

**LA DIMENSIONE URBANA NEL POR CReO FESR 2007-2013:
I Piani Integrati di Sviluppo Urbano Sostenibile**

Orientamenti per l'attuazione dell'asse V

<u>1</u>	<u>Introduzione</u>	3
<u>2</u>	<u>Le politiche urbane dell'Unione Europea</u>	3
	<u>2.1 L'evoluzione della politica urbana sino alla Politica di Coesione 2007-2013</u> ...	3
	<u>2.2 La Carta di Lipsia</u>	6
<u>3</u>	<u>La dimensione urbana delle politiche di coesione economica e sociale per il 2007-2013 e delle politiche settoriali nell'Unione Europea</u>	7
	<u>3.1 La dimensione urbana negli Orientamenti Strategici Comunitari</u>	8
	<u>3.2 La dimensione urbana nei Regolamenti comunitari</u>	9
<u>4</u>	<u>Le azioni di sviluppo urbano nell'ambito del Quadro Nazionale Strategico per il periodo 2007-2013</u>	12
<u>5</u>	<u>La dimensione urbana del POR Creo FESR Regione Toscana 2007-2013</u>	14
	<u>ALLEGATO I. Sostegno finanziario e ingegneria finanziaria: l'iniziativa Jessica</u>	20
	<u>ALLEGATO II. Documentazione di riferimento</u>	24

1 Introduzione

L'Europa è caratterizzata da una struttura policentrica di città di taglie piccole, medie e grandi; molte di loro formano delle aree metropolitane, mentre altre costituiscono l'unico centro urbano della regione. Esse ospitano la maggioranza di posti lavoro, di imprese e di attrezzature per l'insegnamento superiore, e la loro azione è determinante nella realizzazione della coesione sociale; sono il centro del cambiamento basato sull'innovazione, lo spirito d'impresa e la crescita economica.

La crescita economica è sostenibile quando si accompagna a misure destinate a ridurre la povertà, a combattere l'esclusione sociale e a trattare i problemi ambientali; la qualità dello sviluppo urbano può inoltre costituire un fattore di attrattività se coerentemente orientato a finalità di crescita sostenibile e di sviluppo dei fattori endogeni,

L'Unione Europea potrà perseguire i suoi obiettivi di crescita e di occupazione con maggiori risultati se tutte le regioni saranno in grado di giocare il proprio ruolo. In questo scenario le città rivestono un'importanza capitale.

Il dibattito in materia di politiche urbane in ambito europeo si è progressivamente intensificato nell'ultimo decennio tra le Associazioni nazionali, le Reti di città, il Parlamento Europeo e la Commissione Europea per giungere nelle sue conclusioni alla trasposizione della politica urbana a politica trasversale all'insieme delle politiche europee per la coesione economica e sociale.

Gli orientamenti e le strategie di sviluppo di livello europeo sono state recepite e declinate per il periodo di programmazione 2007-2013 nei documenti di programmazione nazionale e regionale, oltre che nei regolamenti sui Fondi Strutturali.

2 Le politiche urbane dell'Unione Europea

2.1 L'evoluzione della politica urbana sino alla Politica di Coesione 2007-2013

A partire dal Trattato di Roma sulla CEE (1957) ed attraversando le successive riforme dello stesso, non si riscontra un esplicito riferimento alle città e alle questioni afferenti la politica urbana: i trattati citano la coesione, lo sviluppo, le politiche regionali, sottolineano l'esigenza di riequilibrare i livelli di crescita delle diverse aree e territori dei cittadini e dei loro bisogni, ma mai riferimento esplicito alla dimensione urbana si rileva dai testi che definiscono il campo d'azione delle istituzioni comunitarie.

Nell'arco degli ultimi dieci anni invece il dibattito sulla politica urbana si è intensificato notevolmente nell'ambito dell'Unione Europea, coinvolgendo in modo crescente l'attenzione della Commissione. All'origine del dibattito vi è la constatazione che circa l'80% dei cittadini europei vive in aree urbane, con conseguenti riflessi sulle politiche di sviluppo economico e di

coesione sociale; ciò giustifica la crescente richiesta di attenzione e strumenti metodologici e finanziari adeguati da parte delle città, al fine di poter offrire ai cittadini quel complesso di servizi e di benessere che viene comunemente chiamato "qualità della vita".

In questo senso, la Commissione Europea ha nel tempo dedicato alla politica urbana un'attenzione particolare nel quadro delle politiche settoriali di maggiore dimensione ad impatto urbano, quali la politica ambientale, la politica dei trasporti, la ricerca e sviluppo.

La Direzione Generale della Politica Regionale ha cominciato così ad occuparsi dell'utilizzo del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) a livello urbano per la rivitalizzazione delle periferie cittadine. In questo modo nel 1994 è stata creata l'iniziativa comunitaria URBAN¹ (preceduta dai PPU, i Progetti Pilota Urbani)², seguita nel 1999 da URBAN II³ (su iniziativa del Parlamento europeo). A questo punto hanno cominciato ad occuparsi di problematiche urbane anche la DG Ambiente (che ha lavorato sull'inquinamento urbano e su metodologie di gestione ambientale eco-compatibile) e la DG per l'occupazione; nel 2004, infine, anche la DG Ricerca si è orientata verso iniziative in grado di comporre un "triangolo virtuoso", mettendo insieme Università, amministrazione locale e imprese. A metà degli anni Novanta l'attenzione sulla dimensione urbana era stata sollecitata anche dallo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE⁴), un documento di orientamento promosso direttamente dai Ministri competenti in materia urbana e della gestione del territorio, che si sono posti il problema di armonizzare la gestione del territorio all'interno dei Paesi dell'Unione.

Tuttavia, la Commissione Europea, nel rivolgere crescente attenzione alle questioni urbane, si è però scontrata con la debolezza rappresentata sostanzialmente dalla mancanza di una reale base giuridica di riferimento, fattore che ha impedito alla politica urbana di divenire una politica comunitaria a tutti gli effetti, tanto che nella fase di avvio della programmazione 2000-2006, ha eliminato i vari programmi specifici che prevedevano un canale diretto tra Commissione e autorità locali. Infatti, in occasione della stesura dei nuovi *Orientamenti per il periodo 2000-2006* (fine 1998) la Commissione dichiara che non ci sarà un nuovo Programma Urban: i grandi risultati di questa esperienza avrebbero indotto a passare dalla fase della sperimentazione alla fase dell'ordinarietà; i Paesi membri avrebbero potuto quindi adottare politiche urbane secondo il metodo e l'esperienza Urban con i propri finanziamenti ordinari. La Commissione nel 1998 elabora il documento "La problematica urbana: orientamenti per un

¹ Reg. (CE) n. 2083/1993

² Oltre a questi, nel corso degli anni novanta la dimensione urbana è stata affrontata a livello comunitario da una molteplicità di programmi: Recite, Interreg I, Resider I e II.

³ C(2000) 1100 "Comunicazione della Commissione agli Stati Membri del 28.4.00 recante gli orientamenti relativi all'iniziativa comunitaria concernente la rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi, per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile URBAN II", Bruxelles, 28.4.00.

⁴ SDEC Schéma de Développement de l'Espace Communautaire Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne Approuvé au Conseil informel des Ministres responsables de l'aménagement du territoire à Potsdam, mai 1999 Publié par la Commission européenne Elaboré par le Comité de Développement Spatial

dibattito europeo”⁵, in cui si dichiara necessario il rafforzamento del ruolo delle città europee, in quanto “luoghi di integrazione sociale e culturale, fonti di prosperità economica, di sviluppo sostenibile e basi per la crescita della democrazia”. Nel documento sono messe a fuoco anche alcune importanti tematiche dello sviluppo urbano: quella sociale e della crescita dei servizi, quella ambientale, quella della rivitalizzazione strutturale, quella dei trasporti e quella della governance. Inoltre, la Commissione sottolinea, nel documento, la complessità delle problematiche urbane, non riassumibili solo nell’immagine del degrado delle periferie, su cui era intervenuto il Programma Urban nel periodo di programmazione 1994-1999.

