

Sviluppo delle aree urbane

La dimensione urbana nelle politiche e nei programmi comunitari 2007-2013 e i piani strategici per le città

di Mauro Varotto Amministratore delegato Euris srl (*)

Sul rafforzamento del ruolo delle città quali poli di sviluppo regionale sarà imperniata la programmazione comunitaria della politica di coesione economica e sociale 2007-2013: alcuni provvedimenti statali ne hanno anticipato i contenuti, promuovendo l'adozione di strumenti di pianificazione strategica da parte dei governi locali, con l'obiettivo di preparare gli enti locali a cogliere le nuove sfide e opportunità per lo sviluppo locale create dalla Comunità europea

Introduzione

Nel pieno del dibattito sui contenuti e le modalità di attuazione della strategia tematica sull'ambiente urbano - una delle sette strategie tematiche previste dal Sesto programma di azione comunitario in materia di ambiente (1) per definire un approccio olistico nei confronti dei principali problemi ambientali, caratterizzati dalla complessità, dalla diversità dei soggetti interessati e dalla necessità di trovare soluzioni multiple e innovative (2) - la Commissione delle Comunità europee ha proposto un nuovo approccio alla tematica dello sviluppo delle aree urbane, da attuare nell'ambito delle politiche, dei programmi e dei fondi comunitari nel periodo di programmazione 2007-2013 (3).

Infatti, nella comunicazione del marzo 2004 sui nuovi orientamenti strategici dell'Unione europea allargata dopo il 2006 (4) e nel collegato pacchetto di proposte legislative sulla futura generazione di programmi (5), la Commissione ha annunciato di voler estendere all'intero territorio comunitario gli interventi a favore delle città, in particolare integrandoli a pieno titolo nell'ordinaria programmazione pluriennale dei fondi strutturali, senza più ricorrere ad iniziative specifiche, quali l'iniziativa «Urban» (6).

Note:

(*) Euris srl - Ponte San Nicolò, Padova; www.eurisnet.it

(1) Decisione 22 luglio 2002, n. 1600/2002/CE, del Parlamento europeo e del

Consiglio, che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente, denominato «Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta», in G U C E L 242 del 10 settembre 2002, p. 1

(2) Cfr. Comunicazione della Commissione dell'11 febbraio 2004 «Verso una strategia tematica sull'ambiente urbano», COM(2004)60 def, nella quale si preannuncia per la metà del 2005 il testo definitivo della strategia tematica, che terrà conto dei risultati delle consultazioni delle parti interessate.

(3) Sulla politica comunitaria in materia di ambiente urbano e i relativi strumenti di finanziamento nel periodo di programmazione 2000-2006, si rinvia a: Varotto M., *Strumenti finanziari comunitari per lo sviluppo sostenibile dell'ambiente urbano*, in «Azienditalia» n. 9/2002, Inserto.

(4) Comunicazione della Commissione 12 marzo 2004 «Costruire il nostro avvenire comune. Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013», COM(2004) 101 def/3, successivamente integrata dalla comunicazione 14 luglio 2004 «Prospettive finanziarie 2007-2013», COM (2004) 487 def.

(5) Il primo pacchetto legislativo, che comprende anche le proposte di regolamento sui fondi strutturali 2007-2013, è stato presentato il 14 luglio 2004: l'approvazione definitiva è prevista nel corso del 2006. Dopo il fallimento del Consiglio europeo di Bruxelles del 16 e 17 giugno 2005, sulle proposte della Commissione relative alle prospettive finanziarie 2007-2013 è ancora in corso il dibattito politico riguardante non tanto gli obiettivi e gli strumenti di intervento - sui quali vi è un sostanziale accordo tra i 25 Stati membri - quanto piuttosto sull'ammontare globale delle risorse finanziarie dell'Ue e sulla loro ripartizione tra le priorità individuate dalla Commissione. In mancanza di un tale accordo globale - che è, comunque, espressione di una prassi non contemplata dai Trattati istitutivi delle Comunità europee - resterebbero in vigore per il bilancio annuale 2007 dell'Ue i massimali dell'ultimo anno delle prospettive finanziarie 2000-2006, come previsto dal punto 26 dell'«Accordo interistituzionale del 6 maggio 1999 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio», in G U C E C 172 del 18 giugno 1999, p. 1.

