



Servizio di Valutazione Indipendente del POR FESR Emilia-Romagna 2014-2020

Rapporto di valutazione tematica:

Asse VI - Città Attrattive e Partecipate

Versione intermedia 31 luglio 2022

Committente: Regione Emilia-Romagna

Indice

Executive Summary	3
1 Introduzione	4
2 Oggetto della valutazione e domande valutative	5
3 Approccio metodologico	6
4 Attrattività e partecipazione nelle città	8
5 La strategia regionale e il processo di programmazione	10
5.1 Il Documento Strategico Regionale.....	10
5.2 Gli obiettivi generali del POR	12
5.3 Le azioni del POR.....	12
5.4 Il processo di definizione delle Strategie Urbane: i principali step attraverso gli atti regionali 14	
6 Le Strategie Urbane: obiettivi, risultati attesi e conseguiti	25
6.1 Gli obiettivi attesi ed i tematismi delle SUS	25
6.2 La selezione dei soggetti gestori.....	30
6.3 Il modello di governance adottato dagli Organismi Intermedi	33
6.4 Gli interventi finanziati.....	34
6.5 Gli interventi sui beni culturali	38
6.6 Gli interventi di promozione.....	39
6.7 Gli interventi dei Laboratori Aperti.....	39
7 Il punto di vista del partenariato	41
8 Il punto di vista dei destinatari	42
9 Una valutazione d'insieme delle Strategie Urbane: elementi in comune ed elementi distintivi	43
9.1 Gli obiettivi perseguiti.....	43
9.2 Le attività realizzate e i risultati di breve e medio termine	44
10 La capacità delle Strategie di aumentare il grado di attrazione e partecipazione delle città 45	
11 Le risposte alle domande di valutazione	46

Executive Summary

(L'executive summary sarà redatto nel Rapporto finale di ottobre 2022)

1 Introduzione

Il presente rapporto si inserisce nel processo di valutazione del POR FESR 2014 – 2020 che la Regione Emilia – Romagna ha affidato all'ATI IRS – Nomisma.

In particolare, l'approfondimento tematico mira a valutare i risultati conseguiti dagli interventi attivati per perseguire gli obiettivi programmatici individuati nell'ambito dell'Asse VI del POR 2014-2020 *la cui strategia di intervento si basa sul rafforzamento dell'identità delle aree urbane in grado di innescare processi di partecipazione di cittadini ed imprese alle scelte strategiche della città e di creare nuove opportunità di occupazione e di inclusione qualificando il tessuto produttivo esistente.*

La tabella seguente riporta le Priorità d'investimento, i risultati attesi e le Azioni presenti nel POR FESR 2014-2020:

Priorità d'investimento	Risultati attesi	Azioni
2b - Sviluppare i prodotti e i servizi delle TIC, il commercio elettronico e la domanda di TIC	2.3 - Potenziamento della domanda di ICT di cittadini e imprese in termini di utilizzo dei servizi online, inclusione digitale e partecipazione in rete	Azione 2.3.1 Soluzioni tecnologiche per l'alfabetizzazione e l'inclusione digitale, per l'acquisizione di competenze avanzate da parte delle imprese e lo sviluppo delle nuove competenze ICT (eSkills), nonché per stimolare la diffusione e l'utilizzo del web, dei servizi pubblici digitali e degli strumenti di dialogo, la collaborazione e partecipazione civica in rete (open government) con particolare riferimento ai cittadini svantaggiati e alle aree interne e rurali
6c - Conservare, proteggere, promuovere e sviluppare il patrimonio naturale e culturale	6.7 - Miglioramento delle condizioni e degli standard di offerta e fruizione del patrimonio culturale nelle aree di attrazione	<p>Azione 6.7.1 Interventi per la tutela, la valorizzazione e la messa in rete del patrimonio culturale, materiale e immateriale, nelle aree di attrazione di rilevanza strategica tale da consolidare e promuovere processi di sviluppo</p> <p>Azione 6.7.2. Sostegno alla diffusione della conoscenza e alla fruizione del patrimonio culturale, materiale e immateriale, attraverso la creazione di servizi e/o sistemi innovativi e l'utilizzo di tecnologie avanzate</p>

2 Oggetto della valutazione e domande valutative

La **valutazione tematica** è finalizzata ad approfondire ed analizzare la strategia del POR rispetto a quattro dimensioni principali:

- la *dimensione programmatica*, per valutare come lo sviluppo urbano sostenibile sia stato interpretato a livello di Programma e a livello di singola Strategia Urbana, in maniera integrata con i temi della riqualificazione delle città;
- la *dimensione operativa*, così da evidenziare, anche attraverso l'analisi delle procedure adottate e degli attori coinvolti, lo stato di implementazione degli interventi;
- la *dimensione strategica*, approfondendo i risultati raggiunti attraverso la realizzazione degli interventi in termini di partecipazione della cittadinanza, inclusione attiva, offerta di nuove opportunità imprenditoriali ed occupazionali, e più in generale sul grado di attrattività e vivibilità delle aree urbane;
- la *dimensione della governance*, per rilevare quali condizioni abbiano favorito l'attuazione della strategia urbana dal punto di vista della capacità amministrativa, gestionale ed organizzativa delle Autorità Urbane, quali criticità si siano riscontrate e di conseguenza quali soluzioni siano state adottate per superarle.

La valutazione sarà effettuata in modo da prendere in esame il **disegno strategico dell'Asse VI e delle Strategie Urbane nella situazione precedente la riprogrammazione del 2020**, che ha ridotto gli importi stanziati per alcune linee di intervento; ciò al fine di fornire un quadro valutativo più centrato sui contenuti e sugli effetti della strategia, che non sulla mera attuazione finanziaria e fisica degli interventi all'interno del POR.

In ultimo, va evidenziato come la valutazione sarà finalizzata a **fornire suggerimenti** sull'attuazione di interventi similari di qualificazione delle aree urbane, anche tenendo presenti gli orientamenti e le decisioni che dovranno essere adottati dalla Regione per il prossimo periodo di programmazione.

In accordo con quanto riportato nel disegno di valutazione, l'attività sarà rivolta a fornire risposte alle seguenti domande di valutazione.

- **DOMANDA VALUTATIVA 1.** In che misura l'elemento innovazione attraverso lo sviluppo dei servizi ICT è stata in grado di incidere sulla fruizione dei beni culturali e sull'incremento di attrattività?
- **DOMANDA VALUTATIVA 2.** In che misura il ricorso a strumenti ICT ha consentito un aumento della partecipazione attiva dei cittadini relativamente ai temi rilevanti per le città?
- **DOMANDA VALUTATIVA 3.** In che misura i temi di applicazione scelti per i Laboratori aperti si sono rivelati di interesse prioritario per i partecipanti (imprese, cittadini, terzo settore) e *in che modo le attività si sono adattate alle mutate condizioni di contesto?*
- **DOMANDA VALUTATIVA 4.** *In che misura il ruolo di Autorità Urbane attribuito ai Comuni ha inciso sull'attuazione e quali effetti esso ha avuto in termini di capacità amministrativa, gestionale ed organizzativa di tali soggetti?*
- **DOMANDA VALUTATIVA 5.** In che misura e con quali effetti gli interventi finanziati dal programma hanno consentito un'effettiva integrazione delle strategie urbane, *anche in relazione agli altri strumenti insistenti sui medesimi contesti (PON Metro)?*
- **DOMANDA VALUTATIVA 6.** *Quali necessità di adattamento delle strategie urbane e dei relativi strumenti attuativi sono emersi nel corso delle operazioni in contesto pandemico?*
- **DOMANDA VALUTATIVA 7.** *Quali suggerimenti possono essere forniti in vista della Programmazione 2021 – 2027, per rendere efficienti ed efficaci gli interventi dell'Agenda Urbana?*

3 Approccio metodologico

Per rispondere ai quesiti individuati l'attività valutativa si focalizza su diversi ambiti d'indagine:

- il ruolo di indirizzo e coordinamento di Regione Emilia-Romagna nella definizione e nell'attuazione delle strategie urbane da parte delle AU, in fase programmatica ed *on going*;
- gli interventi attuati dalle AU per la tutela, la valorizzazione e la messa in rete del patrimonio culturale, materiale e immateriale;
- le azioni per la promozione dei luoghi culturali;
- i Laboratori Aperti, secondo l'ottica dell'empowerment digitale e partecipativo dei destinatari;
- i sistemi organizzativi e gestionali delle AU.

Dal punto di vista operativo, il percorso valutativo è il seguente:

- **Primo step di attività (entro il mese di luglio 2022) - Analisi della programmazione e delle caratteristiche delle Strategie Urbane.** L'analisi è finalizzata a ricostruire:
 - il quadro logico programmatico a livello di PO e di singola Strategia Urbana Sostenibile;
 - il complesso del processo attuativo, dal punto di vista delle procedure adottate e degli attori coinvolti;
 - le caratteristiche dei progetti finanziati.

Si è proceduto, quindi, alla:

- raccolta e analisi di tutta la documentazione attinente al processo di programmazione; l'analisi desk, ai fini valutativi, è stata integrata con la realizzazione di interviste dirette a referenti della Regione Emilia – Romagna (referente di Asse e struttura dell'Autorità di Gestione);
 - raccolta e analisi della documentazione inerente le SUS e le attività realizzate nell'ambito dell'Asse 6.
- **Secondo step d'attività (entro il mese di ottobre 2022) – Analisi di campo sull'attuazione delle SUS.** Queste analisi, realizzate attraverso interviste dirette con i referenti delle 10 AU e i soggetti gestori, sono finalizzate a verificare:
 - il ruolo di AU attribuito alle Città e quali effetti l'attuazione ha avuto sulla loro capacità gestionale, amministrativa ed organizzativa;
 - la coerenza tra le iniziative attivate all'interno delle SUS rispetto agli altri strumenti insistenti sulle medesime aree territoriali;
 - le caratteristiche e il grado di attuazione degli interventi finanziati, con particolare riferimento alla valorizzazione dei beni culturali e alla realizzazione dei Laboratori aperti;
 - le caratteristiche dell'utenza di riferimento dei servizi erogati e dei soggetti del territorio coinvolti nell'implementazione delle attività.

L'attività è anche finalizzata all'individuazione di approfondimenti su modelli organizzativi e procedure che hanno evidenziato risultati particolarmente positivi oppure specifici ambiti di criticità, in ottica di diffusione di *Best Practices* e di interventi mirati per il miglioramento della *performance*.

- **Terzo step d'attività (entro il mese di ottobre 2022) – Indagini (campionarie) sui soggetti coinvolti e i destinatari (cittadini e imprese)** per valutare:
 - quanto i Laboratori Aperti siano stati in grado di incidere sulle capacità di interazione, attraverso strumenti ICT o pratiche partecipative connesse con la digitalizzazione, sulle dinamiche di inclusione e di condivisione e sulla effettiva partecipazione ai processi di co-progettazione e co-decisione urbana;

- se e quanto le attività di riqualificazione e, successivamente, di promozione siano state in grado di raggiungere e coinvolgere i destinatari attesi e di modificarne la percezione relativamente alla valenza identitaria/culturale dei beni riqualificati, anche in ottica di attrattività e/o di funzionalità alle attività di attrazione;
- quali risultati le attività erogate stanno producendo sul sistema economico e sociale urbano;
- quale percezione hanno i soggetti attivi sul territorio e coinvolti nell'attuazione degli interventi rispetto al processo di rivitalizzazione urbano innescato dal POR.

Le indagini saranno svolte su un campione di soggetti destinatari e stakeholder, individuati in base alla ricostruzione delle attività, mediante interviste semi strutturate che dovranno consentire di raccogliere ed approfondire gli elementi di efficacia percepita e reale degli interventi. I risultati delle indagini e delle interviste verranno elaborati in modo da poter confrontare i risultati tra i diversi gruppi di stakeholder coinvolti e rispetto a benchmark appropriati, sia sul fronte degli attuatori che dei destinatari.

4 Attrattività e partecipazione nelle città

L'Agenda Urbana regionale, nell'ambito della programmazione e attuazione dell'Asse dedicato alle "Città attrattive e partecipate" del POR FESR, è *"attuata attraverso la costituzione di un Laboratorio Urbano inteso come luogo di elaborazione dell'agenda urbana dei Programmi FESR e FSE, che supporti la definizione delle nuove strategie per il rilancio e la riqualificazione delle città, facendo perno sugli ambiti individuati come rilevanti per la città ed i cittadini con particolare riferimento all'innovazione nell'economia sociale e nei servizi alla persona, (ad esempio welfare e sanità in rete), alle aree del benessere, della fruizione della cultura, del learning e dell'education, dello spettacolo e dei servizi turistici, della mobilità e dell'ambiente, dell'informazione, sicurezza e prevenzione del e sul territorio urbano, della conoscenza ed utilizzo della web economy, del design per la riqualificazione dei servizi urbani e degli spazi pubblici."*

Nonostante il concetto di attrattività richiamato fin dalla denominazione dell'Asse non venga, di fatto definito, se non in associazione con altri termini che indicano gli ambiti d'azione dei Laboratori Urbani, è evidente che Regione Emilia Romagna non intenda perseguire, introducendo l'OT 6 nell'Agenda Urbana, una strategia di mera "attrazione turistica" oppure unicamente legata all'attrazione degli investimenti (sul quale peraltro l'Asse 3 del POR si focalizza).

Cosa si deve intendere, dunque, per "città attrattive e partecipate", dimensione rispetto alla quale il presente rapporto si prefigge di valutare la coerenza e l'efficacia degli interventi regionali?

Come la maggioranza dei concetti e dei termini utilizzati dai policymaker per definire gli ambiti di intervento degli strumenti attuativi, e a maggior ragione quanto più essi sono complessi e semanticamente sfaccettati, l'"attrattività" viene interpretata in modi diversi in base ai contesti di policy nei quali viene utilizzata.

Se pure si volesse restringere il campo al solo contesto urbano, un concetto unitario -e quindi una misura- di attrattività non è ricavabile né dalla documentazione comunitaria, né da quella di indirizzo strategico delle politiche di coesione nazionali (a partire dall'Accordo di Partenariato), né nella letteratura accademica, dove prevalgono (quando presenti) *proxy* del concetto di taglio economicistico evidentemente distanti (in quanto limitative) da quanto l'Agenda Urbana regionale intende promuovere.

Anche nella documentazione afferente ai contesti strategici menzionati (senza peraltro alcuna pretesa di esaustività) si riscontrano dei temi ricorrenti (partecipazione, partenariato, mobilitazione, connettività...), cui il termine viene spesso associato (esplicitamente o implicitamente) negli indirizzi di policy urbana o negli studi sul termine:

- la Commissione¹ specifica, tra l'altro, che **"Istituendo partenariati che coinvolgono enti cittadini, Stati membri, istituzioni dell'UE e altri portatori d'interessi, comprese ONG e imprese, l'agenda urbana sosterrà lo sviluppo economico e sociale dell'Europa"**;
- l'Accordo di Partenariato mette in risalto come **"[...] per i contesti urbani, si pone l'attenzione su problemi legati alla progettazione degli interventi da parte della autorità urbane: da un lato bisognerebbe agevolare la connessione dei due driver - smart city e inclusione sociale - nelle fasi di co-progettazione (da rendere quale modello tendenziale e non solo esperienza innovativa del programma Città metropolitane), dall'altro orientare l'integrazione dei temi ambientali (migliore mobilità sostenibile, promozione degli eco-quartieri, infrastrutture verdi urbani). [...] Per le città (Agenda urbana), la strategia generale ha un'impostazione di competitività, sostenibilità e di inclusione sociale. Essa prevede azioni integrate in tre ambiti operativi elettivi dedicati alla promozione di servizi per i cittadini e per gli utilizzatori delle città [...], di inclusione sociale per gruppi e sub-territori comunali a particolare fragilità socio economica [...]"**.
- tra gli studi relativi all'attrattività dei territori si sottolinea che: **"[...] The usefulness of the concept**

¹ Sintesi tratta da Panorama Magazine n. 58, https://ec.europa.eu/regional_policy/it/information/publications

*of territorial attractiveness and its value as a component of regional policy depend on how it is defined, on the particular object of analysis (for example, the type of city/region) and on the type of citizen targeted (for example, highly educated workers, low-class labour forces, different forms of tourism), and also on whether it addresses governance processes as key strategic aspects of the development process. Two elements are important in terms of this policy dimension: **first, the role of public authorities and the associated capacity to strategically instigate and direct mobilization processes; second, the differential capacities of stakeholders to mobilize Assets in a multilevel governance framework [...]**².*

*"[...] Come indicato all' inizio è importante definire il concetto della attrattività e ci sono diversi modi di farlo. Una possibilità è di descrivere gli elementi essenziali. Abbiamo individuati come elementi importanti: diversità, vitalità, libertà, trasparenza, unicità, connettività, sicurezza. [...]"*³

Appurata la complessità dell'oggetto dell'analisi dal punto di vista concettuale generale (la cui ricostruzione puntuale esula le finalità di questo documento), guardando all'attuazione dell'Agenda Urbana dell'Emilia Romagna emerge, in ogni caso, un dato che consente di orientare la messa a sistema gli elementi informativi raccolti nel corso delle indagini propedeutiche alla valutazione sull'attuazione dell'Asse: **tutti gli elementi citati sono presenti, secondo mix e declinazioni differenti, nelle Strategie Urbane** delle 10 Autorità Urbane. Ciascuna di esse, a partire dalla definizione degli obiettivi specifici delle proprie azioni, ha declinato l'attrattività cittadina in relazione ai propri specifici orientamenti strategici (più ampi, definiti nei documenti di programmazione urbana).

In questo senso, l'impostazione regionale ha consentito di **sperimentare** (con quanto successo, le domande valutative intendono approfondire) **un equilibrio tra centralizzazione dell'approccio strategico** (e, come si vedrà: operativo, attraverso la definizione di risultati minimi che tutte le AU devono garantire) **e una declinazione locale del binomio di attrattività - partecipazione** che, se risulta di difficile definizione in termini astratti e generali, è tuttavia ben chiara ai decisori locali. La sfida dell'attuazione (e dunque della valutazione) si sposta, quindi, sul piano delle soluzioni trovate, attraverso l'interazione con la Regione, dalle AU e sulla loro coerenza ed efficacia, sulle scelte di *governance*, sulla capacità amministrativa necessaria alla realizzazione, ma anche e necessariamente, sulle risposte dei soggetti coinvolti dalle azioni alle sollecitazioni lanciate dai Comuni.

