali, con spazi urbani progressivamente depauperati di funzioni, l'assenza di servizi di prossimità e attività di natura associativa, possono creare circoli viziosi di **esclusione sociale e illegalità**, aggravando le condizioni degli individui che in esse abitano.

Per contrastare l'esclusione sociale, migliorare l'accesso ai servizi e i livelli di partecipazione della cittadinanza, nelle aree urbane e nei quartieri caratterizzati da situazioni di degrado fisico, marginalità socio-economica e, in alcune realtà più critiche, anche da condizioni di illegalità, si intende attivare interventi finalizzati al recupero ed alla realizzazione di edifici e di spazi per **servizi socio-assistenziali** per le categorie deboli e svantaggiate quali anziani e disabili, per **attività a carattere educativo** rivolte all'infanzia, per **attività sportive, di animazione sociale e culturale**, di intrattenimento e di partecipazione collettiva così da favorire le relazioni umane e contrastare forme di emarginazione. In tale ambito, possono inserirsi progetti di investimento a sostegno della **nuova imprenditorialità start up** e dello sviluppo occupazionale, adeguando la nuova imprenditorialità alle nuove condizioni di mercato, in particolare nei confronti dei **giovani**, delle donne e dei lavoratori destinatari di ammortizzatori sociali.

Il benessere sociale è inoltre perseguito dalla Regione attraverso l'innalzamento della qualità dei contesti urbani, anche agendo sul livello dei requisiti ambientali. Saranno perciò promossi interventi di miglioramento dell'**efficienza energetica** e di riduzione dei consumi energetici degli edifici e delle strutture pubbliche, sia esistenti che nuovi, volti a conseguire l'autosostenibilità energetica mediante l'uso integrato di fonti rinnovabili, la resilienza ai cambiamenti climatici, la gestione razionale delle risorse, il ricorso a sistemi edilizi a costi contenuti in riferimento all'intero ciclo di vita dell'edificio, anche attraverso l'utilizzo di metodologie innovative o sperimentali a bassa emissione di carbonio, l'uso di materiali caratterizzati dalla massima eco-compatibilità e riciclabilità anche in riferimento alla creazione ed al rafforzamento di filiere produttive locali. Ciò contribuirà alla riduzione del fabbisogno energetico attuale e dei consumi finali con vantaggi ambientali (riduzione delle emissioni e dell'inquinamento) e vantaggi economici (riduzione delle bollette energetiche a carico della p.a.).

La Regione intende inoltre intervenire sulla **mobilità urbana** sostenendo interventi che favoriscano un utilizzo maggiore del trasporto pubblico o sistemi di mobilità alternativa, incrementando i servizi per i cittadini con conseguenti vantaggi anche di carattere ambientale (riduzione delle emissioni e dell'inquinamento).

Fermo restando che il driver principale dell'Asse Urbano è rappresentato dall'inclusione e la coesione sociale, la strategia regionale di sviluppo urbano sostenibile, in coerenza con quanto stabilito dall'art. 7 del Regolamento FESR, promuove, incentiva e cofinanzia interventi integrati volti a rispondere sinergicamente alle sfide sociali, economiche, ambientali che caratterizzano prevalentemente le zone urbane.

L'inclusione sociale, unitamente agli ulteriori obiettivi dell'Asse, viene perseguita nel quadro di strategie di sviluppo urbano sostenibile, alla cui attuazione il Programma Operativo Regionale contribuisce, attraverso i **Progetti di innovazione urbana** (PIU). I PIU rappresentano lo strumento di attuazione della strategia dell'Asse urbano; saranno composti da un insieme coordinato di azioni finalizzate alla risoluzione di problematiche di ordine sociale, economico e ambientale, in linea con i principi di **concentrazione e integrazione**.