(6) In proposito, è da ricordare che già nella comunicazione «Agenda 2000: per un'Unione più forte e più ampia» del 15 luglio 1997, relativa alla programmazione 2000-2006, la Commissione aveva proposto il medesimo approccio alle tematiche urbane, eliminando l'iniziativa Urban. Tuttavia, a seguito di una risonanza (segue)

Anche se nella prossima programmazione comunitaria non mancheranno altri programmi e fondi che prenderanno in considerazione la questione urbana (ad esempio, il programma «Life +» che, a differenza dall'attuale, sarà un programma di sostegno alle politiche; oppure il «Programma quadro per la competitività e l'innovazione», nel quale saranno collocati gli interventi a favore del risparmio energetico e dei trasporti urbani sostenibili), tuttavia, il finanziamento comunitario degli investimenti nel capitale fisico e umano delle città avverrà principalmente attraverso i programmi operativi regionali che saranno adottati per attuare i nuovi obiettivi prioritari della politica comunitaria di coesione economica e sociale: alle città, quindi, verrà dato un maggiore spazio nell'ambito della prossima programmazione dei fondi strutturali, facendone i più importanti centri di spesa, potendo anche usufruire - nel caso di programmi e progetti di alta rilevanza strategica - di sovvenzioni globali.

Questo perché, in coerenza con gli indirizzi maturati in seno al Consiglio europeo di Postdam del 1999, dove è stata formulata la «Prospettiva per lo sviluppo territoriale europeo (Esdp, *European spatial development perspective*)», la Commissione individua proprio nelle città - soprattutto di medie dimensioni - i nodi e i poli di eccellenza territoriale, destinati nella nuova stagione programmatoria 2007-2013 a svolgere un ruolo trainante nella costruzione della competitività territoriale e nello sviluppo regionale (7).

La questione urbana nella politica comunitaria di coesione 2007-2013

La politica di coesione economica e sociale per il periodo 2007-2013, nell'ambito della quale si collocheranno gli interventi comunitari a favore delle città, risulterà molto semplificata rispetto all'attuale e sarà imperniata attorno a tre nuovi obiettivi e all'impiego di tre fondi (Fesr, Fse e Fondo di coesione) (8):

— l'obiettivo «Convergenza» sarà finalizzato ad accelerare la convergenza degli Stati membri e delle regioni in ritardo di sviluppo: vi faranno parte le regioni meno sviluppate della Comunità, a partire dai dodici nuovi Stati membri dell'Europa centrale e orientale fino ad almeno cinque regioni italiane (Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e, in *phasing out* statistico, la Regione Basilicata);

— l'obiettivo «Competitività regionale e occupazione» che mirerà, al di fuori delle regioni in ritardo di sviluppo, a rafforzare la competitività e l'attività delle regioni, nonché l'occupazione: tale obiettivo in Italia interesserà l'intero territorio delle

regioni che non rientrano nell'obiettivo «Convergenza». L'attuale sistema di micro-zonizzazione dell'obiettivo 2 dei fondi strutturali - che nelle regioni italiane del Centro-Nord prevedeva la selezione regionale di elenchi di comuni o, addirittura, di quartieri - verrà abbandonato, a favore di un giusto equilibrio, da stabilirsi a livello regionale, tra concentrazione tematica e geografica degli interventi e delle risorse, poiché, come afferma la Commissione, «le prospettive di sviluppo delle aree più deboli sono intimamente legate al successo della regione nel suo complesso» (9);

— infine, l'obiettivo «Cooperazione territoriale europea» rafforzerà la cooperazione transfrontaliera mediante iniziative congiunte locali - che a livello transnazionale si concretizzeranno in azioni di sviluppo territoriale integrato connesse alle priorità comunitarie - e mediante la creazione di reti e lo scambio di esperienze al livello territoriale adeguato. Mentre la cooperazione transfrontaliera interesserà aree di livello provinciale situate ai confini, terrestri e marittimi, interni ed esterni, dell'Ue, le zone di cooperazione transnazionale saranno individuate dalla Commissione e le reti e lo scambio di esperienze riguarderanno l'intero territorio europeo.

Rispetto all'attuale fase 2000-2006, la programmazione della politica di coesione 2007-2013 porrà l'accento più sugli aspetti strategici che su quelli operativi: infatti, sulla base degli «Orientamenti strategici in materia di coesione economica, sociale e territoriale» che saranno stabiliti dal Consiglio dei ministri dell'Unione europea, dopo l'approvazione del regolamento comunitario sui Fondi strutturali,

Note:

(continua nota 6)

luzione del Parlamento europeo del 4 maggio 1999, il Consiglio dei ministri dell'Unione europea la reintrodusse, *in extremis*, tra le quattro nuove iniziative comunitarie. Tale circostanza non dovrebbe ripetersi per la prossima programmazione 2007-2013, considerato che il Parlamento europeo si è già espresso mediante una risoluzione dell'8 giugno 2005, che approva l'impostazione della Commissione

(7) Cfr. Commissione delle Comunità europee, «Un nuovo partenariato per la coesione: convergenza, competitività, cooperazione. Terza relazione sulla coesione economica e sociale», COM (2004) 107 def.