² Servillo L., Atkinson R., Russo P.,(2011), *Territorial attractiveness in EU urban and spatial policy: a critical review and future research agenda*, European Urban and Regional Studies. <http://eur.sagepub.com/content/early/2011/12/19/0969776411430289>

³ IRE (2010), *Dimensione 'attrattività' e la sua rilevanza per lo sviluppo*. Resoconto 'città - attrattiva'

5 La strategia regionale e il processo di programmazione

Le modalità attuative adottate dalla Regione per implementare le Strategie Urbane previste dall'Asse VI sono ricostruite seguendone l'iter amministrativo-procedurale, scandito da alcuni principali atti con i quali si definiscono la *governance* (mediante la stipula di Protocolli tra AdG e AU e la definizione dei relativi impegni; l'istituzione del "Laboratorio Urbano" e dei relativi organi), gli standard operativi che accomunano le azioni intraprese dalle diverse Autorità Urbane (tra cui le modalità di definizione delle Strategie Urbane, la programmazione delle tempistiche di realizzazione delle azioni, la gestione delle variazioni progettuali), il riparto e le modalità di utilizzo delle risorse finanziarie e, in sintesi, tutti gli aspetti connessi con l'esecuzione delle operazioni previste dal POR.

Per inquadrare correttamente il processo e valutarne la coerenza va inoltre tenuto conto, a monte, del contesto strategico che ha portato tanto alla scelta di attuare l'Agenda Urbana mediante un Asse dedicato, quanto alla individuazione delle città poi designate come Autorità Urbane.

5.1 Il Documento Strategico Regionale

Coerentemente con la strategia definita nell'accordo di Partenariato del periodo di programmazione 2014-2020, i Programmi Operativi hanno definito le strategie di sviluppo locale considerando alcuni principali "driver" di sviluppo, tra i quali la dimensione urbana.

In Emilia Romagna tale quadro strategico viene principalmente definito nel Documento Strategico Regionale⁴ (DSR), esplicitamente richiamato nel POR e particolarmente interessante in quanto descrive:

- le modalità di individuazione delle città target verso le quali indirizzare gli interventi dell'Agenda Urbana e la selezione delle Autorità Urbane che li presiederanno (in seguito formalizzata con la DGR 1223/2015⁵, sulla quale si veda *infra*). La scelta delle città è avvenuta attraverso la selezione di un set di dieci criteri e dei connessi indicatori, riconducibili a sei ambiti tematici: demografia, istruzione, ricerca, sanità, mobilità, ambiente e competitività, e dell'osservazione delle aree urbane che soddisfacevano tali criteri;
- la scelta delle modalità organizzative tra quelle previste dall'Accordo di Partenariato 2014 – 2020⁶, concretizzatasi nell'individuazione di un Asse dedicato (con una dotazione finanziaria coerente col vincolo minimo del 5% del Fondo) e non attraverso gli altri strumenti consentiti dai Regolamenti comunitari: (il DSR esclude il ricorso agli Investimenti Territoriali Integrati (ITI); la motivazione della scelta rimanda esplicitamente alla necessità di "*concepire un sistema di governance multilivello adeguato per la co-progettazione degli interventi a valere sulle città*"⁷). Si può annotare al riguardo che l'ITI, di cui al momento della redazione del DSR non erano peraltro state pubblicate linee guida attuative, appariva in ogni caso sproporzionato in termini di complessità gestionale anche in base al mero dettato regolamentare.

4 Documento strategico regionale dell'Emilia-Romagna per la programmazione dei fondi strutturali e di investimento europei (SIE) 2014-2020. Strategia, approccio territoriale, priorità e strumenti di attuazione, proposto all'Assemblea con D.G.R. n. 571/2014 e approvato con Deliberazione Assembleare (D.A.L) n. 167 del 15 luglio 2014.

⁵ POR FESR 2014-2020: Nomina Organismi Intermedi delle Autorità Urbane dell'Asse 6. Approvazione dello schema di convenzione per l'assegnazione delle risorse di assistenza tecnica.

⁶ Accordo di Partenariato Italia 2014 – 2020, sezione 3 (Approccio integrato allo sviluppo territoriale da realizzare mediante i fondi SIE) e in particolare il par. 3.1.3. dedicato allo Sviluppo urbano sostenibile.

⁷ Documento strategico regionale dell'Emilia-Romagna [...], pag. 58.

- i tre principali “driver di sviluppo” individuati nell’AdP come “ambiti tematici di intervento prioritari in parte fra loro integrabili – che sono rilevanti anche per le funzioni assicurate dalle città al territorio più vasto che gravita su di esse”. Essi sono:

1. Ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani (infrastrutture di rete e servizi pubblici; mobilità sostenibile; risparmio energetico e fonti rinnovabili);
2. Inclusione sociale (sostegno alle politiche sociali attraverso il rafforzamento di quelle esistenti; contrasto alla povertà e al disagio; in entrambi i casi il target può essere territoriale a scala sub-comunale o per categorie di soggetti);
3. Rafforzare i segmenti locali pregiati di filiere produttive globali (servizi avanzati per imprese industriali e agricole; imprese sociali, creative e di servizio per i cittadini; focus su ricerca e innovazione).

Ad essi la strategia regionale aggiunge, sempre secondo il dettato dell’AdP, *“un quarto driver che potrà essere definito da ciascuna Regione con riferimento alle peculiarità del proprio territorio e della programmazione in essere”*, che nel caso specifico viene individuato a partire dagli obiettivi di ambito urbano del Piano Territoriale Regionale, tra cui in particolare rientra quello di ***“mettere al centro della rigenerazione urbana la costruzione della “città pubblica” in cui le funzioni terziarie, di servizio, per la cultura e il tempo libero, le infrastrutture e gli spazi pubblici trovino integrazione con la residenza e conferiscano una identità urbana anche ai quartieri periferici.***

Nel corso della definizione dell’approccio strategico poi formalizzato nel DSR e di preparazione del Programma, Regione Emilia Romagna ha condiviso l’impostazione della strategia di Sviluppo Urbano Sostenibile con un gruppo di lavoro informale costituito dai comuni che sarebbero successivamente stati nominati AU. L’esigenza era quella di far comprendere fin dalla fase programmatoria l’orientamento complessivo (e in particolare la focalizzazione sul citato **tema dell’attrattività**, intesa sia come elemento rivolto a pubblici esterni alla città, legato alla riqualificazione del patrimonio culturale materiale, che come elemento connesso con la partecipazione civica, e quindi da intendersi come attrattività “interna”, rivolta ai pubblici cittadini).

In questa fase è stata inoltre definita la dotazione finanziaria dell’Asse, anche in funzione di considerazioni politiche (attinenti alla garanzia della continuità necessaria alla realizzazione degli investimenti) e tecniche (connesse con la capacità amministrativa necessaria alla gestione delle risorse). L’esito di tale processo ha portato a definire una dotazione tale per cui:

- risultasse irrealistico, oltre che strategicamente non ottimale in quanto troppo ambizioso, far rientrare nell’ambito della Strategia Urbana tutti i driver strategici indicati dall’Accordo di Partenariato: in particolare, il “driver sociale” (inclusione sociale e contrasto alla povertà) risultava “coperto” da altri strumenti programmatori dedicati, né gli indicatori connessi con questi ambiti di *policy* giustificavano specifici, addizionali interventi nei territori delle AU, mentre il “driver filiere produttive” sarebbe rientrato nelle misure per la competitività, tra cui in particolare l’Asse III del POR;
- si potesse definire un’Agenda Urbana concentrata (in termini di azioni e di risorse), focalizzata sui driver tra loro più coerenti, quello attinente ai “servizi urbani”, con particolare riguardo per l’infrastrutturazione digitale, ma soprattutto sul quarto sopra delineato, connesso con la rigenerazione urbana e sulla costruzione della “città pubblica”.

Sarà proprio questo ultimo filone strategico a divenire l’elemento più caratteristico della Strategia Urbana effettivamente definita dalla Regione Emilia Romagna, che troverà sostanzialmente diretta corrispondenza nelle azioni che confluiscono in un Asse VI del POR dal carattere relativamente “sperimentale”. Sempre in coerenza con il PSR, tale Asse sarà inoltre caratterizzato da un forte accento su:

- la dimensione di **rete tra città di diverse dimensioni**, nell’ambito dei collegamenti materiali e le relazioni immateriali;

- l'enfasi sulla dimensione dell'**attrattività per "pubblici" differenti**, in base ai fabbisogni di ciascuno di essi (cittadini, imprese, del sistema della ricerca, dell'istruzione e di valorizzazione del patrimonio artistico e culturale di pregio);
- lo sviluppo di un'attenzione particolare per il **ruolo abilitante delle nuove tecnologie dell'informazione**, anche nell'ottica di promuovere l'inclusività, la qualità della vita e la prevenzione delle nuove forme di povertà.

5.2 Gli obiettivi generali del POR

Nel POR, mettendo a sistema quanto definito nei menzionati documenti strategici e quanto emerso nel corso delle consultazioni con le AU, si arriva dunque alla definizione di un Asse "urbano" fondato su:

- **interventi per il rafforzamento dell'identità delle aree urbane** in grado di innescare processi di partecipazione di cittadini ed imprese alle scelte strategiche della città e di creare nuove opportunità di occupazione e di inclusione, qualificando il tessuto produttivo esistente;
- un **sistema di governance partecipata, da attuarsi attraverso la costituzione di un Laboratorio Urbano** inteso come luogo di elaborazione dell'agenda urbana dei Programmi FESR e FSE, che supporti la definizione delle nuove strategie per il rilancio e la riqualificazione delle città, facendo perno sugli ambiti individuati come rilevanti per la città ed i cittadini *"con particolare riferimento all'innovazione nell'economia sociale e nei servizi alla persona, alle aree del benessere, della fruizione della cultura, del learning e dell'educazione, dello spettacolo e dei servizi turistici, della mobilità e dell'ambiente, dell'informazione, sicurezza e prevenzione del e sul territorio urbano, della conoscenza ed utilizzo della web economy, del design per la riqualificazione dei servizi urbani e degli spazi pubblici"*. La dimensione "di rete" del Laboratorio viene sottolineata (e verrà, come si vedrà, realizzata) attraverso la previsione di una "Rete regionale dei Laboratori Aperti".

Il POR specifica inoltre che gli ambiti di intervento (le azioni) seguiranno una logica di forte concentrazione tematica e di integrazione, individuando da un lato dei "**contenitori fisici**" che, per il significato culturale⁸, storico e/o tradizionale, possano rappresentare un elemento di aggregazione su cui intervenire con l'azione di riqualificazione strutturale; dall'altro allestendo all'interno dei contenitori prescelti (o in collegamento funzionale con essi), dei **Laboratori Aperti**, ovvero centri attrezzati per la sperimentazione di soluzioni ICT che consentano di operare su tematiche di forte rilievo per la città mediante la partecipazione civica.

Il POR richiama infine il ruolo delle Autorità Urbane (AU), che sarà svolto dalle Amministrazioni Comunali che saranno chiamate ad elaborare una strategia di intervento (sulla base di linee guida comuni e oggetto di approvazione da parte dell'AdG), rispetto alla quale le AU dovranno selezionare le operazioni da realizzare, implementando in tutto o in parte la strategia proposta.

5.3 Le azioni del POR

L'Asse VI del POR FESR 2014 – 2020, dedicato alle "Città attrattive e partecipate", attua l'Agenda Urbana (art.7 del Regolamento FESR) attraverso tre azioni, con le quali si attivano le priorità di investimento 2b (*Sviluppare i prodotti e i servizi delle TIC, il commercio elettronico e la domanda di TIC*) e 6c (*Conservare, proteggere, promuovere e sviluppare il patrimonio naturale e culturale*).

⁸ La tematica culturale, relativamente atipica nell'ambito dell'Agenda Urbana, viene concordata in sede di definizione del POR con la Commissione per definire, in base a una connotazione locale coerente con le politiche di ricerca e innovazione che caratterizzano il Programma. Essa deriva dal fatto che i luoghi, entro i quali i *city users* sarebbero stati avvicinati attraverso il digitale alle attività partecipative, dovevano essere accoglienti ed attrattivi, oltre che rappresentativi.

Le tre azioni previste dal POR sono:

- Azione 2.3.1 - Soluzioni tecnologiche per l'alfabetizzazione e l'inclusione digitale, per l'acquisizione di competenze avanzate da parte delle imprese e lo sviluppo delle nuove competenze ICT (eSkills), nonché per stimolare la diffusione e l'utilizzo del web, dei servizi pubblici digitali e degli strumenti di dialogo, la collaborazione e partecipazione civica in rete (open government) con particolare riferimento ai cittadini svantaggiati e alle aree interne e rurali.
- Azione 6.7.1 - Interventi per la tutela, la valorizzazione e la messa in rete del patrimonio culturale, materiale e immateriale, nelle aree di attrazione di rilevanza strategica tale da consolidare e promuovere processi di sviluppo.
- Azione 6.7.2. - Sostegno alla diffusione della conoscenza e alla fruizione del patrimonio culturale, materiale e immateriale, attraverso la creazione di servizi e/o sistemi innovativi e l'utilizzo di tecnologie avanzate.

L'attuazione dell'Asse prevede la partecipazione attiva di 10 Autorità Urbane (AU), corrispondenti ai nove capoluoghi di provincia e al Comune di Cesena, selezionati in quanto accomunati da specifiche criticità cui l'Asse intende far fronte: si tratta di centri urbani con una popolazione superiore ai 90 mila abitanti (che in totale rappresentano il 38% della popolazione regionale) caratterizzati da *“peculiarità di natura urbana che richiedono prioritariamente un innalzamento dei livelli di attrattività per i cittadini e per le imprese, necessario a generare nuove opportunità di sviluppo e di occupazione. Allo stesso tempo le città capoluogo sono i poli che si contraddistinguono per una maggiore dinamicità e vitalità a livello regionale e che si caratterizzano per offrire funzioni strategiche avanzate e di alta specializzazione (in queste aree si concentrano infatti le maggiori potenzialità delle filiere emergenti ed innovative ricomprese all'interno della S3) e pertanto quelle in cui maggiore può essere il valore di catalizzatore delle risorse investite⁹”*.

Per la realizzazione delle tre azioni, le risorse stanziare dal POR Regione Emilia Romagna all'inizio del periodo di programmazione ammontavano a 30 milioni di euro del POR, ai quali si aggiungono risorse per 7,5 milioni di euro di cofinanziamento delle città.

Nel 2020, a seguito della riprogrammazione del POR FESR 2014-2020 in risposta all'emergenza Covid-19, la dotazione dell'Asse è stata modificata, passando a 9,6 milioni di euro con la riduzione degli importi stanziati per alcune linee di intervento. Tale riprogrammazione non impatta tuttavia sulla realizzazione delle iniziative originariamente programmate sull'Asse: tutti i progetti sostituiti da spese emergenziali proseguono con risorse nazionali del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione.

I Laboratori Aperti

L'attuazione dell'Asse ha previsto un intenso percorso di co-progettazione tra Autorità Urbane e Autorità di Gestione, che ha condotto progressivamente alla definizione di dettaglio dei principali 2 ambiti di intervento integrati previsti dal POR: la creazione di “Laboratori Aperti”, finalizzati alla promozione della partecipazione digitale dei cittadini, e gli interventi di qualificazione, fruibilità e promozione dei beni culturali individuati nei territori delle Autorità Urbane.

Rispetto al primo elemento, nel corso del percorso di co-progettazione (per l'illustrazione dettagliata del quale si rimanda ai parr. successivi) si individuano gli elementi caratteristici dei Laboratori Aperti. Essi, come definiti negli atti regionali, sono in prima approssimazione *“centri attrezzati per la sperimentazione di soluzioni tecnologie del digitale che consentano di operare su tematiche di forte rilievo per la città¹⁰”*. Ma al di là dell'aspetto materiale, i documenti di indirizzo successivi sottolineano come i Laboratori si caratterizzino soprattutto per l'aspetto processuale e partecipativo: essi sono

⁹ POR FESR Emilia Romagna 2014-2020, p. 177.

¹⁰ Linee Guida per la definizione della strategia di sviluppo urbano sostenibile delle città, approvate con DRG 807/2015.

intesi come luoghi che danno attuazione alla filosofia delle Smart Community, in linea con il concetto di città diffusa e di comunità intelligente in cui, grazie al supporto di tecnologie pervasive, è possibile implementare processi e servizi inclusivi, partecipativi, democratici e personalizzabili, in risposta alle sfide sociali in diversi ambiti (individuati nell'ambito delle Strategie Urbane da ciascuna Autorità Urbana). I laboratori hanno inoltre il ruolo di *“promuovere l'innovazione dal basso nel contesto urbano, parallelamente all'azione amministrativa, non in alternativa o in sostituzione ad essa”* e devono *“coprire gli spazi di innovazione che si sono creati con l'era digitale e che con i tradizionali strumenti amministrativi sono perseguibili con difficoltà, lentezza, costi elevati e, spesso, scarsa efficacia”*.

Box 1: I Laboratori Aperti (sintesi dal “Concept Paper sul Laboratorio Aperto”, Regione Emilia Romagna¹¹)

- Luoghi in cui sviluppare parte della strategia di sviluppo urbano basata sull'innovazione dal basso e su forme di progettazione aperte e partecipative.
- Progetti che danno attuazione alla filosofia delle Smart Community in linea con il concetto di città diffusa e di comunità intelligente e digitale.
- Luoghi in cui si elaborano idee e soluzioni condivise che possono riguardare gruppi sociali specifici o reti complesse, nell'ambito di specifiche tematiche riguardanti la vita della città, attuando di fatto il concetto di *Citizens Driven Innovation* con la partecipazione e il coinvolgimento attivo di cittadini.
- Luoghi in cui sviluppare nuovi approcci alla soluzione dei diversi problemi di riqualificazione e modernizzazione dei tanti aspetti sociali ed economici legati alla vita delle città.
- Agenti locali del cambiamento con lo scopo di creare una cultura di innovazione dei servizi diffusa nella città e di far emergere la domanda, le opportunità.

