

# I Fondi Europei per città più sostenibili

Tra avanguardie e trasformazioni strutturali

A cura di Raffaella Coletti e Andrea Filippetti



Coordinamento redazionale: Caterina D'Ambrosio  
A cura di: Raffaella Coletti e Andrea Filippetti

Autori:

Sergio Avolio  
Raffaele Barbato  
Erblin Berisha  
Elisa Calò  
Donato Casavola  
Raffaella Coletti  
Giancarlo Cotella  
Lara Devetak  
Maria Grazia Falciatore  
Claudia Fassero  
Andrea Filippetti  
Marco Leonetti  
Sabrina Lucatelli  
Gabriele Pasqui  
Micaela Passon  
Francesco Prota  
Anna Teselli  
Gaetano Vecchione

Isbn: 9.791.254.836.262

Tutti i contenuti (testi, immagini, grafica, layout ecc.) presenti in questo volume appartengono ai rispettivi proprietari

I contenuti riportati in questo volume sono redatti con la massima cura/diligenza, e sottoposti a un accurato controllo. Il Sole 24 ORE tuttavia, declina ogni responsabilità, diretta e indiretta, nei confronti degli utenti e in generale di qualsiasi terzo, per eventuali imprecisioni, errori, omissioni, danni (diretti, indiretti, conseguenti, punibili e sanzionabili) derivanti dai suddetti contenuti.

Copyright © 2024 Il Sole 24 ORE - Tutti i diritti riservati.

È proibita la riproduzione, anche parziale, in ogni forma o mezzo, senza espresso permesso scritto

# INDICE

- PAG 4. **Introduzione: il tempo delle città**  
di Raffaella Coletti e Andrea Filippetti
10. **Città e politiche di coesione: risultati e prospettive dopo il 2014-2020**  
di Gaetano Vecchione
15. **Le aree metropolitane: il problema o la soluzione?**  
di Donato Casavola, Erblin Berisha e Giancarlo Cotella
19. **Fuori città. La strategia nazionale aree interne**  
di Marco Leonetti e Sabrina Lucatelli
24. **I fondi strutturali per città antifragili. Prove di innovazione in Regione Lombardia**  
di Gabriele Pasqui
29. **Strategie territoriali per un'Europa più Vicina. L'esperienza della Regione Lazio**  
di Anna Teselli
35. **Dimensione urbana e fondi strutturali: l'esperienza della Regione Puglia**  
di Elisa Calò e Francesco Prota
41. **I fondi europei motore metropolitano. Il caso della città metropolitana di Torino**  
di Claudia Fassero
48. **Next generation Rome: i Fondi europei per Roma capitale**  
di Raffaele Barbato
55. **Il Pnrr del Comune di Napoli: l'esperienza dei piani urbani integrati**  
di Maria Grazia Falcioratore e Sergio Avolio
63. **Le sfide di una città transfrontaliera Gorizia-Nova Gorica e il caso della piazza divisa a metà**  
di Micaela Passon e Lara Devetak
72. **Gli autori**

# INTRODUZIONE: IL TEMPO DELLE CITTÀ

**Raffaella Coletti e Andrea Filippetti**

Oltre la metà della popolazione mondiale, il 56% circa, pari a 4,4 miliardi di persone, vive nelle città. La quota di *cittadini* è destinata ad aumentare: il trend in atto dovrebbe portare al raddoppio della popolazione urbana entro il 2050: nel prossimo quarto di secolo sette persone su dieci vivranno nelle città. I dati sono della **Banca Mondiale** e rendono immediatamente evidente la rilevanza delle città che, non a caso, negli ultimi anni sono diventate centrali nel dibattito accademico e di policy, ovunque nel mondo.

La distribuzione delle persone che vivono nelle aree urbane naturalmente non è la stessa in tutto il mondo: **secondo uno studio delle Nazioni Unite** la percentuale maggiore è in Nord America (circa l'82% degli abitanti residenti in città nel 2018), seguita dall' Europa (75%), l'Asia (50%) e l'Africa (43%).

Le città sono luoghi vibranti e ricchi di opportunità, nelle quali è generato oltre l'80% del Pil globale (fonte Banca Mondiale). Nel caso dell'**Unione europea**, questa percentuale sale all'85%.

La valorizzazione della capacità delle città di attrarre e produrre ricchezza, anche nell'ottica di garantire prosperità alle città stesse, deve contemperare sostenibilità ambientale, benessere e riduzione delle disparità sull'intero territorio europeo.

Le città sono infatti i luoghi in cui si concentrano le principali sfide del nostro tempo. La sfida ambientale, innanzitutto. Sempre nell'ambito dell'Unione europea si calcola che nelle città si consuma l'80% dell'energia complessiva, e si produca il 65% delle emissioni di CO<sub>2</sub>. Qualsiasi tentativo di ridurre l'impatto ambientale delle nostre società non può che partire dalle aree urbane e dal modo in cui queste vengono gestite e vissute. Mobilità sostenibile, efficientamento energetico, digitalizzazione, corretto smaltimento dei rifiuti, sono alcune delle parole chiave attorno alle quali da diversi anni si tenta di costruire una idea di città maggiormente sostenibile sotto il profilo ambientale.

Le città sono anche luoghi che generano profonde disuguaglianze. Gli ultimi rapporti della Caritas relativi alla povertà in Italia mostrano non solo un aumento di questo fenomeno a livello nazionale, ma anche il drammatico aumento della povertà all'interno del tessuto urbano, dove le differenze tra livelli di reddito si accompagnano a differenze spaziali tra zone ricche e povere cui corrispondono anche diversi livelli di accesso ai servizi e, dunque, di qualità della vita. Parallelamente, le città generano disuguaglianze e squilibri territoriali anche al loro esterno, se si guarda alla relazione tra aree urbane e aree che possiamo definire marginali. Durante la pandemia da Covid-19 si è discusso molto dell'opportunità di stimolare una nuova distribuzione della popolazione tra aree urbane e 'borghi', anche grazie al maggiore ricorso al lavoro da remoto. Tuttavia, la frequente mancanza di servizi pubblici essenziali nelle aree marginali (asili, scuole, ospedali) rende difficile arginare fenomeni di spopolamento e urbanizzazione in modo strutturale.

Le città, infine, sono al centro della riflessione anche per quanto riguarda le dinamiche di governance. In una prospettiva 'verticale' quello delle città rappresenta il livello di governo eletto più vicino ai cittadini: i sindaci sono chiamati non solo a operare per il benessere della cittadinanza, ma anche a rappresentare la città in ambito nazionale e, sempre più, internazionale. In una prospettiva 'orizzontale' la governance di un ente complesso come la città non può limitarsi al contributo delle istituzioni formali, ma passa sempre di più attraverso i legami e le relazioni di collaborazione, o anche di conflitto, che queste riescono a tessere con la cittadinanza, gli attivisti, la società civile.

Diversi concetti si sono susseguiti nel corso degli anni, in ambito accademico e di policy, per poter cogliere e discutere il ruolo delle città nell'economia globale (*global cities*) o il bisogno di immaginare città sostenibili sotto i profili ambientale, sociale, economico e culturale (*smart cities*). La pandemia ha stimolato la diffusione dell'idea della "città dei 15 minuti", che mira alla costruzione di città policentriche e al ritorno a una dimensione locale.

## LE CITTÀ NELLA POLITICA DI COESIONE

Considerando tutti questi fattori è senz'altro coerente lo spazio crescente dedicato alle città in ambito di politica di coesione. Questa nasce infatti sin da subito come politica di sviluppo territoriale, avendo a riferimento la 'regione' come unità fondamentale per la programmazione e l'implementazione delle policy. Lo spirito iniziale della coesione intende contrastare la marginalizzazione delle regioni più arretrate, sia perché caratterizzate da una specializzazione produttiva obsoleta, sia perché distanti dalle regioni più dinamiche e avanzate. Tuttavia, la politica di coesione economica, sociale e territoriale non può limitarsi a considerare le differenze tra regioni sviluppate e meno sviluppate senza tenere conto di una moltiplicazione delle disuguaglianze a diverse scale.

Il riconoscimento della dimensione urbana nell'ambito della politica di coesione è il riconoscimento del ruolo crescente delle città nel contesto sociale, economico e politico della Ue. Se, come detto, da un lato lo sviluppo urbano è prodromico alla crescita economica dei paesi, vi è una molteplicità di dinamiche che richiedono una crescente attenzione e dedizione da parte dei policy makers, sia in sede nazionale sia in sede comunitaria.

Il crescente ruolo delle città nell'ambito di una politica mirata al riequilibrio del territorio può essere meglio compreso considerando che le città si sono espanse non solo in termini di attività economica e numero di abitanti, ma anche territorialmente. Dal punto di vista degli effetti sociali ed economici, le città esercitano e hanno esercitato una influenza crescente al di fuori dei loro confini amministrativi (ad esempio i Comuni). Abbiamo assistito a una crescente integrazione funzionale tra i centri urbani e i loro hinterland con impatti, ad esempio, sui servizi pubblici: si pensi alle linee di

trasporto pubblico, come le ferrovie leggere, che uniscono i centri urbani alle aree più esterne, o all'impatto sui prezzi delle case e dei servizi, e così via. L'estensione territoriale della dimensione economica delle città ha largamente travalicato l'estensione della dimensione amministrativa. Pertanto, la dinamica dello sviluppo locale delle regioni è sempre più dipendente dalla presenza dei grandi centri urbani, ma anche di città medie molto dinamiche.

Forti di un meccanismo moltiplicatore di risorse, cervelli e imprenditorialità, le città diventano spesso generatrici di squilibri economici e sociali: al loro interno generano esclusione, marginalità e disparità; al loro esterno, squilibri tra le aree connesse e ben integrate nel tessuto economico urbano e quelle non connesse. Le città generano infine squilibri tra regioni, nella misura in cui in molti casi la presenza/assenza di un forte centro urbano è cruciale per lo sviluppo della regione stessa. È a questo punto che avviene l'*invasione di campo* dell'economia urbana nelle teorie dello sviluppo locale e nella politica di coesione.

Già nella programmazione 2014-2020 dei fondi strutturali il 5% delle risorse del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (Fesr) era destinato a essere investito in ambito urbano. La Commissione aveva inoltre messo a disposizione delle città ulteriori risorse attraverso le **Urban Innovative Actions** (Uia), attraverso le quali le aree urbane con oltre 50mila abitanti hanno potuto competere tra loro per aggiudicarsi finanziamenti fino a 5 milioni di euro destinati a consentire di testare a livello locale nuove soluzioni per lo sviluppo urbano sostenibile. Sono stati finanziati una novantina di progetti per un valore complessivo di circa 372 milioni di euro.

Nella programmazione attuale (2021-2027) la percentuale dei fondi Fesr destinati alle città sale all'8%. Lo sforzo della Commissione europea va soprattutto nella direzione di sostenere iniziative di sviluppo urbano integrato, che consentano di tenere insieme l'obiettivo dello sviluppo economico e culturale con quelli della sostenibilità ambientale e della lotta alle disuguaglianze sociali e territoriali. Risorse sono inoltre impiegate per sostenere l'avvio di azioni innovative, anche nel quadro della nuova **Iniziativa Urbana Europea**, nonché per favorire lo scambio di conoscenze fra città, ad esempio nel quadro del programma **URBACT**, attivo sin dal 2002.

In Italia le città sono al centro di numerosi interventi programmati sia a scala nazionale sia a scala locale, come si vedrà negli esempi raccolti. Tra i vari interventi vale la pena menzionare il **Programma Nazionale Metro Plus e città medie del Sud**, che prosegue l'esperienza del Programma Nazionale Metro 2014-2020 destinando circa 3 miliardi di euro a iniziative legate all'agenda digitale, alla sostenibilità ambientale, all'inclusione e allo sviluppo sociale per le 14 città metropolitane italiane e per 39 città medie del Sud.

Nell'attuale periodo di programmazione, poi, risorse aggiuntive provengono dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che costituisce una occasione senza precedenti per lo sviluppo delle città e dei sistemi metropolitani. Va detto che rispetto ai fondi della politica di coesione, quelli del Pnrr dedicati alle città finanziano sostanzialmente investimenti (spese in conto capitale); questi vanno dai progetti di rigenerazione urbana ai piani urbani integrati, ai finanziamenti per le abitazioni, ai fondi per il trasporto rapido di massa<sup>1</sup>. Le risorse del Pnrr, inoltre, prevedono meccanismi di distribuzione basati su bandi che hanno in alcuni casi penalizzato alcuni enti locali, alla luce della complessità delle procedure.

Le differenze tra la politica di coesione e il Pnrr sono considerevoli, tuttavia, nonostante la diversità di impianto nella gestione della governance, nell'estensione della durata temporale e nell'oggetto degli interventi, le relazioni tra il Pnrr e la politica di coesione sono molteplici, e alcune di queste si esplicano anche nel caso delle città, come emerge da alcune delle esperienze raccolte in questo volume. Va inoltre considerato che i due modelli di governance della politica di coesione e del Pnrr sono, nei fatti, entrati in competizione. Anche le città, su cui insistono entrambi gli approcci, diventeranno un terreno di sperimentazione e di confronto tra i due diversi impianti di policy, come sta già accadendo in diversi contesti istituzionali<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> [https://amsacta.unibo.it/id/eprint/7006/1/WP\\_URBANIT.pdf](https://amsacta.unibo.it/id/eprint/7006/1/WP_URBANIT.pdf)

<sup>2</sup> Sulla questione si veda il Sole24ore [qui](#) e [qui](#).

In questo volume abbiamo raccolto le voci di accademici e operatori che offrono uno spaccato su quello che le città italiane stanno realizzando con i fondi della politica di coesione e del Pnrr. La prima parte include contributi su temi e strumenti trasversali: i risultati della programmazione 2014-2020 e le sfide dell'attuale periodo (a cura di Gaetano Vecchione), il nodo delle città metropolitane (a cura di Donato Casavola, Erblin Berisha e Giancarlo Cotella), gli squilibri tra aree urbane e aree interne e la Strategia Nazionale Aree Interne (a cura di Marco Leonetti e Sabrina Lucatelli).

Nella seconda parte presentiamo invece una serie di approfondimenti su esperienze in corso a scala locale e regionale per affrontare sfide e opportunità poste dalla crescita urbana in Italia, con il supporto degli strumenti messi a disposizione dalla politica di coesione e dal Pnrr. I contributi si riferiscono a grandi agglomerati urbani e città piccole e medie, localizzate al Nord (con i contributi di Claudia Fassero e di Gabriele Pasqui), al Centro (con i contributi di Raffaele Barbato e Anna Teselli) e al Sud (con i contributi di Elisa Calò e Francesco Prota e Maria Grazia Falciatore e Sergio Avolio). A questi si aggiunge un focus sulla peculiare esperienza di una città transfrontaliera (a cura di Micaela Passon e Lara Devetak).

Nel loro insieme, i contributi raccontano di istituzioni e attori del territorio impegnati a cogliere nel miglior modo possibile le opportunità offerte dai fondi europei: un impegno che permette di raggiungere importanti risultati e si scontra con vincoli e criticità, con l'obiettivo ultimo di migliorare la qualità della vita dei cittadini e costruire un futuro sostenibile e inclusivo per le nostre città e il nostro Paese.

“Le città sono i motori trainanti dell’economia e centri di sviluppo e innovazione su cui puntare”

# CITTÀ E POLITICHE DI COESIONE: RISULTATI E PROSPETTIVE DOPO IL 2014-2020

**Gaetano Vecchione**

**N**ell’Europa del XXI secolo, le città non sono solo motori trainanti dell’economia e centri di sviluppo e innovazione, ma anche luoghi dove si presentano le maggiori sfide riguardanti le disuguaglianze e l’integrazione sociale. Le aree urbane europee ospitano oltre due terzi della popolazione dell’Unione Europea. Oltre a fornire un rilevante contributo per la produzione del Pil europeo e ad agire come catalizzatori per la creatività, le città sono anche i luoghi in cui problemi persistenti, come l’inquinamento atmosferico, la disoccupazione, la segregazione e la povertà, si presentano in forme più gravi. In questo contesto, la politica di coesione dell’Ue ha giocato un ruolo cruciale nel ribadire e sostenere la centralità delle città nel modello delle politiche regionali europee.

Le città presentano tutte le dimensioni della vita urbana: sono interconnesse e le loro varie dimensioni rendono necessario un approccio di policy integrato che vuol dire pianificazione, capacità di esecuzione e anche forti partenariati tra i soggetti coinvolti. Ma le città non sono solo complessità: offrono opportunità, hanno caratteristiche che non possiamo riscontrare altrove. Le città attraggono il capitale umano più qualificato, i maggiori investimenti in capitale fisico, gli investimenti finanziari, le imprese più innovative, e presentano livelli di produttività più elevati rispetto alle zone suburbane e rurali. La Commissione europea evidenzia che, nel periodo 2014-2020, sono stati investiti circa 115 miliardi in diversi contesti urbani europei, 78 nei soli centri urbani che la stessa Commissione definisce come "grandi", ovvero con più di 50.000 abitanti e densamente popolati. Si tratta del 23% circa del totale dei fondi impiegati nella politica di coesione, senza dubbio uno sforzo imponente.