(8) Quanto qui scritto si basa sulla «Proposta di regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione» presentata dalla Commissione il 14 luglio 2004, COM (2004) 492 def., nonché sui regolamenti specifici dei singoli fondi e sui successivi documenti dei gruppi di lavoro istituiti nell'ambito delle diverse Istituzioni comunitarie e rappresentanze nazionali che hanno esaminato la proposta

(9) Cfr. Commissione delle Comunità europee, «Un nuovo partenariato per la coesione: convergenza, competitività, cooperazione. Terza relazione sulla coesione economica e sociale», p. XXXVI, COM (2004) 107 def.

ogni Stato membro presenterà alla Commissione un unico «Quadro di riferimento strategico nazionale (Qsn)», che costituirà il contesto di riferimento per la preparazione dei programmi operativi degli obiettivi «Convergenza» e «Competitività regionale e occupazione» (e, su base volontaria, dell'obiettivo «Cooperazione territoriale europea») (10)

A seguito della positiva valutazione della Commissione, e in coerenza con quanto stabilito nel Qsn, ogni Stato membro presenterà alla Commissione, per l'approvazione, le proposte di programmi operativi: i programmi operativi potranno avere carattere tematico o territoriale, essere adottati a livello nazionale o regionale, ma dovranno riguardare un solo obiettivo ed essere cofinanziati da un solo fondo strutturale. Potranno, quindi, essere proposti programmi operativi per ciascuna regione italiana (Por), accanto a programmi operativi nazionali (Pon) di carattere tematico, relativi alle regioni dell'obiettivo «Convergenza» oppure dell'obiettivo «Competitività regionale e occupazione», ad esempio, nel settore dei trasporti o della ricerca e sviluppo o, ancora, dell'occupazione.

Come si è accennato, nell'ambito dei tre obiettivi l'assistenza dei fondi strutturali, a seconda della loro natura, dovrà tener conto, da un lato, delle peculiarità economiche e sociali e, dall'altro, delle peculiarità territoriali.

I contenuti del Qsn e dei programmi operativi dovranno, quindi, trovare una giusta combinazione tra priorità tematiche e priorità territoriali.

Le priorità tematiche ruoteranno attorno a pochi temi chiave di rilevanza europea definiti nel quadro della «strategia di Lisbona» e della «strategia europea per l'occupazione»:

- innovazione ed economia della conoscenza
- accessibilità e servizi di interesse economico generale
- ambiente e prevenzione dei rischi
- occupazione e inclusione sociale.

Le priorità territoriali, invece, riguarderanno, sia nell'obiettivo «Convergenza», che nell'obiettivo «Competitività regionale e occupazione»:

- le zone urbane;
- le zone rurali e le zone dipendenti dalla pesca;
- le zone che presentano svantaggi naturali, tra le seguenti quattro tipologie: le isole; le zone di montagna; le zone scarsamente o molto scarsamente popolate (concentrate nei Paesi nordici); le zone che al 30 aprile 2004, cioè prima dell'ingresso dei dieci nuovi Stati membri, rappresentavano frontiere esterne dell'Ue.

Come si è più volte accennato, con riferimento alla dimensione urbana, partendo dai risultati positivi dell'iniziativa «Urban», la Commissione intende rafforzare il ruolo delle questioni urbane integrando

pienamente nei programmi operativi regionali le azioni destinate alle città.

Per gli obiettivi «Convergenza» e «Competitività regionale e occupazione», i programmi operativi regionali finanziati dal Fesr dovranno, quindi, contenere, tra le altre, informazioni relative al trattamento della questione urbana a livello regionale, compresa l'espressa indicazione:

- dell'elenco delle città selezionate per l'attuazione degli interventi di rinnovamento urbano;
- delle procedure per delegare alle autorità urbane la diretta gestione e attuazione degli interventi, eventualmente tramite una sovvenzione globale, cioè un meccanismo di gestione decentrata dei fondi comunitari.

Tuttavia, gli interventi nelle città selezionate non saranno oggetto di scelte nazionali o regionali, ma dovranno essere scelti e promossi mediante un approccio partecipativo e integrato: partecipativo, poiché la strategia di sviluppo urbano proposta dovrà essere concepita ed elaborata a livello locale, mediante una stretta collaborazione tra istituzioni pubbliche e in concertazione con parti sociali, associazioni, cittadini e imprese; integrato, poiché tale strategia dovrà essere idonea a far fronte all'elevata concentrazione di problemi economici, ambientali e sociali che colpiscono gli agglomerati urbani.

A quest'ultimo proposito, i contenuti delle strategie di rinnovamento urbano proposte «dal basso» mediante appositi partenariati pubblico-privati locali, non dovranno limitarsi a proporre risposte meramente urbanistiche alle problematiche urbane, ma dovranno saper combinare la riabilitazione dell'ambiente fisico, la riconversione dei siti industriali in abbandono e la salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio storico e culturale, con misure destinate a promuovere l'imprenditorialità, l'occupazione e lo sviluppo delle comunità locali, nonché la prestazione di servizi alla popolazione che tengano conto dei cambiamenti nella struttura demografica.