Riqualificazione e promozione dei beni culturali

Il secondo pilastro della Strategia Urbana (di cui alle azioni 6.7.1 e 6.7.2) si focalizza sull'infrastruttura fisica della Strategia (i beni culturali “contenitore”) e sulle attività di comunicazione e di promozione dei Laboratori: un'attività che ha per oggetto l'esito dei lavori di riqualificazione effettuati, sia nell'ottica di valorizzare e rendere fruibili beni e/o complessi considerati identitari che, simultaneamente, in quella di promuovere ed ospitare la partecipazione civica indotta dall'azione di stimolo attuata dai Laboratori.

Se dal punto di vista attuativo l'azione di riqualificazione va vista in continuità con le azioni finanziate sull'Asse V (che ai beni naturali e culturali regionali è interamente dedicato), la specificità dell'Asse VI consiste nel ruolo delle Autorità Urbane e nei connessi aspetti procedurali di loro competenza, che includono sia la selezione ed attuazione delle operazioni che un ruolo attivo nella definizione e nella *governance* degli interventi.

5.4 Il processo di definizione delle Strategie Urbane: i principali step attraverso gli atti regionali

Costituzione del Laboratorio Urbano, definizione delle competenze delle AU e delle tempistiche

¹¹ Approvato con DGR 1925/2016.

Il vero e proprio avvio dell'attuazione della Strategia Urbana consiste nella definizione da parte della Regione del quadro amministrativo – procedurale entro il quale le Autorità Urbane si troveranno ad operare. Il primo passaggio si può individuare nel 2015, attraverso l'approvazione della DGR 614/2015¹² con la quale Regione Emilia Romagna approva la costituzione del Laboratorio Urbano previsto dal POR e, in particolare, i due principali documenti necessari alla definizione del quadro attuativo: l'Allegato A -in cui sono specificati i compiti e la struttura del Laboratorio Urbano-, e l'Allegato B -ovvero lo schema di Protocollo tra Regione e Comuni, nel quale si disegna l'iter amministrativo del processo ed in particolare:

- si stabilisce che l'Autorità di Gestione del POR FESR 2014/2020 provvederà con proprio atto formale alla presa d'atto dei nominativi dei componenti e dei relativi supplenti designati dagli organismi che compongono il Laboratorio urbano;
- si approva il Protocollo d'Intesa (allegato all'atto);
- si stabilisce che con atto successivo vengano riconosciute alle Autorità Urbane risorse a valere sull'Asse 7 (Assistenza Tecnica) del POR, per lo svolgimento delle attività connesse al ruolo di Organismi Intermedi.

Nell'introdurre le linee comuni che definiscono struttura, compiti e composizione del Laboratorio Urbano, la DGR chiarisce preliminarmente che esso è inteso come luogo dell'elaborazione dell'Agenda urbana, a supporto della definizione delle nuove strategie per il rilancio e la riqualificazione delle città in base agli ambiti individuati come rilevanti per la città ed i cittadini: esso è *“la sede privilegiata del confronto per la realizzazione dell'Asse urbano, ma anche per stabilire connessioni fra le strategie delle città e gli altri assi del Programma”*, in funzione delle quali viene disegnata la governance dei laboratori. La struttura di ciascuno prevede dunque **due organi principali**, affiancati da una segreteria tecnica:

- la cabina di regia;
- il gruppo di coordinamento tecnico.

La cabina di regia ha un ruolo di orientamento e di confronto politico. Presieduta dall'Assessore regionale alle Attività Produttive, piano energetico, economia verde e ricostruzione post-sisma, è composta da ulteriori rappresentanti regionali degli Assessorati competenti sugli ambiti dell'azione, da un rappresentante per ciascuna città e da uno dell'ANCI. I suoi compiti includono:

- indirizzare e garantire il confronto sulle strategie di rilancio e riqualificazione delle città in attuazione dell'Asse;
- garantire l'integrazione e la complementarietà tra i Programmi FESR e FSE nelle aree urbane;
- garantire l'integrazione e la coerenza tra le strategie urbane che attuano l'Asse 6 e le altre politiche regionali.

Il gruppo di coordinamento tecnico ha invece il compito di assicurare l'efficacia nell'attuazione dell'Agenda Urbana e di promuovere l'integrazione degli strumenti attuativi delle politiche comunitarie nelle aree urbane, sotto il coordinamento della Struttura dell'Autorità di Gestione. Nello specifico, rientrano tra le funzioni del gruppo:

- presidiare l'attuazione delle strategie di intervento sviluppate dalle Autorità Urbane;
- favorire la connessione tra le strategie di intervento sviluppate dalle Autorità Urbane e gli altri assi del Programma operativo regionale per il POR FESR;

¹² 614/2015 POR FESR Emilia Romagna 2014-2020, Asse 6 "Città attrattive e partecipate: approvazione dello schema di protocollo d'intesa per l'attuazione dell'Asse 6 e costituzione del Laboratorio Urbano.

- garantire il raccordo funzionale tra le azioni individuate nell'ambito delle priorità d'investimento nell'Asse 6, concorrendo alla realizzazione dell'Agenda Urbana e dell'Agenda Digitale ed assicurando la complementarietà operativa tra il FESR e il FSE;
- verificare la coerenza delle strategie di intervento per l'attuazione dell'Asse, sviluppate dalle Autorità Urbane;
- garantire il raccordo e la coerenza con il Programma operativo nazionale Città Metropolitane con riferimento agli interventi attivati dalla Città metropolitana di Bologna;
- promuovere la partecipazione del Laboratorio Urbano a reti nazionali ed europee.

Come richiamato, in allegato alla DGR (All. B) è approvato lo **schema di accordo che specifica gli Impegni delle AU**, che includono:

- partecipare al Laboratorio Urbano, [...] nel ruolo di Autorità Urbane, impegnandosi a designare i nominativi dei componenti;
- svolgere le funzioni di Organismi Intermedi per la selezione delle operazioni in coerenza con il sistema di gestione e controllo elaborato dall'Autorità di Gestione;
- individuare gli ambiti tematici dei Laboratori Aperti tra quelli considerati di rilevanza strategica per la città ed in coerenza con la strategia regionale di attuazione dell'Agenda urbana e i cittadini, avviando a tal fine una concertazione con il partenariato locale;
- elaborare un Documento strategico, sulla base delle Linee guida sviluppate dall'Autorità di gestione, negli ambiti tematici di intervento individuati e a sottoporlo alla stessa per un confronto in merito alla coerenza con la strategia ed il sistema di obiettivi del POR FESR Emilia Romagna 2014-2020 e dell'Asse 6 in particolare;
- selezionare le operazioni da realizzare implementando la strategia proposta e utilizzando i criteri di selezione approvati dal Comitato di Sorveglianza;
- contribuire al raggiungimento dei risultati attesi previsti dal programma operativo per l'Asse 6 che complessivamente prevedono la realizzazione di 10 laboratori aperti che realizzino almeno 30 applicativi coinvolgendo minimo 50.000 soggetti e la riqualificazione di 10 contenitori culturali, promuovendoli attraverso almeno 50 eventi;
- stipulare con la Regione una specifica convenzione che disciplini le modalità tecniche, gli aspetti economico-finanziari, le tipologie di spese ammissibili e i tempi di realizzazione delle operazioni selezionate, i risultati attesi di massima alla scala di ciascuna autorità urbana qualora il beneficiario sia l'Amministrazione comunale o a fornire ogni utile assistenza qualora il soggetto individuato quale beneficiario sia diverso dall'Amministrazione comunale.

L'art. 5 del Protocollo definisce inoltre il **calendario e le modalità di attuazione dell'intero percorso attuativo**, scandendo le *deadline* entro le quali sono attesi specifici atti formali e step di attuazione. Esso prevede:

- Regione Emilia Romagna provvede entro il 31 maggio 2015 ad elaborare un primo documento di Linee Guida da condividere con le Autorità Urbane ed approvarlo entro il 30 giugno 2015.
- Le Autorità Urbane provvedono a redigere il Documento strategico per la presentazione alla Regione entro il 30 settembre 2015.
- L'Autorità di Gestione verifica le strategie di sviluppo urbano sostenibile delle città al fine di valutare la coerenza con il POR e con l'Asse 6 entro il 31 ottobre 2015.
- Le AU procedono, in coerenza con le strategie concordate con l'AdG, alla progettazione del bando per l'individuazione del Soggetto Gestore del Laboratorio e del progetto almeno preliminare per la riqualificazione del bene entro il 31 dicembre 2015.
- Le AU selezionano le operazioni da finanziare entro il 31 marzo 2016.

- La Regione verifica la coerenza della progettazione proposta dalle AU con la strategia dell'Asse e approva con DGR entro il 30 aprile 2016 le operazioni da finanziare e lo schema di convenzione che regola modalità e tempi di realizzazione dei progetti.
- Le AU provvedono ad ultimare gli interventi di riqualificazione dei beni che ospiteranno i laboratori aperti entro il 31/12/2017, ed entro il 30 giugno 2018 a realizzare complessivamente almeno 10 applicativi da usare come prima sperimentazione dei laboratori aperti rendicontando spese per la certificazione alla Commissione europea per almeno € 7.500.000,00 totali.

La definizione degli standard comuni per l'elaborazione delle Strategie Urbane Sostenibili (SUS) dei comuni: le linee guida regionali

La DGR 807/2015 di **approvazione linee guida** per l'elaborazione della SUS dei comuni costituisce la logica prosecuzione del percorso di attuazione iniziato con l'istituzione formale del Laboratorio Urbano, che in questo atto viene meglio definito dal punto di vista delle logiche di intervento e viene "agganciato" al filone strategico che ne costituisce la ragion d'essere.

Oltre alla definizione esaustiva del quadro strategico a tutti i livelli, la DGR specifica nelle allegate linee guida tutti i principali vincoli operativi ai quali dovranno sottostare le operazioni realizzate dalle AU, esplicitandone in particolare il **quadro finanziario** (dotazioni per azione per città) e procedurale (in particolare: selezione e attuazione delle operazioni, vincoli sulle spese ammissibili). Si tratta dunque del principale atto di riferimento mediante il quale l'AdG del POR regola l'effettivo avvio dell'attuazione dell'Asse. Di seguito se ne ripercorrono in dettaglio gli elementi principali.

La Deliberazione innanzi tutto codifica, ad uso dei comuni e della redazione delle rispettive strategie, l'inquadramento strategico urbano complessivo dell'Asse VI del POR (dal livello europeo a partire da Europa 2020 a quello nazionale (AdP) e Regionale (DSR), fino al POR, rispetto al quale di rimanda al par. precedente). Al tale quadro strategico viene aggiunta una esplicita dimensione settoriale ed operativa, attraverso gli ulteriori rimandi alla S3 regionale (della quale si sottolinea la dimensione innovativo – digitale, considerata funzionale allo sviluppo trasversale in campo economico e sociale) e un esplicito rinvio all'Agenda Digitale regionale. Rispetto alle modalità con le quali l'analisi strategica condotta nell'elaborazione del DPR debba trovare attuazione nell'Asse VI del POR, si specificano tutti i principali elementi che verranno successivamente articolati in attività e criteri di selezione:

"[...] sulla base degli indirizzi forniti dall'Accordo di Partenariato e guidati dalle scelte strategiche già assunte con il Piano Territoriale Regionale e con la Smart Specialization Strategy, la Regione ha inteso focalizzare la propria strategia per lo sviluppo urbano sostenibile sul miglioramento della qualità delle città innalzandone la capacità attrattiva, in un'ottica di competitività del sistema delle imprese, del sistema della ricerca, dell'istruzione e di valorizzazione del patrimonio artistico e culturale di pregio, sviluppando un'attenzione particolare al ruolo abilitante delle nuove tecnologie dell'informazione e dell'innovazione sociale come driver del cambiamento trasversale alle diverse politiche. [...] I LAbs rappresentano gli "HUB" dell'Agenda Digitale dell'Emilia-Romagna, quali luoghi in cui si potranno co-sviluppare progetti e iniziative oggetto della programmazione regionale e di quella urbana in ambito Agenda Digitale. I LAbs realizzano un ambiente di innovazione aperta, in situazioni di vita reale, nel quale il coinvolgimento attivo degli utenti finali permette di realizzare percorsi di co-creazione di nuovi servizi, prodotti e infrastrutture sociali".

Saldati tutti i livelli che costituiscono il quadro strategico retrostante, le linee guida regionali stabiliscono quindi le diretrici comuni seguendo le quali dovranno essere definiti i singoli documenti strategici da parte delle AU, sia in ottica di coerenza con le priorità di investimento, gli obiettivi specifici e le azioni individuate nel POR (infrastrutturazione in ottica digitale e capacitazione del capitale umano), sia in ottica di integrazione e di progressiva autonomia/sostenibilità (economica) delle operazioni nel contesto cittadino:

“La strategia di ricerca e di innovazione, di infrastrutturazione deve essere affiancata da una strategia coerente sul capitale umano che ne deve diventarne elemento portante dell’attuazione. Una innovativa stagione di politiche integrate deve porsi l’obiettivo di inserire in un sistema coerente quanto viene realizzato su diversi ambiti e con finalità specifiche diverse da diversi attori, soprattutto laddove si chiede che l’azione promossa possa ad un certo punto del tempo rendersi autonoma anche dal punto di vista operativo”.

Viene inoltre rimarcato in più occasioni il richiamo all’unitarietà della strategia urbana a regia regionale e della successiva attuazione (di per sé riscontrabile anche nella standardizzazione procedurale, nella tempistica condivisa, nella messa a disposizione di template per la definizione delle singole strategie, nel sistema di *governance* strategica e operativa, nelle modalità del monitoraggio, della reportistica, della strumentazione in generale), pur nel pieno riconoscimento del **ruolo autonomo** delle città nell’individuare e declinare localmente le operazioni, anche in coerenza con quanto già ivi storicamente realizzato a livello locale, secondo una logica che può sintetizzarsi come di effettiva (per quanto non in tali termini esplicitata) sussidiarietà:

[...] in questi ultimi anni le città si sono inoltre mosse autonomamente a partire dalla propria programmazione strategica finanziando o agevolando interventi nel campo digitale, nella costituzione di spazi di co-working, nella realizzazione di incubatori per le realtà creative. Si tratta di iniziative coerenti con questo disegno complessivo che in diversi casi hanno visto il sostegno attivo anche da parte della Regione Emilia-Romagna. Le politiche educative, formative e della ricerca, di infrastrutturazione digitale, in un approccio organico e mirato, costituiscono un ecosistema regionale della conoscenza e dell’innovazione orientato a rafforzare le specializzazioni e a promuovere la diversificazione innovativa e sostenibile per migliorare la competitività e la crescita regionale. Le città ed i sistemi metropolitani sono infatti, per diversi motivi che è inutile ribadire, motori fondamentali di crescita e sviluppo”.

A conclusione delle premesse e degli indirizzi strategici e ripercorsi i compiti delle AU come disciplinati in base all’art. 7 del Reg. (UE) 1303/2013 e ulteriormente dettagliati nel Protocollo di cui alla precedente DGR 614/2015 (e in base al calendario ivi stabilito), le linee guida specificano che alla preparazione da parte delle AU della documentazione strategica locale, da ultimare entro il successivo 30 settembre, contribuisce attivamente la Regione Emilia-Romagna attraverso il supporto di un servizio di Assistenza Tecnica dedicato (finanziariamente qui quantificato in € 30.000 per città), dando attuazione a quanto previsto nella citata DGR614/2015.

Arrivando al piano attuativo vero e proprio, la DGR illustra, per ciascuna delle tre azioni previste, le definizioni di dettaglio, le modalità di realizzazione, i vincoli di tempo (scadenze) e di spesa (in proporzione, per categoria di spesa ammissibile, e in valori assoluti). In particolare:

Azione 2.3.1. – i Laboratori Aperti

Le direttrici di funzionamento e gli aspetti organizzativo – attuativi dei Labs, basati su principi aperti coerenti con le logiche di *open innovation* e di massimizzazione della partecipazione, prevedono anche un livello mediamente elevato di strutturazione dei processi, dai quali si evince un forte “imprinting” regionale, che determinerà i criteri di selezione dei gestori dei Laboratori stessi da parte delle AU. Tra questi:

il metodo di gestione formalizzata preveda la figura di un coordinatore (animatore) e modalità organizzative pre-definite per la gestione degli spazi e delle attività;

- i rapporti con gli stakeholders locali e di sistema (cittadinanza, associazioni, aziende locali “portatori” di soluzioni tecnologiche, reti di startup e la Rete Alta Tecnologia, le Istituzioni scolastiche, gli enti di formazione professionali accreditati e Fondazioni ITS) devono essere strutturati e documentati;
- analogamente, devono essere strutturati i metodi di raccolta continua dei fabbisogni e della domanda di tecnologie del digitale (attraverso focus group, *call for ideas*, etc...);

- i metodi di elaborazione di idee per la soddisfazione dei fabbisogni valorizzando le opportunità del territorio;
- i metodi di confronto periodico per illustrare possibili proposte e innescare il co-design delle soluzioni con gli stakeholders locali;
- metodi di informazione mirata a diffondere il know-how sulle opportunità offerte dall'utilizzo delle tecnologie.

L'azione dei LABs deve inoltre essere basata sulla definizione di una pianificazione delle azioni di sensibilizzazione/formazione/networking, con l'esplicitazione degli obiettivi e dei risultati; devono essere predisposti inoltre dei piani di disseminazione/valorizzazione dei risultati a livello locale e regionale.

Per garantire l'unitarietà delle modalità attuative e la condivisione di pratiche e soluzioni adottate localmente, oltre che per consentire alla Cabina di Regia del Laboratorio Urbano una congrua capacità di monitoraggio e di eventuale intervento, viene stabilito l'incardinamento presso la stessa Cabina di un community manager con funzioni di raccordo tra i gestori locali e di presidio della "rete" regionale dei LABS.