È stato in seguito alla sollecitazione esplicita del Parlamento europeo che, pochi mesi dopo il Forum di Vienna, la Commissione reintroduce il Programma Urban nella programmazione 2000-2006 (Urban 2), dedicandolo questa volta non più alle periferie delle grandi città, ma al degrado sociale ed economico delle città medie. Contemporaneamente, la Commissione dava dignità e ragione del suo intervento in favore delle città attraverso lo studio e l’analisi di indicatori urbani, un insieme di dati in grado di fotografare il fenomeno e di offrire una base teorica alle politiche di sviluppo urbano di livello europeo. Iniziato nel 1998, Urban Audit ha presentato a Noordwijk il 18 Ottobre 2004 il suo secondo rapporto⁶.

Nel 2004, in vista del successivo periodo di programmazione, la Commissione presenta una profonda riforma dei Fondi strutturali per il periodo 2007-2013, in ragione delle nuove sfide che l’Europa è chiamata ad affrontare (allargamento, globalizzazione, nuove tecnologie, flussi migratori, invecchiamento della popolazione, obiettivi di Lisbona e Goteborg). Nella proposta presentata dalla Commissione, i progetti di iniziativa comunitaria di canale diretto Commissione – enti locali vengono eliminati e assorbiti all’interno della politica di sviluppo regionale. Negli Orientamenti strategici della Commissione, perciò, Urban rimane “spalmato” all’interno dei programmi regionali, ma nello stesso tempo non si cela il forte indirizzo della Commissione a far muovere le risorse verso interventi urbani, decisivi per l’effetto leva che possono rivestire nella promozione di crescita economica e sociale. L’enfasi sulle politiche urbane cresce durante tutta la fase della preparazione della nuova programmazione, già dal 2002 fino al 2006, sulla spinta del movimento delle città e per l’iniziativa del Parlamento Europeo.

È in questo contesto che la Commissione, nel corso della riunione informale dei ministri responsabili della politica regionale (Bristol, 6 dicembre 2005), avvia un’ampia consultazione pubblica sul documento di lavoro presentato in quell’occasione intitolato “Politica di coesione e

⁵ COM(97)197

⁶ <http://www.urbandaudit.org/>

città: il contributo delle aree urbane alla crescita e all'occupazione nelle regioni"⁷. Il documento pone al centro della discussione la promozione di un approccio più integrato e strategico in materia di sviluppo urbano, suscettibile di favorire una maggiore crescita, occupazione, inclusione sociale ed una migliore qualità dell'ambiente. Le proposte di intervento rientrano nell'ambito della riforma della politica di coesione elaborata dalla Commissione per il periodo 2007-2013.

I risultati della consultazione pubblica, conclusasi nel febbraio 2006, hanno contribuito alla stesura della versione definitiva delle *Linee guida della strategia comunitaria per la coesione*, il documento che definisce il quadro e le priorità dei programmi finanziati dall'Unione europea nel periodo 2007-2013.

Con il rinnovo della Programmazione dei Fondi Strutturali per il periodo 2007-2013 è sancito pertanto il passaggio della politica urbana all'interno della politica regionale. Le Regioni, che secondo la politica di coesione restano le principali autorità di gestione, sono invitate a identificare le priorità della propria politica urbana all'interno dei rispettivi documenti di programmazione, le risorse e, se possibile, anche le città a cui essa sarà indirizzata. La Commissione incoraggia, inoltre, le Regioni a delegare alle città la gestione dei finanziamenti necessari e incoraggia gli Stati membri, responsabili del Quadro strategico nazionale, ad esplicitare la propria strategia per lo sviluppo urbano, sia con riguardo alle aree della convergenza, sia a quelle della competitività. La politica di coesione valuta dunque necessario affrontare le tematiche dello sviluppo economico e sociale di una regione prescindendo dalle realtà cittadine, ma anzi asserisce che il processo di rinnovamento e sviluppo della competitività dell'Europa deve necessariamente muovere dalle entità locali. Le aree urbane si misurano, infatti, ogni giorno con i gravi problemi attinenti alla sfera sociale, ambientale ed economica, oltre che con i problemi dell'accesso alle grandi reti di trasporto, con lo sviluppo della ricerca, e la diffusione delle moderne tecnologie.

2.2 La Carta di Lipsia

La "Carta di Lipsia sulle Città Europee Sostenibili" (maggio 2007) è un documento degli Stati Membri, che è stato redatto con l'ampia partecipazione delle parti europee interessate e in cui i Ministri degli Stati Membri responsabili per lo Sviluppo Urbano concordano su strategie e principi comuni per la politica di sviluppo urbano.

Nel documento vengono delineate delle raccomandazioni a loro volta declinate in strategie di azione per rafforzare la politica di sviluppo urbano:

⁷ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo "La politica di coesione e le città: il contributo delle città e degli agglomerati urbani alla Crescita e all'occupazione all'interno delle regioni" – COM(2006) 385 definitivo del 13.07.2006.

- fare un maggiore ricorso alle strategie della politica di sviluppo urbano integrato
- Creare ed assicurare spazi pubblici di alta qualità
- Modernizzare le reti infrastrutturali e migliorare l'efficienza energetica
- Innovazione proattiva e politiche didattiche
- un'attenzione speciale ai quartieri degradati all'interno del contesto cittadino
- Perseguire strategie per migliorare l'ambiente fisico
- Potenziare l'economia locale e il mercato del lavoro locale
- Istruzione proattiva e politiche di formazione per bambini e giovani
- Promozione di un trasporto urbano efficiente ed accessibile

Si sottolinea che ogni livello di governo - locale, regionale, nazionale ed europeo – ha una responsabilità per il futuro delle nostre città. Quindi, per rendere davvero efficace questo governo a più livelli, occorre migliorare il coordinamento delle aree di politica settoriale e sviluppare un nuovo senso di responsabilità verso la politica di sviluppo urbano integrato.

La politica di sviluppo urbano dovrebbe essere impostata a livello nazionale e gli stimoli per le soluzioni innovative dovrebbero coinvolgere sia il livello nazionale, ma anche tutti gli altri livelli. In particolare viene sottolineata l'importanza dell'utilizzo da parte degli Stati Membri dei fondi strutturali europei per i programmi sostanziali di sviluppo urbano integrato. Da parte loro, gli enti locali dovrebbero sviluppare le capacità necessarie e l'efficienza amministrativa per attuare le politiche di sviluppo urbano integrato, anche con l'idea di realizzare complessivamente qualità e sostenibilità nell'ambiente costruito.

Vi è un richiamo specifico alle nuove iniziative dell'UE, **JESSICA** e **JEREMIE**, che, sostenendo la creazione di fondi di sviluppo urbano e fondi per le PMI, **usando strumenti di ingegneria finanziaria per impiegare il capitale privato nell'attuazione delle strategie di sviluppo urbano integrato**, offrono opportunità promettenti per accrescere l'efficacia delle risorse finanziarie nazionali ed europee.

3 La dimensione urbana delle politiche di coesione economica e sociale per il 2007-2013 e delle politiche settoriali nell'Unione Europea

Gli interventi dei Fondi Strutturali in favore delle zone urbane, a prescindere dall'iniziativa Urban, sono stati numerosi nel periodo 2000-2006. Circa 16 mld di euro sono stati allocati per la politica urbana per il periodo 2000-2006 a titolo di Fondi Strutturali (circa il 14%), di cui più del 15% a titolo dei programmi di Obiettivo 1 e 2. Questi investimenti hanno soprattutto riguardato la rigenerazione dei centri delle città. Al di là delle misure specifiche i Fondi Strutturali hanno finanziato numerose azioni realizzate nelle zone urbane, compresi gli investimenti in infrastrutture, al sostegno a PMI e le attività di inclusione sociale. In tal senso

anche i programmi dei Fondi strutturali della Regione Toscana hanno dedicato risorse significative ai territori urbani: per quanto riguarda il Docup ob.2 2000-2006, assumendo i comuni interessati con popolazione superiore a 20.000 abitanti, oltre 400 Meuro di risorse per infrastrutture sono state ad essi dedicati, al netto degli interventi a favore delle imprese.