Sulla base dell'esperienza PIUSS, si ritiene opportuno che i Progetti di innovazione urbana (PIU) trovino fondamento sui seguenti elementi:

- **carattere negoziale** nel rapporto tra Regione e Comuni nella selezione e definizione dei PIU : questo può avvenire nel quadro di un indirizzo condiviso ma in continuità ed in coerenza con il percorso programmatico ed amministrativo che la Giunta regionale nel corso della legislatura ha avviato e definito, ivi compresa l'efficienza operativa di alcuni territori rispetto alle risorse allocate;
- **integrazione e funzionalità**: gli interventi dovranno costituire un progetto integrato garantendo che le realizzazioni siano funzionali alla soluzione di una o più delle problematiche (economica, sociale, ambientale, tecnologica) previste dalla strategia comunitaria per le aree urbane, e che si intende affrontare. Gli interventi devono produrre *beni collettivi per la competitività del territorio urbano*. (Crouch, et al., 2004)
- **concentrazione spaziale degli interventi**: dovrà essere definito un ambito urbano maggiormente circoscritto rispetto ai Piuss, in modo da garantire che *in quello spazio urbano* gli impatti voluti rispetto alle problematiche oggetto del progetto stesso possano realizzarsi concretamente. La concentrazione – che è una condizionalità orizzontale dell'attuale programmazione – deve generare interventi che si focalizzano sulle potenziali ricadute in termini di miglioramento dell'economia urbana. I progetti non si devono limitare ad una operazione di riqualificazione urbanistica: non sono una economia del luogo specifico, altrimenti si sarebbe in presenza di un percorso di trasformazione urbana di natura e finalità solo fisica. In tal senso, la componente di raccordo tra progetto e strategia di sviluppo urbano assume centralità nella scelta delle aree di intervento, in quanto la dimensione strategica è coesenziale a perseguire obiettivi di identità, di qualità e di competitività.
- **qualità della proposta progettuale**: in continuità con le precedenti indicazioni, si deve operare in un contesto di rigenerazione urbana in un senso multi-dimensionale (fisico, sociale, economica, culturale, ambientale) innovando rispetto alle esperienze pregresse, e sperimentando forme e modalità di valorizzazione territoriale che coniughino le varie dimensioni di cui il progetto deve essere attento strumento di azione: occorre una maggiore accentuazione di interventi di accompagnamento che operino sulla componente immateriale, attraverso azioni di sistema (interventi sul tessuto sociale e/o imprenditoriale).

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

## **I. Definizioni e caratteristiche di un Progetto di innovazione urbana**

Il Progetto di innovazione urbana (PIU):

- è un insieme coordinato e sistemico di operazioni di carattere infrastrutturale materiale e immateriale la cui realizzazione è finalizzata al raggiungimento di obiettivi di sviluppo basato sulla qualità urbana in una ottica di città intelligente (smart city smart community e smart grid), in una prospettiva di sostenibilità sociale, economica e ambientale;
- si fonda su un approccio sistemico, multidisciplinare e partecipativo;
- si attua mediante un processo di progettazione attuativa partecipata e rappresenta uno strumento di sviluppo locale e di rigenerazione urbana multidimensionale (fisica, sociale, economica, ambientale);
- si compone di interventi di recupero, riqualificazione, riorganizzazione e valorizzazione del patrimonio edilizio pubblico esistente, volti anche a migliorare le relazioni con i tessuti urbani circostanti o la ricomposizione dei margini urbani.

Per operazione, si intende un insieme organico ed unitario di azioni di natura infrastrutturale materiale o immateriale che consente il conseguimento degli scopi del POR previsti dall'Asse IV - Urbano e dagli Assi/Obiettivi tematici di riferimento delle linee di intervento cui afferiscono le singole operazioni.