A livello di ciascun singolo Laboratorio vengono inoltre definiti alcuni limiti rispetto al mix delle tipologie (elencate a titolo esemplificativo ma fornendo un chiaro orientamento dimensionale) di spesa ammissibile:

Tipologia esemplificativa delle spese ammissibili	Limiti %
Attrezzature tecnologiche e software	non più del 15%
Coordinatori, esperti animazione/coinvolgimento, esperti tecnologie	non più del 60%
Attività laboratorio (anche attività di coinvolgimento utenti: cittadini, imprese, consulenze specialistiche incontri con esperti, ecc...) ed attività di promozione delle attività del Laboratorio	almeno il 25%

Fonte: Linee Guida per la definizione della strategia di sviluppo urbano sostenibile delle città, giugno 2015

Vengono quindi specificate le scadenze connesse con tali spese (ciascun intervento deve essere integralmente rendicontato entro il 31/12/2021 a fronte di un periodo di inizio dell'operatività che non può essere successivo al 31/12/2017) e le principali regole procedurali per la realizzazione (periodo di ammissibilità, stabilità delle operazioni, % di cofinanziamento pubblico a carico del FESR a inizio e -atteso- a fine periodo).

Gli ulteriori vincoli posti all'attivazione e al funzionamento dei LA, di natura amministrativa e operativa (anch'essi rilevanti per le procedure di selezione da parte delle AU), sono così sintetizzabili:

- i LA devono rimanere in attività almeno nei cinque anni successivi al pagamento del saldo al beneficiario (ovvero fino al 2025); dovranno inoltre essere in grado di autosostenere le proprie attività almeno dal quarto anno di vita in avanti, attraverso risorse diverse da quelle del POR FESR;
- il progetto deve prevedere un piano di realizzazione, avvio e sostenibilità del Labs che dovrà comprendere la selezione del gestore del Laboratorio con una procedura di gara da indire entro aprile 2016 e da aggiudicare entro dicembre 2016¹³ (Regione sul punto prevede in DGR che sarà predisposto dall'AdG un unico modello di gara che ciascuna AU sarà poi chiamata ad utilizzare per la selezione del soggetto gestore del proprio Lab);
- l'individuazione del soggetto gestore prima dell'entrata in funzione del LABS (dicembre 2017), è indicata come necessaria a consentire la partecipazione attiva del soggetto gestore

¹³ Circa le effettive date di realizzazione si veda oltre, par.6.3.

alla progettazione dell'intervento, con lo scopo di garantire l'efficace funzionalità degli spazi agli scopi del Laboratorio;

- si dovrà procedere alla realizzazione di attività preparatorie di promozione sul territorio almeno sei mesi prima dell'avvio del Laboratorio ed all'attivazione di percorsi partecipati di progettazione sviluppati con i potenziali utenti dei Labs;
- al fine di agevolare le attività di progettazione iniziale dei Laboratori e la condivisione di un approccio comune a tutti i laboratori è prevista la realizzazione di un percorso di formazione-informazione destinato ai soggetti selezionati, incaricati della gestione dei Labs, organizzato dalle strutture regionali;
- l'allestimento degli spazi entro i quali opereranno i LAB e la relativa infrastrutturazione/dotazione tecnologica deve avvenire entro la data prevista per l'avvio delle relative attività (il 31/12/2017).

Azione 6.7.1 Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale

La seconda azione consiste nella realizzazione di interventi per la tutela e valorizzazione del patrimonio culturale delle AU; i beni culturali oggetto degli interventi costituiranno le sedi operative dei LaBS, per cui le tempistiche di realizzazione delle due categorie di operazioni sono strettamente legate.

Le linee guida allegate alla DGR 807/2015, in merito alle spese ammissibili, stabiliscono rispetto questa Azione soltanto alcuni vincoli di massima, in parte da perfezionarsi una volta reso disponibile l'atto con il quale gli stati membri definiscono nel proprio territorio le spese ammissibili ai sensi del Regolamento (UE) 1303/2013 (di cui all'art. 65, comma 1). Essi sono:

1 – la tipologia, che potrà comprendere:

- a) spese tecniche (progettazione, indagini, studi e analisi, rilievi, direzione lavori, studi di valutazione di impatto ambientale, collaudi, studi di fattibilità economico finanziaria, perizie e consulenze professionali) fino ad un massimo del 15% dell'importo a base d'appalto, purché le stesse siano strettamente legate all'operazione e siano necessarie per la sua preparazione o esecuzione;
- b) opere di adattamento, recupero, qualificazione e valorizzazione dei contenitori/beni culturali compreso il restauro, il risanamento conservativo e/o recupero funzionale e le opere impiantistiche connesse;
- c) oneri per la sicurezza;
- d) acquisto e installazione attrezzature, impianti, cablaggio;
- e) arredi funzionali al progetto.

2 – le tempistiche, che prevedono:

- a) l'inizio del periodo di ammissibilità a partire dalla data di approvazione delle linee guida (quindi dal 01/07/2015) e un termine per le attività di rendicontazione fissato, anche in questo caso, al 31/12/2021;
- b) un termine intermedio (fissato al dicembre 2017) entro il quale le AU dovranno aver rendicontato (ovvero sostenuto e pagato) almeno il 50% dell'intervento.

3 – l'entità del cofinanziamento regionale (il cofinanziamento minimo a carico del beneficiario dovrà essere pari al 20% del valore complessivo dell'intervento finanziato. *In termini finanziari, lo stralcio funzionale relativo alla riqualificazione del bene/contenitore culturale da destinare a Laboratorio aperto, dovrà avere un valore indicativamente non superiore ai 2 milioni di euro).*

Va annotato che nella sezione dedicata ai legami funzionali tra le tre azioni le Linee guida, rispetto all'azione 6.7.1. specificano che "solo nel caso in cui per oggettive ragioni tecnico-logistiche i

laboratori non potranno essere ospitati nei contenitori/beni culturali essi dovranno essere collocati nelle immediate vicinanze dei contenitori/beni culturali con i quali dovranno comunque garantire la massima integrazione. In questo caso si renderà necessaria da parte dell'Autorità Urbana una richiesta di parere preventivo all'Autorità di Gestione, in cui sia chiaramente esplicitata la motivazione dell'impossibilità per il contenitore/bene culturale prescelto ad ospitare il laboratorio aperto e l'alternativa proposta. Su questa base l'Autorità di Gestione procederà ad avviare un confronto con la Commissione Europea al fine di assicurare l'eleggibilità dell'intervento".

Azione 6.7.2 Promozione del patrimonio culturale

L'ultima azione consiste in interventi per la promozione integrata dei beni/contenitori culturali e dei laboratori aperti. Alcuni di essi (quelli "di maggior richiamo") dovranno essere coordinati tra le 10 città in sede di Laboratorio Urbano regionale.

Le spese ammissibili definite nelle Linee guida, anche in questo caso da sostenersi a partire dall'inizio del periodo di ammissibilità coincidente con la pubblicazione delle Linee stesse, possono consistere in spese per l'organizzazione di manifestazioni che attengono alla promozione e diffusione del contenitore finanziato, la progettazione e la realizzazione di campagne di sensibilizzazione, di materiale informativo finalizzate alla promozione integrata dei beni/contenitori culturali e dei laboratori aperti che dovranno ospitare.

Trattandosi di spese che, dal punto di vista logico, saranno sostenute solo non prima dell'avvicinarsi del periodo di conclusione delle altre due azioni, le Linee guida rimandano, per quanto attiene alle modalità di rendicontazione e agli altri aspetti connessi alla realizzazione, a futuri "appositi documenti che saranno resi disponibili dall'AdG".

Riparto della dotazione finanziaria

Per quanto riguarda la dotazione finanziaria allocata a ciascuna città, le Linee guida prevedono l'equa ripartizione tra le 10 AU della dotazione dell'Asse (pari a €30.016.716) secondo la seguente allocazione per Azione:

Categorie indicative di spesa	Risorse allocate
Servizi e applicazioni di egovernment	10.000.000
Protezione, sviluppo e promozione del patrimonio culturale pubblico	16.000.000
Sviluppo e promozione di servizi culturali pubblici	4.013.716

Fonte: Linee Guida per la definizione della strategia di sviluppo urbano sostenibile delle città, giugno 2015

La selezione delle operazioni da parte delle AU: i criteri specifici

Riguardo alla selezione delle operazioni che, in quanto Organismi Intermedi (OI), le AU svolgeranno su delega dell'AdG, le Linee guida menzionano il fatto che, ai sensi dell'art. 7 del Regolamento FESR (Reg (UE) n. 1301/2013) e delle Linee guida EGESIF sullo sviluppo urbano sostenibile¹⁴, le AU dovranno individuare gli interventi da finanziare nell'ambito delle rispettive SUS in coerenza con la strategia del POR ed utilizzando i criteri di selezione approvati dal Comitato di Sorveglianza. Inoltre, il ruolo di OI del POR "sarà oggetto di un accreditamento da parte dell'Autorità di Audit nell'ambito del necessario più ampio processo di accreditamento del sistema di gestione e controllo del POR."

¹⁴ Guidance for Member States on Integrated Sustainable Urban Development - nota EGESIF del 18 maggio 2015

In vista di tali futuri adempimenti, le Linee dispongono specifiche indicazioni operative e specifici criteri di selezione, addizionali rispetto a quelli genericamente approvati per le azioni del POR in sede di CdS.

Nel caso della selezione del bene culturale sede del LAB tali criteri riguardano:

- Stadio di progettazione definitiva dello stralcio funzionale dell'intervento destinato ad ospitare il Laboratorio aperto, disponibile all'atto della sottoscrizione della convenzione tra Regione e città che dovrà avvenire entro il 30 aprile 2016 ed avvio dei cantieri entro settembre 2016.
- Collocazione del Laboratorio aperto nel bene/contenitore oggetto di riqualificazione e piena operatività dello stesso entro la fine del 2017.
- Proprietà pubblica del bene/contenitore culturale o titolo che conferisce al soggetto pubblico il possesso del bene/contenitore in cui è inserito il Laboratorio aperto.
- Coerenza con interventi di qualificazione e rivitalizzazione di porzioni definite della città definite negli strumenti di pianificazione.
- Analisi della domanda potenziale e della potenziale redditività del bene oggetto di intervento.
- Accessibilità e fruibilità dei luoghi proposti con particolare riferimento a soluzioni attente ai temi della disabilità.
- Disponibilità di spazi ritenuti idonei ad accogliere il pubblico e a svolgere le funzioni del Lab (vengono indicate specifiche dotazioni tecniche in relazione alle specifiche attività dei Lab, sia in termini di attrezzature che di spazi/postazioni).

Nel caso della selezione del soggetto gestore del LAB (che potrà essere un'impresa, una fondazione, un'associazione, un centro per l'innovazione, università e/o ATS o ATI) i criteri di selezione specifici per la procedura di evidenza pubblica si focalizzano sulla presenza di adeguate figure professionali con esperienze nella gestione/coordinamento gruppi complessi, nelle pratiche di partecipazione o co-progettazione o cooperazione tra PA, imprese e società civile, nel possesso di competenze nel campo dell'innovazione con particolare riferimento al settore tecnologie del digitale, nella capacità di coinvolgimento di soggetti della Rete regionale Alta tecnologia e di imprese.

Si tratta, coerentemente con il momento embrionale nel quale le Linee guida vengono presentate, di criteri estremamente puntuali in termini qualitativi e di finalità attese dell'intervento, ma allo stesso tempo non sufficientemente articolati in termini amministrativi (procedure ammissibili; requisiti di ammissibilità formale e di capacità economica, ecc.) da risultare immediatamente applicabili da parte delle AU. Regione Emilia Romagna tornerà infatti esaustivamente, sul punto, con la DGR 1925 approvata al termine del 2016, nell'ambito della quale gli elementi amministrativo-formali (e gli strumenti di attuazione e verifica, tra cui le pertinenti check-list) vengono approvati e condivisi con le AU (v. par. 6.3).

Le linee guida contengono in allegato, infine, i formati standard per la redazione delle SUS delle AU e una serie di esempi di attività dei LABS che le AU potranno adattare alle proprie specifiche strategie.

La nomina delle Autorità Urbane e la disciplina della realizzazione delle opere di riqualificazione

Successivamente alla pubblicazione delle Linee guida per le AU, con DGR 1223/2015 Regione Emilia Romagna ha proceduto alla formale **nomina delle Autorità Urbane** quali Organismi Intermedi ed ha approvato lo schema di convenzione per l'Assegnazione delle risorse di assistenza tecnica di cui alla precedente DGR 807/2015. La medesima convenzione impegna formalmente gli OOII alla redazione delle proprie Strategie (disciplinate già dalla pubblicazione delle Linee guida del 01/07/2015) e allo svolgimento della selezione delle operazioni (che saranno invece disciplinate, per quanto attiene ai soggetti gestori, al termine del 2016 con la DGR 1925, in cui vengono definite le

procedure di selezione, i requisiti e gli specifici obblighi contrattuali, delineando quindi l'Assetto effettivo della governance: v. par. 6.3).

Su tale base, le AU hanno presentato all'AdG i propri documenti strategici (le SUS), che tra le altre cose individuano i temi dei Laboratori aperti e i beni culturali oggetto degli interventi di riqualificazione/valorizzazione di cui all'Azione 6.7.1 del POR¹⁵.

Con DGR 449/2016 Regione ha successivamente approvato lo **schema di convenzione** che regola i rapporti tra la Regione Emilia Romagna e le AU nella **realizzazione delle operazioni di valorizzazione**¹⁶ dei beni culturali individuati (az. 6.7.1) e del format di scheda progetto che le Autorità Urbane sono chiamate ad utilizzare per la presentazione, alla Regione, delle operazioni selezionate in qualità di Organismi Intermedi nell'ambito dell'azione 6.7.1. Con la medesima DGR Regione ha inoltre disposto di rimandare ad un successivo proprio atto l'approvazione dei progetti selezionati dalle AU in qualità di OI nell'ambito dell'azione 6.7.1. e la definizione delle risorse destinate alle Autorità Urbane. È infatti con la successiva DGR 1089/2016 che si dà atto che le AU hanno effettuato le operazioni di selezione per l'Az. 6.7.1. individuando i progetti ed i beneficiari e si procede all'approvazione dei progetti selezionati, prendendo contestualmente atto dell'accumulo di un ritardo nell'attuazione delle procedure da parte delle stesse AU e dunque modificando di conseguenza le precedenti DGR (in particolare la 614/2015 in cui si definiva il cronoprogramma originario) secondo le seguenti nuove disposizioni e tempistiche:

- si modifica la tempistica relativa all'avvio della gara di appalto per la riqualificazione del bene nell'ambito dell'Azione 6.7.1 e quella relativa all'aggiudicazione della stessa, eliminando le soglie temporali, talvolta troppo stringenti, già approvate -purché le operazioni siano concluse nei tempi del periodo di programmazione;
- **si modifica il termine entro cui sottoscrivere la convenzione tra Regione e i beneficiari** delle risorse per la realizzazione delle operazioni dell'Azione 6.7.1 fissando tale data al 14 ottobre 2016;
- si modificano le **tempistiche relative all'avvio della selezione del soggetto gestore, prevedendo che l'aggiudicazione avvenga entro termini che garantiscano comunque l'entrata in esercizio del laboratorio aperto**;
- si modifica la data entro cui devono essere approvati con DGR i **progetti di gestione dei laboratori** aperti e stipulate le convenzioni;
- si prevede **l'eventuale collocazione temporanea delle attività del "laboratorio aperto" in una struttura diversa dal bene oggetto di riqualificazione**, purché adeguata allo sviluppo delle attività previste, qualora le attività di riqualificazione in atto non ne consentano la piena operatività entro la fine del 2017, previa motivata comunicazione al Responsabile dell'Asse.

Devono infine essere menzionati tre ultimi elementi attinenti alla definizione del quadro amministrativo ed operativo delle AAUU:

1. **l'approvazione¹⁷ del concept paper sui Laboratori Urbani**, il documento che consente alle AAUU di procedere secondo modalità e standard condivisi alla selezione dei soggetti gestori e illustra alcuni esempi dei contenuti delle attività laboratoriali (oltre quanto illustrato in termini di contenuti di massima delle attività, si veda il par. 6.3 per gli aspetti procedurali e le connesse specificazioni relative alla *governance*).

¹⁵ Con determinazioni n° 18896 e n° 17445 del Direttore Generale alle Attività Produttive tali documenti sono stati approvati da Regione, come previsto dalle Linee guida.

¹⁶ Ulteriormente modificata con DGR 896/2018 per facilitare le operazioni di rendicontazione delle spese e la successiva certificazione delle stesse, per concorrere al raggiungimento dei target di realizzazione e di spesa intermedi al 2018 e finali al 2023 previsti dal Programma.

¹⁷ Avvenuta con DGR 1925/2016.