Il Programma di Iniziativa Comunitaria URBAN ha permesso, dopo il 1994, di promuovere l'elaborazione e la realizzazione di modelli di sviluppo integrato basati sul partenariato locale, in favore di una rigenerazione economica e sociale delle zone urbane in crisi.

Per il periodo di Programmazione 2007-2013, i principi direttori del programma Urban sono integrati all'interno degli Obiettivi Convergenza e Competitività Regionale e Occupazione. L'UE prende in grande considerazione le specificità delle zone urbane e invita gli Stati Membri a fare lo stesso.

L'UE sviluppa dei nuovi strumenti di cooperazione e ingegneria finanziaria destinati a fornire alle città i mezzi per contribuire attivamente al perseguimento degli obiettivi di crescita e sviluppo.

3.1 La dimensione urbana negli Orientamenti Strategici Comunitari

Gli Orientamenti Strategici Comunitari (OSC) precisano che la politica di coesione deve indirizzarsi verso tre priorità:

- rendere più attraenti gli Stati membri, le regioni e le città migliorando l'accessibilità, garantendo una qualità e un livello adeguati di servizi e tutelando l'ambiente;
- promuovere l'innovazione, l'imprenditorialità e lo sviluppo dell'economia della conoscenza mediante lo sviluppo della ricerca e dell'innovazione, comprese le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione;
- creare nuovi e migliori posti di lavoro attirando un maggior numero di persone verso il mercato del lavoro o l'attività imprenditoriale, migliorando l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e aumentando gli investimenti nel capitale umano.

I programmi dei fondi per la politica di coesione devono realizzare un equilibrio tra gli obiettivi di crescita e occupazione e di coesione territoriale.

Le città simboleggiano questa doppia sfida dell'UE: migliorare la competitività e affrontare contemporaneamente le esigenze sociali e ambientali.

Gli OSC precisano che i programmi che si concentrano sulle aree urbane possono avere diverse forme:

- azioni destinate a promuovere le città in quanto motori di sviluppo regionale. Tali azioni hanno l'obiettivo di migliorare la competitività: stimolare lo spirito imprenditoriale, l'innovazione e lo sviluppo dei servizi, rafforzare l'attrattività delle città.
- azioni finalizzate a promuovere la coesione interna alle aree urbane migliorando la situazione dei quartieri a rischio. In particolare tramite il recupero dell'ambiente fisico, la riconversione delle aree industriali e urbane, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio storico e culturale

- azioni mirate a promuovere uno sviluppo più equilibrato e policentrico dell'Unione, sviluppando la rete urbana a livello nazionale e comunitario. Per raggiungere questo obiettivo, si tratta di realizzare reti che collegano tra loro le città sia in termini fisici (infrastrutture, tecnologie dell'informazione ecc.) sia umani (azioni per promuovere la cooperazione ecc.). Un'attenzione specifica deve essere rivolta al rapporto città-campagna.

Inoltre, un ambito urbano di qualità contribuisce a fare dell'Europa un luogo più attraente per investimenti e lavoro. Allo scopo di garantire la coerenza degli investimenti e la loro qualità ambientale, è auspicabile l'elaborazione di un piano di sviluppo a medio-lungo termine per lo sviluppo urbano sostenibile. Questo tipo di iniziative facilita l'impegno e la partecipazione del settore privato per il rinnovamento urbano. In generale occorre un approccio integrato o pluridisciplinare. Per gli interventi di area, ad esempio quelli volti a promuovere l'integrazione sociale (le azioni volte a migliorare la qualità della vita compresi l'ambiente e gli alloggi) o il livello dei servizi ai cittadini - devono essere combinate con altre azioni per lo sviluppo di nuove attività e la creazione di posti di lavoro.

La Comunicazione della Commissione su "La Politica di coesione e le città"⁸ propone di rafforzare la dimensione urbana, di concentrare gli strumenti dei fondi per evitare la sovrapposizione e di dare visibilità all'intervento comunitario. In essa sono contenute 50 raccomandazioni concrete alle città e agli attori dello sviluppo urbano affinché essi contribuiscano alla crescita e all'occupazione con il sostegno dei Fondi Strutturali e degli altri strumenti finanziari comunitari.

3.2 La dimensione urbana nei Regolamenti comunitari

Nell'ambito dell'obiettivo **«Competitività regionale e occupazione»**⁹, l'intervento del FESR nel quadro delle strategie di sviluppo sostenibile, nel promuovere l'occupazione, si concentra principalmente sulle tre seguenti priorità:

- innovazione ed economia della conoscenza;
- ambiente e prevenzione dei rischi;
- accesso ai servizi di trasporto e di telecomunicazioni di interesse economico generale ,

Nel Regolamento Generale dei Fondi Strutturali (Reg. (CE) n. 1083/2006), il richiamo alla dimensione urbana è ravvisabile in vari punti. Il Regolamento Generale riconosce

⁸ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, "La politica di coesione e le città: il contributo delle città e degli agglomerati urbani alla crescita e all'occupazione all'interno delle regioni", COM Bruxelles, COM(2006) 385 finale del 13.07.2006.

⁹ Nell'ambito dell'obiettivo **«Cooperazione territoriale»** e della sua tripartizione in cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, è previsto il sostegno di strategie di sviluppo condivise tra i territori su scala nazionale, regionale e locale, così come la costituzione di reti, comprese quelle sulle questioni urbane. Obiettivo della Cooperazione territoriale è in particolare quello di assicurare il legame tra i progetti elaborati a titolo della cooperazione territoriale e quelli sostenuti all'interno dei Programmi Operativi.

esplicitamente, a partire dai "considerando", l'importanza della dimensione urbana e il contributo delle città (soprattutto quelle di medie dimensioni) allo sviluppo regionale e dispone di dar loro maggiore spazio nell'ambito della programmazione al fine di promuovere la rivitalizzazione urbana¹⁰. Inoltre l'articolo 3.3 stabilisce che l'assistenza dei Fondi, a seconda della loro natura, debba tener conto, oltre che delle peculiarità economiche e sociali, anche delle specificità territoriali e che l'intervento dei fondi deve sostenere adeguatamente lo sviluppo urbano sostenibile.¹¹

In coerenza con questa dichiarazione di intenti, il Regolamento Generale illustra un meccanismo in base al quale il Quadro di riferimento Strategico Nazionale deve specificare «le priorità tematiche e territoriali, comprese quelle per il rinnovamento urbano»¹², anche se esse possono essere definite a livello nazionale, regionale o locale in funzione del fondo e dell'obiettivo¹³. Il Regolamento Generale prevede altresì che nell'ambito dei programmi operativi cofinanziati dal FESR per gli obiettivi "Convergenza" e "Competitività regionale e occupazione", gli Stati membri, le regioni e le autorità di gestione devono disporre le sottodeleghe alle autorità responsabili delle zone urbane per le priorità relative al rinnovamento delle città¹⁴. In particolare si prevede che, su iniziativa dello Stato Membro, sia per gli obiettivi "Convergenza", che per quelli "Competitività regionale e occupazione", i programmi operativi finanziati dal FESR possano contenere le «informazioni relative al trattamento della questione urbana, comprendenti l'elenco delle città selezionate e le

¹⁰ Data l'importanza dello sviluppo urbano sostenibile e il contributo delle città, soprattutto di quelle di medie dimensioni, allo sviluppo regionale, occorre dare loro un maggiore rilievo valorizzandone il ruolo nell'ambito della programmazione al fine di promuovere la rivitalizzazione urbana.