### **Avanzamento della spesa nelle Regioni**

Nel "**Bollettino Monitoraggio Politiche di Coesione - Programmazione 2021/2027 e 2014/2020**" del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze, sono pubblicati i dati sul monitoraggio della spesa per la coesione al 31 Dicembre 2023, termine ultimo previsto dalla Commissione europea per la spesa relativa al periodo 2014-2020. Da sottolineare, tuttavia, che si tratta di un dato parziale in quanto non tutte le spese sostenute entro la data indicata sono state ancora certificate e inviate alla Commissione europea. Per avere un dato consolidato si dovrà attendere fino alla fine del 2024, quando il processo di certificazione sarà terminato.

Complessivamente e a livello nazionale, su circa 65 miliardi di contributi europei tra Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (Fesr) e Fondo Sociale Europeo (Fse), l'avanzamento di spesa relativo ai pagamenti non supera il 75%. Le Regioni del Mezzogiorno registrano percentuali di spesa mediamente inferiori rispetto alle Regioni del Centro-Nord. In particolare, per lo stato di avanzamento relativo ai soli Programmi Operativi Regionali (Por - programmi di spesa gestiti direttamente dalle Regioni) delle regioni meno sviluppate, la Sicilia si attesta al 70%, la Campania al 74%, la Puglia al 98%, Calabria 62% e Basilicata 74%. Analogamente, per le Regioni del Centro-Nord: Lombardia all'85%, Piemonte 93%, Veneto 76%,

Lazio 87% ed Emilia-Romagna 100%. Pur tenendo in considerazione la diversa entità dei finanziamenti tra le regioni (ad esempio la Sicilia ha un valore del programma pari a circa due volte e mezzo quello del Lazio), vi è sicuramente un differenziale tra la capacità di spesa delle regioni del Mezzogiorno e quelle del Centro-Nord, con le prime in ritardo rispetto alle seconde. Non molto diverso l'avanzamento di spesa relativo ai Programmi operativi nazionali (Pon), gestiti direttamente dai Ministeri. Infatti, sui Pon/Fesr, a eccezione dei Pon "Governance e capacità istituzionale", "Imprese e competitività" e "Iniziativa PMI" che raggiungono quasi il 100% di avanzamento di spesa, tutti gli altri presentano valori decisamente più bassi: "Cultura e Sviluppo" 72%; "Infrastrutture e Reti" 59%; "Legalità" 63%; "Ricerca e Innovazione" 77%; "Scuola" 66%. Il Pon/Fesr "Città Metropolitane" presenta valori nettamente più bassi rispetto a quelli delle Regioni, con percentuali di avanzamento della spesa pari al 48%, con le regioni del Centro Nord con valori di poco superiori a quelle del Mezzogiorno. Valori di spesa mediamente più bassi si registrano sui Pon/Fse.

### **Le aree metropolitane e il Fondo di Sviluppo e Coesione**

Il Fondo di Sviluppo e Coesione (Fsc) è lo strumento utilizzato dal Governo, a integrazione dei Fondi strutturali europei, per il raggiungimento degli obiettivi della coesione economica, sociale e territoriale. Essenzialmente legato ai cicli di programmazione europea, il Fsc registra uno stato di avanzamento molto lento rispetto alla spesa, pari al 33%. I programmi del Fsc 2014-2020 sono suddivisi in quattro tipologie e tra queste vi è quella dei Piani di Sviluppo e Coesione (Psc). I Psc hanno l'obiettivo di sistematizzare le risorse Fondo sviluppo e coesione in favore di Amministrazioni Centrali, Regioni, Province autonome e Città metropolitane costituendo la quasi totalità del Fsc (81 miliardi di euro sui complessivi 85). Una piccola fetta di queste risorse (circa 2 miliardi) è destinata direttamente alle città metropolitane sulla base di progettualità attivate in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri. La gestione dei Psc è interamente demandata alle città metropolitane. Rispetto a un avanzamento percentuale di spesa medio che è fissato per i Psc al 34%, è possibile dividere le città metropolitane in tre sottogruppi: il primo, con Genova, Milano e Venezia che presentano i più alti valori di avanzamento, rispettivamente del 92% 82% e 79%. Il secondo gruppo con Bologna

(44%), Firenze (42%), Napoli (42%) e Reggio Calabria (40%). Il terzo gruppo con i valori più bassi composto dalle città metropolitane di Cagliari (21%), Messina (21%), Bari (14%), Catania (12%) e Palermo (8%).

### La sfida della coesione

Il progetto iniziale della politica di coesione si fondava su un modello di sviluppo tale per cui i processi di costante accumulazione di capitale fisico, finanziario e umano nei luoghi del "centro", ovvero le città, si sarebbero riflessi sulla periferia, ovvero le zone circostanti suburbane o rurali. Tali effetti, denominati di *spillover*, avrebbero attivato un processo di convergenza automatico dal centro verso la periferia. Questo, però, non si è verificato e, al contrario, vi è stata una divergenza economica. Infatti, anche a causa dei processi di terziarizzazione dell'economia, globalizzazione e innovazione tecnologica, si è prodotta quella che alcuni autori hanno definito la "grande inversione". Nelle grandi aree urbane, infatti, si è verificata una crescente attrazione di capitali e risorse umane qualificate tali da determinare un complessivo aumento del reddito pro capite e la creazione di posti di lavoro, soprattutto nel terziario avanzato ad alta specializzazione. Al contrario, nelle piccole aree urbane e nelle regioni rurali si è assistito a una significativa diminuzione di posti di lavoro e del reddito pro capite. Oggi la coesione, nonostante gli apprezzabili risultati raggiunti negli ultimi cicli di programmazione, non riesce a far fronte a tali dinamiche di marginalizzazione che tendono a minimizzare l'impatto delle politiche, soprattutto per alcune aree europee vittime della trappola dello sviluppo. Questa è la principale sfida che la coesione ha oggi di fronte, ed è in questa sfida che si dovrà, soprattutto per le Regioni più marginalizzate dalla grande inversione, ridisegnare il ruolo cruciale che devono giocare le città.

### Le città nella Coesione del futuro

Secondo il recente documento sul futuro della coesione pubblicato dalla Commissione Europea a firma di un gruppo di lavoro indipendente denominato "**Forging a sustainable future together: cohesion for a competitive and inclusive Europe**", la Coesione dovrà in futuro assegnare maggiore importanza ai risultati prediligendo un approccio maggiormente *performance-based*. Quest'aspetto, forse mutuato all'esperienza del NGEU, potrebbe rappresentare un momento di svolta per la politica di

coesione. Essa è infatti sotto osservazione. Il ritardo economico e sociale di intere aree europee, i gap in termini di qualità istituzionale tra le diverse regioni europee, l'implementazione del NGEU che ha delineato un diverso modo di fare politiche di convergenza, le già menzionate dinamiche globali che concentrano verso il "centro" sottraendo alle "periferie", sono solo alcuni dei fattori che hanno recentemente messo in discussione l'impianto stesso della coesione. Tale ripensamento riguarda anche il ruolo stesso delle città nel modello europeo di sviluppo. Nel documento è infatti esplicitato molto chiaramente che la nuova coesione non dovrà appoggiarsi esclusivamente sulle aree urbane, collettore di sviluppo nei vecchi cicli di programmazione, ma dovrà sempre più fare leva su piccoli centri, aree rurali e zone deindustrializzate. Sta dunque mutando il ruolo delle città nella coesione e la loro risposta al nuovo disegno istituzionale rappresenterà anche un importante test sulla buona riuscita della coesione stessa. Oggi più che mai è necessario trovare una nuova chiave per declinare il ruolo delle città nelle politiche regionali, un modello in grado di promuovere contemporaneamente una crescita inclusiva e sostenibile per tutto il continente europeo.

# LE AREE METROPOLITANE: IL PROBLEMA O LA SOLUZIONE?

“Le città  
metropolitane,  
un enorme  
potenziale  
ancora  
inespresso  
nella  
pianificazione  
partecipata”

**Donato Casavola, Erblin Berisha e Giancarlo Cotella**

**L**e aree metropolitane sono responsabili della produzione del 70% del Pil dell'Unione Europea (EUROSTAT, 2022). Da un lato il continuo processo di urbanizzazione ha creato opportunità economiche per molte regioni urbane, dall'altro questo ha comportato l'emergere di sfide in termini di riconfigurazione dei confini amministrativi e dei modelli di governance. In questo senso, la governance metropolitana pare essere fortemente condizionata dalla competizione e dalla frammentazione e, allo stesso tempo, testimonianza di cooperazione, collaborazione e accordi concertati. Data la necessità di offrire delle opportunità di gestione alla scala di area vasta delle dinamiche territoriali, nel corso degli ultimi decenni si è assistito al proliferare di visioni e piani strategici finalizzati al coordinamento dell'azione degli

attori pubblici e privati. In Europa, alcuni Stati hanno optato per un approccio *top down*, istituendo organismi amministrativi deputati a gestire e promuovere lo sviluppo metropolitano (vedasi i casi dell'Italia e della Francia), mentre in altri casi la dimensione metropolitana si è consolidata mediante processi *bottom up*, dal basso, ove le aggregazioni territoriali si sono organizzate più o meno spontaneamente per rispondere a dinamiche contingenti - non ultima la possibilità di beneficiare dei Fondi Strutturali dell'Ue (vedasi le esperienze degli Investimenti Territoriali Integrati - Iti<sup>1</sup> in Polonia e Repubblica Ceca). Il progetto Espon Metro<sup>2</sup> ha recentemente preso in esame tali dinamiche, dimostrando come tale eterogeneità confermi la difficoltà che si incontra nell'adattare le pratiche tradizionali di governo del territorio a processi di sviluppo che sfuggono ai confini amministrativi, e riveli la necessità di adottare approcci più soft, caratterizzati da confini flessibili e da modelli di governance elastici.

Nel corso degli anni, anche le istituzioni dell'Ue hanno progressivamente riconosciuto l'importanza delle dinamiche metropolitane, come si deduce da diversi documenti pubblicati dalla Commissione e dall'incremento dei finanziamenti dedicati nella politica di coesione. Se già nel 2011 il rapporto *The Future of Cities* aveva sostenuto l'importanza di una riorganizzazione amministrativa metropolitana per il rilancio dell'economia dopo la crisi del 2008, la centralità delle aree metropolitane è stata recentemente ribadita nella Nuova Carta di Lipsia sulle Città Sostenibili e nell'Agenda Territoriale dell'UE 2030. Questa nuova consapevolezza, tuttavia, non è stata sufficiente ad attivare iniziative che abbiano una chiara dimensione metropolitana. Infatti, anche nell'attuale periodo di programmazione (2021-2027) non esiste uno strumento a essa dedicato, sebbene gli 'Investimenti Territoriali Integrati', sostenuti nell'ambito dell'obiettivo prioritario 5 della politica di coesione, una "Europa più vicina ai cittadini", siano spesso stati utilizzati dai territori a tale scopo.

---

<sup>1</sup> Gli ITI sono uno strumento attuativo introdotto per consentire di gestire le risorse di più assi prioritari della politica di coesione per la realizzazione di interventi multi-dimensionali e intersettoriali.

<sup>2</sup> ESPON METRO | The role and future perspectives of Cohesion Policy in the planning of Metropolitan Areas and Cities. Per una consultazione estensiva del progetto: <https://www.espon.eu/metro>

Se nel resto d'Europa la progressiva istituzionalizzazione delle aree metropolitane rappresenta l'esito di condizioni legate al contesto e alla tradizione amministrativa e di governo del territorio nei diversi Paesi, in Italia la legge Delrio (L. 56/2014), ha istituito un livello amministrativo dedicato, dando esito a quasi 25 anni di discussione in merito. Tale riforma, di fatto, attua nel concreto quanto previsto dal nuovo Titolo V della Costituzione che, nel 2001, introduceva le Città Metropolitane fra i livelli amministrativi che costituiscono la Repubblica, insieme ai Comuni, alle Province, alle Regioni e allo Stato. È importante segnalare come la governance delle città metropolitane italiane abbia - sin dalla loro istituzione - incontrato numerose sfide legate, tra le altre cose, alla natura istituzionale di secondo livello, alla perimetrazione e alla mancanza di risorse umane e di competenze. Se tali sfide derivano dalla scarsa esperienza istituzionale, e quindi dalla poca dimestichezza con il ruolo e le responsabilità attribuite dalla riforma alle neonate istituzioni, diversi autori sostengono che tali difficoltà potrebbero essere intrinseche alla natura top down della riforma stessa, e dunque difficilmente risolvibili.

Se ciò non bastasse, le sfide delle città metropolitane, già di per sé complicate, sono state ulteriormente sollecitate da eventi esterni come la pandemia. In tal senso, la pandemia e la conseguente crisi economica hanno spinto l'Unione europea a formulare una risposta con il lancio, nel luglio 2020, del programma Next Generation Eu (Ngeu). Tale programma comprende due strumenti a sostegno degli Stati membri: il React-Eu, concepito con una prospettiva a breve termine (2021-2022) per aiutarli nella fase iniziale di rivitalizzazione post pandemica delle loro economie, e il Recovery and Resilience Facility (Rrf), che ha una durata di sei anni, dal 2021 al 2026. Secondo la Commissione Europea, il Ngeu mira a promuovere una forte ripresa dell'economia europea attraverso la transizione verde, la digitalizzazione, la competitività, la formazione e l'inclusione sociale, territoriale e di genere (Commissione Europea, 2020). Ai fini attuativi, il regolamento del Rrf stabilisce le principali aree di intervento (pilastri) su cui i singoli Programmi Nazionali di Ripresa e Resilienza (Pnrr) devono districarsi. In particolare, il Pnrr costituisce un elemento inedito nel contesto europeo, trattandosi di un programma a gestione diretta sui generis, il cui sostegno finanziario è condizionato non al raggiungimento di obiettivi di spesa - come avviene per i programmi della politica di coesione cofinanziati dai Fondi Strutturali europei (Fesr, Fse) - bensì al conseguimento di risultati misurati in riferimento a traguardi e target prefissati.

In Italia, nell'ambito del Pnrr, con decreto del 6 dicembre 2021, il ministero dell'Interno lancia i "Piani Urbani Integrati" (Pui) all'interno dell'Investimento 2.2. Diversamente dalle altre iniziative del Pnrr, i Pui sono dedicati alle città metropolitane e prevedono una pianificazione urbana partecipata, con l'obiettivo di trasformare i territori vulnerabili in città intelligenti e sostenibili, limitando allo stesso tempo il consumo di suolo edificabile. Studiati per le città metropolitane, questo intervento ha una ricaduta non indifferente sui territori metropolitani e può prefigurare l'inizio di una nuova fase di programmazione che vede le città metropolitane italiane come nuove figure promotrici di politiche di sviluppo territoriale integrato. Va tuttavia sottolineato come al momento in fase di attuazione siano sorte delle criticità strutturali dei soggetti attuatori delle varie progettualità, non solo città metropolitane ma anche semplici municipalità coinvolte in questi progetti.

Accanto ai Pui, le città metropolitane italiane possono beneficiare anche di alcuni fondi della politica di coesione e in particolare rispetto al Pn Metro Plus e Città Medie Sud 2021-2027 per un totale di circa 3 miliardi. L'obiettivo di questo strumento è quello di capitalizzare l'esperienza derivante dal Pon Metro della precedente programmazione, allargando la platea dei beneficiari alle città medie del Sud, mantenendo tuttavia inalterato il suo obiettivo macro, la rigenerazione urbana.

Concludendo, si può affermare che, sebbene negli ultimi anni ci sia stato un tentativo di 'metropolizzazione' delle varie programmazioni sovralocali, riconoscendo quindi l'importanza dell'area metropolitana, tuttavia, questo non pare essere sufficiente per cogliere appieno il potenziale che l'azione a vasta scala sembra poter offrire. Questa situazione riflette le tensioni multilivello fra le priorità dei diversi livelli di governo, il cui risultato contribuisce a influenzare l'architettura della politica di sviluppo territoriale, marginalizzando il ruolo metropolitano. Consapevoli delle difficoltà e delle sfide che attendono tale livello amministrativo, è vero anche che le città metropolitane possono giocare un ruolo molto importante in qualità di attore capace di attrarre fondi e indirizzare trasformazioni territoriali a una scala scarsamente sperimentata a livello nazionale. Per la prossima programmazione (2028-2034) sarebbe interessante capire come l'esperienza maturata dalla città metropolitane si possa poi concretamente tradurre in un coinvolgimento effettivo e non apparente, come sembra essere accaduto sinora.