## **II. Tipologia degli interventi**

Per contrastare l'esclusione sociale, migliorare l'accesso ai servizi e i livelli di partecipazione della cittadinanza, nelle aree urbane e nei quartieri caratterizzati da situazioni di degrado fisico, marginalità socio-economica e, in alcune realtà più critiche, anche da condizioni di illegalità, si intendono attivare interventi finalizzati al recupero ed alla realizzazione di edifici e spazi per **servizi socio-assistenziali** per le categorie deboli e svantaggiate quali anziani e disabili, per **attività a carattere educativo** rivolte all'infanzia, per **attività di animazione sociale e culturale**, di intrattenimento e di partecipazione collettiva così da favorire le relazioni umane e contrastare forme di emarginazione, per ospitare imprese giovanili e start up innovative. In tale ambito, si inseriscono, contestualmente e successivamente alla fase realizzativa di recupero degli immobili e degli spazi urbani, interventi – coerenti con l'OT 1 e l'OT 3 - a sostegno di progetti di investimento a sostegno della nuova imprenditorialità **start up** e dello sviluppo occupazionale, adeguando la nuova imprenditorialità alle nuove condizioni di mercato, in particolare nei confronti dei **giovani**, delle donne e dei lavoratori destinatari di ammortizzatori sociali.

Allo scopo di reintrodurre servizi che migliorino il benessere sociale, saranno inoltre promossi interventi tesi alla fruizione e diffusione della conoscenza del **patrimonio culturale** presente, con particolare riferimento ai luoghi della cultura, quali biblioteche pubbliche, luoghi per attività musicali e di spettacolo e centri culturali polivalenti, migliorandone l'accesso e la qualità dei servizi.

Il benessere sociale è inoltre perseguito dalla Regione attraverso l'innalzamento della qualità dei contesti urbani, anche agendo sul livello dei requisiti ambientali. Saranno perciò promossi interventi di contesto a favore:

- del miglioramento dell'**efficienza energetica** e di riduzione dei consumi energetici degli edifici e delle strutture pubblici, sia esistenti che nuovi, oggetto degli interventi, volti a conseguire l'autosostenibilità energetica
- di un utilizzo maggiore del trasporto pubblico e/o sistemi di **mobilità alternativa**, incrementando i servizi per i cittadini.

### **III. Linee di Azione**

In coerenza con l'Accordo di Partenariato, gli interventi dovranno realizzarsi in modo integrato e sinergico in un ambito territoriale circoscritto; tramite i Progetti di Innovazione urbana, saranno attivate le seguenti linee di azione:

- Azione 9.3.1. (AdP): realizzazione di nuove infrastrutture o recupero di quelle esistenti per asili nido, servizi integrativi ed attività a carattere educativo rivolte all'infanzia, come spazi gioco, centri per bambini e famiglie.
- Azione 9.3.5 (AdP): realizzazione di nuove infrastrutture o recupero di quelle esistenti al fine di incrementare l'offerta di strutture per anziani e persone con limitazioni nell'autonomia, come residenze sociosanitarie, centri diurni, strutture per il "dopo di noi"<sup>1</sup>, sperimentando modalità innovative di coinvolgimento dell'utenza in processi e stili di vita non convenzionali (cohousing, condomini solidali);
- Azione 9.6.6 (AdP): interventi volti alla riqualificazione di aree urbane mediante il recupero del patrimonio edilizio in condizioni di sotto-utilizzo e/o non più rispondente alle funzioni originarie, tramite l'inserimento di attrezzature e servizi per attività di animazione sociale e partecipazione collettiva e per l'ampliamento della fruizione del patrimonio culturale, con particolare riferimento ai luoghi della cultura. In tale ambito, possono inserirsi progetti di investimento a sostegno della nuova imprenditorialità start up giovanile e dello sviluppo occupazionale, in collegamento con il Progetto Giovani Sì e Start up;
- Azione 4.1.1. (AdP): promozione dell'eco-efficienza e riduzione di consumi di energia primaria negli edifici e strutture pubbliche, quali interventi di ristrutturazione di singoli edifici o complessi di edifici, anche al fine di contribuire alla realizzazione di eco-quartieri, con i principi dell'edilizia sostenibile; installazione di sistemi intelligenti di telecontrollo, regolazione, gestione, monitoraggio e ottimizzazione dei consumi energetici;
- Azione 4.1.3. (AdP): interventi di efficientamento energetico del sistema di illuminazione pubblica, sia attraverso interventi di sostituzione delle sorgenti luminose con sistemi improntati al risparmio energetico sia attraverso l'installazione di sistemi automatici di regolazione;
- Azione 4.6.1. (AdP): realizzazione di infrastrutture e nodi di interscambio finalizzati all'incremento della mobilità collettiva e relativi sistemi di trasporto tramite interventi che favoriscano un utilizzo maggiore del trasporto pubblico o sistemi di mobilità alternativa al trasporto privato e merci su gomma, come ad esempio interventi di riqualificazione del sistema viario, realizzazione di aree di interscambio tra diverse modalità di spostamento, con particolare riferimento alle ciclo stazioni, gestione integrata dei flussi di traffico.