¹¹ Nell'ambito dei tre obiettivi di cui al paragrafo 2, l'intervento dei Fondi, a seconda della loro natura, tiene conto, da un lato, delle specificità economiche e sociali e, dall'altro, delle specificità territoriali. Essa sostiene adeguatamente lo sviluppo urbano sostenibile, segnatamente nel quadro dello sviluppo regionale, e il rinnovamento delle zone rurali e di quelle dipendenti dalla pesca tramite la diversificazione economica. L'intervento sostiene inoltre le zone caratterizzate da svantaggi geografici o naturali che aggravano i problemi dello sviluppo, in particolare nelle regioni ultraperiferiche di cui all'articolo 299, paragrafo 2, del trattato e le zone settentrionali a densità demografica estremamente bassa, alcune isole e Stati membri insulari e le zone di montagna.

¹² Reg. (CE) n. 1083/2006, articolo 27, paragrafo 4, lettera b: "Il quadro di riferimento strategico nazionale contiene i seguenti elementi:[...] b) la strategia scelta in base a tale analisi, comprese le **priorità** tematiche e **territoriali**. Se del caso, tali priorità includono azioni **relative allo sviluppo urbano sostenibile**, alla diversificazione delle economie rurali e alle zone dipendenti dalla pesca".

¹³ Articolo 35, paragrafo 2: "Per le regioni che beneficiano di un finanziamento del FESR, i programmi operativi presentati a titolo dell'obiettivo «Competitività regionale e occupazione» sono definiti al livello regionale NUTS 1 o NUTS 2, secondo il ordinamento dello Stato membro, salvo ove diversamente convenuto tra la Commissione e lo Stato membro. Se finanziati dal FSE, i programmi sono definiti dallo Stato membro al livello adeguato".

Articolo 37, paragrafo 4, lettera a: "Per gli obiettivi «Convergenza» e «Competitività regionale e occupazione», i programmi operativi finanziati dal FESR contengono inoltre: a) informazioni sull'approccio allo sviluppo urbano sostenibile, se opportuno".

¹⁴ Reg. (CE) n. 1083/2006 considerando 46: "Nell'ambito dei programmi operativi cofinanziati dal FESR per gli obiettivi «Convergenza» e «Competitività regionale e occupazione», gli Stati membri, le regioni e le autorità di gestione possono disporre subdeleghe alle autorità cittadine nel rispetto delle priorità relative alla rivitalizzazione urbana".

procedure per la sottodelega alle autorità urbane, eventualmente tramite una sovvenzione globale»¹⁵.

Nel Regolamento relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (REG. (CE) n. 1080/2006) vi è un ulteriore dettaglio delle disposizioni del Regolamento Generale tanto che una sezione apposita è dedicata al trattamento di particolari aspetti territoriali tra i quali appunto lo sviluppo urbano sostenibile. In particolare, l'articolo 8 del Regolamento FESR permette alle regioni di elaborare uno strumento di programmazione specifico per le aree urbane basato su delle strategie partecipative, per fronteggiare la forte concentrazione di problemi economici, ambientali, sociali nelle zone urbane.

Reg. (CE) n. 1080/2006 Capo II "Disposizioni specifiche per il trattamento di particolari aspetti territoriali"

Articolo 8 Sviluppo urbano sostenibile :

Oltre alle attività elencate agli articoli 4 e 5 del presente regolamento, nel caso di azioni che comportino lo sviluppo urbano sostenibile ai sensi dell'articolo 37, paragrafo 4, lettera a), del regolamento (CE) n. 1083/2006, il FESR può, se del caso, sostenere lo sviluppo di strategie partecipative, integrate e sostenibili per far fronte all'elevata concentrazione di problemi economici, ambientali e sociali che colpiscono le aree urbane.

Tali strategie promuovono lo sviluppo urbano sostenibile mediante attività quali il rafforzamento della crescita economica, il recupero dell'ambiente fisico, la riconversione dei siti industriali in abbandono, la tutela e la valorizzazione del patrimonio naturale e culturale, la promozione dell'imprenditorialità, l'occupazione e lo sviluppo delle comunità locali, nonché la prestazione di servizi alla popolazione, tenendo conto dei cambiamenti nelle strutture demografiche.

In deroga all'articolo 34, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1083/2006 e qualora tali attività siano attuate mediante un programma operativo specifico o un asse prioritario nell'ambito di un programma operativo, il finanziamento da parte del FESR di misure nell'ambito dell'obiettivo «Competitività regionale e occupazione» che rientrano nel campo di applicazione del regolamento (CE) n. 1081/2006 relativo al Fondo sociale europeo può essere portato al 15 % del programma o dell'asse prioritario interessato e viene delineato uno strumento di programmazione specifico per le aree urbane quale quello delle "strategie partecipative intergrate" utili a "far fronte alla elevata concentrazione di problemi economici, ambientali e sociali che colpiscono gli agglomerati urbani" ..

¹⁵ Reg. (CE) n. 1083/2006, Articolo 37, paragrafo 6, lettera a: "Su iniziativa dello Stato membro, per gli obiettivi «Convergenza» e «Competitività regionale e occupazione», i programmi operativi finanziati dal FESR possono inoltre contenere: a) l'elenco delle città selezionate per affrontare le questioni urbane e le procedure per la subdelega alle autorità cittadine, eventualmente tramite una sovvenzione globale".

.Quindi, qualora le autorità nazionali prevedano il sostegno a delle strategie di sviluppo urbano integrato nel quadro dei PO, il campo di eleggibilità è esteso oltre le priorità enunciate negli articoli 4 e 5 del Regolamento FESR. Salvo eccezioni, le spese per l'edilizia residenziale non sono ammesse (Reg. (CE) n. 1080/2006, Articolo 7, paragrafo 2)

4 Le azioni di sviluppo urbano nell'ambito del Quadro Nazionale Strategico per il periodo 2007-2013

Il Quadro Strategico Nazionale per il periodo 2007-2013 predisposto dal Ministero dello Sviluppo Economico, delineando la strategia di attuazione della politica regionale di sviluppo a livello nazionale, individua quattro macroobiettivi, declinati a loro volta in dieci priorità tematiche complessive; la "priorità n. 8" – nell'ambito del macroobiettivo "potenziamento delle filiere produttive, dei servizi e della concorrenza" – è rivolta alla *competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani*.

Nel descrivere la priorità, il QSN attira l'attenzione sulla necessità, per la programmazione 2007-2013, di articolare la stessa in programmi per città metropolitane – di cui vanno valorizzate la funzione trainante e le potenzialità competitive nei mercati sovra-regionali e internazionali – e per sistemi territoriali inter-comunali – nei quali vanno sostenute le connessioni economico-produttive o l'offerta di servizi a scala territoriale. Tale programmazione dovrà inserirsi in cornici istituzionali, strategiche e operative, che garantiscano una visione integrata tra la pianificazione urbanistico-territoriale, il sistema storico, paesaggistico-ambientale, da un lato, e lo sviluppo economico, l'integrazione degli investimenti e l'efficace coordinamento con le politiche e i programmi di settore dall'altro. La politica regionale unitaria si concentrerà sui temi dello sviluppo e dell'attrazione, dei collegamenti materiali e immateriali e della qualità della vita, tenendo in debito conto le tipologie territoriali e le peculiarità dei contesti.

