



Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

DIPARTIMENTO PER IL COORDINAMENTO DELLO SVILUPPO DEL TERRITORIO,
IL PERSONALE ED I SERVIZI GENERALI

IL PIANO STRATEGICO DELLE CITTÀ' COME STRUMENTO PER OTTIMIZZARE LE CONDIZIONI DI SVILUPPO DELLA COMPETITIVITÀ' E DELLA COESIONE

Linee-guida

(Bozza)

1. I nuovi indirizzi della programmazione europea 2007-2013

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

Una politica che, nel periodo programmatico 2000-2006, a causa della sua debole enunciazione e dell'ancor più debole e destrutturato recepimento, non ha portato - pur fatte salve le dovute eccezioni - risultati apprezzabili, come esplicitamente evidenziato dal Terzo Rapporto sulla coesione.

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

Una politica che vuole fare delle città i più importanti centri di spesa dei fondi strutturali e segnatamente del FESR, potendo, peraltro, fruire - nel caso di programmi e progetti ad alta rilevanza strategica - della sovvenzione globale.

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

I programmi sperimentali di iniziativa nazionale e quelli di iniziativa europea promossi, accompagnati e coordinati, da oltre un decennio, dal MIT-Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio hanno consentito di produrre buone pratiche, progressivamente più evolute, ad elevato grado di innovatività e di patrimonializzare diffusamente nuove consapevolezze, nuovi criteri di approccio al governo delle trasformazioni urbane e territoriali, aprendo le porte alla cooperazione, alla partecipazione, alla concertazione, al partenariato interistituzionale e pubblico-privato, alla propensione a "fare sistema", a "fare rete".

Questa stessa politica è stata alla base delle iniziative e delle attività poste in essere dal MEF - Dipartimento per le politiche di sviluppo.

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

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

2. Il Piano strategico nel nuovo contesto programmatico europeo

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

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

Il Piano strategico è preminentemente *il disegno politico* dello sviluppo, di medio-lungo periodo, urbano e di area vasta, che persegue la competitività in chiave sovra-locale, tramite la costruzione di patti tra gli attori istituzionali, sociali ed economici nella città e nel suo territorio e tramite la promozione di reti di alleanze, nazionali e transnazionali, tra città e tra territori.

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

Il Piano strategico individua e promuove le strategie di sviluppo locale in un'ottica di sistema con le opportunità offerte dalle politiche infrastrutturali nazionali e europee, per coglierne le esternalità, in termini di: riduzione delle distanze spazio-temporali tra città e tra territori; superamento delle perifericità; costruzione di reti di città motivate e sostenute da strategie di sviluppo complementare praticabili - anche in termini di accessibilità. E', in sintesi, lo strumento tramite il quale le città si danno strategie per assolvere al loro ruolo di nodi di eccellenza dell'armatura infrastrutturale europea, nazionale, regionale e di motori del processo di coesione dello spazio dell'Unione.

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

3. Linee-guida per la costruzione dei Piani strategici

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

I Piani strategici non possono, tuttavia, assolvere alla loro missione di sostegno alla convergenza ed alla sinergia tra le politiche di coesione paneuropee e nazionali, le programmazioni regionali e le strategie di sviluppo delle città, in assenza di denominatori comuni che li predispongano a prospettive e a processi di reciproca permeazione, prevenendo fenomeni di

frammentazione e di incomunicabilità e facilitando, di contro, la concertazione interistituzionale per l'attivazione di politiche mirate ed efficaci di addizionalità.