### **IV. Risorse Asse Urbano**

La Commissione europea ha individuato il FESR quale principale strumento finanziario e di intervento nelle aree urbane: la disciplina di tale Fondo vincola infatti gli Stati membri ad impiegare almeno il **5%** della propria disponibilità in azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile.

Il Programma Operativo della Regione Toscana assegna complessivamente all'Asse urbano risorse pari a **€49.211.424,95**, equivalenti al 6,2% della dotazione finanziaria.

---

<sup>1</sup> Interventi a favore delle persone in condizione di disabilità in riferimento al momento in cui verrà meno la rete familiare di supporto ed assistenza delle stesse.

E' prevista, in via indicativa, la seguente ripartizione delle risorse per Linea di Azione:

- 4.1.1 Ecoefficienza: €6.889.399,50
- 4.1.3 Reti illuminazione pubblica: €2.958.885,50
- 4.6.1 Mobilità sostenibile: €9.842.284,98
- 9.3.1 Servizi infanzia: €7.381.713,74
- 9.3.5 Servizi socio sanitari: €7.381.713,74
- 9.6.6 Recupero funzionale: €14.763.427,48

Considerate le risorse disponibili, in un'ottica di concentrazione, saranno finanziati un numero massimo di 8 Progetti di Innovazione Urbana (PIU), ciascuno dei quali dovrà articolarsi su operazioni afferenti a più linee di azione, con finalità prevalentemente sociale (OT 9).

## **V. Componenti del Progetto di innovazione urbana**

Il Progetto di innovazione urbana (PIU):

- a) deve contenere operazioni prevalentemente di carattere sociale capaci di generare effetti positivi anche a livello occupazionale, afferenti alle linee d'azione dell'Obiettivo Tematico 9, dirette a incrementare la disponibilità di servizi sociali e sanitari per categorie fragili nonché a migliorare l'inclusione sociale; le operazioni afferenti le tematiche ambientali (Obiettivo Tematico 4), volte a conseguire l'eco-efficienza del patrimonio edilizio pubblico, ridurre i consumi energetici delle reti di illuminazione pubblica e migliorare la mobilità urbana, costituiscono interventi di contesto;
- b) le operazioni del PIU devono prevedere interventi volti al recupero funzionale degli spazi e degli immobili in aree in cui risultano dismesse funzioni pubbliche e/o produttive;
- c) deve localizzarsi all'interno di ambiti urbani definiti e circoscritti dove sia garantita contiguità spaziale e la connessione funzionale degli interventi ;La individuazione dell'area di riferimento e la localizzazione delle operazioni deve essere sostenuta da una analisi di dettaglio che, utilizzando indicatori pertinenti, dimostri l'effettiva presenza dei fenomeni di disagio socio-economico e di criticità ambientale su cui si basano i criteri di selezione delle aree eligibili e che ne giustifichi la perimetrazione proposta;
- d) può essere presentato esclusivamente dai **Comuni**, singoli o associati, **ricadenti nelle 14 FUA di Montecatini Terme, Poggibonsi, Massa, Santa Croce sull'Arno, Prato, Carrara, Livorno, Piombino, Cecina, Pontedera, Lucca, Pistoia, Pisa, Empoli** così come individuati nell'Allegato tecnico "La strategia territoriale dell'Asse Urbano".
- e) le operazioni devono:
  - avere una funzione tecnico-operativa unitaria;
  - realizzarsi secondo una contestualità progettuale ed attuativa;
  - applicare processi tecnologici e realizzativi con materiale e componenti ecocompatibili
- f) tutte le operazioni che prevedono specifiche destinazioni e/o utilizzazioni dovranno essere accompagnate da studi di fattibilità economico attuative e/o gestionali finalizzate a dimostrarne la sostenibilità e ad accompagnare la progettazione.