La priorità in esame si articola in un obiettivo generale (*"promuovere la competitività, l'innovazione e l'attrattività delle città e delle reti urbane attraverso la diffusione di servizi avanzati di qualità, il miglioramento della qualità della vita, e il collegamento con le reti materiali e immateriali"*) e tre obiettivi specifici:

- promuovere la diffusione di servizi avanzati di qualità nei bacini territoriali sovracomunali e regionali di riferimento; questo obiettivo mira, da un lato, a favorire lo sviluppo e l'attrazione di investimenti per servizi quali ricerca e sviluppo, produzione tecnologica, servizi alle imprese, servizi culturali, turismo e filiere della "creatività" e, dall'altro, a promuovere la valorizzazione delle eccellenze, nei sistemi della ricerca e della formazione, nei beni culturali e ambientali, nell'offerta commerciale e di intrattenimento, per competere a livello internazionale;

- elevare la qualità della vita, attraverso il miglioramento delle condizioni ambientali e la lotta ai disagi derivanti dalla congestione e dalle situazioni di marginalità urbana, al contempo valorizzando il patrimonio di identità e rafforzando la relazione della cittadinanza con i luoghi; l'obiettivo si concentra sui temi della mobilità innovativa ed integrata delle persone e delle merci, della qualità ambientale in senso lato, dell'urban welfare;
- favorire il collegamento delle città e dei sistemi territoriali con le reti materiali e immateriali dell'accessibilità e della conoscenza; l'obiettivo sostiene l'apertura europea e l'internazionalizzazione delle città, non solo attraverso collegamenti aerei, marittimi, ferroviari, ma anche attraverso reti immateriali per la fornitura di servizi integrati tra centri di eccellenza della ricerca, dell'innovazione, della conoscenza e del partenariato internazionale; esso inoltre intende promuovere la logistica per favorire una più razionale distribuzione delle merci ed ottimizzare i servizi di mobilità al fine di migliorare la qualità urbana e territoriale.

L'articolazione della priorità in obiettivi specifici trae spunto dall'analisi delle tendenze in atto nelle città metropolitane e nei sistemi territoriali e del relativo sistema di vincoli e opportunità in un'ottica di sviluppo, nonché degli orientamenti e delle indicazioni elaborate dalla Commissione per le strategie e gli interventi per la dimensione urbana nel 2007-2013. Nello specifico, l'analisi delle tendenze demografiche e occupazionali evidenzia che la popolazione cresce significativamente nelle aree peri-urbane, ma che le maggiori opportunità occupazionali si concentrano ancora nelle zone più centrali; tale elemento è alla base dell'enfasi posta sugli obiettivi di ampliamento dei servizi e di mobilità su scala comunale e sovra-comunale.

Nell'ambito della strategia delineata dal Quadro sono definiti come prioritari gli interventi che incrementano gli effetti e il valore aggiunto delle risorse aggiuntive. In particolare, si individuano quali fattori determinanti per la crescita e la trasformazione delle economie urbane: l'attrazione di investimenti per la ricerca e la produzione tecnologica, la diffusione di servizi avanzati, nonché la maggiore valorizzazione dei vantaggi competitivi già esistenti in molte città e territori (dai sistemi turistico-culturali, all'alta formazione, all'intrattenimento), e la connessione dei progetti urbani con infrastrutture e reti sovra-regionali e internazionali.

Sulla base anche dell'esperienza del precedente periodo di programmazione ed al fine di assicurare il concreto ed effettivo perseguimento degli obiettivi sopra indicati, l'attuale QSN identifica tre ambiti di indirizzo:

- la capacità di selezione e progettazione delle iniziative;
- l'apertura alla conoscenza e alle risorse esterne;
- l'integrazione tra le programmazioni di scala diversa mediante la governance multilivello e gli aspetti gestionali.

I sistemi di selezione saranno differenziati per singoli interventi e per progetti integrati, e comunque dovranno essere caratterizzati da semplicità, misurabilità, trasparenza e coerenza. Dovranno inoltre consentire l'adozione di indicatori che incentivino l'elaborazione di proposte progettuali centrate sulle specializzazioni delle città. Le proposte di intervento dei Comuni o di altri soggetti proponenti dovranno essere corredate da studi di fattibilità realizzati avendo come riferimento le linee guida elaborate e inviate al CIPE in seguito alla delibera 106/99. La solidità del soggetto proponente (in relazione all'efficienza amministrativa, gestionale e finanziaria, al livello di delega politico-amministrativa ricevuta dal livello amministrativo responsabile) sarà inoltre valutata come elemento rilevante ai fini dell'ammissibilità e approvazione dei progetti integrati.

Accanto alle partnership di progetto, andranno promosse iniziative in partenariato pubblico-privato per la mobilitazione di risorse finanziarie e gestionali di operatori privati, concentrando l'attenzione non solo su schemi di finanza di progetto per opere con sufficienti margini di redditività finanziaria, ma anche concessioni (di costruzione e gestione, di bene pubblico, di servizio pubblico locale), strumenti societari (società miste e STU), o schemi innovativi di urbanistica consensuale/perequativa, eventualmente rendendo disponibili risorse pubbliche non finanziarie di proprietà comunale o di altri enti. Le iniziative volte a promuovere il partenariato pubblico-privato dovranno essere valutate attraverso studi di fattibilità che ne articolino le ipotesi legali, socioeconomiche, tecnico-urbanistiche, finanziarie, gestionali e istituzionali. La programmazione operativa regionale potrà prevedere un ruolo di *advisoring* e affiancamento per le amministrazioni locali sin dalle fasi preliminari di definizione degli interventi, valorizzando, oltre a quelle delle componenti interne, le competenze di istituzioni esterne con expertise specifiche e riconosciute in tema di partenariato pubblico-privato (tra cui: organismi di interesse pubblico, autonomie funzionali o soggetti privati).

5 La dimensione urbana del POR Creo FESR Regione Toscana 2007-2013

Nell'articolazione strategica del POR Toscana ricorrono i requisiti previsti per l'attivazione di strumenti a sostegno di progetti di sviluppo e rinnovamento urbano.

L'obiettivo globale alla base della strategia del POR (*"promuovere il rafforzamento della competitività del territorio e del sistema produttivo regionale, per metterlo in grado di sostenere la competitività internazionale, di creare occupazione qualificata, e di garantire lo sviluppo sostenibile"*), infatti, articolato in sei assi prioritari di intervento e sette obiettivi specifici, trova ampio riscontro nell'ambito degli Orientamenti Strategici Comunitari con riferimento alla dimensione territoriale urbana degli interventi (*"contributo delle città alla crescita ed all'occupazione"*). Tale riscontro può essere rintracciato in modo orizzontale, nell'asse II – *Sostenibilità ambientale* (obiettivo specifico: *"promuovere la tutela, la salvaguardia e la valorizzazione delle risorse locali ai fini della sostenibilità ambientale"*),

nell'Asse IV – *Accessibilità ai servizi di trasporto e di telecomunicazione* (obiettivi specifici: *“sviluppare una mobilità sostenibile e l'integrazione tra i modi, al fine di ridurre la congestione sugli assi portanti e di migliorare l'accessibilità e la coesione territoriale”* e *“migliorare l'accessibilità ai servizi di telecomunicazioni di interesse economico generale per favorire lo sviluppo della società dell'informazione e della conoscenza”*) e in modo specifico **nell'Asse V – Valorizzazione delle risorse endogene per lo sviluppo territoriale sostenibile** (obiettivo specifico: ***“Valorizzare le risorse endogene e qualificare i sistemi urbani e metropolitani per favorire lo sviluppo sostenibile, l'attrattività e la competitività sui mercati internazionali”***).

Con specifico riferimento ai contenuti dell'Asse V del POR, si ha l'esplicita e significativa concentrazione dell'intervento in ambito urbano e metropolitano: le città della Toscana, in quanto luogo di concentrazione di funzioni pregiate di servizio, nodo di relazioni e laboratorio dell'economia della conoscenza, costituiscono gli ambiti privilegiati di intervento dell'Asse. Esse, infatti, rappresentano un crocevia di flussi di merci ed informazioni, un crocevia di relazioni fondamentali per l'innesto di processi di crescita economica sostenibile perché fondata sulla valorizzazione delle risorse endogene: ciò riguarda sia le città contenenti grandi attrattori culturali, sia le città dei distretti produttivi, sia le città in trasformazione del post-industriale. Le città, inoltre, rappresentano luoghi privilegiati per la nascita di innovazioni e costituiscono luoghi di concentrazione di patrimonio di beni. In questo contesto è nelle aree urbane che si concentrano e si sviluppano fenomeni di criticità sociale, legate alle mutazioni demografiche (tasso di invecchiamento), a condizioni di disagio in alcune aree periferiche urbane e alla realtà della immigrazione, tutte condizioni che richiedono interventi di *welfare* quali componenti di una politica di qualificazione del territorio urbano e di promozione delle condizioni di competitività. Il tutto in coerenza con le previsioni del PIT e il disegno della Toscana del sistema urbano policentrico regionale.