Nel *concept paper* viene inoltre nuovamente richiamata la dimensione “di rete” dei Laboratori, prevista fin dalla definizione regionale dei Laboratori (nelle Linee guida del 2015) ma, di fatto, non effettivamente perseguibile fino all’effettiva entrata in operatività dei Laboratori. Tale dimensione atterrebbe a due aspetti:

- “interno”, ovvero nell’ambito della Rete dei Laboratori Aperti, rispetto alla quale sono state effettuate, dalla in-house regionale attiva nella formazione e il supporto tecnico nell’ambito dell’ICT- Lepida, alcune mere operazioni connesse con l’uniformazione dell’identità visiva delle interfacce informatiche;
 - “esterno”, nell’ambito della rete regionale connesso con la ricerca e l’innovazione (il cd. “Ecosistema regionale dell’Innovazione”, di cui fanno parte anche il Sistema della formazione universitaria e dell’alta formazione, dell’istruzione e formazione professionale e superiore; ART-ER - Attrattività Ricerca Territorio; Clust -ER; Digital Innovation Hub Emilia-Romagna; BI-REX -Big Data Innovation & Research Excellence).
2. la **pubblicazione delle “Modalità di selezione dei Piani integrati di promozione¹⁸”**, che nel corso del 2018 vengono presentati ed approvati contestualmente con le relative concessioni. Nel corso del 2019, viene inoltre disciplinato, con determinazione 20256/2019, lo standard comunicativo delle azioni (in ottemperanza agli obblighi regolamentari di cui all’All.XII del Regolamento 1303/2013) attraverso l’approvazione delle *“Linee guida e manuale d’uso per le azioni di comunicazione a cura dei beneficiari dei finanziamenti Asse 6”*.
 3. nel corso del 2020, **in seguito all’emergenza epidemiologica** determinata dal COVID-19, con DGR 1492 del 02/11/2020 Regione Emilia Romagna **aggiorna, anche su istanza delle AU e dei soggetti gestori, le disposizioni relative ai tematismi**. Nella Delibera si dà atto che lo scenario pandemico ha reso ulteriormente evidente a necessità di lavorare su tematiche quali *la digitalizzazione, la sostenibilità, la mobilità, la rilevanza del supporto e della collaborazione con la scuola*, ponendo l’accento non soltanto sul contenuto, appunto, “tematico” per come originariamente definito delle attività laboratoriali, ma anche e soprattutto sulle modalità di interazione e con i pubblici che potrebbero maggiormente beneficiare di un supporto verso forme più avanzate di cittadinanza digitale (nella fattispecie: alunni, in relazione alle interazioni anche digitali con la scuola, anziani o popolazione con bassi livelli di alfabetizzazione digitale, rispetto ai servizi digitali della PA). La Delibera stabilisce, in definitiva, la possibilità di **allargare i tematismi** in risposta a mutati fabbisogni della popolazione target, consentendo ai soggetti gestori alcuni ulteriori margini di flessibilità nella definizione delle iniziative del Laboratorio. Dal punto di vista regionale, dunque, viene considerato positivo l’essersi aperti in modo adattivo ad altri tematismi (più precisamente: aver ridefinito i pesi relativi di tematismi *in toto* o in parte già definiti. In particolare, il tema trasversale dell’alfabetizzazione e della partecipazione digitali vengono sistematicamente rafforzati), anche in virtù di una evoluzione della domanda.

*La rassegna dei passaggi procedurali finora presentati mostra come la Regione abbia **presidiato con estremo rigore** l’intera fase di impostazione delle SUS, di avvio dell’attuazione e di adattamento al quadro congiunturale, stabilendo per ciascuno step contenuti e tempistiche -talvolta rivelatisi eccessivamente ottimistiche. Questo soprattutto in ragione della complessità procedurale delle procedure di selezione richieste, che non ha se non marginalmente riguardato la realizzazione dei lavori di riqualificazione dei beni “contenitore”, quanto piuttosto la definizione dei rapporti con i Soggetti Gestori (v. oltre, par. 6.3).*

¹⁸ Di cui alla DGR 1743/2017.

6 Le Strategie Urbane: obiettivi, risultati attesi e conseguiti¹⁹

6.1 Gli obiettivi attesi ed i tematismi delle SUS

Seguendo le specifiche per la redazione della Strategia di Sviluppo Urbano Sostenibile codificate nelle Linee guida approvate con DGR 807/2015, ciascuna Autorità urbana ha redatto la propria, definendone gli obiettivi e i tematismi da sviluppare nei Laboratori Aperti Le SUS sono quindi state approvate dalla Regione Emilia Romagna con DGR14639/2015, costituendo il documento a partire dal quale sono state sviluppate le attività nei Comuni AU e in particolare quelle dei Laboratori Urbani.

Comparando le dieci SUS **in termini di obiettivi**, ciascuna esplicita (anche in connessione con i tematismi selezionati) come dovranno essere intesi gli ambiti partecipativi attivati dall'intervento del POR. Si riscontra chiaramente una forte integrazione con i principali documenti di programmazione comunale, quali i Piani Generali di Sviluppo, anche di settore (quali i Piani di Riqualficazione dei Centri Storici o i Piani UNESCO), oltre che gli Indirizzi Generali di Governo delle Giunte.

Ciascuna strategia indica inoltre i principali target che si intendono coinvolgere con le azioni finanziate dal POR (popolazione, PMI, start up, sistema scolastico, giovani, terzo settore, turisti) e come venga inteso il loro coinvolgimento (secondo principi di partecipazione alle attività partenariato e cittadinanza attiva).

Deve quindi essere riconosciuto che il **modello comune** veicolato dalle Linee guida regionali richiede, a monte della definizione degli obiettivi stessi, un approfondimento sul contesto urbano in cui l'intervento del POR sarà inserito; tale approfondimento **consente di focalizzare gli obiettivi di ciascuna SUS sugli elementi effettivamente rilevanti a livello di Città e raggiungibili**: in questo senso agisce la prescrizione regionale di formulare, alla luce di un'analisi SWOT, Strategie che soddisfino criteri "SMART²⁰" (ovvero siano specifiche rispetto ai contesti, misurabili in termini di risultati, realizzabili in termini di rapporto tra mezzi e fini, realistiche in termini di attività e coerenti con le tempistiche della programmazione).

Anche la declinazione dei **tematismi** di ciascuna Strategia segue l'impostazione unitaria definita dalle Linee guida regionali. Essi devono, in particolare, indirizzare l'operato dei Laboratori e di conseguenza essere individuati *tra quelli considerati di rilevanza strategica per la città ed in coerenza con la strategia regionale di attuazione dell'Agenda urbana e i cittadini, avviando a tal fine una concertazione con il partenariato locale*; si specifica inoltre che **sono da considerarsi tematiche generali e trasversali, comuni a tutti i Laboratori, quelle connesse a promozione culturale e al supporto alle competenze digitali** della popolazione per favorirne la partecipazione. Ciò comporta che ciascun Laboratorio *sarà chiamato ad operare tanto sul tematismo comune quanto su quello specifico²¹ individuato*.

Come riassunto nella seguente tabella, ottenuta sintetizzando e/o parafrasando i contenuti delle SUS, **i tematismi prevalenti sono connessi con gli elementi culturali distintivi di ciascun comune, sia in quanto funzionali alla riqualificazione urbana, al rafforzamento dell'identità cittadina e allo sviluppo del senso di appartenenza alla comunità, sia in chiave di sviluppo delle competenze, delle interazioni e, come conseguenza, economiche**. La dimensione della fruizione del "contenitore", a sua volta, oltre a quella culturale e turistica, viene declinata sulle dimensioni tipiche di ciascun comune. A titolo esemplificativo: hub dell'enogastronomia, e quindi laboratorio nel quale mettere a sistema i soggetti che operano nella filiera, inclusi quelli coinvolti dal riconoscimento quale città creativa UNESCO per la gastronomia a Parma; spazio pubblico restituito alla cittadinanza e punto d'incontro per le comunità creative e legate al turismo e al well-being negli

¹⁹ Si rimanda all'Allegato 1 per una descrizione puntuale delle singole Strategie Urbane.

²⁰ Secondo l'acronimo anglofono Specific, Measurable, Achievable, Realistic and Timebound.

²¹ Le linee guida specificano alcuni ambiti esemplificativi tra i possibili tematismi specifici selezionabili dalle AU: Innovazione nell'economia sociale; innovazione nei servizi alla persona (ad esempio welfare e sanità in rete) e nelle aree del benessere; fruizione della cultura e dell'*education*; spettacolo e servizi turistici; mobilità e ambiente; sicurezza e prevenzione sul territorio urbano; web economy.

spazi contermini del Ponte di Tiberio a Rimini; laboratorio per l'elaborazione delle pratiche di innovazione sociale (private, in chiave business, ma anche pubbliche, in chiave di servizi ai cittadini, a Reggio Emilia); mobilità sostenibile e logistica a Piacenza; turismo legato alla mobilità sostenibile a Ferrara.

La combinazione degli obiettivi e dei tematismi non è rilevante soltanto ai fini della redazione dei documenti strategici alla base dell'attuazione dell'Asse: essa è infatti funzionale alla determinazione e allo svolgimento delle attività da parte dei soggetti gestori (come si vedrà più approfonditamente nel par. 6.3, laddove le AU hanno affidato all'esterno la gestione dei Laboratori, i richiami al tematismo sono divenuti parte integrante della documentazione predisposta per l'espletamento delle procedure di selezione dei soggetti gestori²² e degli stessi criteri di selezione).

²² A titolo esemplificativo: il capitolato tecnico della procedura per la concessione espletata dal Comune di Cesena stabilisce che "Le attività di gestione del Laboratorio Aperto dovranno tener conto dell'obiettivo prioritario definito all'interno della Strategia di sviluppo urbano sostenibile del Comune di Cesena [...] ovvero lo sviluppo di processi partecipati ed innovativi intorno al tematismo della cultura del territorio, inteso come driver di sviluppo locale per aumentare l'attrattività del Centro Storico di Cesena e sviluppare una nuova filiera di servizi/prodotti per la promozione turistica/culturale della città e lo sviluppo economico e sociale. *Mutatis mutandis*, ma dello stesso tenore, con richiami più o meno espliciti ma comunque presenti, i casi di Ferrara, Cesena, Forlì, Modena, Piacenza, Ravenna.

Tab. 1: obiettivi e tematismi delle SUS regionali

Autorità Urbana	Obiettivi SUS	Tematismo
Bologna	Attuare/ espandere la ' Città Collaborativa ', un ecosistema capace di produrre e rigenerare beni comuni urbani tramite le dinamiche della collaborazione tra cittadini, imprese, associazioni/ONG e pubblica amministrazione. Essa mira a generare capitale sociale, spinge le comunità al fare e al fare insieme, al co-design. Punta allo sviluppo di strumenti di natura materiale e immateriale per la convivenza urbana avvalendosi dell'utilizzo di dati aperti e in grande quantità (open e big data), di tecnologie abilitanti, di beni e contenuti culturali accessibili, di buone relazioni sociali e di una certa quantità di spazi condivisibili e adattabili a seconda delle esigenze degli utenti.	Il tema è collegato alla visione della 'Città collaborativa' e al processo di codesign dell'ambiente urbano tramite la disponibilità e la fruizione consapevole, da parte della cittadinanza e dei city users, di dati, beni e contenuti culturali, spazi condivisi e tecnologie. L'obiettivo è di promuovere lo sviluppo di processi di innovazione sociale , attivando connessioni tra le diverse risorse presenti nella società, per creare servizi che soddisfino bisogni sociali e che nel contempo attivino legami sociali e forme inedite di collaborazione civica , anche attraverso piattaforme e ambienti digitali , con particolare riferimento alla rete civica. Il laboratorio aperto intende affrontare quindi una serie articolata di tematiche connesse alla attuale fase di profonda trasformazione della città, i cui ambiti fanno esplicito riferimento ai tre pilastri della strategia urbana 2020: crescita intelligente, inclusiva e sostenibile.
Cesena	Realizzare il progetto di Cesena smart city , i cui fattori determinanti sono: innovazione tecnologica, innovazione sociale, sostenibilità ambientale.	Nell'ambito del laboratorio urbano il tema della cultura assume in particolare il significato di cultura del territorio intesa da una parte come promozione turistica del territorio e dall'altra come capacità di sviluppare una comunità resiliente in grado di prendersi cura del proprio territorio in un'ottica di salvaguardia ed uso sostenibile delle risorse naturali .
Ferrara	Obiettivi plurimi, tra loro interconnessi, in materia, (principalmente) di turismo e mobilità: riduzione dell'Impatto dei trasporti; qualità della vita dei residenti; qualità del lavoro; allargamento del rapporto domanda/offerta rispetto all'obiettivo della destagionalizzazione; tutela attiva del Patrimonio Culturale; tutela attiva del Patrimonio Ambientale; tutela attiva della Identità della destinazione turistica; diminuzione e ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse naturali con particolare riferimento all'acqua; diminuzione e ottimizzazione dei consumi di energia; diminuzione e gestione dei rifiuti.	La città di Ferrara ha deciso di incentrare il proprio Laboratorio aperto sul tema del turismo legato alla mobilità sostenibile. In particolare concentrandosi sul tema della bicicletta avendo cura della promozione turistico-culturale della città in generale adoperandosi attivamente per il supporto alle competenze digitali della popolazione.

Autorità Urbana	Obiettivi SUS	Tematismo
Forlì	<p>Innalzamento del livello di attrattività del centro storico e nel rafforzamento dell'identità cittadina basata sulla cultura come fattore distintivo. La strategia di sviluppo del centro storico si concretizza nella prosecuzione di percorsi già avviati, che si intende portare ad un livello ulteriore di realizzazione, e si articola in: prosecuzione della rifunzionalizzazione di contenitori storici e loro destinazione ad uso culturale; promozione culturale e turistica della città; qualificazione di Forlì come punto di riferimento europeo sulla storia e l'architettura del '900. Nell'attuare la suddetta strategia, di cui il laboratorio di innovazione è applicazione coerente e rilevante, sarà prestata cura all'attivazione di processi partecipativi di cittadini ed imprese.</p>	<p>I tematismi specifici del Laboratorio sono incentrati sullo sviluppo e sulla realizzazione di prodotti turistici e culturali distintivi e identitari, ovvero: creazione di percorsi di fruizione e di nuove narrazioni sulla città; digitalizzazione del patrimonio; creazione di nuova cultura sotto forma di prodotti digitali originati dal patrimonio esistente; dimensione virtuale; sviluppo di competenze innovative.</p>
Modena	<p>Rendere il Laboratorio Aperto un luogo permanente di contaminazione dei saperi, di sperimentazione, di partecipazione dei cittadini, di innovazione tecnologica. Si esplicitano inoltre alcuni obiettivi generali relativi al tematismo scelto: migliorare l'accesso all'offerta di cultura e spettacolo in termini di informazione, interazione, contestualizzazione, accessibilità, /presa in carico di ciascun utente o business model; migliorare i processi di produzione del settore cultura e spettacolo, grazie all'utilizzo di tecnologie ICT; migliorare la fruibilità di cultura e spettacolo, grazie all'utilizzo di tecnologie di realtà aumentata; organizzare i dati e le informazioni già in possesso degli stakeholder e raccogliere dati e informazioni generati dagli utenti per migliorare e personalizzare l'offerta in base ai nuovi gusti e orientamenti del pubblico; favorire lo sviluppo di un cluster di imprese operanti nell'ambito delle industrie creative e/o dell'ICT (piattaforma di open innovation), in relazione ai progetti di ricerca e innovazione presenti sul territorio e alle principali iniziative di investimento e promozione della cultura.</p>	<p>Cultura, spettacolo e creatività, con l'obiettivo di valorizzare il grande patrimonio culturale, materiale e immateriale, della città e dare respiro alle imprese creative del territorio modenese.</p>
Parma	<p>Creare un luogo fisico, un Gastronomy Hub, sul quale far convergere le diverse forme di partecipazione di tutti gli attori territoriali coinvolti nelle filiere dell'agroalimentare di cui il territorio esprime eccellenze, in coordinamento col riconoscimento UNESCO: svolgimento delle attività dei privati, uso pubblico/istituzionale, manifestazioni, formazione, creazione d'impresa.</p>	<p>Valorizzazione delle risorse locali e degli elementi distintivi della città, con un focus sul tematismo dell'identità culturale e dell'enogastronomia.</p>

Autorità Urbana	Obiettivi SUS	Tematismo
Piacenza	Generazione di uno spazio urbano riqualificato orientato a ricostruire in modo esplicito, visibile e concreto il rapporto tra i cittadini e gli altri utenti della città (pendolari, turisti, operatori economici, visitatori per motivi di lavoro, studiosi legati alle università locali) con lo spazio fisico nel quale la città si è sviluppata e con gli assi di mobilità con cui essa si relaziona.	Mobilità sostenibile e logistica; servizi turistici e fruizione della cultura; design per la riqualificazione dei servizi urbani; tutela e valorizzazione beni culturali.
Ravenna	Realizzare il Laboratorio Aperto di Ravenna presso spazi di grande pregio culturale e rendere "nodi urbani" i musei e i luoghi della cultura cittadini (connettere il tessuto patrimoniale, civile e sociale della città e del contesto urbano, diventando altresì luoghi di nuove tecnologie, nuovi saperi, nuove forme di aggregazione).	Turismo culturale, turismo balneare ed ambientale, produzioni enogastronomiche.
Reggio - Emilia	La SUS richiama alcuni obiettivi del DUP comunale ad ampio raggio: potenziare la dotazione infrastrutturale , supportare la ricerca industriale e il trasferimento di tecnologie ; aumentare la visibilità e le relazioni internazionali ; migliorare la capacità di crescere, attrarre e trattenere talenti creativi; cultura; rigenerazione urbana; protagonismo; città intelligente (rafforzare la relazione con la città (on-line) per lo sviluppo di cultura, competenze, processi e strumenti digitali).	Innovazione sociale intesa nella sua dimensione più estesa indirizzata alla costruzione di processi innovativi, nuove forme organizzative e imprenditoriali e reti relazionali in grado di rispondere con prodotti e nuovi servizi a forte connotazione tecnologica ai bisogni sociali insoddisfatti o alle opportunità del territorio secondo un approccio olistico di sviluppo.
Rimini	Valorizzare il patrimonio culturale nell'offerta turistica e quale componente del benessere; fornire servizi e innalzare la cultura dell'innovazione per le imprese turistiche e del benessere , nuove ed esistenti; mettere a rete i soggetti promotori di innovazione e ricerca ; creare un cluster culturale connesso alla realizzazione di eventi di valorizzazione del patrimonio culturale; coinvolgere e responsabilizzare la cittadinanza e i city users (in particolare i turisti) nei processi di innovazione urbana.	Cultura/turismo; wellness attivo; entertainment; qualità della vita.

Fonte: elaborazione propria da SUS regionali

6.2 La selezione dei soggetti gestori

Le attività dei Laboratori Urbani sono il nucleo più caratteristico della dimensione partecipativa delle attività dell'Asse. Per questo motivo, l'attenzione alla selezione dei soggetti che ne avrebbero definito e gestito le attività ha costituito uno degli elementi di maggiore attenzione sia da parte della Regione che dei comuni AU.