3.1. I caratteri fondativi del Piano strategico

1. Il Piano strategico della città definisce il disegno politico dello sviluppo sostenibile in una prospettiva di medio-lungo periodo, almeno decennale, e orienta, nel vincolante rispetto del capitale sociale e ambientale, la ricerca di condizioni di coesistenza con i piani urbanistici comunali, i piani provinciali di coordinamento e gli strumenti di programmazione degli investimenti pubblici;
2. il Piano strategico è promosso dall'Amministrazione del comune leader che predispone le proposte di linee strategiche per lo sviluppo della città e dell'area vasta di riferimento, individuata sulla base di obiettivi di superamento delle dicotomie urbane e territoriali, di rafforzamento dell'armatura infrastrutturale urbana e territoriale e delle sue connessioni con i sistemi infrastrutturali transregionali, nazionali ed europei;
3. il Piano strategico individua i meccanismi di raccordo con la strumentazione urbanistica provinciale e comunale, sulla base di una visione guida proiettata sul territorio;
4. costituiscono elementi strutturali attraverso i quali leggere gli assetti della città e del territorio ed indagare le potenzialità e i detrattori presenti, ai fini della predisposizione delle proposte di linee strategiche di sviluppo: la densità, la qualità e la complementarietà dei servizi di prossimità e di quelli di scala urbana e di area vasta; le politiche di welfare urbano; i livelli di sicurezza sociale e la diffusione di ambiti urbani caratterizzati da degrado fisico e sociale; la qualità ambientale; il posizionamento competitivo della città e dell'area vasta in termini di capacità di attrazione degli investimenti e di innovazione; l'efficienza e l'efficacia della gestione della città e del territorio in termini di organizzazione fisica, amministrativa ed istituzionale, al fine di individuare possibilità, modalità e condizioni di miglioramento e di poter valutare, conseguentemente, i limiti all'ammissibilità ed alla sostenibilità delle strategie e delle proposte d'intervento;
5. il Piano strategico è costruito attraverso un ampio processo di comunicazione finalizzato a coinvolgere la molteplicità degli attori istituzionali, sociali, economici e culturali locali, che compongono il sistema di riferimento della città e dell'area vasta, per concorrere alla elaborazione delle linee strategiche di sviluppo proposte dall'Amministrazione, per declinarle ed articularle, di concerto, nei contenuti, nelle priorità di intervento e nelle reciproche interazioni, assumendo, ciascun soggetto coinvolto, responsabilità individuali all'interno di assetti partenariali, anche a geografia variabile;
6. la costruzione e l'articolazione dei partenariati e l'assunzione delle responsabilità da parte di ciascun soggetto coinvolto avviene sulla base di un documento di programmazione, articolato e complesso che definisce i rapporti della città con:
 - a) il suo intorno territoriale di pertinenza esplicitando le politiche e gli interventi finalizzati, tra l'altro:
 - al miglioramento del sistema casa/lavoro/tempo libero; delle condizioni dei pendolarismi; della qualità della vita; delle condizioni di sicurezza sociale; delle politiche di welfare urbano;
 - al potenziamento delle condizioni di sviluppo economico;
 - al rafforzamento dei sistemi infrastrutturali per sostenere lo sviluppo della prossimità e delle pari opportunità territoriali nel contesto locale e delle connessioni con le reti transregionali, nazionali ed europee;
 - al miglioramento organizzativo ed al potenziamento degli strumenti di gestione amministrativa;
 - b) la regione di appartenenza per estendere e potenziare il sistema interistituzionale di riferimento e partecipare, in modo strutturato e consapevole, alla costruzione dei programmi operativi per il periodo di programmazione 2007-2013;
 - c) le altre città e i territori nazionali ed europei, in un processo allargato di attenzione comunicativa, per costruire reti di interazione e di scambi economici e culturali;
7. il documento programmatico è sottoposto al continuo confronto della città con il sistema degli attori pubblici e privati al fine di garantire, attraverso progressivi adattamenti, l'efficacia del Piano strategico in termini di:
 - ridefinizione degli interventi, delle loro priorità e dei tempi di realizzazione in funzione dei risultati progressivamente ottenuti e perseguibili;
 - riposizionamento delle politiche e delle strategie di sviluppo;
 - estensione e rimodulazione degli assetti partenariali.
8. La stesura definitiva del Piano strategico è accompagnata da una Intesa sottoscritta dagli attori pubblici e privati impegnati alla sua realizzazione.
9. E' istituito il Comitato di monitoraggio per l'attuazione del Piano composto dai rappresentanti designati dagli attori pubblici e privati sottoscrittori dell'Intesa. Il Comitato è presieduto da un rappresentante dell'Amministrazione comunale leader (Allegato A).