Nel dettaglio, quindi, le condizioni e le intenzionalità dell'asse V sono così identificate:

- **il carattere integrato degli interventi, quindi la necessità che siano inseriti in un quadro strategico di valorizzazione e promozione complessiva dei luoghi interessati;**
- **la verifica rigorosa e preventiva di impatti reali, e pertanto la selezione di interventi di livelli dimensionali significativi, superando in tal modo la frammentazione rilevata nell'attuale fase di programmazione comunitaria ed gli eventuali rischi di dispersione di risorse;**

- **la sostenibilità degli interventi orientati principalmente al recupero dell'ambiente fisico esistente e alla valorizzazione del patrimonio di beni della città;**
- **la promozione e valorizzazione della integrazione pubblico/privato, in termini sia di governance che di finanziamento e gestione degli interventi.**

Un ruolo decisivo, inoltre, potranno avere le interconnessioni con le linee di intervento realizzate sia nell'ambito dell'Asse IV, diretti al rafforzamento delle infrastrutture materiali.

Gli interventi dovranno avere carattere integrato e multisettoriale, e pertanto attraverso il finanziamento di progetti attuati mediante strategie locali partecipative, integrate e sostenibili.

Tali progetti dovranno avere una dimensione complessiva significativa, al fine di poter garantire un effettivo e significativo impatto degli interventi sul contesto di riferimento. La concentrazione, la rilevanza e la qualità dei progetti integrati urbani sono gli elementi essenziali per la riuscita delle azioni previste in ambito urbano: per questo si ritiene necessario puntare alla selezione degli interventi con maggiore positivo impatto sulla popolazione e sul territorio interessato.

Le scelte regionali per l'individuazione delle zone urbane

Lo spazio regionale toscano risulta caratterizzato dalla concentrazione delle attività produttive e residenziali su una porzione ridotta del territorio, da una forte connessione dei distretti industriali con il sistema urbano e da un accentuato policentrismo.

Da un'analisi della struttura insediativa toscana, emerge una tripartizione del territorio. In primis, il sistema metropolitano che si espande attorno al capoluogo fiorentino; poi l'area della fascia costiera, individuata come l'area metropolitana Livorno-Pisa-Lucca; infine la parte centro-meridionale della Toscana, con caratteri di urbanizzazione diffusa.

Tuttavia, nonostante la ripartizione del territorio in base ai dati insediativi, permane e prevale a livello toscano un modello in cui urbano e rurale si mescolano, con una prospettiva di riequilibrio e complementarietà delle due connotazioni. Non dobbiamo poi tralasciare la componente montana del territorio toscano che interessa ben il 52% della superficie regionale.

È in conseguenza di queste peculiarità e considerazioni che la Regione Toscana ha provveduto ad elaborare degli orientamenti regionali, aggiuntivi, nel senso di specificazione rispetto a quelli di derivazione europea, per l'individuazione del dettaglio dei territori sui cui verrà concentrata l'operatività dei programmi operativi regionali, quali il Programma POR CREO, Asse V denominato "Valorizzazione delle risorse endogene per lo sviluppo territoriale sostenibile" e ma anche il Piano di Sviluppo Rurale, Asse 3 "Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale" e Asse 4 "Metodo Leader".

La posizione della Regione è stata definita con la Delibera di Giunta n. 785/2007. secondo una logica di zonizzazione che individua ripartizione del territorio toscano nelle seguenti tipologie di aree:

- per l'ambito FEASR e Piano Sviluppo Rurale: oltre alle macro-tipologie di aree individuate a livello nazionale in recepimento della metodologia OCSE e quindi a) Poli urbani; b) Aree rurali ad agricoltura intensiva; c) Aree rurali intermedie; d) Aree rurali con problemi complessivi di sviluppo, è stata elaborata un'ulteriore specificazione sulla macro-tipologia c) Aree rurali intermedie, individuando due classi omogenee di comuni: C1, costituita dalle Aree rurali intermedie in transizione, e C2, Aree rurali in declino.

- **per l'ambito FESR e POR CReO, in riferimento agli interventi in ambito urbano, la proposta si è limitata alla definizione di un limite quantitativo (numero di abitanti) che è il più basso previsto da esperienze di programmi urbani complessi e comunque condivisa dalle Associazioni dei comuni (ANCI e UNCEM) tenuto conto delle risorse limitate a disposizione (134 Meuro) per poter dare luogo a progetti di una dimensione minima di realizzazione e conseguentemente di impatto, individuando quali eligibili città con popolazione superiore ai 20mila abitanti.**

Lo strumento di attuazione delle politiche urbane delineate nell'Asse V del POR CReO si basa sull'approccio integrato ed intersettoriale degli interventi ed è identificabile in **Piani Integrati di Sviluppo Urbano Sostenibile**, secondo una ottica di pianificazione complessa urbana come strumento di sviluppo locale e di rigenerazione urbana, che operano mediante interventi di recupero e riqualificazione urbana.

Un **Piano integrato di Sviluppo Urbano Sostenibile** costituisce un insieme coordinato, sistematico ed integrato di interventi, pubblici e privati, di carattere plurifunzionale e intersettoriale, per la realizzazione – in una ottica di sviluppo sostenibile - di obiettivi di sviluppo socio.-economico, attraverso il miglioramento della qualità urbana ed ambientale ed una più razionale utilizzazione dello spazio urbano: la finalità è quella di incrementare la attrattività e la competitività urbana,

La finalità dei Piani possono essere realizzate mediante interventi di recupero e riqualificazione dell'ambiente fisico esistente per destinarlo alla fruizione collettiva, alle funzioni terziarie avanzate mediante una strategia integrata di sostenibilità sociale, ambientale ed economica. Si intende in questo modo sostenere una valorizzazione e "ridinamizzazione" di contesti urbani a maggiore densità insediativa e produttiva al fine di migliorare la competitività delle realtà urbane coinvolte e renderle, anche attivando azioni incisive, mirate e concentrate di marketing

territoriale, più attraenti sia per le risorse umane qualificate interessate che per investimenti esogeni.

Il tema è quello della qualificazione dell'ambiente e del paesaggio urbano inserito nel quadro di una progettualità integrata finalizzata allo sviluppo socio-economico del territorio, in un'ottica non solo di sostenibilità ma anche di partecipazione degli attori del territorio e dei cittadini alla progettazione.

Sempre per rispetto del principio di concentrazione e di massima possibile efficacia degli interventi, i Piani dovranno riguardare un **ambito definito circoscritto di una città e** dovranno garantire la continuità spaziale degli interventi

E' ipotizzabile un Piano che interessa due comuni limitrofi eligibili, a condizione che sia garantita l'omogeneità degli interventi, la loro integrazione, una strategia comune, e la contiguità spaziale.

I Piani non possono essere una mera somma di interventi.