Negli atti che disciplinano l'**avvio delle attività** delle AU come OI e dunque come delegati alla selezione delle operazioni non si riscontrano vincoli o indirizzi direttamente attinenti alla selezione dei soggetti gestori. In questo contesto, l'orientamento iniziale delle AU rispetto all'identificazione di tali soggetti sarebbe stato quello di coinvolgere, secondo modalità convenzionali, attori dei rispettivi territori ritenuti idonei allo svolgimento delle attività laboratoriali, in coerenza con l'impianto strategico definito congiuntamente dalle AU e dalla Regione e con i Criteri di Selezione approvati dal Comitato di Sorveglianza. Tali soggetti sarebbero stati, in diversi casi, enti del terzo settore con un forte radicamento territoriale, in grado (secondo le aspettative delle AU) di generare un effettivo *engagement* dei pubblici di riferimento delle SUS in virtù di una profonda (e pregressa) conoscenza e frequentazione dei target.

I criteri di selezione approvati dal Comitato di Sorveglianza stabiliti per l'azione 2.1.3²³ prevedevano:

Criteri di valutazione:

- Qualità tecnica dell'operazione proposta in termini di:
 - definizione degli obiettivi e concorso all'attuazione dell'Agenda Digitale²⁴ anche con riferimento alla programmazione regionale
 - qualità della metodologia e delle procedure di attuazione dell'intervento;
 - coerenza della tematica del Laboratorio con le politiche/strategie delle città;
 - qualità delle competenze attivate nella gestione/animazione dei laboratori aperti;
 - -capacità di coinvolgimento di un'ampia platea di soggetti e di realizzazione di eventi partecipati
- Qualità economico finanziaria del progetto in termini di sostenibilità e di economicità della proposta

Criterio di priorità:

- rilevanza della componente di innovazione sociale, qualità della vita ed attenzione ai temi della disabilità e dello sviluppo sostenibile

Mentre le operazioni a valere sull'azione 6.7.1. (attinenti ai lavori di riqualificazione dei beni culturali) erano per lo più state avviate fin dal 2015, al termine del 2016 non erano ancora state avviate le procedure per la selezione dei soggetti gestori, nonostante con Delibera 1547/2016 fossero state concesse ed impegnate da parte di Regione Emilia Romagna le risorse destinate ai beneficiari dell'azione (da selezionarsi con procedure delle AU).

²³ Criteri di selezione approvati dal Comitato di Sorveglianza del 31.03.2015 ed integrati con procedure scritte dell'11.06.2015 e del 05.02.2018 e con decisioni del Comitato di Sorveglianza del 28.01.2016, del 16.12.2016, del 18.05.2018, del 05.12.2019 e del 09.11.2020.

²⁴ I riferimenti espliciti all'Agenda Digitale sono di fatto relativamente limitati nella documentazione concernente l'Agenda Urbana. Ciononostante è possibile riscontrare un forte livello di integrazione tra i due filoni, coerentemente con quanto stabilito a monte nei criteri di selezione. Una rapida panoramica dell'Agenda Digitale regionale (declinata anche a livello locale) è disponibile al link <https://digitale.regione.emilia-romagna.it/adl/ad-locali>.

Con la motivazione, tra le altre, di *promuovere l'avvio della procedura di selezione delle operazioni afferenti all'Azione 2.3.1*, Regione Emilia Romagna approva con DGR 1925 del novembre 2016, una linea di indirizzo regionale **per alcuni aspetti sostanziali più stringente** rispetto a quanto definito dal Comitato di Sorveglianza e da quanto precedentemente veicolato attraverso le Linee guida del 2015 (in particolare: criteri di ammissibilità e di selezione implicati dalle scelte procedurali). Tale nuovo e più stringente indirizzo, dal punto di vista delle AU, è stato percepito come un vero e proprio **elemento di complessità procedurale e ha determinato, in taluni casi, sostanziali allungamenti dei tempi nell'individuazione dei SG**, anche a causa del fatto che non tutti i Comuni avevano maturato delle analoghe esperienze pregresse su procedure analoghe. Il nuovo indirizzo regionale è formalizzato nel *"Concept Paper su "Laboratorio Aperto" e caratteristiche della sua gestione"*, nel quale Regione Emilia Romagna:

- specifica, organizza e chiarisce i concetti ed il quadro teorico di riferimento dell'azione, a partire dal Programma e dalle Linee Guida, caratterizzando i "laboratori aperti" in una logica di rete regionale, che approfondisce le caratteristiche, le modalità di funzionamento e di gestione attraverso soggetti incaricati di animarli secondo gli obiettivi della programmazione (soggetto gestore);
- fornisce un format di Scheda progetto a cui le Autorità Urbane possono riferirsi per presentare il progetto all'Autorità di Gestione, che le approva a seguito della verifica di coerenza con il Programma e con i criteri di selezione delle operazioni;
- fornisce lo schema di convenzione che regola i rapporti tra i Regione e i beneficiari (le AU) delle risorse previste dal Piano finanziario del Programma per l'Azione 2.3.1., dettagliando quanto contenuto in linea generale nel Protocollo d'intesa di cui alla deliberazione n. 614/2015 e ss.mm.ii.
- formalizza la necessità del ricorso a procedure di evidenza pubblica coerenti con la disciplina dei contratti pubblici e/o degli aiuti di stato²⁵, precludendo le eventuali opzioni connesse con regimi convenzionali e/o di programmazione negoziata verso le quali alcune AU erano invece originariamente indirizzate;
- stabilisce specifici riferimenti procedurali per la selezione dei soggetti gestori da parte degli OI: nel format di scheda progetto relativa al Laboratorio si chiarisce infatti che la AU deve *specificare la tipologia di procedura adottata per la selezione del soggetto gestore e degli altri eventuali soggetti coinvolti nell'attuazione del progetto, facendo riferimento alla normativa di riferimento ed al Codice degli appalti di cui al Dlgs. 50/2016, motivando la scelta in relazione al progetto proposto*;
- si specifica che le fasi procedurali propedeutiche a tale selezione debbano prevedere la pubblicazione di un bando di selezione, cui farà seguito un'aggiudicazione e la conseguente stipula di un contratto e/o la firma di una convenzione²⁶.

Oltre al citato documento, Regione pubblica e mette a disposizione dei beneficiari una **serie di checklist** per l'autovalutazione delle procedure per l'affidamento dei contratti pubblici, ai sensi del Codice dei contratti (a partire dal febbraio 2018²⁷, con aggiornamenti che abbracciano operazioni

²⁵ Art. 2, lett.d "Obblighi del beneficiario" dello schema di convenzione tra la Regione Emilia-Romagna e l'AU per la realizzazione delle operazioni in attuazione dell'azione 2.3.1.: Gli obblighi del beneficiario includono quello di *"effettuare le procedure di evidenza pubblica secondo la vigente normativa nazionale e comunitaria in materia di appalti e/o aiuti di Stato per la selezione del soggetto gestore del laboratorio aperto, figura essenziale al suo funzionamento; [...]"*

²⁶ Scheda progetto, punto 3 "Fasi e tempistica di realizzazione".

²⁷ Data di pubblicazione indicata sulla pagina web regionale. Al momento della redazione del presente documento i documenti risultano aggiornati al febbraio 2022, ma è ricostruibile uno storico di aggiornamenti continuativo sviluppatosi in base all'evolvere della normativa di riferimento (es: decreto "Semplificazioni", DL "Sblocca cantieri", ecc.). <https://fesr.regione.emilia-romagna.it/opportunita/2017/check-list-di-autovalutazione-delle-procedure-per-l2019affidamento-dei-contratti-pubblici-ai-sensi-del-codice-dei-contratti-vigente/check-list>.

compiute a partire dal 2016), che devono essere compilate dalle AU e caricate a sistema informativo in occasione della rendicontazione. La gamma delle checklist è estremamente esaustiva e include anche, tra le altre, le procedure di affidamento a società in-house, le forme di accordo tra Enti e, in generale, un'ampia gamma di procedimenti potenzialmente funzionali all'attuazione dell'Agenda Urbana. La fissazione delle soglie connesse con i requisiti (in particolare, quelli di capacità economica) rimandano alle disposizioni di legge.

Quando, alla luce di scostamenti dalla timeline prevista per la messa a punto delle procedure di selezione reputati sufficientemente significativi, si è reso necessario modificare l'impianto attuativo, **la Regione è intervenuta con tempestività e flessibilità**, secondo due principali modalità:

1. allentando i vincoli, rivelatisi di fatto eccessivamente stringenti, ed allineandoli alla effettiva capacità amministrativo – gestionale dei comuni coinvolti, pur garantendo il rispetto sostanziale del Programma approvato;
2. mettendo a disposizione una specifica assistenza legale – amministrativa per supportare i comuni nell'individuazione della procedura più idonea da adottare, in relazione ai vincoli definiti dalla Regione e alle condizioni di mercato entro le quali i Soggetti Gestori avrebbero dovuto operare.

Questa linea di condotta ha portato ad esiti differenziati: sette AU hanno optato per la selezione, con procedura di evidenza definite nel Codice dei contratti pubblici, di soggetti che prendessero in concessione il Laboratorio e i connessi servizi definiti in un capitolato d'oneri coerente con i requisiti stabiliti dalla Regione, con le specificità degli spazi riqualificati e dei servizi da svolgere nei Laboratori; tre hanno optato per una gestione interna, che a sua volta ha potuto prevedere specifici affidamenti di servizi a soggetti esterni (partecipati o meno dai comuni), stipula di convenzioni per l'utilizzo degli spazi, gestione diretta da team di dipendenti comunali, o combinazioni delle diverse soluzioni.

Tab. 2: modalità di gestione e/o di selezione dei soggetti gestori dei Laboratori Aperti

Autorità Urbana	Modalità di gestione / procedura	Soggetto gestore
Bologna	Gestione diretta	Convenzione con Fondazione Innovazione Urbana
Cesena	Procedura aperta per l'aggiudicazione della concessione per la gestione del Lab	Romagna Tech
Ferrara	Procedura aperta per l'aggiudicazione della concessione per la gestione del Lab	Fondazione Giacomo Brodolini - ETT - MBS - CIDAS
Forlì	Procedura aperta per l'aggiudicazione della concessione per la gestione del Lab	Fondazione Giacomo Brodolini - ETT - MBS – Fondazione Flaminia
Modena	Procedura aperta per l'aggiudicazione della concessione per la gestione del Lab	Fondazione Giacomo Brodolini - ETT - MBS
Parma	Gestione diretta attraverso in-house	Gestione diretta attraverso Società in house e convenzioni con diversi soggetti territoriali di tipo associativo.
Piacenza	Procedura aperta per l'aggiudicazione della concessione per la gestione del Lab	Fondazione Giacomo Brodolini - MBS
Ravenna	Procedura aperta per l'aggiudicazione della concessione per la gestione del Lab	Fondazione Giacomo Brodolini - ETT - Fondazione Flaminia
Reggio Emilia	Procedura aperta per l'aggiudicazione della concessione per la gestione del Lab	Consorzio Cooperative Sociali Quarantacinque Società Cooperativa Sociale” e Consorzio Solidarietà Oscar Romero Consorzio Cooperative Sociali Società Cooperativa
Rimini	Gestione diretta + appalto di affidamento di servizi	Equilibrista srls - Agenzia Piano Strategico srl.

Fonte: elaborazione propria

Come emerge dalla tabella sopra riportata, le procedure aperte hanno portato alla selezione di un medesimo soggetto gestore in cinque (Ferrara, Forlì, Modena, Piacenza, Ravenna) su sette casi (di cui quattro in ATI/RTI con altri soggetti).

Le AU intervistate hanno segnalato che i requisiti definiti in base alla procedura richiesta dalle Linee guida regionali possono avere costituito delle barriere all'ingresso per alcuni operatori territoriali, soprattutto in relazione alle garanzie fidejussorie richieste per la partecipazione alla selezione e all'impegno, richiesto ai concessionari degli spazi, di garantire la sostenibilità finanziaria dell'operazione per un periodo di tempo relativamente prolungato oltre quello "coperto" dal finanziamento pubblico.

La selezione di un soggetto esterno al territorio poteva quindi presentare elementi positivi (apporto di nuove competenze, know how ed esperienze), ma allo stesso tempo rappresentare nei tempi brevi un elemento ostativo alla realizzazione di processi territoriali in contesti urbani come quelli di città di dimensione media, dove sono molto rilevanti i rapporti tra attori.

Questo rischio, dalle indagini effettuate, sembrerebbe in realtà essere stato evitato, per due motivi: effetto diretto della scelta di tematismi e quindi campi di intervento specifici di cui il soggetto gestore ha tenuto conto sin dalla presentazione del proprio progetto di Laboratorio; creazione di Raggruppamenti con la presenza di soggetti locali.

6.3 Il modello di governance adottato dagli Organismi Intermedi

(il paragrafo sarà completato, sulla base delle interviste con le Autorità urbane, non ancora ultimate)

Le analisi effettuate rilevano come la governance sia stata complessa, anche in considerazione del fatto che la maggior parte delle Città non aveva un'esperienza pregressa come Organismo Intermedio. In fase di predisposizione della SUS, alcune Amministrazioni hanno costituito gruppi di lavoro, Unità di progetto, Cabine di Regia, per valorizzare le competenze dei diversi settori (cultura, lavori pubblici, promozione, ecc.), fermo restando l'impostazione strategica data dall'Organo Politico; per la predisposizione delle gare di affidamento al soggetto gestore, nella maggior parte dei casi si sono avvalse delle competenze degli uffici dell'Amministrazione, non ricorrendo a personale esterno.

A livello regionale, va rilevato come la Cabina di regia progressivamente abbia spostato il proprio focus sulla comunicazione, ha inizialmente indirizzato ma poi si è preoccupata dell'adempimento degli obblighi di comunicazione.

A livello di Città, è stato formalmente nominato un referente unico, coincidente a volte con la Direzione Generale / Segretario Generale.

Il modello organizzativo è comunque differente tra le diverse Città: in alcuni casi, la struttura del referente ha svolto anche attività di coordinamento, posto che le responsabilità amministrative sono state attribuite ai referenti dei diversi settori, quali lavori pubblici o cultura; la struttura in alcuni casi è stata responsabile anche della fase di rendicontazione, attività che in altri casi è stata invece a capo dei diversi settori. In altri casi, la struttura di coordinamento è in capo ad un settore, in stretto rapporto con la struttura della Direzione Generale.

In generale, la struttura organizzativa è stata stabile, fatti salvi normali avvicendamenti organizzativi amministrativi; anche il fatto che alcune Città abbiano cambiato Amministrazione sembra aver inciso più su ritardi attuativi (recepimento della nuova Giunta delle linee strategiche del progetto, ed eventuali modifiche non sostanziali), piuttosto che sul modello di *governance*.

La Regione si è quindi trovata ad operare con situazioni differenti, dal punto di vista amministrativo ed organizzativo gestionale.

Un elemento di debolezza si può ravvisare nel fatto che non sembra essere stata organizzata un'attività sistematica di coordinamento tra le diverse Città anche in fase di attuazione dei diversi Laboratori Aperti, anche a causa dell'insorgere della pandemia, ma questa attività avrebbe rappresentato un momento di confronto utile per massimizzare l'efficacia degli interventi a livello

locale; inoltre, per la prossima programmazione potrebbe essere utile attivare un processo di affiancamento delle AU dal punto di vista delle competenze e sostenere i processi di organizzazione.

6.4 Gli interventi finanziati

Nella tabella seguente si riportano gli interventi ammessi per ciascuna Città per le tre azioni previste dal POR; si fa presente come nella tabella si riporta l'elenco di tutti gli interventi finanziati dall'Amministrazione Regionale, che compongono la strategia urbana, indipendentemente dall'esito della riprogrammazione del 2020, a seguito della quale i progetti finanziati dal POR attengono alle Città di Modena, Piacenza, Reggio Emilia e Rimini.

Tab. 3: interventi finanziati, azione 2.3.1.

Denominazione Beneficiario	Titolo Progetto	Investimento Programmato Ammesso	Impegno da Atto di Concessione
Comune di Bologna	Laboratorio Aperto Metropolitan per l'Immaginazione, Collaborazione e Innovazione Civica	1.250.000,00	1.000.000,00
Comune di Cesena	Casa Bufalini: un Laboratorio Aperto per Cesena	1.250.000,00	1.000.000,00
Comune di Ferrara	Spazio VERDI_OPENLAB	1.500.000,00	1.200.000,00
Comune di Forlì	Cultural heritage e cittadinanza attiva	1.250.000,00	1.000.000,00
Comune di Modena	Modena LAB: energie per la cultura, lo spettacolo e la creatività	1.250.000,00	1.000.000,00
Comune di Parma	PARMA GASTRONOMY HUB	1.250.000,00	1.000.000,00
Comune di Piacenza	Piacenza Territorio snodo	1.250.000,00	1.000.000,00
Comune di Ravenna	Laboratorio Aperto Ravenna. I Musei per la fruizione turistica dei beni culturali e territorio	1.250.000,00	1.000.000,00
Istituzione scuole e nidi d'infanzia del Comune di Reggio Emilia	Chiostri di S.Pietro. Laboratorio Aperto per lo sviluppo di "Innovazione Sociale" nel campo dei servizi alla persona	1.250.000,00	1.000.000,00
Comune di Rimini	Laboratorio Aperto Rimini Tiberio	1.250.000,00	1.000.000,00

Fonte: elaborazione su dati del sistema di monitoraggio regionale (aggiornamento: febbraio 2022)

Tab. 4: interventi finanziati, azione 6.7.1.