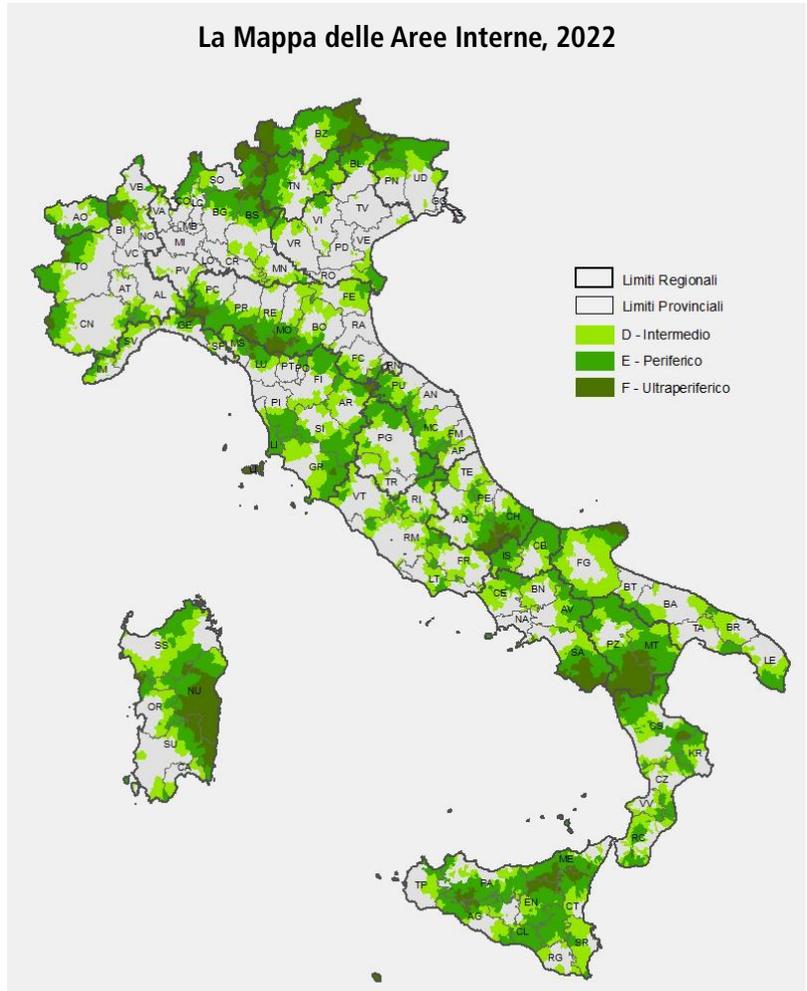
# FUORI CITTÀ. LA STRATEGIA NAZIONALE AREE INTERNE

“Le aree interne  
come centri  
su cui investire  
nella  
programmazione  
europea”

**Marco Leonetti e Sabrina Lucatelli**

**N**el quadro complesso delle azioni sviluppate nell’ambito della politica di coesione verso i territori del Paese, la Strategia Nazionale per le Aree Interne (Snai) ha rappresentato, nel ciclo della programmazione 2014-2020, un importante tentativo di sperimentare, a livello nazionale, un nuovo modo di concepire e realizzare politiche pubbliche territoriali. Lanciata quando Fabrizio Barca era ministro della coesione territoriale del governo Monti, la Snai ha applicato l’approccio place-based a quello che al tempo era un nuovo ambito di policy, le cosiddette “aree interne” appunto, e che oggi è ormai un ambito di riferimento consolidato nel quadro delle politiche nazionali, con la selezione di ulteriori 56 aree oggetto di intervento e la conferma dell’azione Snai anche nel ciclo 2021-2027, seppur in una forma diversa, con un più forte ruolo delle Regioni, e un indebolimento del presidio statale inizialmente sperimentato. Alla base dell’azione Snai c’è infatti, prima di tutto, la proposta di una nuova rappresentazione territoriale del Paese, funzionale all’emersione delle molteplici forme di divari territoriali nell’Italia del policentri-

smo: oltre il dualismo macroregionale storico tra il Nord e il Sud, oltre le dicotomie tra urbano e rurale, tra montagna e pianura.



Fonte ISTAT <https://www.istat.it/it/archivio/273176>

Le "aree interne", infatti, esistono - così come definite dalla classificazione Snai - proprio nella relazione con i poli urbani del Paese: fuori città, le "aree interne" sono quei Comuni significativamente distanti dai centri di erogazione dei servizi pubblici di cittadinanza (salute, istruzione, mobilità). Per ogni Comune "polo", per ogni città grande media o piccola che sia - ma dotata di presidi sanitari rilevanti, di una offerta scolastica completa, di una stazione fer-

roviaria con collegamenti importanti - esiste una costellazione di centri minori, piccoli paesi, in montagna come in pianura o sulla costa, che di quei servizi sono sprovvisti e che, in ragione di tale divario, hanno perso e continuano a perdere popolazione.

Come evidenzia la mappatura Snai, attorno ai circa 200 "poli" del Paese gravitano - a una distanza superiore ai 30 minuti di auto - quasi 4mila Comuni "aree interne", pari al 60% della superficie del territoriale nazionale. Complessivamente oggi, in Italia, più di 13 milioni di persone vivono in aree in cui andare a scuola, raggiungere il pronto soccorso più vicino, intercettare i servizi di trasporto principali, implica un viaggio in auto che può essere, per le aree più periferiche, anche superiore a un'ora.

Un'Italia lontana che però è tutt'altro che vuota, come la Snai ha mostrato e mostra, e come è stato raccontato da due recenti pubblicazioni, intitolate proprio *L'Italia lontana: una politica per le aree interne* a cura di Sabrina Lucatelli, Daniela Luisi e Filippo Tantillo (Donzelli Editore) e *L'Italia Vuota: viaggio nelle aree interne* di Filippo Tantillo (Laterza Editore).

Se si guarda a questi territori - marginalizzati dal mercato, ma anche e soprattutto dal dibattito e dalle stesse politiche pubbliche - invertendo lo sguardo, ponendosi cioè in osservazione dell'intero Paese dal punto di vista del margine, come da anni si propone il composito gruppo di studiosi e *policymaker* che anima l'associazione *Riabitare l'Italia*, si vedrà che oltre a fornire servizi ecosistemici essenziali alla tenuta dell'intero Paese e delle stesse aree urbane (acqua, cibo, energia, cattura della CO<sub>2</sub>...), oltre a custodire patrimoni culturali e identitari fondamentali, le "aree interne" esprimono il senso più profondo di quella che è la vera ricchezza del Paese: la diversità, la varietà degli ambienti e degli insediamenti umani, delle culture locali e delle forme di adattamento all'ambiente, e quindi anche dei modi di produzione e delle forme dell'abitare. Una diversità non residuo morente del passato ma viva e vitale, in grado di rappresentare un laboratorio di innovazioni future preziosissimo, anche e soprattutto per il modello urbano dominante, messo in discussione dalla crisi pandemica, da quella climatica, dall'aumento delle disuguaglianze e dal ripiegarsi della globalizzazione di fronte alle crescenti instabilità geopolitiche globali.

La Strategia Nazionale per le Aree Interne, riconoscendo come questa parte del Paese non possa continuare a essere lasciata indietro dalle politiche pubbliche, ma che al contrario su di essa si debba investire collettivamente, ha assunto l'obiettivo generale dell'inversione delle tendenze demografiche negative nelle aree interne come nodo di sintesi su cui far convergere i fattori concorrenti alla qualità della vita nei luoghi. Non solo, quindi, le possibilità di uno sviluppo economico a partire da un capitale territoriale sottoutilizzato, ma - prima ancora - le garanzie di pari dignità nell'offerta dei servizi pubblici essenziali, intesi come diritti e veicoli di cittadinanza, di libertà, e quindi di sviluppo sociale ed economico. In questo senso, le azioni promosse nella prima fase Snai - co-progettate dalle comunità locali in accordo con i diversi livelli di governo, e finanziate nei circa mille Comuni inclusi nelle 72 aree progetto della programmazione 2014-2020 - sono per forza di cose integrate e non settoriali. Azioni di sostegno e impulso allo sviluppo locale ma anche, e prima ancora, di qualificazione e innovazione dell'offerta dei servizi pubblici, senza i quali non può esserci sviluppo che sia veramente tale. L'intervento Snai è stato, e dovrebbe continuare a essere, fortemente sperimentale, ossia volto alla realizzazione di interventi straordinari, ma utili all'innovazione delle politiche ordinarie, dentro e fuori i territori delle *aree interne*. A titolo di esempio, basti ricordare come in molte delle 72 aree progetto della programmazione 2014-2020 si sono sperimentati e realizzati modelli di sanità territoriale, con un rafforzato uso di équipe itineranti, infermieri di comunità e un importante ricorso alla telemedicina, ben prima che la pandemia rendesse evidenti i limiti della concentrazione dei servizi sanitari nei soli grandi ospedali dei centri urbani maggiori.

A caratterizzare la sperimentazione Snai è stato, infine, il metodo di azione pubblica proposta: orientato alla costruzione condivisa di uno scenario futuro, nazionale e locale al tempo stesso, incardinato sul livello comunale, ma articolato nel multilivello istituzionale, aperto alla voce dei *soggetti rilevanti* del territorio (medici e operatori sanitari, insegnanti e dirigenti scolastici, giovani imprenditori e realtà di cittadinanza attiva...). Soggetti portatori di conoscenze situate, vicine ai luoghi, e quindi potenzialmente generatrici di innovazione nel disegno delle politiche pubbliche. Un metodo ancorato alle forme della rappresentanza istituzionale, ma di fatto orientato a una forma di democrazia deliberativa in cui - luogo per luogo - un "centro" esterno fa emergere e recluta

i soggetti rilevanti del territorio. Un metodo che anima anche un *confronto ampio e informato*, destabilizzando gli equilibri consolidati locali, forzando un approccio strategico orientato ai sogni e non ai bisogni, facendosi cinghia di trasmissione lungo la catena dei livelli istituzionali per assicurare che obiettivi e azioni siano co-progettati, tra cittadini e amministrazioni pubbliche, nell'intersezione tra le cornici sovralocali e le specificità espresse dai singoli contesti. Contesti territoriali non rappresentati da singoli Comuni, né da associazioni temporanee tra Comuni, utili a raggiungere il solo ottenimento dei finanziamenti, ma da aree omogenee, selezionate attraverso analisi statistiche e il confronto con la leadership locale, e vincolate a impegnarsi a costituire un vero e proprio sistema intercomunale permanente, attraverso forme stabili di associazionismo, per la gestione associata di servizi e funzioni fondamentali verso il raggiungimento di economie di scala e di forme di innovazione e collaborazione oltre i confini del singolo campanile. Un metodo nuovo, che ha sfidato le forme consolidate dell'azione pubblica e che è andato nel tempo in qualche modo in esse riassorbendosi, complice anche la forte perturbazione del quadro di policy rappresentata dal Pnrr, in cui alla centralizzazione della governance si è affiancato il massiccio ricorso ai bandi competitivi, anche per i piccoli Comuni sprovvisti di capacità amministrative e progettuali adeguate a competere, anche per i servizi pubblici essenziali, come ad esempio gli asili nido.

Oggi, oltre mille Comuni coinvolti dalla Snai nel passato ciclo di programmazione continuano a essere impegnati nell'attuazione di interventi innovativi da cui sarebbe prezioso apprendere per innovare l'intervento territorializzato della coesione e, soprattutto, il disegno di intere parti di politiche pubbliche nazionali. Al tempo stesso, altre 52 coalizioni locali intraprendono il percorso della programmazione Snai per il nuovo ciclo 2021-2027, nella sfida di integrare e non disperdere le molteplici opportunità di investimento, e con la responsabilità di indirizzare verso percorsi di sostenibilità il rinnovato interesse che si proietta, anche grazie alla Strategia Nazionale, sulle "aree interne". Per tutti, l'occasione di essere parte attiva e trainante delle trasformazioni territoriali - e culturali - del Paese, offrendo modelli alternativi a quello urbano dominante, e contribuendo a delineare nuovi possibili equilibri nelle relazioni tra territori e comunità che li abitano, per il futuro del Paese tutto, dentro e fuori città.

“La pianificazione  
antifragile  
come possibilità  
di stimolare azioni  
e culture  
amministrative,  
strumento  
fondamentale  
dell’azione  
pubblica”

# I FONDI STRUTTURALI PER CITTÀ ANTIFRAGILI. PROVE DI INNOVAZIONE IN REGIONE LOMBARDIA

**Gabriele Pasqui**

Come affrontare il problema delle fragilità sociali e spaziali delle città, anche nella prospettiva post-pandemica, integrando azioni materiali di rigenerazione urbana sostenibili in aree periferiche o marginali e progetti capaci di migliorare le condizioni di vita di gruppi sociali più esposti e svantaggiati? Questa è la domanda a partire dalla quale la Regione Lombardia, avvalendosi anche del supporto di un gruppo di lavoro del Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, da me coordinato insieme ad Alice Buoli, ha promosso, disegnato e avviato una iniziativa

sulla dimensione urbana nell'ambito dell'attività di programmazione dei fondi strutturali Fesr ed Fse+ per il periodo 2021/2027.

L'obiettivo complessivo dell'operazione avviata da Regione Lombardia, denominata Strategie Urbane Sostenibili (Sus), era quello di rafforzare la coesione sociale in ambiti urbani nei quali si concentrano disuguaglianze sociali e spaziali, stimolando azioni integrate che puntano ad aumentare l'inclusione sociale della popolazione più fragili per età, genere e vulnerabilità materiale e immateriale. I beneficiari delle risorse europee (150.000.000 euro a valere sul Pr Fesr 2021-27, Asse 4; 3.752.200 euro a valere sul Pr Fesr 2021-27, Asse 5; 25.895.000 euro a valere sul Pr Fse+ 2021-27), integrate da risorse regionali (26.850.000 euro) per un totale di oltre 206 milioni di euro, sono stati 14 comuni, selezionati tra quelli capoluogo, o comunque con più di 50mila abitanti.

In questo breve contributo vorrei soprattutto riflettere sugli elementi di maggiore interesse del processo di disegno e attuazione del dispositivo, tralasciando un'analisi puntuale dei singoli progetti, perché la disamina delle fasi del processo dalla prospettiva regionale permette di riconoscere alcuni nodi critici della programmazione e dell'uso dei fondi europei su cui varrebbe la pena riflettere attentamente. La logica che ha guidato l'esperienza delle Sus è stata quella di assumere la programmazione come un processo di co-progettazione tra Regione e Comuni. La definizione dei contenuti dei programmi operativi regionali è stata concepita come l'esito di un'attività di progettazione avanzata dai Comuni sul tema della coesione territoriale all'interno delle città, con particolare riferimento agli effetti di fragilizzazione sociale dovuti anche alla pandemia.

La prima mossa è stata la promozione di una manifestazione di interesse aperta a tutti i Comuni lombardi capoluogo o con più di 50mila abitanti, in tutto 18, nella quale la Regione chiedeva loro di sviluppare una strategia preliminare per affrontare il tema della disuguaglianza in ambiti urbani, sostenendo l'attuazione di specifiche strategie di sviluppo urbano sostenibile. Dal punto di vista dei contenuti, la strategia preliminare doveva proporre una interpretazione dei problemi in ambito urbano con l'obiettivo generale di rigenerare alcune aree facendo leva sulla qualità dell'abitare, delle scuole e dei servizi sociosanitari. L'obiettivo doveva essere quello di aumentare l'inclusione sociale delle popolazioni

più fragili (per età e povertà materiale e immateriale) e ridurre le disuguaglianze materiali e immateriali ponendo al centro le comunità locali. Nei contesti fragili delle aree urbane è stato possibile, anche nei mesi più duri della pandemia, riconoscere la forte attivazione delle comunità, dell'associazionismo e del privato sociale, spesso sostenuti dall'amministrazione pubblica, che hanno cercato di supportare individui, famiglie e gruppi sociali in particolare difficoltà. Per aggredire almeno alcuni dei fattori della produzione e riproduzione delle disuguaglianze, i Comuni sono stati chiamati a elaborare una strategia di lungo periodo, non episodica e adeguatamente finanziata, capace di muovere diverse leve: occupazionali, sociali, ambientali.

I Comuni a cui è stata rivolta la manifestazione di interesse sono dunque stati chiamati a proporre un progetto integrato e localizzato sullo sfondo di una strategia urbana unitaria, costruita intorno a tre temi di intervento privilegiato. Il primo tema era il rafforzamento dei servizi abitativi (riqualificazione degli edifici) connesso alla qualificazione del contesto urbano (riqualificazione degli spazi pubblici) e all'irrobustimento della coesione sociale e della comunità locale. Il secondo era centrato sul potenziamento della didattica, in ogni fascia d'età, attraverso la riorganizzazione degli spazi della formazione, la riqualificazione delle scuole e la creazione di laboratori all'avanguardia, la crescita delle correlazioni tra scuole e territori, la formazione degli insegnanti. Il terzo tema era legato alla promozione del servizio socio-sanitario e dei servizi socio-assistenziali a scala territoriale.

I progetti proposti dovevano supportare i territori e le comunità maggiormente colpiti dagli effetti socio-economici della pandemia. Per questa ragione, i progetti dovevano riguardare l'inclusione sociale delle popolazioni urbane più fragili, particolarmente danneggiate anche a causa delle disuguaglianze di reddito, di conoscenze e competenze; anziani, donne, bambini e ragazzi, fasce sociali più fragili dal punto di vista socio-economico.

I Comuni sono stati chiamati a sviluppare due linee di ragionamento: in primo luogo la definizione di un quadro di riferimento a scala urbana, che permettesse di riconoscere le sfide strategiche per realizzare obiettivi di coesione e innovazione sociale e che fornisse argomenti per la definizione del contesto o dei contesti sui

quali avviare un progetto integrato di sviluppo e rigenerazione urbana sostenibile. In secondo luogo, una prima identificazione degli obiettivi e degli strumenti per il disegno di un progetto integrato, oltre a una prima identificazione di interventi e azioni 'bandiera' con riferimento all'ambito urbano selezionato. A valle della selezione delle strategie finanziabili è stato avviato un fitto lavoro di co-progettazione con i Comuni, che ha portato alla revisione delle strategie e alla presentazione di schede tecniche operative per la realizzazione di azioni materiali e immateriali integrate. Nel frattempo, sulla base delle strategie e delle azioni proposte dai Comuni, sono stati redatti i Programmi operativi regionali Fesr ed Fse+ che sono stati in seguito approvati dalla Commissione europea.