All'ambito urbano sono destinati 134 Meuro di cofinanziamento per un valore investimenti totale di 230 Meuro, distribuiti su 5 linee di intervento:

- interventi di recupero e riqualificazione dell'ambiente urbano e delle aree per insediamenti produttivi finalizzati a nuovi insediamenti per servizi pubblici, terziario avanzato, R&S,
- interventi per la realizzazione di spazi a fruizione collettiva (turismo, commercio, servizi)
- interventi per la valorizzazione di beni culturali
- asili nido
- infrastrutture per servizi alla personale (infrastrutture sociali)

A fronte di una disponibilità limitata di risorse dovranno essere previsti criteri di valutazione rigorosi, che premiano Piani che garantiscono:

- la qualità urbana e ambientale, (art.37 LR.1/2005)
- interventi finalizzati al recupero e riuso del patrimonio insediativo esistente
- la prevenzione e la soluzione di fenomeni di degrado urbano (art.37 L.R. 1/2005)
- l'impatto socio-economico,
- l'efficacia degli interventi,

privilegiando

- la funzionalizzazione degli spazi pubblici,
- la promozione di un mixité funzionale degli ambiti urbani,
- l'utilizzazione di specifiche tecniche costruttive sostenibili (bioarchitettura) finalizzate al risparmio energetico

- la qualificazione di aree periferiche,
- la creazione di nuove centralità urbane

La selezione degli interventi avverrà tramite una procedura valutativa su base negoziale previa pubblicazione di un Avviso per manifestazione di interessi, e comunque terrà conto, per quanto possibile, della domanda espressa dai PASL sottoscritti e dei relativi aggiornamenti ai sensi della delibera della Giunta regionale n. 814/2007.

La soglia dimensionale complessiva degli interventi che si intendono finanziarie nell'ambito dei Piani assume rilevanza per l'efficacia medesima dei cofinanziamenti: la soglia minima di ammissibilità complessiva di 20 Meuro (come somma della spesa ammissibile a finanziamento degli interventi compresi in un Piano).

ALLEGATO I: Sostegno finanziario e ingegneria finanziaria: l'iniziativa Jessica

Nel contesto della politica di coesione, l'accresciuta collaborazione tra la CE, la Banca Europea per gli Investimenti (BEI) ed altre Istituzioni finanziarie internazionali (IFI) si estende anche alle problematiche dello sviluppo urbano deve essere affrontato anche dal punto di vista finanziario ponendo l'attenzione sul tema della finanza innovativa e sui nuovi meccanismi di finanziamento degli interventi urbani nell'ambito dei programmi dei Fondi Strutturali 2007-2013.

Secondo l'art. 44 del Reg. Generale n. 1083/2006, le autorità di gestione dei programmi dei Fondi Strutturali possono finanziare forme di Partenariato Pubblico Privato (PPP) e assicurare una gestione più semplice e efficace ma anche per un uso più razionale ed oculato dei Fondi destinati allo sviluppo urbano.

Nell'ambito di un programma operativo, i Fondi strutturali possono finanziare spese connesse a un'operazione comprendente contributi per sostenere strumenti di ingegneria finanziaria per le imprese, soprattutto piccole e medie, quali fondi di capitale di rischio, fondi di garanzia e fondi per mutui.

Sempre secondo il dispositivo del Reg. Generale, queste operazioni possono essere organizzate tramite fondi di partecipazione, ossia fondi costituiti per investire in diversi fondi di capitale di rischio, fondi di garanzia, fondi per mutui e fondi per lo sviluppo urbano. I fondi per lo sviluppo urbano sostenibile investono in partenariati tra settore pubblico e privato e altri progetti inclusi in un piano integrato per lo sviluppo urbano sostenibile.

Per facilitare la realizzazione di questi dispositivi di ingegneria finanziaria la Commissione ha lanciato, in collaborazione con la BEI e la Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa le iniziative Jeremie¹⁶, Jessica¹⁷ e Jaspers¹⁸.

Lo strumento finanziario JESSICA - Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas -, nata da una sinergia tra la Commissione europea (CE) e la Banca europea per gli investimenti (BEI) e in collaborazione con la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa (CEB), e altre Istituzioni Finanziarie Internazionali (IFI), è specificamente destinata allo sviluppo di

¹⁶ Reg. (CE) n. 1083/2006, art. 45.1.c: Jeremie è finalizzato a facilitare l'accesso al finanziamento per le imprese in fase di start-up, per lo sviluppo di PMI e per le micro-imprese. Esistono, infatti, numerosi studi da quali emerge chiaramente una correlazione tra l'accesso al credito ed al capitale di rischio da parte delle PMI, da un lato e la crescita economica e la competitività dall'altro. Migliorare l'accesso al credito ed al capitale per le PMI rappresenta, pertanto, un elemento chiave dell'Agenda per la crescita e l'occupazione dell'Unione; in questo contesto le risorse del FESR destinate a tale obiettivo nel nuovo periodo di programmazione conterranno pienamente nella destinazione degli obiettivi di Lisbona.

¹⁷ Reg. (CE) n. 1083/2006, art. 78.6.a.

¹⁸ Reg. (CE) n. 1083/2006 art. 36 e art. 45.1.a: l'iniziativa Jaspers sostiene la preparazione di grandi progetti nelle regioni in Obiettivo Convergenza per il periodo 2007-2013.

meccanismi d'ingegneria finanziaria finalizzati al sostegno di interventi sostenibili, di crescita ed occupazione nelle aree urbane.

Grazie a questa iniziativa, le Autorità di gestione negli Stati membri saranno autorizzate ad utilizzare una quota dei propri Fondi Strutturali per investirli nei cosiddetti Fondi di Sviluppo Urbano (FSU) al fine di accelerare gli investimenti nelle aree urbane. JESSICA è stata lanciata con l'intenzione di attrarre, attraverso un effetto "leva", finanziamenti aggiuntivi del settore bancario e privato europeo e supportare la creazione di partenariati pubblico-privati (PPP) che costituiscono il valore aggiunto rispetto agli strumenti di supporto tradizionali.

La sostenibilità a lungo termine sarà potenziata dal carattere rotativo – e dunque rinnovabile – delle contribuzioni che il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), o eventualmente il Fondo sociale europeo (FSE), apporteranno ai fondi specializzati negli investimenti per lo sviluppo urbano.

I vantaggi di JESSICA possono essere la riduzione dell'onere amministrativo per le autorità di gestione, una veloce consegna dei fondi, la garanzia di un approccio professionale attraverso il coinvolgimento di esperti del settore. In ogni caso, la logica di Jessica consiste nello spostare l'indebitamento dagli Enti Locali al FSU, consentendo così di superare il vincolo imposto dal patto di stabilità.

Prevale la logica dell'approccio integrato quale *modus operandi*: per essere finanziati, i progetti di rinnovamento urbano devono far parte di una strategia regionale o locale, avere una costruzione tecnica buona, essere economicamente sostenibili e prevedere un piano finanziario chiaro. L'intervento sulle aree urbane deve essere integrato, quindi le misure finanziarie sostenute dalla BEI devono essere accompagnate da altri interventi, non necessariamente finanziari, come ad esempio rinnovamento urbano, trasporti, infrastrutture legate a servizi pubblici, progetti per l'efficienza energetica, sviluppo delle PMI.

JESSICA offrirà alle Autorità di gestione dei programmi operativi la possibilità di giovare di esperti esterni e di incrementare le capacità di accesso al credito per azioni di sviluppo urbano, inclusi gli interventi di edilizia abitativa ove ammessa. Qualora un'Autorità di gestione desideri adottare lo schema JESSICA, apporterà risorse finanziarie attraverso il programma operativo, mentre la BEI, le altre IFI, banche ed investitori privati apporteranno ulteriori capitali di credito o di rischio a seconda delle esigenze. Gli apporti dei Programmi Operativi saranno utilizzati per finanziare i prestiti che i FSU metteranno a disposizione dei beneficiari finali, coperti da forme di garanzia stabilite dai fondi stessi e dalle banche coinvolte. Nessuna forma di garanzia da parte dello Stato è prevista per questi prestiti, che quindi non graveranno sulla finanza pubblica e sull'indebitamento statale.

Esistono due possibili approcci per sostenere un progetto attraverso il contributo dei programmi operativi: con rapporto diretto con il FSU¹⁹ o con attivazione di JESSICA attraverso un Fondo di partecipazione²⁰.