Denominazione Beneficiario	Titolo Progetto	Investimento Programmato Ammesso	Impegno da Atto di Concessione
Comune di Bologna	Laboratorio Aperto Metropolitan per l' Immaginazione, Collaborazione e Innovazione Civica	2.000.000,00	1.600.000,00
Comune di Cesena	Casa Bufalini	2.000.000,00	1.600.000,00
Comune di Ferrara	MoVe.rdi – Riding - Development Innovation	2.000.000,00	1.600.000,00
Comune di Forlì	Cultural Heritage e cittadinanza attiva	3.000.000,00	1.700.003,14
Comune di Modena	Il Laboratorio Aperto di Modena: il nuovo centro dedicato all'innovazione nel campo della cultura, dello spettacolo e della creatività' presso il comparto ex AMCM	2.400.000,00	1.800.000,00
Comune di Parma	I Chiostrì del Correggio. Parma: cultura dell'eccellenza agroalimentare	3.270.000,00	1.600.000,00
Comune di Piacenza	Laboratorio urbano aperto mobilità e logistica sostenibile Piacenza	2.000.000,00	1.600.000,00
Comune di Ravenna	Ravenna Open Lab (Museo archeologico di ClAsse)	1.320.000,00	1.056.000,00
Comune di Ravenna	Ravenna Open Lab (MAR, Museo d'Arte della città di Ravenna)	600.000,00	480.000,00
Istituzione scuole e nidi d'infanzia del Comune di Reggio Emilia	Ex complesso benedettino dei SS. Pietro e Prospero denominato "Chiostrì di S. Pietro". Progetto di restauro e recupero funzionale	2.700.000,00	1.750.000,00
Comune di Rimini	Nuove funzioni per un centro storico più attrattivo: realizzazione del "Laboratorio Aperto" nel contesto della riqualificazione e valorizzazione dell'ambito del Ponte di Tiberio (Laboratorio Aperto)	400.000,00	400.000,00
Comune di Rimini	Nuove funzioni per un centro storico più attrattivo: realizzazione del "Laboratorio Aperto" nel contesto della riqualificazione e valorizzazione dell'ambito del Ponte di Tiberio (Tiberio comparto 3: piazza sull'acqua)	900.000,00	720.000,00
Comune di Rimini	Nuove funzioni per un centro storico più attrattivo: realizzazione del "Laboratorio Aperto" nel contesto della riqualificazione e valorizzazione dell'ambito del Ponte di Tiberio (Tiberio comparto 4: canale di ponente)	950.000,00	760.000,00

Fonte: elaborazione su dati del sistema di monitoraggio regionale (aggiornamento: febbraio 2022)

Tab. 5: interventi finanziati, azione 6.7.2.

Denominazione Beneficiario	Titolo Progetto	Investimento Programmato Ammesso	Impegno da Atto di Concessione
Comune di Bologna	Laboratorio aperto metropolitano per l'Immaginazione, Collaborazione e Innovazione Civica	500.000,00	400.000,00
Comune di Bologna	EnERgie diffuse a Bologna. Il laboratorio aperto	20.000,00	20.000,00
Comune di Cesena	Casa Bufalini: un laboratorio aperto per Cesena	500.000,00	400.000,00
Comune di Cesena	IMAGinACTION - Festival internazionale del videoclip - Casa Bufalini coming soon. Progetto Energie diffuse	20.000,00	20.000,00
Comune di Ferrara	SPAZIOVERDI PROMOLAB - Piano integrato di promozione di Spazio Verdi OpenLab	250.000,00	200.000,00
Comune di Ferrara	Artisti al Verdi. Innovazione, sostenibilità, creatività	20.000,00	20.000,00
Comune di Forlì	Laboratorio aperto ex Asilo Santarelli	376.710,58	301.368,46
Comune di Forlì	Fare cultura. Laboratorio Santarelli. Costruiamo il futuro	20.000,00	20.000,00
Comune di Modena	Modena: città della cultura, dello spettacolo e della creatività	251.714,50	201.371,60
Comune di Modena	Energie Nuove in Centrale. Progetto Energie Diffuse	20.000,00	20.000,00
Comune di Parma	I chiostri del Correggio. Progetto Energie diffuse	20.000,00	20.000,00
Comune di Parma	I chiostri del Correggio - Parma gastronomy hub	400.000,00	320.000,00
Comune di Piacenza	Piacenza Crocevia	501.714,50	401.371,60
Comune di Piacenza	Laboratorio Piacenza territorio snodo: un'occasione di diffusione della cultura	20.000,00	20.000,00
Comune di Ravenna	Laboratorio Aperto di Ravenna: i Musei per l'innovazione digitale ed il turismo	480.000,00	384.000,00
Comune di Ravenna	"Be inspired by Ravenna". Progetto Energie diffuse	20.000,00	20.000,00
Istituzione scuole e nidi d'infanzia del Comune di Reggio Emilia	Chiostri di S. Pietro. Piano integrato di promozione del contenitore culturale e del Laboratorio Aperto	314.214,50	251.371,60
Comune di Rimini	Piano di promozione del Laboratorio Aperto Rimini Tiberio	250.000,00	200.000,00
Comune di Rimini	Luoghi, stagioni e rimandi del Laboratorio Aperto Rimini Tiberio - enERgie diffuse - Settimana di promozione della Cultura 7-14 ottobre 2018	20.000,00	20.000,00

Fonte: elaborazione su dati del sistema di monitoraggio regionale (aggiornamento: febbraio 2022)

6.5 Gli interventi sui beni culturali

Una delle azioni previste ha riguardato il restauro e la rifunzionalizzazione di edifici del patrimonio storico culturale locale ai fini della localizzazione e della realizzazione delle attività proprie del Laboratorio Aperto²⁸.

La scelta degli edifici è stata effettuata in modo da valorizzare il patrimonio culturale delle Città, anche sulla base di quanto previsto dai Piani di Sviluppo e coerentemente, laddove previsti, con i Piani UNESCO. Nelle Strategie è quindi espressamente indicato come obiettivo da perseguire quello della valorizzazione del sito in maniera integrata con le altre risorse culturali e turistiche presenti.

Tutti gli edifici sono stati restaurati e il Laboratorio è stato allestito ed attivato, talvolta dopo un periodo di esercizio presso sedi provvisorie (ad eccezione di Forlì, dove il restauro si è concluso da poco e il soggetto gestore ha quindi operato finora unicamente nella sede provvisoria).

La qualità dei progetti di riqualificazione realizzati, in base ai riscontri raccolti anche sulla stampa specializzata, appare elevata (in taluni casi si registrano **importanti riconoscimenti nazionali ed internazionali**, come nel caso di Reggio Emilia)²⁹ e rispettosa della storia e delle caratteristiche del bene e del/nel contesto urbano.

È importante evidenziare come le attività realizzate abbiano previsto anche interventi per la valorizzazione dei siti, soprattutto mediante la realizzazione di materiali e progetti di comunicazione/divulgazione che includono installazioni di realtà virtuale, promuovendo i restauri effettuati, la storia del sito e il ruolo come attrattore fisico per la riqualificazione e sviluppo urbano: un esempio in questo senso è rappresentato dal progetto “Carmin experience”; installazione per conoscere la storia del luogo, il recupero del sito, il ruolo del bene rispetto alla Città di Piacenza.

Tab. 6: Beni oggetto di restauro e riqualificazione

Autorità Urbana	Bene oggetto di intervento
Bologna	Connessione funzionale-logistica di Sala Borsa, Urban Center Bologna, piano terra/cortili di Palazzo d'Accursio, Galleria Accursio
Cesena	Casa Bufalini
Ferrara	Ex Teatro Verdi
Forlì	Ex Asilo Santarelli
Modena	Ex Centrale AEM - Aziende Elettriche Municipalizzate
Parma	Complesso monumentale del monastero di San Paolo
Piacenza	Ex Chiesa del Carmine
Ravenna	MAR – Museo d'Arte della città di Ravenna e Classis Ravenna- Museo della Città e del Territorio
Reggio - Emilia	Chiostri di San Pietro
Rimini	Ponte di Tiberio (invaso, waterfront)

²⁸ Una descrizione puntuale degli interventi realizzati a livello di Città è riportata in Allegato.

²⁹ Menzione d'onore, Premio Gubbio 2021, promosso dall'Associazione nazionale Centri storico-artistici (Ancsa); finalista al Premio italiano di Architettura, organizzato dal MAXXI di Roma e dalla Triennale di Milano, edizione 2020; pratica innovativa del bando europeo Cultural Heritage in Action; menzioni d'onore del premio IN/ARCH Emilia-Romagna e Lombardia nella categoria Rigenerazione urbana “per la delicatezza e la funzionalità con cui è stato recuperato lo spazio urbano con rigore”, 2020.

6.6 Gli interventi di promozione

Le indagini rilevano la realizzazione di molte e diversificate attività di promozione, che hanno in alcuni casi subito rallentamenti e modifiche a causa del COVID e delle mutate condizioni di contesto³⁰.

In tutti i casi è stato previsto un intervento di inaugurazione del Laboratorio, per informare e sensibilizzare la collettività sull'apertura e le attività previste.

In linea generale, le attività sono classificabili in tre principali gruppi:

- Organizzazione di eventi e manifestazioni per la promozione e valorizzazione del Laboratorio Aperto e del bene culturale restaurato, diretti a scuole, università, sistema produttivo, popolazione, turisti, referenti di media, mirati incentrati sui tematismi del Laboratorio, le attività offerte, il ruolo del Centro come elemento di attrazione;
- Campagna di informazione e comunicazione, con un'ampia diversificazione di strumenti (news letter, sito web, comunicati stampa, inserzioni su riviste, sociale), per informare i diversi utenti potenziali del Laboratorio;
- Realizzazione di materiale informativo per promozione integrata, per informare su attività specifiche.

In realtà, la maggioranza delle attività svolte all'interno dei laboratori, non soltanto quelle realizzate nell'ottica specifica dell'aumento della visibilità in ottica promozionale, ottengono risultati in questo campo: quasi tutti gli eventi, le manifestazioni, le attività formative ed informative hanno un potenziale comunicativo intrinseco, e molte di esse sono state consapevolmente realizzate in modo da sensibilizzare e coinvolgere l'utenza sui servizi offerti e sul ruolo del sito nel nuovo processo di riqualificazione urbana.

In altri termini: in taluni casi la valenza comunicativo-promozionale verso diversi gruppi di fruitori, attuali e potenziali, per quanto non esplicita, è intrinsecamente presente anche nelle iniziative che prevedono la mera fruizione del bene da parte della comunità (ad esempio, qualora lo spazio sia utilizzato per ospitare delegazioni istituzionali straniere, come nel caso di Parma, o per lo svolgimento di lezioni per scolaresche in spazi coperti ma all'aperto, come nel caso di Reggio Emilia).

6.7 Gli interventi dei Laboratori Aperti

(il paragrafo sarà completato, sulla base della conclusione delle indagini con le Autorità Urbane ed i soggetti gestori)

Le indagini rilevano la realizzazione di molte e diversificate attività svolte ed in fase di svolgimento nell'ambito dei Laboratori Aperti, che interessano temi diversi e differenti categorie di destinatari³¹.

In termini generali, gli elementi emersi nel corso dell'analisi condotta finora mostrano che le AU hanno orientato, ciascuna in base alle modalità di gestione selezionate (concessione a un Soggetto Gestore oppure attraverso gestione *in house*, effettuata mediante personale interno, soggetti partecipati, affidamento di servizi, stipula di convenzioni o combinazioni delle precedenti), le attività dei Laboratori Aperti secondo le **linee tematiche coerenti con quelle individuate nelle rispettive Strategie**; la scelta e la modulazione di tali attività appare peraltro aver seguito un **percorso di taratura e affinamento in corso d'opera**, attuato sia in base alla rilevazione di livelli di domanda diversi dall'atteso (o variati nel corso del tempo in base a singoli fattori esogeni), sia in base a modifiche del contesto complessivo entro il quale è stato effettivamente fruire dei servizi e degli spazi

³⁰ Una descrizione puntuale degli interventi realizzati a livello di SU è riportata in Allegato.

³¹ Una descrizione puntuale degli interventi realizzati a livello di SU è riportata in Allegato.

(segnatamente, l'emergenza pandemica).

In questo processo si è osservata la **convergenza, efficace in termini di risultati**, dei due livelli istituzionali: la Regione ha definito uno standard (quantitativo e per tipologia) minimo di attività da svolgere nei Laboratori, le AU e i SG hanno individuato i profili delle singole iniziative, che per quanto riscontrato finora sono risultate ampiamente attinenti ai tematismi individuati ed efficaci in termini di target raggiunti. *Un elemento positivo di tale convergenza appare proprio il bilanciamento tra inquadramento complessivo e ampie possibilità di modulazione degli interventi sul territorio.*

La panoramica complessiva compone un quadro di attività ampio e composito, in grado di coinvolgere **comunità e target di utenza diversi**. Anche il profilo di questi ultimi si è andato affinando in corso d'opera, andando ad includere gruppi originariamente non sempre esplicitamente richiamati chiaramente identificati ab origine, pur se comunque coerenti con quelli codificati (questo è accaduto soprattutto in occasione della rimodulazione delle attività seguita all'entrata in vigore delle restrizioni causate dall'emergenza pandemica, rispetto alla quale la Strategia Urbana ha saputo ben adattarsi provando anzi, in taluni casi, a maggior ragione la propria fondatezza).

È fuori dagli scopi di questo rapporto effettuare un'elencazione puntuale delle attività dei Laboratori, per una sintesi dei quali, per ciascuna Città, si rimanda al documento allegato.

7 Il punto di vista del partenariato

(il paragrafo sarà integrato, sulla base della conclusione delle indagini con un campione di soggetti partner delle attività del Laboratorio)

Le analisi desk effettuate sull'attuazione degli interventi hanno messo in evidenza una pluralità di soggetti coinvolti nell'implementazione delle attività dei Laboratori, sotto diverse forme:

- coprogettazione e attuazione di progetti;
- cittadinanza attiva;
- partecipazione a tavoli di programmazione;
- esperti coinvolti in attività divulgative e formative.

Si tratta di un complesso di soggetti operanti sul territorio, ed anche esterni, che include istituti scolastici e formativi, Università, piccole e medie imprese, soggetti della Pubblica Amministrazione, terzo settore, Istituti museali, Associazioni di categoria, associazioni dei cittadini, liberi professionisti e start up.

Di tali soggetti si ritiene utile realizzare alcune interviste con un campione selezionato per rappresentare le diverse forme di coinvolgimento e verificare:

- quale è il contributo effettivo che è stato apportato al Laboratorio;
- quale è la percezione del contributo che il progetto può apportare allo sviluppo del territorio;
- quale è la percezione del contributo che il Laboratorio Aperto può apportare all'attrattività della Città;
- suggerimenti in merito ad eventuali linee di intervento da sviluppare ex novo o ulteriormente per aumentare il grado di efficacia dell'intervento in ambito SU.

Posta la disponibilità dei soggetti a partecipare, si ipotizza lo svolgimento di 5 interviste ad altrettanti soggetti o gruppi di soggetti per Città, attraverso interviste dirette e/o focus group.

I risultati delle interviste saranno successivamente validati attraverso un confronto con i soggetti gestori dei diversi Laboratori Aperti.

8 Il punto di vista dei destinatari

(il paragrafo sarà redatto, sulla base della conclusione delle indagini con un campione di soggetti destinatari delle attività del Laboratorio)

In maniera coerente con quanto previsto dalle SU e dai Piani dei soggetti gestori dei Laboratori Aperti, le attività sono state rivolte a target differenziati, anche tenendo conto delle finalità specifiche delle attività; a titolo esemplificativo:

- i giovani, gli studenti, la popolazione over 50, la cittadinanza, le imprese (coinvolte in attività sui temi della digitalizzazione e in generale nella divulgazione su aspetti di interesse specifico, per ex. la gestione della privacy per gli operatori della ricezione, e analoghi);
- ai giovani da un lato, alle imprese dall'altro sono state indirizzate tutte le attività che gravitano nell'area delle nuove tecnologie, dell'innovazione, delle competenze nel mercato del lavoro;
- le imprese hanno ricevuto servizi per lo sviluppo, la formazione, la creazione di opportunità;
- le pubbliche amministrazioni, le associazioni di categoria, il terzo settore sono state informate sulle opportunità di sviluppo e le direttrici da seguire per nuovi approcci territoriali;
- la cittadinanza è stata sensibilizzata su molteplici temi, sia con lo scopo di migliorarne le competenze digitali che per sviluppare i processi di cittadinanza attiva già citati in precedenza.

Ai fini di valutare quanto i diversi interventi abbiano impattato sui comportamenti e sulle competenze dei soggetti destinatari ed allo stesso tempo la percezione dei soggetti destinatari rispetto al ruolo delle attività e dei Laboratori sull'attrattività della Città si ritiene utile procedere con alcune interviste / focus group con particolare riferimento ai seguenti gruppi target:

- studenti / giovani;
- imprese o altri soggetti del mondo produttivo;
- pubbliche amministrazioni;
- popolazione.

Si ipotizza la realizzazione di 3/5 approfondimenti per SU; la individuazione e la quantificazione dei casi dipende dalla disponibilità dei riferimenti dei partecipanti alle diverse azioni e alla loro effettiva disponibilità a partecipare all'indagine.

I risultati delle interviste saranno successivamente validati attraverso un confronto con i soggetti gestori dei diversi Laboratori Aperti.

9 Una valutazione d'insieme delle Strategie Urbane: elementi in comune ed elementi distintivi

9.1 Gli obiettivi perseguiti

I lavori di riqualificazione e/o rifunzionalizzazione degli “attrattori” culturali sono stati sostanzialmente ultimati, realizzando soluzioni coerenti con le Strategie Urbane approvate dalla Regione. Esse risultano estremamente diverse, in relazione alla natura e alle caratteristiche del bene posto al centro di ciascuna Strategia; ma complessivamente, **le realizzazioni che derivano da questo processo mostrano il valore innovativo della strategia regionale** che consiste, sostanzialmente, nella natura ibrida dell'operazione, ovvero nella **saldatura tra gli aspetti materiali con una chiara visione della successiva fruizione** del bene “contenitore”.