Le strategie di sviluppo urbano che la Comunità europea intende promuovere saranno, in sintesi, il risultato dell'integrazione e dell'orientamento verso finalità di sviluppo socio-economico, della pianificazione urbanistica e della programmazione economica: i piani strategici per le città e le aree metropolitane - che sembrano essere lo strumento nazionale di supporto all'attuazione del regolamento comunitario in esame e di cui si scriverà nei prossimi paragrafi - colmano un vuoto presente nel-

Nota:

(10) Le modalità di predisposizione del QSN 2007-2013 dell'Italia sono state definite nell'Intesa raggiunta in sede di Conferenza Unificata Stato, Regioni, Autonomie locali del 3 febbraio 2005

la legislazione italiana, che non prevede strumenti in grado di «territorializzare» le prospettive di sviluppo economico e sociale di una determinata area geografica (11).

In sintesi, la nuova impostazione comunitaria della dimensione urbana prevede che il nucleo essenziale dell'iniziativa «Urban», che oggi riguarda solo settanta città europee, divenga un intervento ordinario dei fondi strutturali comunitari e interessi, anche in Italia, un numero molto più ampio di città o zone urbane, fino a divenire un punto di riferimento per il successivo sviluppo di autonome politiche nazionali.

La questione urbana nelle politiche nazionali

L'emergere di tale impostazione a livello comunitario si è subito riflessa nelle politiche nazionali nell'ambito delle quali sono state adottate due importanti iniziative, le quali dovrebbero essere lette e interpretate alla luce degli orientamenti comunitari appena descritti.

La **prima iniziativa** è consistita nella creazione, con delibera Cipe 29 settembre 2004, n. 20, di un'apposita riserva di 207 milioni di euro per il triennio 2004-2007 nell'ambito del Fondo per le aree sottoutilizzate (Fas) (12), da destinare al finanziamento di interventi nelle città e nelle aree metropolitane, inizialmente delle otto regioni del Mezzogiorno (13).

La riserva per le aree urbane è oggi divenuta uno stanziamento permanente ed estensibile alle aree sottoutilizzate delle regioni del Centro-Nord Italia, dopo che l'art. 5 del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (14) ha disposto che il Cipe destini annualmente una quota del Fas al finanziamento di interventi strategici che «in coerenza con le priorità strategiche e i criteri di selezione previsti dalla programmazione comunitaria per le aree urbane, consentano di riqualificare e migliorare la dotazione di infrastrutture materiali e immateriali delle città e delle aree metropolitane in grado di accrescerne le potenzialità competitive».

Inoltre, per preparare per tempo le città italiane alle politiche comunitarie 2007-2013 incentrate, come si è anticipato, sul ruolo determinante riconosciuto alle città, una quota del 10 per cento della riserva per le aree urbane è stata finalizzata al finanziamento di iniziative di pianificazione e progettazione di tipo innovativo, tra le quali i «piani strategici» per città, aree metropolitane o raggruppamenti di comuni che totalizzino una popolazione di almeno 50.000 abitanti.

Tali «piani strategici» sono uno strumento già ap-

plicato in numerose città italiane del Centro-Nord (15), sorto dalle esperienze dei numerosi ed eterogenei programmi integrati di sviluppo urbano sperimentati nell'ultimo decennio a livello comunitario e nazionale (dai progetti pilota urbani all'iniziativa Urban, dai Prusst ai contratti di quartiere e numerosi altri ancora), il quale dovrebbe rappresentare il modello di riferimento per la realizzazione degli interventi nel quadro della futura programmazione nazionale e comunitaria (16).

Mentre le risorse della riserva per le aree urbane sono programmate mediante accordi di programma quadro (17) - strumenti divenuti oggi l'ordinaria modalità di raccordo tra Stato e regioni in materia

Note:

(11) Paragrafo 3 degli «Orientamenti per la selezione dei piani strategici per le città e le aree metropolitane», elaborati nel dicembre 2004 dal Tavolo interistituzionale istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze per la programmazione della Riserva aree urbane.

(12) Istituito dagli artt. 60 e 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)».

(13) L'iniziativa è stata rivolta alle città meridionali poiché «l'urgenza riguarda, in Italia, soprattutto le città e i territori del Mezzogiorno, che dovranno profondere grandi energie progettuali, organizzative e gestionali, non solo per colmare i divari ancora presenti rispetto al resto del Paese, ma anche e contestualmente per controbilanciare, nell'interesse nazionale ed europeo, possibili processi di periferizzazione delle regioni meridionali e insulari, derivabili dallo spostamento del baricentro geografico dello spazio europeo, intervenuto con la Ue a 25 Stati membri». Cfr. punto 2 degli «Orientamenti per la selezione dei piani strategici per le città e le aree metropolitane», elaborati nel dicembre 2004 dal Tavolo interistituzionale istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze per la programmazione della Riserva aree urbane. È anche da precisare che, a differenza degli interventi comunitari a favore delle aree in ritardo di sviluppo (classificate nell'obiettivo 1 dei fondi strutturali 2000-2006), che interessano solo sei regioni italiane (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna), gli interventi nazionali a favore del Mezzogiorno continuano ad interessare anche le regioni Abruzzo e Molise, anche se da tempo non presentano più quegli indici di sottosviluppo che giustificano interventi di carattere straordinario.