3.2. La possibile struttura del Piano strategico

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

- a) agli abitanti della città e dell'area vasta, prevedendo politiche e interventi, materiali e immateriali, capaci di incrementare l'offerta di qualità della vita, alimentando:
 - uno sviluppo inclusivo e socialmente sostenibile, in favore, prima di tutto, delle fasce di popolazione più deboli e marginali;
 - la creazione di opportunità finalizzate a conservare e incrementare il capitale umano;
- b) al rafforzamento dell'armatura urbana e territoriale tramite interventi migliorativi dell'assetto fisico, funzionale e ambientale della città e dell'area vasta che valorizzino i punti di forza ed abbattano i fattori di debolezza, allo scopo di:
 - rompere condizioni che decretano la perifericità territoriale;
 - invertire tendenze di sviluppo duale all'interno della città e dell'area vasta, intervenendo sulla riqualificazione delle aree fisicamente e socialmente degradate per sviluppare, a partire dal sistema locale, processi di riequilibrio e di coesione;
 - incrementare l'attrattività del sistema locale verso investimenti orientati a sostenere l'innovazione e la sostenibilità dello sviluppo;
- c) al miglioramento ed al potenziamento delle capacità organizzative e di gestione della pubblica amministrazione come condizione per:
 - governare il processo partecipativo e partenariale locale;
 - incrementare le capacità di comunicazione per costruire alleanze e reti di scambio, di interazione e di complementarità a livello europeo, nazionale e regionale.

3.3. Obiettivi e contenuti dei piani strategici

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

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

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

1. allo **sviluppo del grande telaio delle infrastrutture** di valenza nazionale ed europea, secondo strategie di **mobilità sostenibile**;
2. al **potenziamento delle aree metropolitane e dei sistemi territoriali locali a maggior valore aggiunto nella produzione del reddito "urbano" nazionale** al fine del loro riposizionamento competitivo in Europa;
3. allo **sviluppo del territorio emergente del Mezzogiorno**, per il tramite di città e territori capaci di generare effetti significativi di trascinamento della economia e della società locale nelle aree in difficoltà;
4. al **rafforzamento dei centri urbani strategici per la tenuta delle aree interne**;
5. alla **riconversione dei distretti produttivi** tramite azioni di coordinamento tra dismissione-rifunzionalizzazione delle aree industriali e contestuale loro valorizzazione fondiaria, potenziamento dei servizi ICT, riorganizzazione dei sistemi produttivi verso la gestione strategica policentrica con proiezioni europee;
6. all'**incremento della sicurezza e della vivibilità** nelle aree di maggiore degrado sociale o di criticità ambientale.

3.4. Criteri per l'individuazione dei comuni leader

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

In via orientativa, i criteri e gli indicatori per la individuazione di dette pre-condizioni sono individuabili in:

1. **capacità amministrativa**, intendendo per tale la capacità dell'Amministrazione leader di:

- promuovere strumenti di programmazione anche integrata di tipo settoriale, comunale o intercomunale, di rilevanza regionale e nazionale;
 - promuovere interventi integrati sotto l'aspetto tipologico, funzionale ed economico-finanziario, ricompresi nei programmi di cui al punto precedente, realizzati o in corso di realizzazione, anche attraverso la sinergia di risorse e di soggetti pubblici e privati.
- 2. competitività e dinamicità territoriale** del territorio provinciale, assumendo per tali:
- Indice di dotazione infrastrutturale totale, elaborato dall'Istituto Tagliacarne, non inferiore a ____ (*);
 - Valore aggiunto totale economia, elaborato dall'Istituto Tagliacarne su dati ISTAT, non inferiore a ____ (*);
 - Iscritti all'Università per provincia della sede didattica, non inferiore a ____ (*);
 - Laureati iscritti all'anagrafe da altra provincia o dall'estero per 100 laureati cancellati, non inferiore a ____ (*);
 - Incremento addetti per unità locali, non inferiore a ____ (*);
 - Incremento degli addetti nel settore R&S rispetto agli addetti complessivi, non inferiore a ____ (*).