Con l'avvio del Pnrr e con l'enorme spinta volta a realizzarne gli obiettivi nei tempi previsti, il processo di attuazione delle Sus, pur iniziato per tempo, ha rallentato in ragione del fortissimo riorientamento dell'attività delle amministrazioni, e in particolare degli uffici tecnici, che hanno ridefinito le priorità sulle azioni connesse ai progetti Pnrr che hanno un tempo di attuazione più breve. Solo all'inizio del 2024 i Comuni hanno effettivamente avviato l'implementazione delle azioni materiali e immateriali previste dalle strategie, cercando di rispondere ai problemi di attuazione dovuti sia al cambiamento di contesto, ad esempio connesso ai costi delle opere pubbliche dopo gli aumenti dei prezzi di energia e materiali dovuti alla guerra in Ucraina, sia agli innumerevoli problemi amministrativi connessi all'attuazione di progetti complessi.

Senza alcuna sopravvalutazione di una esperienza tutto sommato limitata e dal forte carattere sperimentale, sembra che il processo attivato dalla Regione Lombardia presenti alcuni motivi di interesse, sia dal punto di vista dei contenuti delle strategie, sia dal punto di vista del processo. La strategia di sviluppo urbano preliminare non è intesa come una strategia settoriale, ma come un quadro di riferimento dei problemi e delle opportunità di sviluppo urbano sostenibile, connesso anche alla delicata fase attuale della vita dei comuni lombardi.

La perimetrazione dell'ambito di intervento è pensata come l'esito di una riflessione strategica che ha fatto perno su un ambito residenziale (quartiere, settore urbano) fragile, ma anche su un sistema di plessi scolastici o su una rete di servizi socio-sanitari e

socioassistenziali collocati in aree della città che presentano particolari criticità, tanto in periferia quanto in aree del centro.

La strategia di sviluppo urbano è stata l'esito di uno sforzo di integrazione di temi e competenze e la fase attuativa dovrebbe essere gestita da strutture di implementazione intersettoriali. Per questa ragione è stata fortemente sottolineata dalla Regione la necessità che, fin dalla fase preliminare, nei Comuni venissero messi al lavoro gruppi intersettoriali. I progetti devono costruire partenariati efficaci, e orientati a dare concretezza e fattibilità alle proposte presentate. La dimensione del coinvolgimento degli *stakeholder* e degli abitanti è orientata a costruire il consenso ma anche a qualificare e rendere più efficaci i progetti.

Scuole e servizi sociosanitari e socioassistenziali sono intesi come tasselli essenziali per la definizione di strategie di inclusione sociale a livello comunitario e di riqualificazione materiale di aree che presentano situazioni di difficoltà sociale e degrado materiale. Questi elementi di innovazione, lo abbiamo visto lavorando in strettissimo contatto con la Regione e con i Comuni, richiedono alle amministrazioni coinvolte uno sforzo eccezionale. Un approccio di questo genere, centrato più sull'efficacia che sull'efficienza, deve infatti fare i conti con le regole e i meccanismi di spesa, con amministrazioni che spesso non hanno risorse sufficienti per gestire progetti complessi, con la disabitudine a ragionare in termini di gestione unitaria e intersettoriale degli interventi.

Una sperimentazione tutto sommato limitata come quella avviata dalla Regione Lombardia ha, tuttavia, richiesto un mutamento nelle forme d'azione e nelle pratiche organizzative dei Comuni nella direzione dell'integrazione settoriale e della cura delle relazioni partenariali. Questo orientamento è riuscito insomma a sperimentare forme di razionalità che possono rafforzare l'efficacia e l'impatto degli investimenti che saranno programmati nei prossimi anni nelle aree urbane. Una pianificazione antifragile è in questa prospettiva una pianificazione che non affretta i tempi, che assume la natura fortemente incerta del contesto, che lavora sulla capacitazione degli attori, che assume la possibilità di incidenti, biforcazioni, sorprese, che integra logiche di azione e culture amministrative diverse assumendo il territorio non come sfondo, ma come vettore fondamentale dell'azione pubblica.

# STRATEGIE TERRITORIALI PER UN'EUROPA PIÙ VICINA. L'ESPERIENZA DELLA REGIONE LAZIO

“Il successo  
delle politiche  
di programmazione  
europea  
nelle città  
si misura  
con la capacità  
di diventare  
soggetti strategici  
di una governance  
multilivello”

**Anna Teselli**

**L**e politiche di coesione investono da tempo sullo sviluppo territoriale e in particolare sulle città. Già nel ciclo programmatico 2014-2020, i Comuni sono stati beneficiari di risorse del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale - Fesr e del Fondo Sociale Europeo - Fse, anche nell'ambito delle due strategie nazionali principali, una rivolta alle aree interne<sup>1</sup>, l'altra allo sviluppo urbano sostenibile.

---

<sup>1</sup> La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) è una politica nazionale innovativa di sviluppo e coesione territoriale introdotta nel 2013, che mira a contrastare la marginalizzazione e i fenomeni di declino demografico delle aree interne del nostro Paese.

Le lezioni apprese dal quadro di attuazione degli interventi del ciclo programmatico 2014-2020 in capo ai Comuni evidenziano principalmente due aspetti. Innanzitutto, il Fesr ha avuto rispetto al Fse un peso decisamente più rilevante nella funzione di investimento sullo sviluppo territoriale, sostenendo un ventaglio ampio di ambiti di intervento: dall'efficientamento energetico all'ambiente, dalla cultura e turismo all'inclusione sociale e salute. Il Fse si è concentrato invece solo su quest'ultimo comparto.

### Prospetto 1

I progetti FESR con i Comuni beneficiari nella programmazione 2014-2020 sono stati circa 13.500. Uno su 2 è stato finanziato nei Programmi Operativi Nazionali - PON, per un totale di circa 1,8 miliardi di euro (con una prevalenza netta nel PON Scuola); i restanti a valere sui Programmi Operativi Regionali - POR, per un importo complessivo di oltre 4,3 miliardi di euro. Questi ultimi sono stati più di 6.000 e hanno coinvolto circa un terzo delle amministrazioni comunali, con una maggiore concentrazione nelle regioni meno sviluppate (oltre 4.000 progetti, pari a oltre il 60% del totale nazionale, gestiti da più di 1.200 comuni). Il 30% degli interventi ha riguardato l'efficientamento energetico, a seguire i progetti per la tutela dell'ambiente (17%), l'istruzione e formazione (16%), l'attrazione culturale e turistica (15%) e l'inclusione sociale e salute (14%).

Rispetto al FESR, il FSE ha finanziato decisamente in misura minoritaria le amministrazioni comunali: i progetti con Comuni beneficiari rappresentano meno del 2% del totale degli interventi (scarsi 8.000). Quasi 9 progetti su 10 finanziati ai Comuni si sono concentrati nei POR e oltre 1.000 nei PON (soprattutto nel PON Inclusione). I Comuni beneficiari nell'ambito dei POR sono stati oltre 2.000, pari al 27% dei Comuni italiani, mediamente distribuiti tra regioni più sviluppate e meno sviluppate. Gli interventi si sono concentrati prevalentemente su due temi: l'80% sull'inclusione sociale e la salute, il 15% su occupazione e mobilità dei lavoratori<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> IFEL, *La dimensione territoriale nelle politiche di coesione. Stato d'attuazione e ruolo dei Comuni nella programmazione 2014-2020 e 2021-2027, 2022.*

In secondo luogo, i progetti finanziati sia dal Fesr, sia dal Fse sono stati prevalentemente di piccola entità, mettendo in luce una strategia di attuazione che ha privilegiato interventi a pioggia anziché la concentrazione su specifiche priorità di ampio respiro. Una frammentazione progettuale che ha scontato un basso impatto sui territori e una difficile sostenibilità nel tempo. Peraltro, la percentuale di Comuni beneficiari cresce all'aumentare della loro densità abitativa, evidenziando le note difficoltà dei piccoli enti nell'intercettare i finanziamenti e investire in progettualità.

### Prospetto 2

Prevalentemente gli interventi finanziati dal FESR e con beneficiari i Comuni nella programmazione 2014-2020 hanno avuto una taglia finanziaria piccola: quasi il 91% non ha superato il milione e mezzo di euro e circa 2.400 progetti non raggiungono i 150mila euro di costo. Sono soltanto 15 i progetti di taglia superiore ai 10 milioni di euro (di cui solo 2 oltre i 50 milioni di euro). Anche per il FSE la netta maggioranza dei progetti è stata di taglia piccola: circa il 77% non ha superato i 100mila euro, dato che arriva al 95% se consideriamo anche i progetti fino a 500mila euro. I grandi progetti con taglia superiore al milione di euro rappresentano soltanto l'1,2%.

La Commissione europea ha scelto di potenziare l'investimento sullo sviluppo territoriale, introducendo nel ciclo 2021-2027 il nuovo Obiettivo di policy 5 *Un'Europa più vicina ai cittadini*, l'unico a non avere un carattere settoriale o tematico, avendo come finalità principale il supporto alle strategie territoriali espresse da coalizioni locali per soddisfare questa missione di "essere vicini ai cittadini". Se il Fesr resta lo strumento finanziario principale di investimento sullo sviluppo territoriale, uno degli aspetti maggiormente innovativi è il rafforzamento del contributo previsto dal Fse+, che deve supportare l'attuazione di strategie territoriali capaci di concorrere agli obiettivi previsti dal Piano di attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali e dall'Obiettivo di Policy 4 *Un'Europa più sociale*.

Nello stesso Accordo di Partenariato Italia (Ap) 2021-2027<sup>3</sup>, è stato ridisegnato l'impianto della programmazione di investimenti sullo sviluppo territoriale. Vengono confermati una riserva pari all'8% per lo Sviluppo Urbano Sostenibile e l'investimento sulle Aree Interne, ma vengono inseriti come nuova unità territoriale su cui investire i centri urbani di medie dimensioni<sup>4</sup>. Questo impianto innovativo è stato adottato nel Programma nazionale pluri-fondo Metro+ (con una dotazione finanziaria pari a oltre 3 miliardi di euro), in cui sono state individuate 39 città di medie dimensioni, nelle regioni meno avanzate, per finanziare azioni coordinate per inclusione e innovazione sociale in periferie e aree marginali con evidenti fattori di disagio<sup>5</sup>.

In questo nuovo quadro strategico di programma, si colloca l'esperienza promossa dalla Regione Lazio che ha elaborato e approvato delle *Linee guida per le strategie territoriali* nell'ambito del proprio programma Fesr 2021-2027. L'obiettivo dichiarato è promuovere lo sviluppo delle aree urbane medie dei capoluoghi di provincia (Frosinone, Latina, Rieti e Viterbo) e dell'area metropolitana di Roma, per concentrare in un numero contenuto di luoghi le progettualità di sviluppo urbano integrato e garantire una minore frammentazione delle risorse stanziato dal Programma. L'approccio è quello sostenuto anche nell'Accordo di Partenariato di definire coalizioni e progetti che vadano oltre il singolo perimetro comunale,

---

<sup>3</sup>Adottato con decisione della Commissione C(2022) 4787 final del 15 luglio 2022.

<sup>4</sup>Le risorse FESR allocate sull'Obiettivo di Policy 5 sono pari a oltre 2,2 miliardi di euro, un'allocatione maggiore che nel precedente periodo di programmazione. A questo ammontare si aggiungono le risorse FSE+ destinate all'Obiettivo di Policy 4 dai singoli Programmi che potranno contribuire alle strategie territoriali, oltre che ulteriori interventi programmati all'interno degli altri Obiettivi di Policy integrabili nelle strategie.

<sup>5</sup>Sono state selezionate a partire da un panel di città medie del Sud (composto per il 70% da città con più di 50 mila abitanti e per il 30% da città con popolazione tra 20mila e 50mila abitanti) sulla base di una serie di indicatori di disagio socioeconomico (tasso di disoccupazione, tasso di bassa scolarizzazione, indice di dipendenza strutturale giovanissimi e anziani sul totale). Con l'obiettivo di approfondire le dinamiche dei flussi migratori dei giovani in relazione alle città medie, è in corso un progetto finanziato dalla Commissione Europea e realizzato da alcune Camere del Lavoro della CGIL in collaborazione con Università e Centri di ricerca italiani ed europei.

per considerare in senso funzionale il sistema territoriale. Per la Strategia territoriale (St) della città di Viterbo sono stati allocati 17.260.000 euro, per quella di Rieti 16.260.000 euro, per la St di Latina 20.300.000 euro, per la St di Frosinone 16.180.000 euro, per Roma Capitale 70.000.000 euro.

Nelle Linee guida vengono individuati i quattro passi fondamentali per la definizione della propria St da parte dei cinque capoluoghi di provincia laziali: analisi del contesto territoriale per la rilevazione oggettiva dei fabbisogni e delle potenzialità presenti nel territorio; individuazione dei macro ambiti di intervento della St secondo l'approccio del Quadro Logico della Teoria basata sul cambiamento; attivazione del partenariato locale, per la condivisione delle priorità di intervento e la co-progettazione della St con tutti i soggetti coinvolti; individuazione degli interventi da finanziare.

A livello di governance e di modalità di attuazione, le Linee guida regionali stabiliscono che ogni Comune deve individuare il Responsabile Unico del Procedimento (Rup) come referente nell'ente locale per la progettazione e realizzazione degli interventi afferenti ai vari macro ambiti e il Responsabile della St interno all'ente locale, che si interfaccia con i Rup comunali in un Tavolo di coordinamento interno per garantire il rispetto delle tempistiche, degli impegni e degli obiettivi. L'Autorità di gestione regionale ha istituito poi un Comitato di pilotaggio, che prevede la partecipazione dei Responsabili delle St dei singoli Comuni. La Regione ha anche attivato, attraverso 10 centri territoriali denominati Spazi Attivi, assistenza e un servizio di accompagnamento alle amministrazioni comunali per la predisposizione delle proprie St.

Nell'ambito dell'attivazione del partenariato locale, ogni Comune ha realizzato con il supporto della Regione un tavolo di confronto con gli attori e gli enti delle comunità locali durante i primi mesi del 2023 a cui hanno partecipato portatori di competenze in materie specifiche e soggetti che sono radicati e operano nei territori: dalle parti sociali (organizzazioni sindacali e datoriali) agli enti del terzo settore, dalle associazioni di quartiere ai centri di ricerca. Obiettivo dichiarato è stato valorizzare e mettere a fattor comune le esperienze e le capacità progettuali di tutti i soggetti interessati allo sviluppo del territorio e della comunità locale, adottando un approccio dal basso e di tipo partecipativo. D'altra parte, ogni Comune

per presentare il proprio documento di St ed essere ammesso ai finanziamenti ha dovuto evidenziare come i diversi partner siano stati individuati e coinvolti nell'impostazione della Strategia e come si intende farli partecipare alle fasi di attuazione<sup>6</sup>.

Gli *stakeholder* locali hanno avuto l'opportunità di presentare delle proprie proposte progettuali a valere sugli ambiti di intervento delle St - trasformazione digitale, rigenerazione urbana, attività di promozione del turismo e dell'offerta culturale, transizione energetica, mobilità urbana sostenibile, supporto allo sviluppo economico e al tessuto produttivo locale, inclusione sociale - all'interno della piattaforma messa a disposizione dalla Regione. La prossima sfida riguarda i processi di attuazione che seguiranno a questa fase di co-progettazione, in cui occorrerà continuare a garantire meccanismi partecipativi reali a tutti quei soggetti territoriali - parti sociali, organizzazioni della società civile, imprese, non profit - che possono contribuire a realizzare l'ampliamento e la modernizzazione di servizi, la creazione di nuove attività economiche e la trasformazione di quelle esistenti in chiave green, la riduzione degli impatti ambientali della vita urbana, l'innovazione delle politiche per l'abitare, la riconversione di lavoro e di competenze, l'innovazione dei percorsi di inclusione sociale.

Senza il protagonismo di tutti gli attori indispensabili per lo sviluppo locale, il rischio è di non invertire la tendenza - finora prevalente - di investimenti micro e parcellizzati, con scarsissimo impatto di sistema sulle condizioni di sviluppo dei territori e di vita delle persone. Per questo, il nuovo mandato regolamentare 2021-2027 esplicita la necessità che nel nuovo corso di investimento sulle strategie territoriali si faccia perno in modo sostanziale sulla capacità dei territori di esprimere coalizioni locali che comprendano diversi stakeholder, in grado di riempire le proprie progettualità di contenuti fortemente connessi ai fabbisogni delle comunità.

---

<sup>6</sup>Art. 29, par. 1 del Regolamento UE 2021/1060 delle Disposizioni Comuni (RDC), in conformità con quanto disposto dall'art. 8 dello stesso RDC.

# DIMENSIONE URBANA E FONDI STRUTTURALI: L'ESPERIENZA DELLA REGIONE PUGLIA

“Le città  
metropolitane  
motore di sviluppo  
per tutto il nostro  
sistema economico  
e produttivo,  
capaci di inserire  
le aree  
più produttive  
nella grande rete  
delle città  
nel mondo”

**Elisa Calò e Francesco Prota**

**L** / Italia è un Paese composto prevalentemente da realtà urbane di piccola e media dimensione e aree suburbane spesso caratterizzate da una forte vitalità. La Puglia non differisce da tale rappresentazione caratterizzata com'è da un numero esiguo di città di medie dimensioni, concentrate nelle province di Bari e Barletta - Andria - Trani (Bat), e da una molteplicità di piccoli centri e borghi storici. Solo 13 tra i suoi 257 comuni sono classificabili come poli

---

<sup>1</sup> La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) è una politica nazionale innovativa di sviluppo e coesione territoriale introdotta nel 2013, che mira a contrastare la marginalizzazione e i fenomeni di declino demografico delle aree interne del nostro Paese.

urbani sulla base dell'indicatore "degree of urbanisation" dell'Ocse. Si tratta principalmente dei comuni capoluogo di provincia (Bari, Foggia, Barletta, Andria, Trani, Brindisi, Lecce, Taranto), ai quali si aggiungono Altamura, Molfetta e Bitonto nel barese e Cerignola nel foggiano. Nel complesso questi tredici poli urbani ospitano un terzo della popolazione regionale. È a queste città che si rivolge l'asse dedicato allo sviluppo urbano del Programma Regionale pugliese per il ciclo di programmazione 2021-2027 della politica di coesione. La dotazione messa a disposizione ammonta a 80 milioni di euro, il 2,1% del totale delle risorse riservate alla Regione Puglia.