(14) D.L. 14 marzo 2005, n. 35 «Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Deleghe al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali», convertito con modificazioni dalla legge 14 maggio 2005, n. 80.

(15) Dall'ottobre 2003 è attiva in Italia una «Rete delle Città Strategiche», iniziativa che unisce le città italiane che adottano il Piano Strategico come strumento innovativo per governare i processi di sviluppo dei territori. Informazioni e adesioni all'Url: www.recs.it

(16) L'utilizzo di strumenti di pianificazione strategica nel governo locale è promossa in Italia anche dal Dipartimento della funzione pubblica, mediante il «Programma Cantieri» nell'ambito del quale è stato istituito nel gennaio 2005 un apposito laboratorio denominato «Pianificazione strategica dei territori». Informazioni e documentazione all'Url: www.cantieripa.it

(17) Istituiti dall'art. 2, comma 203, lett. c) della legge 23 dicembre 1996, n. 662 recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica». Su tali strumenti si veda: Varotto M., *Guida alla programmazione negoziata. Intese istituzionali di programma, accordi di programma quadro, contratti d'area, patti territoriali e contratti di programma*, in «Azienditalia» n. 4/1998, Inserto.

di programmazione economica, rafforzati dalla legge finanziaria 2004 (18) - le procedure e i criteri per la selezione delle proposte sono stati approvati da un apposito «Tavolo interistituzionale», istituito dal Ministero dell'economia e delle finanze (Mef) e inizialmente composto dalle otto regioni del Mezzogiorno e dai rappresentanti dei comuni capoluogo delle medesime regioni, nonché dalle parti sociali, al fine di assicurare il carattere aperto della fase di selezione degli interventi e l'effettiva partecipazione dei comuni, valorizzandone la capacità propositiva (19).

Con specifico riferimento agli incentivi statali destinati alla elaborazione dei piani strategici per le città e le aree metropolitane del Mezzogiorno, i risultati di questa prima sperimentazione non sono stati positivi: la relazione conclusiva del Tavolo interistituzionale sulla fase di selezione delle proposte progettuali, nel segnalare la scarsa adesione delle città, evidenzia «una ancora limitata consapevolezza su alcune importanti caratteristiche "naturali" dello strumento in numerose amministrazioni locali nel Mezzogiorno» (20).

Al di là dei risultati, ciò che interessa evidenziare in questa sede è l'approccio proposto alla redazione dei piani strategici delle città poiché, come si è anticipato, esso costituisce non solo l'esito della stagione dei c.d. «programmi complessi» che hanno caratterizzato l'Asse «Città» del Quadro comunitario di sostegno (Qcs) 2000-2006, ma un modello di riferimento per la programmazione 2007-2013, sia comunitaria che nazionale, il quale potrà risultare utile alle città italiane che non hanno ancora sperimentato l'utilizzo di strumenti di pianificazione strategica, soprattutto in vista dell'eventuale accesso ai fondi statali e comunitari che saranno destinati allo sviluppo urbano: alle procedure di redazione e ai contenuti del piano strategico sarà, quindi, dedicato il prossimo paragrafo.

Una **seconda iniziativa**, collegata ai nuovi orientamenti delle politiche comunitarie e, rispetto alla precedente, estesa all'intero territorio nazionale, è la c.d. «Legge obiettivo per le città», di cui all'art. 9 del disegno di legge recante il «Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale», presentato alla Camera dei deputati il 22 marzo 2005, il quale prevede che parte degli stanziamenti annuali per la realizzazione delle infrastrutture strategiche di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443, siano destinati dal Governo alla realizzazione di un programma di interventi in grado di accrescere le potenzialità competitive, a livello nazionale e internazionale, delle città individuate dal medesimo Governo, d'intesa con le regioni, secondo le linee guida che saranno adottate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (21).

Il programma di interventi sarà il risultato di una azione sinergica tra il citato Ministero, le regioni e i comuni selezionati e prevederà interventi di riqualificazione e di dotazione di infrastrutture materiali e immateriali negli ambiti urbani e territoriali di area vasta, in grado di accrescere la competitività delle città, assicurare la velocità delle trasformazioni, individuare risorse adeguate, anche mediante l'applicazione di nuovi criteri di gestione urbanistica improntati a principi di compensazione e premialità.

È da auspicare, a conclusione di questa breve panoramica delle politiche nazionali per le città, uno stretto raccordo tra i due Ministeri competenti nella gestione, rispettivamente, delle riserve per le aree urbane e della legge obiettivo per le città, poiché non solo contesto e finalità degli interventi urbani sono pressoché sovrapponibili, ma anche le stesse risorse finanziarie sembrano provenire, almeno in parte, dalle medesime fonti: un adeguato impiego di tali risorse dovrebbe svolgere un forte effetto catalizzatore dei fondi comunitari.