N.B.

Ai fini della selezione dei comuni leader potrebbero, inoltre, essere utilizzati indicatori che misurino l'**efficienza di gestione** dell'Amministrazione comunale, quali:

- bilanci comunali che per gli anni di esercizio 2001-2003 non siano stati dichiarati dissestati o a rischio di dissesto, sulla base dei Certificati allegati al rendiconto di gestione di cui all'articolo 242 della Legge 267/2000 (TUE);
- bilanci comunali di previsione che presentino, per gli anni di esercizio 2001-2003, un rapporto percentuale delle spese in conto capitale sulle spese di parte corrente non inferiore a ____ (*).

(* Ciascuna Regione determina i valori di riferimento per ognuno degli indicatori individuati, le cui fonti sono indicate nella tabella allegata in calce al presente documento (Allegato B). Il Dipartimento sta, comunque, provvedendo all'elaborazione dei valori medi regionali per ciascuno degli indicatori individuati.

3.5. L'impegno addizionale del Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio

Il Dipartimento considera prioritari e sinergici, ai fini del rafforzamento della competitività dell'intero sistema-Paese attraverso il riequilibrio socio-economico fra le aree del Mezzogiorno e quelle del Centro-nord, due ordini di obiettivi:

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

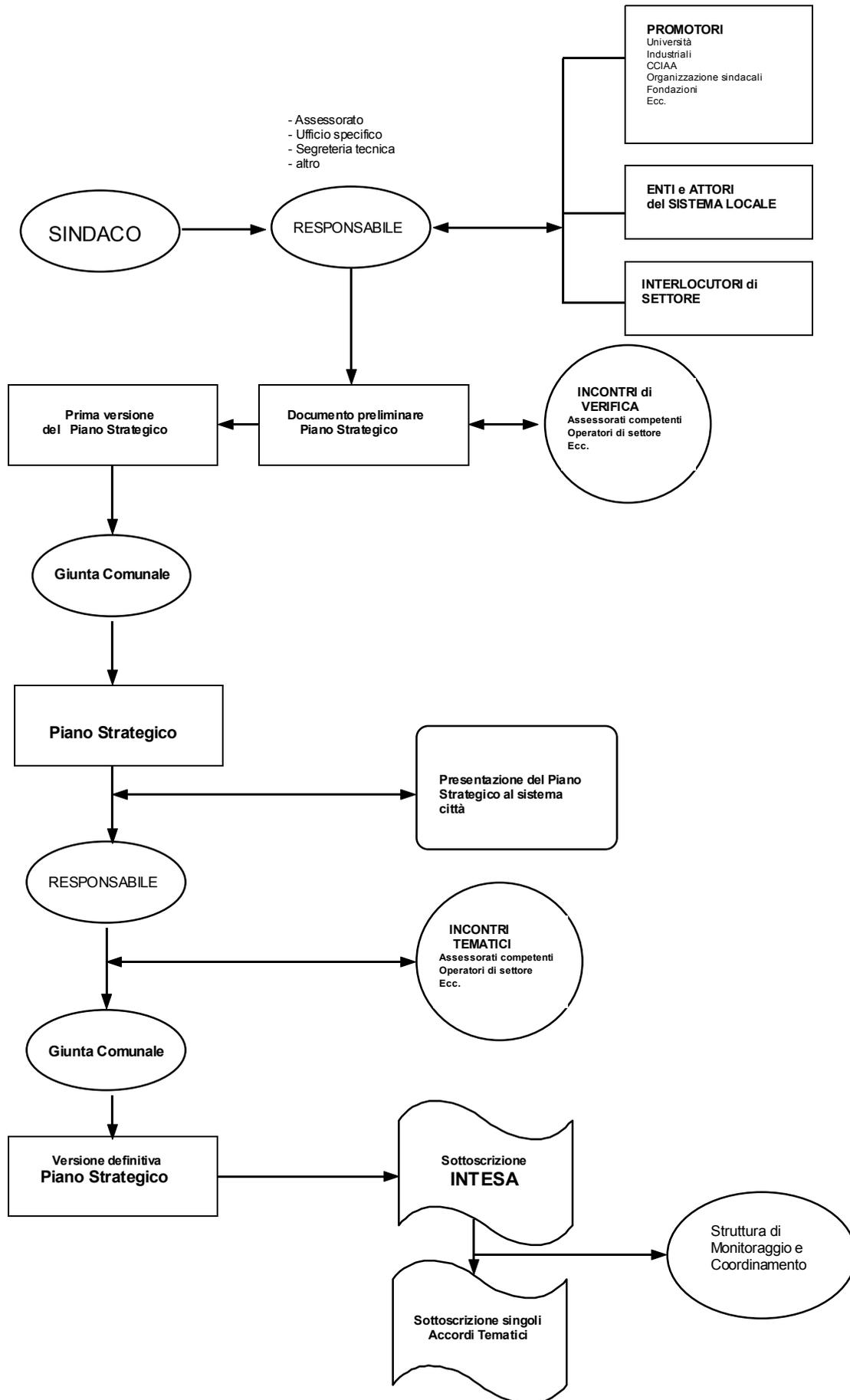
Al fine di sostenere il perseguimento di detti obiettivi, il Dipartimento interviene con risorse finanziarie addizionali:

- nel Mezzogiorno, in favore dei comuni leader, selezionati dalle Regioni, che intendano promuovere, unitamente al piano strategico e in stretta sinergia con esso, la redazione del PUM, con un cofinanziamento non superiore al 50% del costo previsto per la redazione dello stesso PUM;
- nel Centro-nord, in favore dei comuni già dotati di piano strategico ovvero che abbiano il piano strategico in corso di redazione ovvero che si impegnino alla sua redazione, con un cofinanziamento non superiore al 50% del costo previsto per il PUM, da elaborare in stretta sinergia con il piano strategico.

Si allegano:

- Schema indicativo del processo formativo del piano strategico – Allegato A
- Quadro riassuntivo degli indicatori proposti con relative fonti – Allegato B

Allegato A – Schema indicativo del processo formativo del piano strategico



Allegato B – Quadro riassuntivo degli indicatori proposti con relative fonti

Criteri	Indicatori	Fonte	Anno
Capacità amministrativa	Promozione strumenti di programmazione	MEF, MIT, Regioni	Vari
	Promozione interventi integrati	MEF, MIT, Regioni	Vari
Competitività e dinamicità territoriale	Indice di dotazione infrastrutturale totale	Istituto Tagliacarne	2000
	Valore aggiunto totale economia	Istituto Tagliacarne	2002
	Iscritti all'Università per provincia della sede didattica	MIUR	2003
	Laureati iscritti all'anagrafe da altra provincia o dall'estero per 100 laureati cancellati	ISTAT	1999
	Incremento addetti per unità locali (1996-2001)	ISTAT	1996-2001
	Incremento degli addetti nel settore R&S rispetto agli addetti complessivi (1996-2001)	ISTAT	1996-2001
Efficienza di gestione	Bilanci comunali che per gli anni di esercizio 2001-2003 non siano stati dichiarati dissestati o a rischio di dissesto	Certificati allegati al rendiconto di gestione di cui all'articolo 242 della Legge 267/2000 (TUE)	2001-2003
	Bilanci comunali di previsione che presentino, per gli anni di esercizio 2001-2003, un rapporto percentuale delle Spese in conto capitale sulle Spese di parte corrente	Bilanci comunali	2001-2003