L'obiettivo è promuovere uno sviluppo sociale, economico e ambientale integrato e inclusivo nei contesti urbani, con particolare riferimento a quelle aree nelle quali si concentra maggiormente il degrado fisico, sociale e ambientale. Gli interventi che potranno essere realizzati riguardano la riqualificazione di spazi urbani, incluso l'attrezzamento e la manutenzione di spazi verdi; le infrastrutture per la mobilità ciclistica; l'efficientamento energetico di edifici pubblici da destinare a nuove funzioni, anche abitative; la valorizzazione del patrimonio culturale, del paesaggio e dell'archeologia industriale delle città, anche funzionale a creare spazi aggregativi di comunità; la promozione di un'offerta turistica innovativa e sostenibile quanto a impatto sociale ed ecologico.

Concentrazione territoriale, partecipazione e integrazione degli interventi sono i tratti distintivi dell'approccio che la Regione Puglia intende seguire nel settennio 2021-2027.

La concentrazione territoriale è garantita dal processo di selezione delle città target, già definite in sede di programmazione e che potranno aggregarsi al massimo con due Comuni da individuare all'interno del proprio Sistema Locale del Lavoro (Sll). Sono esclusi tutti i comuni inseriti nella Strategia Nazionale per le Aree Interne, cui è destinata una diversa misura del Programma Regionale. Inoltre, gli interventi dovranno riguardare porzioni urbane ben definite, configurandosi come progetti catalizzatori con effetti moltiplicatori sull'intera città.

Il finanziamento degli interventi è subordinato alla costruzione di strategie urbane partecipate messe a punto con il coinvolgimento degli attori locali. Tale approccio è coerente con le previsioni

della Legge regionale 28/2017 sulla partecipazione. La definizione delle specifiche porzioni urbane e dei tematismi che saranno perseguiti nell'ambito di ciascuna strategia arriverà a seguito di una manifestazione di interesse promossa dalla Regione. Tra i criteri di valutazione per la selezione delle strategie si considera, inoltre, la coerenza con i principi del **New European Bauhaus**, orientati a favorire il dialogo sulle priorità di rigenerazione e sulla ricerca di soluzioni innovative per la trasformazione urbana e la maggiore qualità di vita.

Le strategie mirano a promuovere un approccio multidimensionale, che tenga conto della dimensione abitativa, delle opportunità di sviluppo economico, della qualità dei servizi in termini di mobilità e di disponibilità di luoghi pubblici di aggregazione e di crescita culturale. In tal senso va letto il ricorso agli Investimenti Territoriali Integrati (Iti), che è possibile attivare nell'ambito delle strategie urbane. Anche la previsione di coordinare operazioni di tipo materiale sostenute dal Fesr con operazioni di tipo immateriale, da sostenere nell'ambito del Fse+, è funzionale a intervenire in modo organico per migliorare la qualità della vita delle persone e delle rispettive comunità.

Analogamente, viene considerato come criterio di valutazione sostanziale delle proposte il grado di integrazione con altre linee di investimento già attivate e finalizzate alla rigenerazione urbana, economica, sociale e culturale. In particolare, per le città di Bari, Altamura, Bitonto e Molfetta, che insistono nella città metropolitana di Bari, è richiesto un coordinamento con gli interventi previsti nel Programma Nazionale Pn Metro+, mentre nel caso degli Iti è richiesto un coordinamento con il Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare (PinQua) e con gli interventi per la rigenerazione dei Borghi storici, entrambi finanziati dal Pnrr, nonché con i Contratti Istituzionali di Sviluppo (Cis) già definiti e in corso di definizione sul territorio regionale a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione (Fsc) 2021-2027.

L'attuale conformazione delle modalità attuative degli interventi per le città rappresenta una interessante evoluzione rispetto a quanto previsto nel corso del ciclo di programmazione precedente. Nel periodo 2014-2020, l'Azione 12.1 del Programma Operativo Puglia era dedicata alla rigenerazione urbana sostenibile. L'azio-

ne prevedeva l'individuazione di Autorità urbane (Au) tra i comuni singoli e/o associati con popolazione complessiva residente non inferiore a 15mila abitanti che assumevano il ruolo di Organismi Intermedi nell'ambito della procedura ed erano incaricate di selezionare le operazioni. Ciascuna Autorità urbana doveva dotarsi di una Strategia Integrata di Sviluppo Urbano Sostenibile (Sisus) riferita al singolo Comune ovvero all'aggregazione territoriale, elaborata attraverso processi partecipativi. La strategia era finalizzata a "realizzare prototipi di interventi a contenuto innovativo rispetto alle prassi correnti e capaci di orientare il sistema istituzionale e socio-economico a un uso più frequente di alcuni strumenti ordinari delle politiche pubbliche regionali in tema di rigenerazione urbana e di sostenibilità ambientale, quali le leggi regionali n. 21/2008, Norme per la rigenerazione urbana, e n. 13/2008, Norme per l'abitare sostenibile". Per garantire la realizzazione di interventi di rigenerazione integrati, ogni strategia doveva intervenire almeno su due ambiti (tre nel caso di comuni/aggregazioni con popolazione superiore a 50mila abitanti), afferenti ai tematismi "energia sostenibile e qualità della vita" e "inclusione sociale e lotta alla povertà" (la terza priorità poteva essere selezionata tra gli obiettivi destinati all'adattamento al cambiamento climatico e alla tutela e valorizzazione delle risorse ambientali e culturali).

L'implementazione della misura ha visto una parcellizzazione degli interventi (155), che hanno interessato 77 comuni, concentrati principalmente nelle province di Lecce (29), Foggia (20) e Bari (18), per un ammontare complessivo di poco più di 99 milioni di euro. In termini di popolazione, la maggiore copertura si riscontra nel foggiano e nella Bat, dove i Comuni che hanno realizzato interventi per lo sviluppo urbano sostenibile coprono i due terzi della popolazione provinciale. L'assenza del Comune di Lecce limita a un terzo del totale provinciale la popolazione interessata dai 29 progetti finanziati in Salento. Analoga copertura si riscontra in provincia di Brindisi, dove la presenza del comune capoluogo non è sufficiente a bilanciare la scarsa partecipazione territoriale: solo tre comuni su 20 hanno promosso interventi per lo sviluppo urbano sostenibile. Nelle restanti province di Bari e Taranto, la copertura in termini di popolazione dei Comuni che hanno partecipato alla misura si attesta a circa la metà del totale provinciale.

In termini di risorse, si osserva una concentrazione nelle province di Bari, Lecce e Foggia, destinatarie rispettivamente del 31%, del 27% e del 26% del totale finanziato. Taranto e Brindisi si spartiscono la quota restante nella misura dell'8% la prima e del 6% la seconda.

In termini di priorità d'investimento, gli esiti dell'implementazione risentono delle previsioni dell'avviso pubblico. Quasi due terzi delle risorse sono destinati a interventi volti a promuovere l'inclusione sociale attraverso il recupero e la riqualificazione di spazi e strutture pubbliche da adibire alla fruizione della comunità, al fine di migliorare le condizioni di legalità e ridurre il disagio abitativo delle famiglie. Grande interesse hanno riscontrato anche gli interventi per aumentare la mobilità sostenibile e gli investimenti nel settore delle risorse idriche e della raccolta e trattamento delle acque meteoriche e reflue.

Il caso del comune di Brindisi è tra più interessanti, anche in considerazione delle opportunità di continuità nel processo di rigenerazione urbana, derivanti dalle previsioni dell'attuale ciclo di programmazione. Nel corso del ciclo di programmazione 2014-2020, la Sisus del comune di Brindisi ha ottenuto il maggior punteggio tra i capoluoghi di provincia. L'area oggetto di intervento è quella del Rione Paradiso, le cui case popolari dell'edilizia residenziale pubblica sono state scelte dal regista Daniele Cipri come simbolo della marginalità e del degrado sociale delle periferie delle città italiane nel film "È stato il figlio" (2012). Il quartiere, ubicato a nord-ovest della città, era caratterizzato da marginalità urbana dovuta alla posizione periferica, a ridosso dell'area aeroportuale, che lo rendevano un quartiere dormitorio; marginalità sociale ed economica, data la presenza di numerose famiglie in carico ai servizi sociali e in condizione di disagio abitativo (circa il 74 % della popolazione residente in edifici di edilizia residenziale sovvenzionata); presenza di situazioni di illegalità, legate al degrado fisico e ambientale diffuso; assenza di spazi e servizi per la salute, ricreativi e culturali e di opportunità per giovani e imprese; presenza di edifici pubblici dismessi o sottoutilizzati, da riqualificare e sottoporre a efficientamento energetico. E ancora: presenza di aree destinate a verde pubblico, non attrezzate adeguatamente, degradate o abbandonate; illuminazione pubblica obsoleta; strade dissestate e insicure; presenza di baracche fatiscenti nell'area denominata Parco Bove, utilizzata come parcheggio.

Il percorso di partecipazione "T'immagini il Paradiso?" (I tavoli delle Idee) ha orientato la visione strategica di trasformazione del quartiere lungo tre direttrici: recupero di edifici dismessi e vuoti urbani per la creazione di una "nuova centralità"; riqualificazione e integrazione degli spazi verdi; attenzione alla qualità della vita; alla legalità e all'ambiente attraverso la riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica e scolastica; il completamento degli schemi idrici e fognari; la promozione della mobilità sostenibile, la promozione di spazi di aggregazione e il supporto alle imprese creative. Le limitate risorse messe a disposizione per ciascun intervento nell'ambito del Por Puglia 2014-2020, con un massimo di 5 milioni di euro, hanno consentito di realizzare solo gli interventi di recupero e rifunzionalizzazione degli edifici pubblici relativi all'ex delegazione comunale e all'ex consultorio, l'incremento della superficie permeabile e il completamento della rete fognaria pluviale per il recupero dell'acqua piovana all'interno del Parco Bove.

Interventi complementari, in corso di realizzazione a valere su altre fonti di finanziamento, sono il Centro di Aggregazione Giovanile previsto dal Piano di Zona Ambito n°1 Asl Br 1 Brindisi - San Vito dei Normanni, quale azione rivolta alla prevenzione del disagio giovanile e altri interventi urbanistici, tra cui l'abbattimento parziale delle baracche di Parco Bove e la riqualificazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica per un importo pari a 12 milioni di euro.

In sintesi, è evidente come il tema delle città rivesta un ruolo non secondario nella programmazione regionale delle risorse della politica di coesione, sia nell'attuale periodo sia in quello precedente con una scelta di continuità importante, al fine di costruire processi di stabile modernizzazione economica e innovazione sociale. Il successo di queste politiche sarà valutabile dalla misura in cui le città saranno in grado di diventare soggetti strategici all'interno di una governance multilivello e non più semplici soggetti cui 'destinare' politiche di intervento.

# I FONDI EUROPEI MOTORE METROPOLITANO. IL CASO DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI TORINO

“Per la Città metropolitana di Torino diventa cruciale la capacità di costruire quadri strategici coerenti, di coordinare e monitorare gli interventi”

**Claudia Fassero**

Il periodo di programmazione 2014-2020 ha coinciso con una forte contrazione delle risorse pubbliche a disposizione delle amministrazioni provinciali e metropolitane per l'esercizio delle funzioni ad esse assegnate, contrazione iniziata ben prima della legge di riforma Delrio che ha istituito le Città metropolitane in Italia (L 56/2014). La partecipazione competitiva a *call for proposal* europee, nel tentativo di attrarre risorse, ha avuto l'obiettivo

di porre rimedio, seppur in modo molto parziale, a questa contrazione, rendendo possibile la sperimentazione di alcune attività dal forte carattere innovativo. Durante questo periodo, attraverso i progetti europei, la Città metropolitana di Torino ha potuto contare su poco meno di 10 milioni di euro, per iniziative legate ad ambiente e cambiamento climatico, sviluppo economico e innovazione, governance metropolitana, mobilità e trasporti, sviluppo sociale.

L'accesso ai fondi europei attraverso questa modalità ha visto un tasso di successo importante, in particolare nell'ambito dei programmi di cooperazione territoriale *Cte - Interreg*, finanziati nel quadro della politica di coesione. Su 38 progetti europei metropolitani, ben 29 sono stati finanziati dai diversi programmi Interreg per i quali è eleggibile la Città metropolitana di Torino, a dimostrazione di quanto la dimensione di area vasta sia rilevante - e riconosciuta dagli stessi programmi - nel raggiungere gli obiettivi della politica di coesione territoriale europea implementati attraverso i programmi Cte.

Le caratteristiche proprie del territorio, come interpretate e valorizzate dalle comunità che lo vivono, sono alla base dello sviluppo dei diversi progetti europei sui quali la Città metropolitana si è impegnata e ha investito. Attraverso i progetti europei e in particolare attraverso i fondi messi a disposizione dal programma di cooperazione transfrontaliera *Interreg Francia-Italia Alcotra*, la Città metropolitana ha promosso, ad esempio, lo sviluppo di competenze professionali sul tema della *green economy*; lo sviluppo e la sperimentazione di nuove figure professionali integrate coi servizi socio-sanitari per contrastare lo spopolamento delle aree rurali; la promozione di un modello di turismo sostenibile basato sulle risorse locali per preservare il patrimonio naturale e culturale; un modello di mobilità più efficace e rispettosa dell'ambiente nelle aree di montagna; il coinvolgimento attivo e innovativo delle nuove generazioni per lo sviluppo dei territori rurali transfrontalieri; le relazioni tra i diversi attori dell'ecosistema locale dell'innovazione per favorire la sperimentazione di nuovi servizi in tema di eHealth.

Proprio su quest'ultimo punto, un'esperienza piccola ma di particolare interesse dal punto di vista metodologico è stata realizzata

nell'ambito del progetto *Interreg Europe ecoRis3*, Politiche & Misure a sostegno degli ecosistemi di innovazione locali e regionali, di cui Città metropolitana è stata partner. Il progetto, realizzato tra il settembre 2020 e il settembre 2021, aveva l'obiettivo di migliorare le politiche locali e sostenere gli ecosistemi dell'innovazione nel quadro delle strategie regionali di specializzazione intelligente (Ris3), valorizzando il ruolo del 'territorio' come luogo in cui si creano interconnessioni e si generano flussi di conoscenza. Grazie alla collaborazione attiva di imprese e istituzioni locali (Regione Piemonte, il Consorzio Socioassistenziale Valle di Susa-Val Sangone, il Consorzio Top-IX, l'incubatore di imprese dell'Università di Torino 2i3T, Iren ed Eolo) ma soprattutto grazie alla disponibilità di un medico di famiglia di grande esperienza e dal grande intuito, nell'ambito del progetto è nata l'azione pilota eHealth Territorial Lab, finalizzata a sperimentare un sistema di monitoraggio a distanza di un gruppo di pazienti anziani di una piccola vallata alpina attraverso un approccio orizzontale "quadrupla elica". L'azione pilota ha infatti riunito il settore pubblico, la società civile, le organizzazioni di ricerca e di innovazione tecnologica e le imprese. Ai temi prettamente sanitari, si sono incrociate sfide legate alla scarsa diffusione delle tecnologie digitali sulle aree montane, la capacità di accesso a tali tecnologie da parte di un target di anziani, la trasmissione e gestione di dati sensibili lungo l'intera catena. La capacità di gestire e monitorare situazioni sanitarie a distanza sarebbe diventata a breve, purtroppo, un tema di grande attualità.

Nell'ambito dei programmi Cte, la Città metropolitana di Torino, per il periodo 2014-2020 si distingue a livello nazionale per la capacità di accesso, classificandosi al quattordicesimo posto tra gli oltre 1.400 beneficiari italiani e di gran lunga prima tra le città metropolitane (seguita da Bologna con 13 progetti e Milano e Roma con 3 ciascuno). La Città Metropolitana di Torino può quindi ben essere considerata una buona pratica a livello nazionale. Le ragioni di questa performance possono essere individuate nella particolare vocazione e sensibilità alla partecipazione a progetti di cooperazione e nella presenza di competenze e know-how che si sono consolidati nel tempo. La cooperazione transfrontaliera sostenuta dal programma Alcotra è quella più significativa per la Città metropolitana di Torino con 17 progetti finanziati, classificandosi al quarto posto tra 171 beneficiari ita-

liani<sup>1</sup>. L'ammontare delle risorse messe a disposizione, relativamente interessante, ma soprattutto la prossimità territoriale e le relazioni storiche che legano le comunità transfrontaliere sono alla base di questa performance.