I piani strategici per le città e le aree metropolitane

Entrambi le iniziative nazionali appena descritte -

Note:

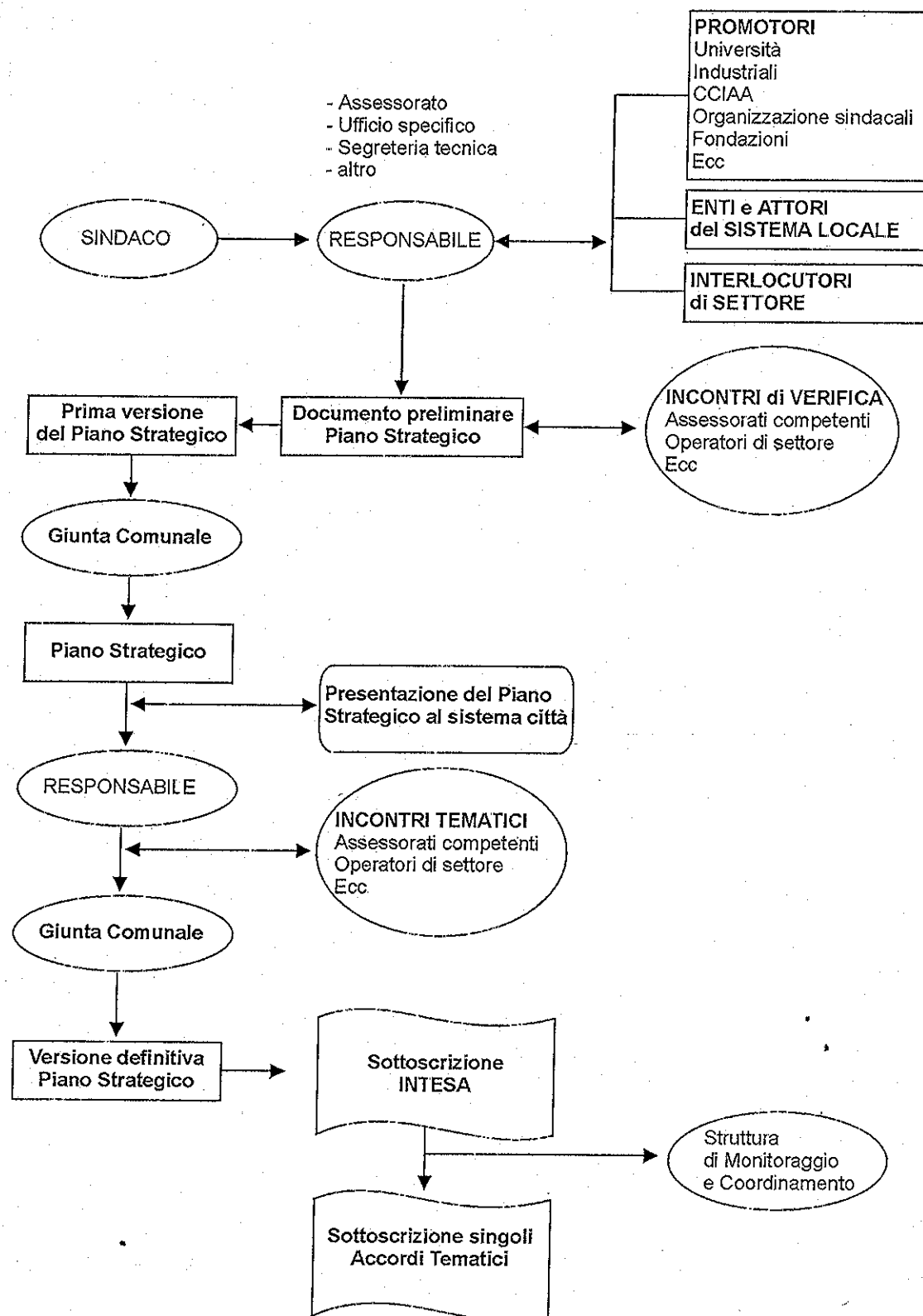
(18) Art. 4, commi 130 e 131, legge 24 dicembre 2003, n. 350, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)».

(19) Sulla base degli orientamenti elaborati dal Tavolo interistituzionale, le singole regioni hanno selezionato gli interventi, sia infrastrutturali che immateriali, mediante appositi bandi e, da ultimo tra i mesi di marzo e aprile 2005, hanno stipulato con il Governo gli accordi di programma quadro denominati «Accelerazione della spesa nelle aree urbane», che impegnano effettivamente le risorse stanziare dalla delibera Cipe n. 20/2004. I risultati della procedura sono presentati nel documento «La Riserva aree urbane della Delibera 20/04: confronto tra obiettivi e risultati di programmazione», elaborato nel maggio 2005 dal Tavolo interistituzionale Fas Riserva aree urbane.