## VI. Realizzazione PIU

Per la realizzazione dei PIU, si ipotizzano le seguenti fasi:

### CANDIDATURA

La Giunta, su proposta del Responsabile unico del procedimento, adotta previo parere del CTD un Disciplinare di attuazione mediante il quale vengono individuati anche gli elementi essenziali ex decisione GR n° 4 del 7/4/2014:

- le priorità strategico-programmatiche e territoriali e finalità dell'intervento;
- individuazione della tipologia di finanziamento;
- indicazione della tipologia degli interventi finanziabili e delle spese ammissibili;
- i criteri di valutazione delle candidature;
- i parametri minimi di ordine urbanistico, infrastrutturale e dei servizi di ciascun Progetto di Innovazione Urbana (PIU);
- definizione del quadro finanziario.

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

- master plan descrittivo del progetto complessivo di intervento, con la indicazione delle strategie, degli obiettivi, dei risultati attesi;
- perimetrazione dell'area di intervento e descrizione, fondata su analisi anche di carattere statistico, da cui risulti l'effettiva presenza dei fenomeni di disagio socio-economico e di criticità ambientale;
- elenco delle operazioni che si intendono realizzare, con le informazioni sul livello di progettazione, le destinazioni attuale e quelle future;

### FASE DI VALUTAZIONE AMMISSIBILITÀ E INDIVIDUAZIONE AUTORITÀ URBANE

Le candidature presentate saranno oggetto di esame istruttorio svolto dal Nucleo tecnico di coordinamento regionale, secondo due ordini di valutazione:

**1. Ammissibilità formale e coerenza dei contenuti tecnici** del PIU con la strategia dell'Asse urbano, ivi compresa l'effettiva presenza, nelle aree sub-comunali selezionate dai Comuni eligibili per la localizzazione degli interventi, dei fenomeni di disagio socio-economico e di criticità ambientale su cui si basano i criteri di selezione dei territori (FUA).

**2. Affidabilità del Proponente per l'individuazione delle AU:** esperienza e performance pregressa nella realizzazione di interventi e nella certificazione delle spese ovvero effettiva rispondenza della *governance* locale e della struttura organizzativa agli obblighi imposti dal regolamento.

Al termine la Giunta Regionale, su proposta del RUP, tenuto conto delle risultanze della commissione tecnica, acquisito il parere del CTD, individua le proposte ammissibili da passare alla seconda fase (co-progettazione), con il budget da assegnare alla singola candidatura e le Autorità urbane di riferimento.

## FASE DI CO – PROGETTAZIONE PER SELEZIONE DELLE OPERAZIONI

Il regolamento FESR assegna all’Autorità urbana la responsabilità circa i *“compiti relativi almeno alla selezione degli interventi”* (art 7.).

L’**Autorità urbana**, costituita dai comuni interessati, svolgerà quindi i compiti relativi alla selezione delle operazioni, sia proprie sia quelle degli altri potenziali soggetti beneficiari presenti sul territorio di riferimento, nell’ambito del proprio PIU, previa condivisione dei criteri di selezione con l’Amministrazione titolare del programma (RT) ed in stretto rapporto con l’Autorità di Gestione, secondo un’impostazione di **“co-progettazione**. L’AdG *“può riservarsi il diritto di intraprendere una verifica finale dell’ammissibilità delle operazioni prima dell’approvazione”*, come specificato nel regolamento FESR (art. 7).

Con i Comuni ammessi alla fase di progettazione viene sottoscritto un accordo di programma, contenente obbligazioni rispetto ai tempi di realizzazione degli interventi e alle eventuali condizionalità scaturite dalla fase istruttoria e di selezione; attivazione di premialità e sanzioni connesse all’avanzamento procedurale; obbligo di alimentare il sistema di monitoraggio come condizione per la liquidazione della spesa rendicontata; modalità di intervento sostitutivo da attivare in caso di evidenti e irrecuperabili ritardi nella realizzazione.

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