Sempre in ambito di fondi europei la Città metropolitana ha operato in qualità di organismo intermedio della Regione Piemonte nell'ambito del Por Fse 2014-2020 e, in questo contesto, ha gestito il programma *Mip - Mettersi in proprio* per il sostegno alla creazione d'impresa e al lavoro autonomo sul territorio metropolitano supportando, nel solo periodo 2019-2022, la costituzione di 313 nuove attività economiche, e attivando sinergie con altri soggetti gestori di risorse comunitarie come i Gal – Gruppi di Azione Locale. In questo caso si è dato vita a una collaborazione finalizzata a un'integrazione di risorse (Fears e Fse) già in fase di programmazione: le risorse per lo sviluppo rurale destinate dai Gal al supporto di nuove imprese sono state programmate in sinergia con il processo di validazione dei business plan previsto dal programma *Mip - Mettersi in proprio*.

Questi sono solo alcuni esempi di iniziative realizzate attraverso e grazie ai fondi europei da parte dell'ente metropolitano che, con la sua particolare configurazione (prima Città metropolitana in Italia per estensione territoriale con i suoi 312 Comuni e 2.300.000 abitanti), ha fatto un utilizzo strategico delle risorse comunitarie: utilizzo finalizzato a promuovere un sistema metropolitano organico e policentrico, funzionalmente interconnesso, che necessariamente deve tendere a superare l'approccio centro-periferia attraverso un modello in grado di offrire uguali opportunità, qualità della vita e accesso ai servizi alle numerose e eterogenee comunità presenti sul territorio, cercando di controbilanciare l'effetto di politiche settoriali e l'effetto catalizzatore di risorse che inevitabilmente esercita il grande centro urbano rispetto ai territori più periferici.

---

<sup>1</sup> Dati CMT, ricerca ESPON Metro e Agenzia Coesione - Smart CTE.

La programmazione 2021-2027 deve affrontare dinamiche socioeconomiche totalmente nuove e inedite. Si manifesta definitivamente la crisi del modello dell'economia globale, con le sue catene lunghe, fondato sul convincimento che il mercato è in grado di autoregolarsi e che l'intervento pubblico in economia vada ridotto al minimo. Pandemia, guerre e cambiamento climatico hanno accelerato l'emersione di queste e altre criticità, portando la comunità scientifica a ragionare su modelli di sviluppo che valorizzino le economie e le società locali, che non siano orientati solamente alla ricerca del profitto. In questo quadro, anche l'intervento pubblico assume un altro valore e per provare a uscire dalla crisi l'Europa cambia paradigma: la riduzione del debito pubblico attraverso il taglio della spesa pubblica non è più un dogma e si passa a politiche economiche espansive, "socializzazione" del debito pubblico a livello europeo e allentamento delle regole in materia di indebitamento e deficit, approvando un pacchetto di investimenti storico, il Next Generation Eu.

Attraverso questo programma, nell'ambito del quale si inquadrano i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza, alle Città metropolitane italiane viene affidato il ruolo di regia della misura Piani Urbani Integrati (Pui), Missione 5, Componente 2, finalizzata a favorire una migliore inclusione sociale riducendo l'emarginazione e le situazioni di degrado sociale, promuovere la rigenerazione urbana attraverso il recupero, la ristrutturazione e la rifunzionalizzazione ecosostenibile delle strutture edilizie e delle aree pubbliche, nonché sostenere progetti legati alle *smart city*, con particolare riferimento ai trasporti e al consumo energetico.

Il Piano Urbano Integrato della Città metropolitana di Torino, che vale poco meno di 234 milioni, si sviluppa in coerenza con il **Piano strategico metropolitano 2021-2023** e si propone di intervenire sull'infrastruttura sociale di diversi nodi urbani, alle varie zone altimetriche che caratterizzano il territorio metropolitano, con l'obiettivo di contrastare le disuguaglianze di opportunità che coinvolgono diversi target sociali, in particolare gli anziani, i disabili, i giovani, le famiglie e, in generale, le persone in difficoltà economica. Si sviluppa in due componenti distinte, funzionali ad affrontare bisogni e contesti differenti. Il primo relativo al contesto urbano Torino, che risponde a sfide legate all'alto grado di urbanizzazione, alla necessità di aumentare la disponibilità di

spazi verdi e di luoghi di socializzazione e di condivisione in zone particolarmente vulnerabili della città. Il secondo relativo al resto del territorio, dove le strutture per i servizi sociali rivolti al cittadino e gli spazi di aggregazione che coinvolgono la popolazione sono spesso rarefatti. Due contesti diversi ma accomunati dal bisogno di trovare soluzioni per ridurre le situazioni di fragilità sociale ed economica attraverso luoghi pubblici, in cui i cittadini possano trovare nuove forme di socialità e nuovi servizi.

Gli strumenti attraverso i quali tali obiettivi vengono perseguiti sono molteplici: la costruzione di luoghi polivalenti che possano svolgere servizi diversi a seconda delle necessità connaturate al luogo al quale appartengono (servizi per anziani o disabili, servizi dedicati a famiglie con figli per migliorare i tempi di vita e di lavoro, strutture di housing sociale, etc.), il potenziamento delle biblioteche di quartiere, il ripristino di luoghi della cultura per migliorare l'accesso alla vita sociale condivisa, trasformandoli in luoghi aperti nei quali la cittadinanza possa organizzare eventi e attività comuni, anche al fine di accrescere l'accesso a tali luoghi da parte di tutta la popolazione, soprattutto quella appartenente alle fasce più deboli.

L'idea, dunque, è quella di dotare la comunità metropolitana, quella urbana e quella rurale e di montagna, di presidi sociali identitari e socioculturali di accoglienza accessibili, aperti, inclusivi e punto di raccordo e di promozione di azioni diffuse sul territorio, in sinergia con il terzo settore, capaci di offrire servizi - anche digitali - e attività orientate alla produzione di un *neo-welfare* culturale e sociale.

Una volta ancora, per la Città metropolitana di Torino diventa cruciale la capacità di costruire quadri strategici coerenti, di coordinare e monitorare gli interventi tentando di sopperire alla cronica mancanza di competenze specializzate che caratterizza i comuni di piccole o piccolissime dimensioni, di gestire correttamente da un punto di vista finanziario le risorse europee assegnate; diventa invece meno strategica rispetto alla precedente fase di programmazione la capacità di attrarre risorse attraverso la partecipazione a call competitive. Questo però, lungi dal frenare la vocazione progettuale della Città metropolitana, permette di indirizzare la progettazione europea verso iniziative dove dav-

vero la dimensione internazionale risulta strategica: al momento della scrittura di questo testo sono già stati ammessi a finanziamento e sono in corso ben 14 progetti europei nell'ambito della programmazione 2021-2027.

Quanto descritto finora restituisce un'immagine dove i fondi europei hanno giocato e giocano un ruolo importante nel dare sostanza alla "funzione metropolitana", soprattutto in un contesto di riforma dove a uno specifico mandato non ha coinciso il necessario trasferimento di risorse, in particolare per quanto riguarda lo sviluppo economico. Le Città metropolitane italiane sono state infatti prefigurate come il "motore di sviluppo per tutto il nostro sistema economico e produttivo", in quanto capaci "di inserire le aree più produttive della nostra realtà nella grande rete delle città nel mondo e, soprattutto, dell'Ue e dei suoi programmi di sviluppo"<sup>2</sup>. È noto che i mandati non finanziati hanno un impatto negativo statisticamente significativo sulla crescita economica. Quando i fondi non seguono la funzione cui si è chiamati a adempiere, si generano disfunzionalità che possono mettere un serio freno alla crescita economica. Dopotutto, come dice l'Ocse<sup>3</sup>, nessun tennista può vincere se deve giocare con una racchetta bucata, o senza racchetta.

---

<sup>2</sup> Relazione introduttiva al d.d.l. che poi sarebbe stato approvato come legge n. 56/2014 - CAMERA DEI DEPUTATI, XVII Legislatura, n. 1542, *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*;

<sup>3</sup> <https://oecdcofrito.blog/2023/02/03/when-finance-doesnt-follow-function-unfunded-mandates-and-their-impact-on-economic-growth/>

“Il nuovo panorama di risorse straordinarie comunitarie a disposizione degli enti locali presenta elementi comuni di complessità che sicuramente influenzeranno l’effettivo impatto sui territori e sulla qualità di vita dei cittadini”

# NEXT GENERATION ROME: I FONDI EUROPEI PER ROMA CAPITALE

**Raffaele Barbato**

**N**egli ultimi 30 anni, l’Unione europea si è progressivamente affermata come un attore imprescindibile per lo sviluppo urbano sostenibile. Tale processo, che ha visto in particolare la Commissione Europea giocare un ruolo chiave, è avvenuto in assenza di una competenza comunitaria esplicita relativa alle politiche urbane, ma nella piena consapevolezza dell’importanza e del peso che hanno le aree urbane in Europa nel raggiungimento dei principali obiettivi strategici dell’Ue, dalle transizioni *gemelle* verde e digitale alla riduzione dei divari socioeconomici. Ad oggi, il contributo che l’Ue garantisce alle città europee è di tipo normativo, soprattutto in ambito ambientale, finanziario, ma anche metodologico, con la promozione attiva di un modello di sviluppo urbano sostenibile e inclusivo attraverso percorsi di pianificazione *area-based* e integrata.

Per far ciò, la prima intuizione della Commissione europea è stata portare avanti, con cautela ma in maniera costante, una progressiva *urbanizzazione* di strumenti di *policy* comunitari che, pur non avendo un focus urbano, avessero già nel loro Dna una dimensione esplicitamente territoriale. Sin dalla fine degli anni '80 è apparso chiaro che il meccanismo che meglio si presta a questa evoluzione è la Politica di Coesione<sup>1</sup>, attraverso i due principali fondi che caratterizzano la Politica Regionale dell'Ue, il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (Fesr) e il Fondo Sociale Europeo (Fse). La seconda intuizione è stata vincolare l'erogazione delle risorse finanziarie per progetti di sviluppo urbano al rispetto dei principi metodologici dell'approccio *area-based* e quindi a percorsi di pianificazione strategica.

Dall'esperienza pilota dell'Iniziativa Urban tra gli anni 90 e i primi anni 2000, passando poi dal 2006 alla definizione di assi per lo sviluppo urbano all'interno dei Piani Operativi Regionali e alla sperimentazione di Piani Operativi Nazionali (come la positiva esperienza italiana del Pon Metro 2014-2020 e la naturale prosecuzione del PN Metro Plus 2021-2027), senza dimenticare l'avvio di esperienze dirette quali il Programma **URBACT** e l'Iniziativa **Urban Innovative Actions**, la dimensione urbana delle politiche europea ha trovato un'effettiva concretizzazione, permettendo a centinaia di città europee di avviare processi di rigenerazione e sviluppo urbano integrati e multidimensionali basati su strategie territoriali.

Il processo di *urbanizzazione* ha anche beneficiato del supporto politico degli Stati Membri nel quadro della dinamica interministeriale avviata agli inizi degli anni 2000 dalle diverse Presidenze semestrali dell'UE, anche attraverso la sottoscrizione di importanti documenti di indirizzo politico quali la Carta di Lipsia, il Patto di Amsterdam e l'Agenda Urbana per l'Ue.

---

<sup>1</sup> Il Rapporto *Un'Agenda per la Riforma della Politica di Coesione*, redatto da Fabrizio Barca nel 2009 ha dato un contributo fondamentale all'ulteriore evoluzione della dimensione territoriale della Politica di Coesione [http://valutazioneinvestimenti.formez.it/sites/all/files/Rapporto%20Barca\\_italiano.pdf](http://valutazioneinvestimenti.formez.it/sites/all/files/Rapporto%20Barca_italiano.pdf)

Tale supporto trasversale, insieme ai primi risultati positivi delle sperimentazioni urbane in ambito di Politica di Coesione e alla crescente consapevolezza dell'importanza delle aree urbane per affrontare le sfide globali alle quali l'Europa deve andare incontro, ha permesso l'emergere di un focus urbano anche in altri strumenti di *policy* settoriale dell'Ue, testimoniato dalla crescente attenzione alla dimensione urbana di programmi come Horizon, Life, e così via.

Nel corso degli anni quindi le città europee hanno visto moltiplicarsi le fonti di finanziamento comunitario dirette (attraverso bandi europei) o indirette (attraverso Programmi Operativi Nazionali e Regionali). Le risorse comunitarie gradualmente hanno rappresentato un volume crescente nei bilanci comunali, garantendo ai Comuni sia le risorse straordinarie per realizzare importanti investimenti soprattutto in ambito di rigenerazione urbana e mobilità sostenibile, sia le risorse per sperimentare nuove soluzioni e approcci di sviluppo partecipativo: dalle importanti esperienze in ambito di Smart cities, allo sviluppo di ecosistemi di innovazione imprenditoriale alle iniziative di innovazione sociale. Ciò ha anche accresciuto il ruolo delle città come interlocutrici dirette delle istituzioni comunitarie, non solo beneficiarie dei fondi ma attive nei processi di policy-making, anche grazie allo sviluppo di diverse iniziative di city-networking, sia istituzionali come Urbact e 100 Neutral Carbon Cities, che di iniziativa autonoma come Eurocities e C40.

Nel periodo 2021-2027, lo scenario di risorse straordinarie comunitarie per le città è stato poi sostanzialmente alterato, in particolare in Italia, con l'avvio del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr). Seppur né il dispositivo comunitario Next Generation Eu né la sua declinazione nazionale (Pnrr) hanno un focus urbano esplicito, quasi il 40% delle ingenti risorse Pnrr per l'Italia vedono come soggetti attuatori enti locali. Le risorse in questione si aggiungono a quelle del nuovo ciclo di programmazione della Politica di Coesione.

### **L'esperienza di Roma Capitale: Next Generation Rome**

Per Roma Capitale il periodo 2021-2027 è caratterizzato da un panorama di risorse per investimenti che presenta elementi di maggiore straordinarietà rispetto a qualsiasi altro Comune italia-

no. L'insediamento dell'attuale Giunta Comunale nell'autunno del 2021 è coinciso non solo con l'avvio dei bandi Pnrr e con i primi passi della programmazione della Politica di Coesione (Pn Metro Plus e Pr Fesr Regione Lazio) ma anche con la definitiva allocazione delle risorse straordinarie nazionali per il Giubileo del 2025 (oltre 1 miliardo di euro) e delle risorse nazionali per il rafforzamento del Pnrr per le grandi città (art. 42 del DL 50 del 2022) che destina a Roma Capitale ulteriori 258 milioni di euro.

Sin da subito, l'Amministrazione Capitolina ha avuto la necessità di dotarsi di una struttura amministrativa che garantisse un presidio costante non solo nella fase gestionale degli interventi che si andavano man mano definendo, ma anche nella fase di pianificazione strategica degli stessi. Per questo motivo, tra i primi atti organizzativi, la Giunta ha deciso la creazione di un Dipartimento Pianificazione Strategica e Pnrr che svolgesse un ruolo di raccordo e coordinamento con i vari Dipartimenti di Roma Capitale che hanno la responsabilità di programmazione e attuazione dei vari progetti. La prima fase si è quindi concentrata su un'attività di pianificazione lungo tre direttrici simultanee e sinergiche. Innanzitutto, si è intervenuto sui principali documenti strategici dell'ente, anche su scala metropolitana (Documento Unico di Programmazione di Roma Capitale e Piano Strategico Metropolitano), al fine di creare un quadro di coerenza complessivo per tutti gli interventi che si andavano definendo. Contemporaneamente, è stata avviata un'importante campagna di ascolto con tutti i Dipartimenti e con i 15 Municipi per identificare l'effettivo fabbisogno ma anche la capacità di esprimere progettualità coerenti con le tematiche del Pnrr, e della Politica di Coesione, e che avessero un relativo livello di maturità operativa considerati i tempi ristretti di attuazione imposti soprattutto dal Pnrr. Infine, si è proceduto a monitorare in maniera continua le pubblicazioni di tutti i bandi nazionali e comunitari, supportando i singoli dipartimenti nel predisporre le proposte progettuali. L'obiettivo finale è di far confluire l'insieme delle risorse ottenute e dei progetti che esse finanziano in un quadro strategico complessivo, il Next Generation Rome.

Questo lavoro ha dato rapidamente i suoi frutti in termini di ottenimento di risorse. Roma Capitale ha partecipato al 95% dei bandi del Pnrr aperti ai Comuni con un tasso di successo di più del 90%, ottenendo un importo complessivo di circa 1,15 miliardi di euro per

un totale di 279 progetti<sup>2</sup>. Contestualmente è stato approvato il Piano Operativo di Roma Capitale con la definizione dei progetti finanziati con i circa 150 milioni di euro del Pn Metro Plus, sono stati definiti i progetti per il Giubileo 2025 e sono state presentate alla Regione Lazio due Strategie Territoriali, per un valore complessivo di circa 90 milioni di euro.

È quindi rapidamente partita la sfida della realizzazione dei singoli progetti, ritmata come mai prima nella storia di Roma Capitale dal rispetto tassativo di milestone e target intermedi. La fase attuativa delle centinaia di progetti finanziati da risorse straordinarie da realizzare in tempi certi è sicuramente una sfida inedita per Roma Capitale in termini di volumi di risorse da utilizzare e di complessità tecnica e amministrativa dei progetti da realizzare. Una sfida ancora più grande considerando le difficoltà che nei decenni passati tutti gli enti locali hanno palesato in termini di capacità realizzativa degli investimenti. Ma anche una sfida che sta gradualmente cambiando il modus operandi di un'amministrazione così complessa come quella capitolina, rappresentando non solo un'epocale opportunità di miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini ma anche una palestra per gli uffici dell'amministrazione.