(20) Punto B II 1 del documento «La Riserva aree urbane della delibera 20/04: confronto tra obiettivi e risultati di programmazione» a cura del Tavolo interistituzionale Fas Riserva aree urbane, maggio 2005, dove continua osservando: «Seppur comprensibile, il minor impegno finanziario di comuni e di altri attori locali del Mezzogiorno può sottendere alcuni rischi. Per intendere quali, possiamo fare riferimento ai piani strategici realizzati in diverse città del Centro-Nord, interamente auto-finanziati dai comuni e dai partner socioeconomici e istituzionali locali, coinvolti dunque anche nel sostegno economico delle attività necessarie. Al di là della mera esigenza di coprire i costi vivi della costruzione di un piano strategico, tali esperienze suggeriscono che la propensione delle istituzioni locali a sostenere spese per un piano strategico assume particolare rilevanza in quanto efficace indice dell'impegno politico-istituzionale del governo locale e dei partner privati nel processo, condizioni assolutamente necessarie (ancorché insufficienti) per il successo della pianificazione strategica».

(21) Disegno di legge di iniziativa governativa n. 5736, presentato alla Camera dei deputati il 22 marzo 2005.

Tavola 1
Schema indicativo del processo formativo del piano strategico



Fonte: Documento «Orientamenti per la selezione dei piani strategici per le città e le aree metropolitane» del dicembre 2004 del Tavolo interistituzionale per la «Riserva Aree Urbane» del Fas

la riserva per le aree urbane nell'ambito del Fas e la legge obiettivo per le città - si caratterizzano per il fatto di essere orientate, in conformità con gli indirizzi strategici comunitari, verso la valorizzazione del ruolo delle città, considerate come fattori propulsivi dello sviluppo economico e sociale di vaste aree geografiche, mediante interventi non solo di natura urbanistica, ma idonei a favorire lo sviluppo economico e l'inclusione sociale.

La nuova generazione di iniziative di sviluppo urbano presuppone, quindi, una cornice strategica solida, che miri ad innalzare il livello di competitività della città nel contesto nazionale e internazionale attraverso la valorizzazione di tutte le componenti del contesto urbano, e una visione dello sviluppo fortemente condivisa a livello locale e regionale, mediante l'elaborazione e l'attuazione degli interventi sulla base di metodi di cooperazione istituzionale e concertazione economica e sociale.

Strumento essenziale per la partecipazione alle nuove politiche urbane, sia nazionali che comunitarie, e ai relativi finanziamenti, nonché per la stessa efficacia degli interventi programmati, diviene, quindi, il piano strategico per le città e le aree metropolitane, definito dal Tavolo interistituzionale istituito presso il Mef per la gestione della riserva per le aree urbane del Fas come «il disegno politico dello sviluppo, di medio-lungo periodo, urbano e di area vasta, che persegue la competitività in chiave sovra-locale, per coinvolgere nel processo decisionale gli operatori privati e la società civile, e per rilanciare il marketing delle aree metropolitane e anche tramite la promozione di reti di alleanze, nazionali e transnazionali, tra città e tra territori» (22).

A tal fine, «il piano strategico individua e promuove le strategie di sviluppo locale in un'ottica di sistema con le opportunità offerte dalle politiche infrastrutturali nazionali e europee, per coglierne le esternalità, in termini di: riduzione delle distanze spazio-temporali tra città e tra territori; superamento delle perifericità; costruzione di reti di città motivate e sostenute da strategie di sviluppo complementare praticabili, anche in termini di accessibilità» (23).

Sulla base delle esperienze in atto in diverse città italiane, il Tavolo interistituzionale ha individuato anche un percorso procedurale per la redazione del piano strategico, il quale dovrebbe essere promosso dall'amministrazione del comune «leader», a sua volta dotato di adeguate capacità amministrative ed istituzionali, il quale predispone le proposte di linee strategiche per lo sviluppo della città o dell'area metropolitana di riferimento: le possibili modalità di costruzione del piano sono esemplificate

in un apposito schema indicativo elaborato dal Tavolo interistituzionale, che si riporta in Tavola 1. Come è evidenziato nella Tavola 1, sono almeno tre gli elementi che dovrebbero caratterizzare la costruzione del piano strategico cittadino o di area vasta:

1) la definizione di un disegno politico dello sviluppo sostenibile, in una prospettiva di medio-lungo periodo, mediamente decennale, e l'orientamento, nel rispetto dei vincoli derivanti dal capitale sociale e ambientale, verso la ricerca di condizioni di coesistenza con i piani urbanistici comunali, i piani provinciali di coordinamento e gli strumenti di programmazione degli investimenti pubblici;