Esso non perde la propria funzione culturale: i lavori realizzati ne rendono, al contrario, in taluni casi più leggibili le stratigrafie identitarie – funzionali cumulatesi col passare del tempo, e le arricchisce di nuovi livelli coerenti con i bisogni della città del presente: i beni rientrano nell'uso della collettività (o, qualora non fossero in disuso, ne migliorano le funzioni); raccontano meglio la propria storia; tornano ad essere luoghi di incontro, attrezzati per rispondere alle esigenze (formative, relazionali, economiche) di gruppi di portatori di interesse rilevanti per la città. **Dal punto di vista delle politiche di tutela e valorizzazione dei beni culturali per lo sviluppo territoriale, cui l'OT 6 può in buona parte essere assimilato, si tratta di un risultato complessivo estremamente significativo, i cui effetti saranno rilevanti oltre il breve periodo.**

L'aspetto connesso con la digitalizzazione presenta maggiori sfaccettature. Se risulta immediatamente evidente che **le dotazioni tecnologiche innestate nei beni risultano funzionali alle nuove modalità di fruizione e alle necessità di networking dei destinatari finali**, dell'aspetto partecipativo con esse connesse risulta prematuro formulare un giudizio valutativo completo.

Per quello che è stato possibile verificare fino a questo stadio dell'indagine (ovvero senza aver sondato gli effetti delle azioni di alfabetizzazione e di partecipazione digitale sui destinatari) **il linguaggio e il ricorso alla strumentazione digitali sono connotati con la maggioranza delle azioni intraprese dai Soggetti Gestori, sia esterni che in-house.**

Gli indizi raccolti finora, corroborati dalla documentazione di reportistica consultata, mostrano che **un nucleo comune di attività** quali gli applicativi digitali, la formazione (in particolar modo per l'accesso ai servizi digitali della PA a favore della cittadinanza, spesso identificata nelle fasce più vulnerabili), **sono state svolte**; le azioni di promo-comunicazione si sono realizzate (anche) su canali digitali, con risultati in taluni casi più che rilevanti.

Non è ancora chiaro quanto tutto questo abbia effettivamente apportato risultati duraturi presso i destinatari in termini di capacitazione e/alla **partecipazione digitale**: diverse AU e SG hanno infatti osservato, in tema di alfabetizzazione per esempio, che per alcuni target sarebbero necessari veri e propri percorsi di affiancamento (un esempio tipico riguarda l'accesso allo SPID per le fasce più anziane).

Allo stesso modo, e per le medesime motivazioni, in questa fase non è possibile trarre un giudizio definitivo circa l'effettiva efficacia degli interventi connessi con l'innovazione sociale, con l'open innovation, con la capacitazione imprenditoriale. Rispetto a queste dimensioni d'analisi, peraltro, l'indagine potrà in ogni caso contribuire ad apprezzare la percezione (e il livello di auto – coscienza, e/o di soddisfazione) dei destinatari, rinviando la (difficoltosa) misurazione dell'effettivo cambiamento culturale connesso con obiettivi tanti sfidanti a studi di ben più ampio orizzonte temporale.

Si possono annotare in questa fase due ultime considerazioni.

La prima riguarda la **dimensione di rete** dei Laboratori, che per quanto evocata nella documentazione strategica, non pare aver trovato un'idea guida in grado di favorire effettivi scambi

e/o relazioni né all'interno (tra i LAB) né verso l'esterno (con altri nodi della rete /ecosistema regionale della ricerca).

La seconda riguarda il **tema della sostenibilità economica** della gestione dei Laboratori, che merita immediata attenzione.

Allo stato attuale, per tutti i gestori concessionari **tale sostenibilità non è raggiunta né, secondo il modello attuale, raggiungibile** con ragionevole sicurezza: il confine tra investimento e perdita, in taluni casi, non appare chiaro, e sembra dipendere più dalla scala dell'operatore che dalle capacità gestionali. Degli effetti di barriera all'ingresso indotti da tale incertezza si è già accennato nel par. 6.3.

Più sfumata la situazione delle gestioni in – house, dove l'utilizzo di personale interno sperimentato in taluni casi fornisce lo spunto per una riflessione più ampia, cui la strategia regionale fornisce già implicitamente una risposta che potrebbe, tuttavia, essere ulteriormente approfondita in ottica di politiche future: i servizi offerti dai Laboratori sono servizi pubblici? In che misura, e/o quali di essi vi possono essere assimilati?

La varietà delle soluzioni adottate dalle AU e dei contesti non consentono di formulare una risposta unitaria: vi sono molte differenze tra un'attività di servizi alle imprese e un progetto che mira a sopperire ai fallimenti di mercato nel campo della connettività a favore delle fasce più vulnerabili della popolazione. Questo non soltanto per le evidenti differenze su tutti gli aspetti sostanziali di contenuto, quanto per la possibile -e tutta da valutare- assimilabilità del secondo a un intervento di politica sociale di sostegno a soggetti fragili.

Seguendo il medesimo spunto di riflessione, è lecito inoltre domandarsi se non siano necessari uno studio approfondito del potenziale di mercato connesso con tutte le tipologie di servizi offerti dai Laboratori e una valutazione su quanti di essi (anche grazie al ricambio generazionale e alla formazione su nuove competenze della PA) il Comune potrebbe internalizzare, senza necessariamente aumentare la spesa pubblica, bensì riorganizzando i propri servizi.

Dal momento che l'indirizzo verso una maggiore integrazione tra fondi (segnatamente FESR e FSE+) è stato confermato per la programmazione ormai in fase di avvio d'attuazione e dato il ruolo che si profila per le attività di rafforzamento delle competenze amministrative delle PA, il periodo che si va aprendo potrebbe essere il momento appropriato per compiere tali riflessioni.

9.2 Le attività realizzate e i risultati di breve e medio termine

(il paragrafo sarà redatto, sulla base della conclusione delle indagini)

10 La capacità delle Strategie di aumentare il grado di attrazione e partecipazione delle città

(il paragrafo sarà integrato, sulla base della conclusione delle indagini con un campione di destinatari e di soggetti partner delle attività del Laboratorio)

11 Le risposte alle domande di valutazione

(Si riportano alcune prime risposte sulla base delle attività svolte finora; il paragrafo sarà completato, nell'ambito del Rapporto finale)

➤ **DOMANDA VALUTATIVA 1.** In che misura l'elemento innovazione attraverso lo sviluppo dei servizi ICT è stata in grado di incidere sulla fruizione dei beni culturali e sull'incremento di attrattività?

Sull'argomento devono essere tenuti distinti i due temi dell'infrastrutturazione ICT dei beni e lo sviluppo dei servizi basati sull'ICT.

Riguardo al primo aspetto, **l'infrastrutturazione ICT dei beni è stata determinante** affinché essi fossero posti nelle condizioni di essere fruiti dai pubblici attuali e potenziali secondo modalità d'uso coerenti con le ampie aspettative di utilizzo previste dalle strategie; aspettative che peraltro, al giorno d'oggi, si ripongono ordinariamente rispetto ai luoghi frequentati per gli scopi più disparati: sarebbe stato del tutto anacronistico, oltre che incoerente, programmare interventi di riqualificazione mirati al rientro del bene nell'uso cittadino (per qualsiasi finalità), che non prevedessero in qualche misura una infrastrutturazione propedeutica allo sviluppo di attività connesse con l'ICT.

Per quanto elemento necessario, **questa preconditione non è sufficiente**, di per sé, a incrementare la fruizione (né del bene, né in senso più ampio, della città); la tipologia di interventi realizzata, come nel caso dello sviluppo delle app per le informazioni turistiche, culturali, i percorsi di visita, l'offerta di manifestazioni, e più in generale il complesso di eventi realizzati, fa comunque ritenere che i Laboratori abbiano messo in atto iniziative con effetti potenzialmente positivi ad aumentare il grado di attrattività; più che il numero di visitatori, su cui ha avuto un impatto non definibile l'evento pandemico, sono da verificare le informazioni relative, per esempio, al numero di fruitori delle app realizzate, al loro grado effettivo di utilizzo, al numero di partecipanti alle iniziative che hanno coniugato tecnologia digitale e patrimonio culturale, oltre che appare importante l'opinione degli esperti di settore, come possono essere alcune associazioni e istituzioni culturali coinvolte.

➤ **DOMANDA VALUTATIVA 2.** In che misura il ricorso a strumenti ICT ha consentito un aumento della partecipazione attiva dei cittadini relativamente ai temi rilevanti per le città?

Come per la domanda precedente, in attesa di concludere le analisi, va considerato positivamente il complesso di interventi attuato dai Laboratori che sembrano aver agito da un lato sull'alfabetizzazione, l'aumento delle competenze e il supporto all'utilizzo delle opportunità offerte dalle ICT, dall'altro hanno stimolato processi di condivisione dei temi determinanti per lo sviluppo urbano, anche se andrà misurato attraverso indicatori indiretti la percezione di aver effettivamente contribuito ad aumentare l'attrattività.

➤ **DOMANDA VALUTATIVA 3.** In che misura i temi di applicazione scelti per i Laboratori aperti si sono rivelati di interesse prioritario per i partecipanti (imprese, cittadini, terzo settore) e *in che modo le attività si sono adattate alle mutate condizioni di contesto?*

In misura **differenziata, ma complessivamente positiva**. A titolo esemplificativo:

- il tema della gastronomia selezionato da Parma, già designata come Città creativa sul tema dall'UNESCO (ma il medesimo discorso vale per il turismo e il well-being a Rimini, e per altri casi) è evidentemente in grado di far convergere sul progetto, potenzialmente, numerosi soggetti territoriali che vi sono a vario titolo connessi e interessati.

La misura dell'interesse peraltro non può essere espressa unicamente attraverso la contabilità, in un dato momento, del numero di soggetti che accede in convenzione spazi nel bene riqualificato e dedicato al tema, o dal numero di eventi ad esso dedicati, o dal numero dei relativi visitatori (anche se questi numeri potrebbero comunque fornire buone proxy), ma deve essere connotata attraverso indagini che consentano di capire quali elementi specifici del tema costituiscano la effettiva fonte di interesse per quali soggetti. Questo, onde contribuire a tarare ulteriormente le iniziative future sui medesimi temi che, di per sé, risultano talmente ampi da poter dare adito ad iniziative di qualsiasi genere, che evidentemente non hanno tutte il medesimo potenziale attrattivo;

- anche temi come l'inclusione sociale, che costituiscono l'oggetto di attenzione e/o di fabbisogni di comunità probabilmente più ristrette e selettive di soggetti (in questo caso: determinati settori della PA, determinati operatori del sociale, determinate fasce di cittadinanza) sono stati in grado di movimentare l'azione dei Laboratori, nonostante non si siano raccolti finora elementi qualitativi da parte di partner e destinatari.

In questi ambiti tematici meno generalisti, il ruolo della AU nel momento in cui rileva i fabbisogni del territorio e definisce la strategia assume un ruolo ancor più cruciale.

Resta salvo quanto sottolineato ai punti elenco precedenti circa la necessità di ulteriori approfondimenti presso partner e destinatari, rispetto ai quali ci si riserva di integrare la risposta alla domanda valutativa con eventuali indicazioni utili a tarare ulteriormente gli interventi sui tematismi selezionati.

➤ **DOMANDA VALUTATIVA 4.** *In che misura il ruolo di Autorità Urbane attribuito ai Comuni ha inciso sull'attuazione e quali effetti esso ha avuto in termini di capacità amministrativa, gestionale ed organizzativa di tali soggetti?*

Sul fronte del ruolo di OI e la connessa responsabilità sulle procedure di selezione, sono emersi elementi talvolta potenzialmente problematici rispetto alla realizzazione delle azioni, pur con dei distinguo. Rispetto della capacità amministrativa richiesta per la realizzazione delle gare di appalto per la ristrutturazione dei beni culturali non sono emerse vere e proprie criticità. Rispetto alla selezione del SG, invece, una maggiore comprensione, a monte, dell'iter e dei riferimenti normativi, avrebbero potuto condurre a risultati di attuazione differenti da diversi punti di vista, tra i quali includere almeno:

- la governance di alcune Strategie (scelta tra SG e gestione in house);
- la tipologia di procedura da attivare;
- l'ampliamento della gamma dei partecipanti alla selezione.

Pur non essendosi riscontrati elementi definitivamente ostativi alla realizzazione delle azioni, che hanno trovato in ciascun caso la propria fattibilità pur con alcuni ritardi, rispetto alla strumentazione tecnico – amministrativa di cui dotare le AU sono possibili alcuni ambiti di miglioramento, che in primis riguardano la Regione in quanto soggetto delegante. Tali ambiti includono:

- una definizione di tutti gli elementi necessari ad inquadrare le procedure necessarie fin dal momento della definizione delle strategie;
- una preventiva indagine di mercato sull'economicità dei servizi da affidare in concessione.

Il processo di raccolta di tali elementi informativi potrebbe risultare non banale in termini di tempo, oltre che dal punto di vista tecnico, e risente sicuramente di fattori quali la complessità nell'interpretazione della normativa di riferimento nella sua evoluzione e la definizione dei mercati rilevanti ai fini della individuazione dei servizi. Per questo motivo, si ritiene utile raccomandare che nel prossimo periodo di programmazione l'intervento interpretativo / conoscitivo di tutti gli elementi utili sia estremamente tempestivo. Sul punto va in ogni caso annotato che la Regione, una volta definito il quadro amministrativo per la selezione dei SG, ha messo a disposizione delle AU sia la documentazione necessaria per guidare la realizzazione delle procedure, sia un'assistenza professionale volta a inquadrare e valutare le possibili declinazioni locali delle stesse.

Sul fronte organizzativo delle AU, pur essendosi formalmente individuato un referente unitario per l'attuazione della strategia, non appare uniforme il livello delle competenze di project management necessario a garantire, specialmente in organizzazioni complesse quali i comuni, un presidio che garantisca un flusso informativo ottimale.

Rispetto ad entrambi i fronti è dunque opportuno valutare se, all'atto della delega delle funzioni all'OI, sia necessario:

- effettuare delle verifiche preventive circa il profilo professionale del referente unico presso le AU rispetto alle competenze di gestione di procedure complesse (project management nel pubblico);
- prevedere e strutturare un intervento di assistenza tecnica e le connesse modalità di somministrazione (interventi formativi, a monte; sotto forma di supporto on demand, in itinere).

➤ **DOMANDA VALUTATIVA 5.** In che misura e con quali effetti gli interventi finanziati dal programma hanno consentito un'effettiva integrazione delle strategie urbane, *anche in relazione agli altri strumenti insistenti sui medesimi contesti (PON Metro)?*

Alla domanda, che per quanto riguarda il PON metro è rilevante unicamente nel caso del Comune di Bologna con il cui personale non è ancora stata realizzata l'intervista, verrà data risposta nel report conclusivo.

➤ **DOMANDA VALUTATIVA 6.** *Quali necessità di adattamento delle strategie urbane e dei relativi strumenti attuativi sono emersi nel corso delle operazioni in contesto pandemico?*

Complessivamente, le strategie -ma soprattutto le azioni sottostanti- sono state adattate alla situazione emergenziale in modo tempestivo ed appropriato, compatibilmente con la normativa emergenziale che ha disposto il distanziamento sociale. I principali fronti di adattamento hanno riguardato:

- le **modalità di fruizione del bene culturale** e i target coinvolti: le attività in presenza presso i Laboratori sono state sospese, comportando un generalizzato blocco dell'attuazione, nelle more dell'elaborazione di alternative, ove praticabili. In questo contesto, la natura e la conformazione del bene culturale e del Laboratorio hanno evidentemente giocato un ruolo di primo piano: laddove gli spazi riqualificati lo hanno consentito, alcune attività hanno potuto sostituire quelle pianificate garantendo la fruizione del bene secondo funzioni alternative (è per esempio il caso della rAssegna culturale Cortile in Comune a Bologna, o dei Chiostrì di San Pietro a Reggio Emilia. Questi ultimi, essendo spazi aperti, hanno potuto essere messi a disposizione delle esigenze di un progetto di scuola diffusa. Da tale collaborazione è nata una nuova iniziativa, Make in Chiostrì, rivolta a target non precedentemente già coinvolti). In taluni casi il blocco dei lavori ha riguardato anche gli interventi di riqualificazione dei beni culturali, cosa che talvolta estese il periodo nel quale le attività del Laboratorio (quelle online, le uniche consentite) si svolgevano presso la sede provvisoria;
- il **potenziamento delle attività a distanza**, mediante il ridisegno degli interventi e la trasformazione delle attività off-line in on-line. In generale, l'emergenza pandemica ha rafforzato ulteriormente la strategicità dell'aspetto digitale. In generale, i SG hanno saputo capitalizzare il cambio di contesto, trasformando i progetti esistenti o elaborando nuove attività progettate unicamente per il contesto digitale. Per es. a Bologna sono nati i progetti R-innovare la città - Osservatorio sull'emergenza Coronavirus – Il Volo del Colibrì. Storie di Immaginazione civica; a Cesena, oltre alla continuazione dei workshop già originariamente

online, i laboratori Arte, coding e geometria e Coding e Robotica sono passati a modalità online).

➤ **DOMANDA VALUTATIVA 7.** *Quali suggerimenti possono essere forniti in vista della Programmazione 2021 – 2027, per rendere efficienti ed efficaci gli interventi dell’Agenda Urbana?*

Si anticipano alcuni suggerimenti, riservandosi di integrarli nel rapporto finale.

La Strategia Urbana regionale si è rivelata uno strumento efficace, avendo consentito il sostanziale raggiungimento degli obiettivi dell’Agenda Urbana con l’avvio di processi di partecipazione attraverso gli strumenti dell’ICT che possono peraltro ulteriormente evolvere, rafforzarsi e includere gruppi crescenti di soggetti dei territori. Onde migliorare alcuni aspetti di efficienza ed efficacia si suggerisce di:

- tenere presidiato il tema della **capacità amministrativa**, che pur essendo meno rilevante che in altre realtà del panorama nazionale, continua a costituire un terreno di sfida;
- approfondire le conoscenze relative al **confine tra le attività** dei Laboratori che devono essere considerate **di mercato e quelle che non lo sono**, valutandone attentamente i profili di sostenibilità, le possibili integrazioni tra fonti di finanziamento, le possibili modalità di erogazione dei servizi, le forme organizzative e le forme di collaborazione tra pubblico e privato. In questo senso, il Laboratorio appare un osservatorio estremamente privilegiato e idoneo a lanciare eventuali sperimentazioni;
- definire un più **chiaro progetto di rete** dei Laboratori e un più chiaro **ruolo della Rete dei Laboratori nell’ambito delle reti e degli ecosistemi regionali**.