Sono tre, in particolare, le dimensioni da cui si evince l'impatto gestionale che l'eccezionale disponibilità di risorse straordinarie sta gradualmente generando all'interno dell'amministrazione capitolina. È evidente innanzitutto l'attenzione crescente da parte di tutti i soggetti coinvolti all'aspetto di performance che caratterizza in particolare il Pnrr, e che si sostanzia nell'impegno collettivo al rispetto di milestones e targets, ma anche al raggiungimento dei risultati qualitativi definiti negli indicatori comuni per singolo intervento. Non è più rilevante esclusivamente quante risorse saranno effettivamente utilizzate, ma anche quali risultati concreti garantiranno i singoli investimenti. Inoltre, la complessità della maggior parte degli interventi sta spingendo sempre più i singoli Dipartimenti tecnici verso dinamiche interdipartimentali e interdisciplinari. Progetti integrati di rigenerazione urbana richiedono necessariamente il

---

<sup>2</sup> Una panoramica dei progetti Pnrr di Roma Capitale e il file con la lista di tutti i progetti possono essere consultati qui: <https://www.comune.roma.it/web/it/trasparenza-progetti-pnrr.page>

coinvolgimento non solo strategico, ma anche operativo di diversi dipartimenti, così come di attori esterni istituzionali (agenzie nazionali e regionali) e della società civile. È un nuovo modus operandi che sta portando i primi risultati positivi e che rappresenterà sicuramente un'eredità operativa e gestionale per Roma Capitale.

Infine, ma non di minore importanza, praticamente tutte le risorse straordinarie di cui dispone Roma Capitale seguono il principio, caratteristico delle risorse comunitarie, della rendicontazione a spesa sostenuta. Il che significa sostanzialmente che l'ente dovrà anticipare una parte importante delle risorse, richiedendo quindi non solo un'attenta gestione dei flussi finanziari ma anche un'attenzione particolare alla "qualità della spesa" affinché i costi sostenuti vengano poi effettivamente rimborsati, scongiurando così lo spettro del debito fuori bilancio.

### **Le principali sfide per gli enti locali**

Al di là delle implicazioni specifiche per Roma Capitale, il nuovo panorama di risorse straordinarie comunitarie a disposizione degli enti locali presenta elementi comuni di complessità che sicuramente influenzeranno l'effettivo impatto sui territori e sulla qualità di vita dei cittadini.

Il primo elemento di complessità è sicuramente l'assenza di una agenda urbana nazionale che offra un quadro strategico complessivo di lungo termine alle migliaia di interventi di rigenerazione e sviluppo urbano sostenibile che verranno realizzati in questi anni di disponibilità straordinaria delle risorse per investimenti. Un aspetto tanto più essenziale se si considerano gli aspetti, purtroppo a oggi assenti dal dibattito nazionale, relativi alla sostenibilità da garantire alle nuove, o rigenerate, infrastrutture. È poi indispensabile ricordare che l'avvio della fase attuativa dei progetti Pnrr, e non solo, è coinciso con il manifestarsi delle conseguenze macroeconomiche del conflitto in Ucraina, in particolare in termini di aumento dei prezzi delle materie prime e della loro generale scarsità. I singoli progetti hanno scontato un aumento medio del 20% del costo complessivo a seguito della revisione dei listini dei prezzi regionali. Per i progetti Pnrr, nella maggior parte dei casi, è stato possibile far fronte a tali aumenti grazie alle risorse aggiuntive del Fondo Opere Indifferibili (Foi), di cui però non hanno beneficiato altri progetti finanziati con altre risorse. Mentre con l'effettivo avvio dei cantieri

restano ancora da valutare gli eventuali ritardi dovuti alle difficoltà di approvvigionamento di materiali da parte delle imprese.

Un ulteriore elemento di difficoltà per tutti gli enti locali si è palesato sul fronte del rafforzamento delle risorse umane: benché ci sia stato un effettivo alleggerimento dei vincoli di bilancio per le assunzioni a tempo indeterminato per gli enti locali e sia stato possibile utilizzare le risorse dei singoli progetti Pnrr per le assunzioni di profili tecnici a tempo determinato, i risultati sono stati scarsi. Gli enti locali hanno scontato la concomitanza di concorsi, procedure di selezione banditi da altri soggetti pubblici (ministeri, agenzie governative, regioni, privati, grandi società di consulenza) e hanno scontato anche i livelli retributivi comparativamente bassi che possono offrire. A questo si aggiunga l'impossibilità di utilizzo delle risorse Pnrr per il reclutamento di profili amministrativi, anch'essi indispensabili per affrontare la sfida attuativa che devono affrontare gli enti locali.

Infine, le dinamiche di distribuzione delle risorse Pnrr legate ai bandi gestiti dai singoli ministeri hanno sicuramente generato ulteriori difficoltà, oltre ad avere un effetto spesso distorsivo sull'effettiva allocazione delle risorse. La tensione generata tra la naturale capacità dei grandi Comuni di partecipare al maggior numero possibile di bandi e i meccanismi di premialità inseriti nei bandi, proprio per bilanciare tale propensione, ha creato in alcuni casi situazioni penalizzanti per qualche ente locale. Si noti che la logica dei bandi è in antitesi con la logica della programmazione autonoma, che invece meccanismi come il Pn Metro Plus riconoscono come la più efficace per la distribuzione delle risorse comunitarie agli enti locali.

Se e come Roma Capitale e gli altri comuni italiani supereranno queste sfide determinerà il successo dell'Italia nell'attuare il Pnrr nei tempi e nelle condizioni definite dall'Unione Europea, e permetterà di definire l'effettiva eredità che questa stagione straordinaria di finanziamenti lascerà in termini di sostenibilità del patrimonio infrastrutturale, in termini di qualità di servizi garantiti ai cittadini ma anche in termini di efficientamento dell'azione tecnica e amministrativa dei Comuni.

# IL PNRR DEL COMUNE DI NAPOLI: L'ESPERIENZA DEI PIANI URBANI INTEGRATI

“La sfida  
del Pnrr vinta  
nella  
riqualificazione  
delle periferie  
nel Comune  
di Napoli”

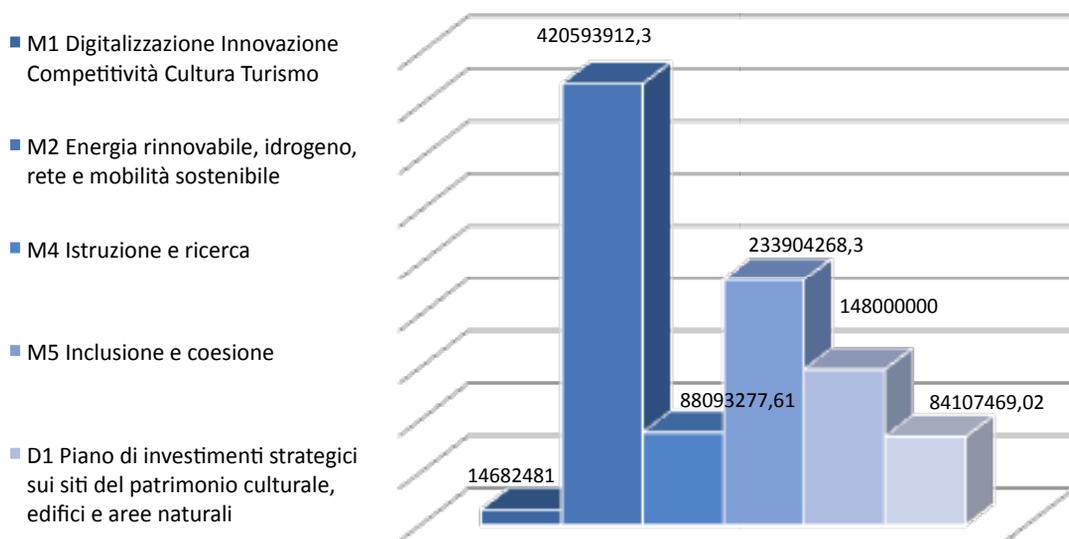
**Maria Grazia Falciatore e Sergio Avolio**

Il Pnrr rappresenta per il Comune di Napoli un'occasione importante di sviluppo, nonostante i limiti di un programma che ha scontato ritardi su scala nazionale nell'avvio, nella regolamentazione, nell'assegnazione di risorse umane, nonostante lo scarso coinvolgimento degli enti locali nella programmazione. Questo scenario iniziale ha imposto al Comune di Napoli un'azione sinergica complessa, tesa a risolvere costantemente le criticità connesse al sistema di governance, all'organizzazione degli uffici, alla selezione del personale, alla formazione, al rispetto dei tempi di realizzazione degli investimenti, alla collaborazione fra istituzioni, all'individuazione di strumenti di monitoraggio e vigilanza, alla programmazione di sistema e alla valutazione delle performance.

Una rivoluzione nel modo di programmare e gestire i progetti, partita a Napoli, come in molti altri enti locali, senza una adeguata macchina amministrativa e a lavoro di programmazione e organizzazione già avviato. Problema parzialmente risolto con l'immissione di circa 1.000 nuovi assunti completata solo nell'agosto 2023. E proprio in tema di programmazione sistemica, l'Amministrazione comunale ha puntato, nel candidarsi al finanziamento dei progetti, su un disegno strategico unitario, integrato e incentrato su azioni concrete a favore di cittadini, imprese e istituzioni per uno sviluppo intelligente, sostenibile e inclusivo. A partire da una idea di città policentrica che riqualifica le sue periferie, promuove e valorizza il patrimonio artistico, storico e monumentale, e tutela quello ambientale e culturale.

Il Comune di Napoli, in qualità di Soggetto Attuatore, è destinatario di € 757.273.939,15 di risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e di € 232.107.469,02 di risorse del Piano Complementare al Pnrr, per complessivi € 989.381.408,17. Tale dotazione è così suddivisa tra le quattro Missioni del Pnrr accessibili ai comuni, e i Programmi del Pnc:

### La Mappa delle Aree Interne, 2022



Fonte: Ufficio PNRR e Politiche di Coesione

La Missione 5 (Inclusione e coesione) rappresenta, probabilmente, la sfida più complessa ma anche più stimolante. Le risorse attribuite al Comune di Napoli sono pari a 234 milioni di euro, indirizzati strategicamente verso la riqualificazione edilizia a scopo sociale, ed è questa la ragione che rende possibile trattare congiuntamente la Missione 5 e il Piano Nazionale Complementare al Pnrr, il cui valore per la città di Napoli è pari a 232 milioni di euro, anch'essi investiti in riqualificazione.

Di particolare interesse, anche in virtù dei suoi collegamenti con il Pon Metro Plus sostenuto attraverso la Coesione, appare l'asse portante della Missione 5 che è rappresentato dai Piani Urbani Integrati (Pui) finanziati per complessivi 149 milioni di euro. Tali risorse sono destinate alla realizzazione di progetti volti a favorire una maggiore inclusione sociale riducendo l'emarginazione e le situazioni di vulnerabilità, promuovendo la rigenerazione urbana attraverso il recupero, la ristrutturazione e la rifunionalizzazione ecosostenibile delle strutture edilizie e delle aree pubbliche. I due interventi implementati dal Comune di Napoli sono *Restart Scampia* nell'area Nord della città e *Riqualificazione dell'Insediamento di Taverna del Ferro* nell'area Est.

## **Restart Scampia**

### **"Un nuovo ecoquartiere nell'area dell'ex lotto M"**

Gli interventi dei programmi integrati urbani intendono affrontare le gravissime problematiche abitative di cittadini che vivono in condizioni non più accettabili in termini di sicurezza, igiene, carenza di servizi. Sono 433 le unità abitative che verranno realizzate in categoria N-Zeb (*Nearly Zero Energy Building*) a seguito dell'abbattimento delle vele. Per l'attuazione degli interventi si è proceduto in data 28/09/2023 alla richiesta di una variante urbanistica al piano regolatore, attraverso una procedura semplificata conformemente a quanto previsto dall'art. 19 del Decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327.

Gli interventi in oggetto vanno a integrare la complessiva strategia di riqualificazione della periferia nord della città che rappresenta una priorità per questa amministrazione, che dà seguito all'abbattimento della Vela "A", con l'abbattimento delle Vele "C" e "D" (per quest'ultima si stanno individuando ulteriori risorse), la riqualificazione della Vela "B", di cui è finanziata la

parte basamentale, e la sistemazione degli spazi esterni, con la realizzazione di spazi aperti e infrastrutture utili al raggiungimento degli obiettivi di rigenerazione urbana dell'intera area. Gli interventi previsti di sostituzione edilizia e ristrutturazione di parte della vela "B" si integrano a interventi di rigenerazione sociale, con importanti ricadute sulla qualità della vita dei gruppi più vulnerabili, attraverso un'ampia offerta di strutture e servizi di accompagnamento e contrasto alle forme più severe di marginalità e di esclusione.

Per quanto attiene alle *aree connesse*, gli interventi di riqualificazione urbana riguarderanno strade (riduzione della carreggiata e ampliamento dei marciapiedi, inserimento dei percorsi ciclabili, realizzazione di parcheggi pubblici alberati e di altri spazi attrezzati per i pedoni, potenziamento dell'illuminazione pubblica); viali (Viale della Resistenza come "strada parco" per la quale è prevista la riduzione della carreggiata e l'ampliamento del marciapiede), la realizzazione di una fascia ecologica attrezzata con funzioni di raccolta delle acque piovane; la realizzazione di un viale alberato, con marciapiedi e altri spazi pubblici confortevoli per l'utilizzo pedonale, di riconnessione tra il nuovo eco-quartiere nel lotto M e il lotto L; la realizzazione di un giardino attrezzato, permeabile e alberato, nel tratto di via Gobetti posto a Nord di via Labriola; la riqualificazione di Piazza Papa Giovanni Paolo II (Piazza *Grandi Eventi*) in modo da rendere lo spazio maggiormente resiliente rispetto agli effetti dei cambiamenti climatici, sostituendo la pavimentazione con tipologia drenante e approntando un sistema di ombreggiamento estivo, ad esempio mediante tendaggi (*velarium*), il recupero di un boschetto, da sistemare in modo organico allo scopo di ricreare una zona che riproponga il paesaggio storico di Scampia, un'area di terre comuni non frazionate né recintate, ampi prati, acqua, macchia mediterranea con alberi di alto fusto, attrezzature di quartiere di nuovo impianto; il centro civico, di interesse comune, con spazi aggregativi e di dibattito, osservatorio democratico sulle trasformazioni e sugli usi, centro di documentazione sulla storia urbana di Scampia, spazi attrezzati per il gioco; il complesso scolastico, con scuola materna e asilo nido.

All'interno dei nuovi lotti edificabili, saranno presenti servizi e attività commerciali al piano terra, aree produttive (per la

realizzazione di beni e servizi compatibili con il contesto), spazi comuni messi a disposizione degli abitanti e aree dove favorire la localizzazione di associazioni e altri soggetti del terzo settore. L'edificio della Vela B, da rifunzionalizzare, è destinato ad accogliere un articolato mix di attività, con prevalenza di funzioni pubbliche. La Vela potrà dunque ospitare: ulteriori attrezzature, a scala di quartiere e di livello generale, per almeno la metà della superficie lorda; attività produttive di tipo ricettivo, commerciale, artigianale e direzionale con preferenza per i settori dell'arte e della cultura (35%). È, inoltre, prevista la possibilità di allocare, al massimo per il 15% della superficie complessiva, alloggi per studenti (residenze speciali).

Gli interventi prevedono la realizzazione degli alloggi, del complesso scolastico e dell'attrezzatura di interesse comune. È inoltre finanziata la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria (sottoservizi, viabilità, pubblica illuminazione, parcheggi pubblici) e secondaria (attrezzature di quartiere) per l'intero ambito di intervento.

Restart Scampia è un grande progetto urbano avviato con il forte coinvolgimento della popolazione, soprattutto con i comitati di quartiere, molto complesso sia nella definizione urbanistica sia in quella amministrativa ma che si può dire senz'altro avviato. Infatti, contestualmente alla attuazione delle previste fasi progettuali (accordi quadro, progettazione esecutiva, apertura cantiere e così via), è stato attuato un censimento della popolazione residente al 2023 e definito, congiuntamente con la Regione Campania e la Prefettura, un piano straordinario per l'individuazione delle modalità attraverso le quali si attuerà il trasferimento della popolazione nei nuovi alloggi man mano che saranno pronti.

Il progetto complessivo, che rappresenta anche una best practice in tema di convergenza e integrazione di fonti di finanziamento, è finanziato con un ammontare di circa 152 milioni di euro provenienti da diverse fonti:

- € 84.518.068,33 Piani Urbani Integrati
- € 15.000.000,00 Fondo Complementare
- € 35.000.444,67 Pn Metro Plus e Città medie Sud 2021-2027
- € 18.000.000,00 Programma Straordinario per le Periferie.

## Riqualificazione dell'Insediamiento di Taverna del Ferro

Il progetto di rigenerazione dell'insediamento di Taverna del Ferro a San Giovanni a Teduccio, proposto dal Comune di Napoli, mira a trasformare radicalmente l'area attraverso la demolizione delle due *stecche* residenziali e la creazione di 28 edifici bassi energeticamente autosufficienti. L'obiettivo è non solo migliorare l'aspetto del quartiere, ma anche restituire agli abitanti una casa dignitosa e un quartiere più vivibile, promuovendo un ambiente abitativo di qualità e favorendo un senso di comunità sostenibile e inclusiva. Il progetto rappresenta un impegno tangibile nell'investire nel benessere e nell'avvenire della comunità di Taverna del Ferro e di San Giovanni a Teduccio.