2) la partecipazione, attraverso non solo un continuo processo di comunicazione finalizzato a coinvolgere la molteplicità degli attori istituzionali, sociali, economici e culturali che compongono il sistema di riferimento della città e dell'area vasta nella individuazione dei contenuti e delle priorità di intervento, ma anche mediante la sottoscrizione di un «documento preliminare» prima, e di un «piano di azione» poi, che definiscano i rapporti della città con il suo hinterland, con la regione di appartenenza (in modo da prendere parte alla costruzione del nuovo scenario programmatico 2007-2013) e con le reti di città nazionali ed europee;

3) infine, il «documento programmatico» vero e proprio, da intendersi come documento aperto e *in fieri*, sottoposto al continuo confronto della città con il sistema degli attori pubblici e privati al fine di garantire, attraverso progressivi adattamenti, l'efficacia del piano strategico. La stesura definitiva del piano strategico dovrebbe essere accompagnata da una apposita «intesa» sottoscritta dagli attori pubblici e privati impegnati alla sua realizzazione, che prevede anche strumenti di monitoraggio cittadino per la sua attuazione.

Anche i contenuti del piano strategico sono indicati in via orientativa dal Tavolo interistituzionale e consistono in una serie di linee d'azione «interattive e sinergiche» dedicate:

a) agli abitanti della città e dell'area vasta, prevedendo politiche e interventi, materiali e immateria-

Note:

(22) Qui di seguito si farà riferimento ai documenti del Tavolo interistituzionale intitolati «Priorità e criteri per la selezione degli interventi» del novembre 2004, e «Orientamenti per la selezione dei piani strategici per le città e le aree metropolitane» del dicembre 2004, entrambi reperibili all'Url: www.cipecomitato.it

(23) Paragrafo 3 degli «Orientamenti per la selezione dei piani strategici per le città e le aree metropolitane», elaborati nel dicembre 2004 dal Tavolo interistituzionale istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze per la programmazione della Riserva aree urbane

li, capaci di incrementare l'offerta di qualità della vita, alimentando:

— uno sviluppo inclusivo e socialmente sostenibile, in favore, prima di tutto, delle fasce di popolazione più deboli e marginali;

— la creazione di opportunità finalizzate a conservare e incrementare il capitale umano;

b) al rafforzamento dell'armatura urbana e territoriale tramite interventi migliorativi dell'assetto fisico, funzionale e ambientale della città e dell'area vasta che valorizzino i punti di forza ed abbattano i fattori di debolezza, allo scopo di rompere condizioni che decretano la perifericità territoriale; invertire tendenze di sviluppo duale all'interno della città e dell'area vasta, intervenendo sulla riqualificazione delle aree fisicamente e socialmente degrada-

te e partecipando con opportune offerte di servizi ai processi di riequilibrio e di coesione di incrementare l'attrattività del sistema locale verso investimenti orientati a sostenere l'innovazione e la sostenibilità dello sviluppo;

c) alla produzione e/o miglioramento di beni pubblici collettivi;

d) al miglioramento e al potenziamento delle capacità organizzative e di gestione della pubblica amministrazione come condizione per:

— governare il processo partecipativo e partenariale locale;

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

RIVISTE

Azienditalia Finanza e Tributi

Quindicinale di aggiornamento professionale per gli enti territoriali

Coordinatore scientifico: Girolamo Ielo

Periodicità: quindicinale

Azienditalia Finanza e Tributi risponde alla specifica esigenza di informazioni focalizzate e aggiornate sulle problematiche tributarie e finanziarie di Comuni, Province e Regioni. La rivista, con periodicità quindicinale, rappresenta uno strumento di lavoro sempre aggiornato per gestire al meglio i tributi locali e le risorse ottenibili da finanziamenti agevolati, mutui e nuovi strumenti di mercato, intervenendo a livello dottrinario, legislativo, giurisprudenziale e interpretativo, nella fase operativa e di applicazione delle disposizioni. I commenti e le esperienze, la selezione di norme, prassi e giurisprudenza, i casi e i quesiti si affiancano a tabelle, modelli e schemi che rendono la rivista utile e semplice da consultare.



La formula Azienditalia Finanza e Tributi Più

Un servizio esclusivamente riservato agli abbonati della rivista Azienditalia Fi-

nanza e Tributi che si abbonino o convertano il loro abbonamento in questo particolare tipo di formula. Con la formula Azienditalia Finanza e Tributi Più l'abbonato si assicura ogni anno i due volumi monografici dedicati ai temi dei tributi locali e della finanza.

Il servizio on-line, riservato agli abbonati e compreso nel prezzo dell'abbonamento, è disponibile all'indirizzo www.ipsoa.it/azienditalia.

Abbonamento annuale € 136,00

Abbonamento annuale Formula Più € 173,00

Per Informazioni

- Servizio Informazioni Commerciali (tel. 02 82476794 - fax 02 82476403)
- Agente Ipsoa di zona (www.ipsoa.it/agenzie)
- www.ipsoa.it