Inoltre le regioni possono drenare risorse del proprio POR alla BEI per destinarle ad un FSU, ma è necessario che nei Programmi Operativi regionali sia indicata la volontà di utilizzare JESSICA quale strumento di ingegneria finanziaria o che, almeno, sia indicato come prioritario il tema dello sviluppo urbano e la ricerca di soluzioni finanziarie adeguate per sostenerlo²¹. **La**

¹⁹ Le autorità di gestione che intendano utilizzare lo schema JESSICA lanceranno una o più call per ricevere manifestazioni di interesse da parte di FSU, da sottoporre poi a valutazioni di carattere ordinario. Criteri rilevanti al riguardo comprenderanno gli investimenti ed i progetti da finanziare, i termini e le condizioni ai quali saranno finanziati, le quote ed i livelli di contribuzione dei soggetti cofinanziatori, il gado di utilizzo del contributo FESR, le disposizioni di liquidazione del fondo, ecc. A conclusione della valutazione, sarà sottoscritto un accordo di finanziamento tra l'autorità di gestione ed il FSU selezionato, specificando termini e condizioni per il finanziamento, nonché gli investimenti ammissibili, al fine di destinare le risorse del PO al fondo. I FSU selezioneranno e sosterranno PPP ed altri progetti urbani, fornendo loro prestiti, capitale di rischio o fidejussioni, ma non sovvenzioni a fondo perduto. Potrebbe darsi il caso che un determinato progetto sia finanziato in parte dai fondi di sviluppo urbano (a titolo di prestito rimborsabile) ed in parte da sovvenzioni pubbliche (incluse quelle provenienti dai PO). Al fondo possono poi partecipare anche banche od investitori privati. I progetti possono essere promossi dallo Stato, dagli Enti locali o da imprese del settore privato, oppure società miste, quale che ne sia la composizione interna. I FSU provvederanno a monitorare l'attuazione dei progetti da parte dei beneficiari finali e riferiranno periodicamente alle AG in merito alle proprie attività (selezione dei progetti, realizzazione da parte dei beneficiari finali).

²⁰ Le Autorità di Gestione possono ricorrere a strumenti di ingegneria finanziaria per sostenere progetti di sviluppo urbano attraverso l'intermediazione dei fondi di partecipazione. Questi ultimi rappresentano fondi che investono in più di un FSU, fornendo capitale di rischio, finanziamenti o fidejussioni. In tali casi le autorità di gestione avranno la possibilità di effettuare un'assegnazione di fondi alla BEI, affidandole poi i compiti del fondo di partecipazione. Un accordo di finanziamento sarà quindi sottoscritto tra lo Stato membro o l'autorità di gestione ed il fondo di partecipazione, precisando i termini, le condizioni, gli investimenti ammissibili, ecc. I fondi di partecipazione investono in più di un FSU, fornendo loro capitale di rischio, prestiti o fidejussioni. I FSU sono fondi che investono direttamente in PPP ed altri progetti in ambito urbano. I progetti ammessi al finanziamento del FSU riceveranno esclusivamente capitali di rischio o prestiti, ma non sovvenzioni. Si prevede che una pre-condizione sia costituita dal fatto che i progetti siano finanziati soltanto nell'ambito di un piano integrato di sviluppo urbano sostenibile. I FSU saranno co-gestiti da professionisti del settore privato e bancario, che dovrebbero garantire esperienza finanziaria, tecnica e manageriale alla gestione dei progetti cofinanziati dal FESR.

²¹ Tecnicamente le singole regioni possono destinare fondi del proprio POR allo sviluppo urbano sia affidandoli direttamente alla BEI, che ricorrendo a soggetti diversi tramite gara di appalto (articolo 44 del REG CE n. 1083/2006 del Consiglio). Nel caso di utilizzo della BEI, si costituisce un comitato congiunto Regione-BEI, in cui si discute dei settori e dei progetti prioritari; insieme all'ente locale interessato dall'intervento si identificano, infine, i progetti di dettaglio (edilizia sociale, infrastrutture sportive, linee di trasporto, ecc.) cui destinare le risorse. Qualora la BEI assuma i compiti di fondo di partecipazione, quest'ultima richiede una commissione di gestione pari allo 0,1% della giacenza di fondi affidati dalla Regione, ad esempio, a fronte di un plafond pari a 100.000.000 €, di cui il 50% pubblico, la commissione ammonta a 50.000 €. Tale commissione viene decurtata dagli interessi lordi maturati sulla giacenza.

Nel caso di valutazione positiva del progetto, la BEI si cura di trovare partner pubblici o privati per la copertura finanziaria globale dell'intervento. Le motivazioni che possono stimolare l'ingresso di altre IFI nel fondo (FSU) possono essere legate al basso profilo di rischio, alla garanzia degli iter autorizzativi necessari per l'avvio del progetto e la realizzazione (presenza degli enti pubblici tra i partner), alla presenza di garanzie accessorie, al rendimento atteso.

Una volta ricevuto l'incarico dall'Autorità di Gestione, la BEI crea un fondo finanziario con una équipe di gestione esterna, la struttura giuridica del fondo e contribuisce ad individuare il soggetto gestore del fondo che dovrà garantire adeguate capacità di realizzazione del progetto. Il livello progettuale richiesto può variare, ma in linea di massima le valutazioni della BEI riguardano studi di fattibilità corredati da una progettazione preliminare; i successivi passaggi fino alla progettazione esecutiva devono essere, di norma, compiuti dal soggetto gestore del fondo.

Regione Toscana sta sperimentando con la BEI e la Cassa DDPP su un Comune (Prato) l'applicabilità di un Fondo sulla Rigenerazione Urbana e la sua possibile replicabilità su altre realtà urbane regionali, mentre con altri Comuni la BEI medesima con Cassa DDPP esamineranno i contenuti progettuali per verificarne la "bancabilità" e l'applicabilità di interventi di ingegneria finanziaria (investimenti con ritorni a medio-lungo periodo) attraverso finanza privata e/o istituzionale.

Gli interventi medi di rinnovamento urbano si attestano, in genere, sui 50-100 milioni di euro con un apporto di risorse per il 50% pubblico e per il 50% privato. La BEI garantisce, in genere, una quota fino al 30%.

Il FSU è un fondo di rotazione che eroga finanziamenti a medio lungo termine (25/30 anni con 10/15 anni di preammortamento) a tasso zero; la quota di fondi apportata dalla Regione al FSU può trovare, a conclusione dell'azione di sviluppo urbano, una remunerazione in termini di acquisizione gratuita di quote del fondo, la cui entità è commisurata alla mancata percezione di interessi sui fondi apportati per la durata del prestito.

ALLEGATO II Documenti di riferimento

Comunicazione della Commissione agli Stati Membri del 28.4.00 recante gli orientamenti relativi all'iniziativa comunitaria concernente la rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi, per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile URBAN II, C(2000) 1100. Bruxelles, 28.4.00.

Comunicazione della Commissione "Fondi Strutturali e coordinamento con il Fondo di Coesione. Linee direttrici per i programmi del periodo 2000-2006" (Bruxelles, 1.7.1999) e COM(2003) 499 definitivo Comunicazione della Commissione. Orientamenti indicativi riveduti (Bruxelles, 25.8.2003).

Comunicazione della Commissione europea "La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo" COM(97) 197 def.

Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni Quadro d'azione per uno Sviluppo Urbano Sostenibile nell'Unione Europea COM(1998) 605 finale del 28.10.1998

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo "La politica di coesione e le città: il contributo delle città e degli agglomerati urbani alla Crescita e all'occupazione all'interno delle regioni" – COM(2006) 385 definitivo del 13.07.2006

Decisione del Consiglio del 6 ottobre 2006 sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione (2006/702/CE)

Decisione della Commissione del 01-VIII-2007 che adotta il programma operativo per l'intervento comunitario del Fondo europeo di sviluppo regionale ai fini dell'obiettivo "Competitività regionale e occupazione" nella regione Toscana in Italia CCI 2007IT162PO012. Decisione n. C(2007) 3785 del 1.08.2007.