La progettazione degli edifici e delle caratteristiche delle nuove case si è basata sull'interlocuzione diretta con gli abitanti di Taverna del Ferro. Questa fase di ascolto attivo, iniziata già da circa due anni, è parte integrante del processo progettuale e sarà portata avanti nelle fasi successive di precisazione e realizzazione del progetto. La partecipazione della comunità è fondamentale per assicurare che le nuove costruzioni e i servizi di prossima realizzazione rispecchino appieno le esigenze e le preferenze degli abitanti, contribuendo così a costruire un ambiente abitativo che soddisfi le aspettative della comunità locale. Il nuovo progetto prevede la sostituzione delle due *stecche* esistenti con 28 edifici di media dimensione, a scala umana. Gli edifici saranno distribuiti in isolati che incorporano spazi comuni condominiali come portierato sociale, palestra e sale riunioni al piano terra o in copertura. L'altezza media degli edifici varierà da tre a sei piani. In totale, saranno costruiti 360 nuovi alloggi, tutti classificati come NZEB (*Nearly Zero Energy Building*) per massimizzare l'efficienza energetica. L'utilizzo di fonti rinnovabili e componenti energetiche passive contribuirà all'obiettivo di autosufficienza energetica, promuovendo un ambiente abitativo sostenibile. Il piano terra degli edifici ospiterà un mix di funzioni, promuovendo scambio e interazione con il quartiere. Si prevede che questo spazio sia utilizzabile dai residenti per attività come assemblee, studio, lavoro condiviso e gestione degli spazi condominiali. Tra le funzioni ospitate dal basamento vi saranno servizi locali e urbani erogati da associazioni, cooperative o imprese sociali, aperti anche alla comunità circostante e definiti in collaborazione con le associazioni e gli enti del terzo settore. Infine, si promuoveranno servizi

e attività commerciali, come piccole attività produttive artigianali o imprese sociali, a supporto delle residenze e delle esigenze del quartiere.

Attraverso la creazione di spazi aperti pubblici, che comprendono piazze, aree gioco, cortili pavimentati e parcheggi alberati, il progetto mira a un miglioramento complessivo della vivibilità e della qualità del quartiere. Un elemento significativo sarà la realizzazione di un parco pubblico lineare sull'area di una delle due *stecche* demolite, che offrirà un generoso spazio verde aperto in stretta connessione con le abitazioni circostanti. Inoltre, è prevista la realizzazione di terrazzamenti che ospiteranno orti sociali e giardini comuni. All'interno del nuovo insediamento, saranno predisposti spazi pubblici dedicati al gioco e allo svago, con aree specifiche per il gioco, lo sport all'aperto e una pista di atletica. La progettazione degli spazi aperti e delle soluzioni architettoniche di Taverna del Ferro è ispirata da un forte impegno verso la sostenibilità ambientale con l'obiettivo di aumentare la qualità ecosistemica dell'area. Il progetto mira a ridurre drasticamente il consumo di risorse materiali ed energetiche, adottando un approccio che massimizza gli interventi di adattamento e mitigazione del cambiamento climatico. Questa strategia si allinea con gli obiettivi della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile e del Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici, dimostrando un impegno tangibile verso una gestione responsabile delle risorse ambientali.

I nuovi alloggi sono costruiti in sostituzione delle attuali case e destinati alle stesse persone che oggi abitano nelle *stecche*. Qui, come a Scampia, il Comune di Napoli ha previsto un programma particolare per governare e agevolare il trasferimento degli attuali abitanti delle *stecche* verso i nuovi alloggi. Questo programma offre la possibilità di ottenere una sistemazione temporanea della durata di tre anni, durante i quali il Comune effettuerà un monitoraggio per verificare il possesso dei requisiti previsti e procedere alla assegnazione. L'amministrazione ha predisposto, inoltre, un piano di mobilità per il coordinato spostamento degli abitanti nelle nuove abitazioni, che non prevede sistemazioni in case temporanee fuori dal quartiere. Il piano verrà attuato in maniera incrementale, e sarà coordinato con la costruzione dei nuovi edifici. Prima della demolizione della *stecca* lato mare, i nuovi alloggi

saranno pronti per accogliere le prime 180 famiglie. Successivamente, dopo la costruzione delle abitazioni sull'area della stecca demolita, avverrà il progressivo trasferimento degli altri residenti, fase per fase, fino al completamento del progetto.

Questa strategia permette un graduale e incrementale trasferimento degli abitanti, garantendo una gestione efficace del processo di riqualificazione senza impatti significativi sulla vita quotidiana.

Il progetto è finanziato con un ammontare complessivo di circa 106 milioni di euro provenienti da diverse fonti, tra cui il Pnrr e il Fondo Pn Metro Plus. Nel dettaglio:

- € 64.483.258,39 - Piani Urbani Integrati;
- € 12.600.000,00 - Fondo Complementare;
- € 29.400.000,00 - Pn Metro Plus e Città Medie Sud 2021-2027.

# LE SFIDE DI UNA CITTÀ TRANSFRONTALIERA GORIZIA - NOVA GORICA E IL CASO DELLA PIAZZA DIVISA A METÀ

“La piazza  
condivisa  
dall’Italia  
e dalla Slovenia  
rappresenta  
un punto  
di incontro  
importante  
tra le due Culture”

**Micaela Passon e Lara Devetak**

**L**e frontiere tracciate dopo il secondo conflitto mondiale hanno fortemente segnato gli Stati e i popoli europei. Queste frontiere, spesso individuate e determinate sulla base di decisioni politiche prese a tavolino, hanno avuto forti ripercussioni sulle comunità stanziate a ridosso dei confini, che per anni hanno affrontato problematiche legate alla loro condizione periferica rispetto ai centri, e squilibri dovuti all’esistenza dei confini nazionali e a diversi sistemi amministrativi. È il caso dell’agglomerato urbano sul quale opera il *Gect Go* - Gruppo europeo di cooperazione territoriale “Territorio dei comuni: Comune di Gorizia (It), Mestna občina Nova Gorica (Sl) e Občina Šempeter-Vrtojba (Sl)”. Storicamente, l’area al confine tra Italia e Slovenia ha attraversato

diversi cambiamenti geopolitici che, nel corso dei secoli, hanno modificato la configurazione del confine, creando conflitti, dividendo e unendo il territorio e la popolazione. Infine, con il crollo della Jugoslavia, l'indipendenza della Slovenia e la sua adesione all'Unione europea, è iniziato un periodo di pace e cooperazione. Nel 2011, è stata dimostrata una chiara volontà di collaborazione quando tre comuni (Gorizia, Nova Gorica e Šempeter-Vrtojba) hanno istituito il *Gect Go* con l'intento di creare un ente comune che possa identificare e affrontare sfide comuni e trovare soluzioni integrate, con il fine ultimo di migliorare la qualità della vita dei cittadini. Grazie al *Gect Go*, le differenze transfrontaliere sono state trasformate in opportunità transfrontaliere.

Il *Gect* è nato come uno strumento della Politica di coesione europea per la prima volta istituito dal Regolamento (Ce) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006, per promuovere la coesione territoriale, a livello transfrontaliero, transnazionale e interregionale. È diventato uno degli strumenti centrali per l'implementazione della Politica di coesione europea e la cooperazione territoriale. Grazie ai *Gect* l'Ue ha offerto agli Stati membri, in particolare alle autorità regionali e locali, uno strumento giuridico in grado di agevolare la realizzazione e la gestione di azioni di cooperazione all'interno di un contesto legislativo e di procedure nazionali differenti. Nelle aree di confine, non si può pensare di operare senza tener conto che al di là della frontiera c'è un territorio molto simile, sebbene appartenente a un'altra realtà politica e amministrativa. Ci si è resi conto negli anni che problematiche comuni possono essere affrontate in modo più efficace attraverso un'azione congiunta a livello locale, un'azione che superi le frontiere tradizionali. Inoltre, in senso più ampio, l'intero processo di integrazione dell'Europa si basa sul tentativo di preservarne la pace e riavvicinarne i popoli guarendo le ferite del continente, con l'obiettivo di giungere a un'Europa priva di fratture e barriere. La cooperazione territoriale fra comunità regionali è divenuta nel tempo uno strumento essenziale per garantire tale risultato.

Proprio con questa consapevolezza i tre comuni del *Gect Go* hanno deciso di istituire un ente unico che possa coordinare strategicamente le politiche della conurbazione. Sulla base della Convenzione il *Gect Go* ha competenze relative a gestione,

realizzazione e ammodernamento delle infrastrutture, sistemi e servizi di trasporto, mobilità e logistica; coordinamento delle politiche di trasporto pubblico anche attraverso la gestione comune/coordinata di servizi di trasporto; gestione dei nodi logistici intermodali dell'area metropolitana; sfruttamento e gestione delle risorse energetiche e ambientali locali; elaborazione di un piano energetico metropolitano.

Una pietra miliare del processo di cooperazione del Gect Go è stata la candidatura congiunta delle città di Nova Gorica (Sl) e Gorizia (It) come *Capitale Europea della Cultura* (Cec) per l'anno 2025. In occasione dell'opportunità di candidatura per una città slovena a capitale della cultura nel 2025 (ruolo che ricoprirà insieme a una città tedesca), le due città hanno deciso di concorrere insieme stilando un programma condiviso, in grado di valorizzare, nel miglior modo possibile, un territorio transfrontaliero unico.

Il *Gect Go*, in qualità di ente transfrontaliero, è stato nominato il portatore di tale candidatura. La collaborazione tra le due città è diventata il filo conduttore e il punto di forza della candidatura, che ha portato alla nomina ufficiale nel dicembre 2020. Il primo e principale obiettivo della Cec è, soprattutto, il miglioramento della qualità della vita degli abitanti della città e dei suoi dintorni. Con lo slogan *GO! Borderless*, le due città hanno voluto creare una strategia culturale concreta, partecipativa ed efficace. Si tratta di un'occasione unica per collegare attraverso l'impegno culturale il territorio di confine profondamente legato e allo stesso tempo diviso nella storia, unendo tutte le potenzialità delle due città di frontiera, dal punto di vista turistico, culturale, economico, formativo e infrastrutturale. Simbolo della candidatura congiunta è la piazza *Transalpina-Trg Evrope*, divisa a metà tra Italia e Slovenia e che ora è considerata un'area periferica per le due città. Nel programma di *GO!2025* diventerà il cuore pulsante e l'anima del programma culturale e artistico dell'agglomerato soprattutto durante l'anno delle Cec, ma si sta lavorando per mantenerla tale anche negli anni successivi.

### **La piazza divisa a metà**

La piazza condivisa dall'Italia e dalla Slovenia rappresenta un punto di incontro importante tra le due culture. Se un tempo l'area era rigorosamente divisa tra i due Paesi, oggi la memoria

dell'ex confine è rappresentata dal muro di cemento che segnava il confine di stato (basamento sul quale un tempo era montata una griglia metallica) e dal mosaico circolare posto sulla pavimentazione sul quale si leggono inseriti in metallo i frammenti del numero 57/15 che contrassegnava il cippo di confine nel punto centrale della piazza, dove ora vi è per l'appunto il mosaico. Dall'eliminazione del confine, è diventata un simbolo di amicizia e cooperazione tra i due Stati, ma ci sono ancora molte barriere amministrative che ostacolano la cooperazione transfrontaliera. Durante la chiusura del confine a causa del Covid-19, la piazza è diventata un emblema di unità e connessione, e nulla come il periodo di crisi ha mostrato come le città, anche se geograficamente situate in stati diversi, siano in realtà connesse attraverso relazioni quotidiane, scambi, formando fondamentalmente una singola agglomerazione.

L'importanza della piazza ha attratto diverse fonti di investimenti (europei, locali, sloveni e italiani) con la volontà di riqualificarla per rendendola ancora più centrale, importante e fruibile in vista della Capitale europea della cultura 2025. L'intervento denominato *Riqualificazione della Piazza Transalpina e zone limitrofe* comprende l'intero piazzale della Transalpina - Trg Evrope, sia sul lato sloveno sia sul lato italiano, e parte delle strade che portano ad essa: il cosiddetto *Tridente* di Max Fabiani composto da via Caprin, via Luzzato e via Foscolo. L'intervento è stato finanziato in gran parte dai fondi della politica di coesione europea, e in particolare dal Programma Regionale Fesr 2021-2027 della Regione Autonoma Fvg per un importo totale di 2,3 milioni di euro (Dgr. 1648/2023) e dal Programma Nazionale sloveno Pon Fesr 2021/2027 per un importo totale di 580mila euro<sup>1</sup>. Ulteriori finanziamenti sono stati messi a disposizione dal Governo sloveno per un importo totale di 580mila euro (decisione del Governo sloveno dd. 27/9/2022), e dal Comune di Nova Gorica per un importo totale di 756mila euro (bilancio del Comune di Nova Gorica 22/6/2023).

---

<sup>1</sup> L'intervento è inserito nel programma nazionale sloveno Pon Fesr 2021-2027, Annex 3: Elenco dei progetti di rilevanza strategica con il cronoprogramma.

L'intero investimento, quindi, è pari a 4,216 milioni di euro e viene gestito interamente dal *Gect Go*, in qualità di ente transfrontaliero, sia per il lato italiano sia per il lato sloveno. Come è già successo nell'ambito di diversi progetti, il *Gect Go* può essere considerato una vera e propria stazione appaltante transfrontaliera, dal momento che ha potere di agire sia in Italia sia in Slovenia per realizzare progetti comuni, considerando l'investimento come intervento unico su un territorio indiviso delle tre città, senza vincoli di confini nazionali e amministrativi. Ciò è possibile anche grazie alla facoltà di scegliere, tramite delibera dell'Assemblea, quale normativa nazionale applicare tra quelle degli Stati membri per le procedure di appalto pubblico.

Il progetto di riqualificazione della piazza mira a rivitalizzare l'area, considerata periferica. La ristrutturazione, alla quale entrambi i Paesi hanno aderito, rappresenta un nuovo passo verso uno sviluppo urbano condiviso e il superamento dei confini tra le due città, che saranno comunque rappresentati in modo simbolico.

L'intervento è in linea con l'obiettivo specifico del Programma Regionale Fesr 21-27 5.1. "Promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato e inclusivo, la cultura, il patrimonio naturale, il turismo sostenibile e la sicurezza nelle aree urbane" in quanto viene attuato nell'ambito di una strategia di sviluppo territoriale messa a punto dal Comune di Gorizia e contribuisce a raggiungere i risultati che il Comune stesso si è prefissato proprio negli ambiti previsti dall'obiettivo medesimo. Gli ambiti sono dello sviluppo sociale, economico, ambientale, anche attraverso la valorizzazione culturale e la promozione di un turismo sostenibile.

L'intervento tocca, nello specifico, i temi chiave della valorizzazione culturale e della sostenibilità ambientale in quanto, da un lato, valorizza l'aspetto storico/culturale di un luogo simbolo delle città di Gorizia e Nova Gorica (Piazza Transalpina e Tridente Max Fabiani) che, una volta riqualificato, costituirà anche un importante elemento di attrattività turistica per le città stesse, con ricadute positive anche in termini di sviluppo economico del territorio. Dall'altro lato, l'intervento tiene conto anche degli aspetti ambientali, aumentando le superfici drenanti e

migliorando e rendendo maggiormente fruibili le aree verdi limitrofe. Ritroviamo inoltre dei punti di coerenza con gli obiettivi dell'Agenda 2030 dell'Onu<sup>2</sup>.

Anche l'approccio del **New Bauhaus Europeo** è contemplato dal progetto, in quanto risponde ai principi di sostenibilità ambientale, estetica e inclusione. Oltre agli aspetti relativi alla sostenibilità ambientale, si evidenzia infatti che la riqualificazione della Piazza *Transalpina - Trg Evrope* prende in considerazione anche la dimensione estetica del luogo, valorizzandone l'aspetto simbolico e legandolo strettamente al passato locale ma aggiornandolo alla realtà socioculturale odierna *borderless* delle due città confinanti e, attraverso specifiche scelte di design, mira a creare emozioni ed esperienze sensoriali nei visitatori del luogo rigenerato. La riqualificazione si pone proprio l'obiettivo di diventare un nuovo centro di aggregazione, soprattutto giovanile, e luogo d'incontro e di scambio tra cittadini di Nova Gorica e di Gorizia, in un'ottica di accessibilità globale che coinvolga anche le categorie più vulnerabili. Nell'intervento stesso è stato contemplato anche l'aspetto inclusivo. La riqualificazione della piazza è stata oggetto di analisi e spunto di idee progettuali nell'ambito del Laboratorio di rigenerazione urbana Go/N. Go International RRR Lab, organizzato con la collaborazione del Dipartimento di Ingegneria e Architettura dell'Università degli Studi di Trieste che vede il coinvolgimento degli studenti nella progettazione di interventi di riqualificazione urbana in ambito cittadino. Il progetto stesso, inoltre, rappresenta il fulcro dell'intervento Cec GO! 2025 ed è inserito nel relativo *Bid Book*, costru-

---

<sup>2</sup> In particolare, con i seguenti obiettivi: 8.9 Entro il 2030, elaborare e attuare politiche volte a promuovere il turismo sostenibile, che crei posti di lavoro e promuova la cultura e i prodotti locali; 11.3 Entro il 2030, aumentare l'urbanizzazione inclusiva e sostenibile e la capacità di pianificazione e gestione partecipata e integrata dell'insediamento umano in tutti i paesi; 11.4 Rafforzare gli impegni per proteggere e salvaguardare il patrimonio culturale e naturale del mondo; 11.7 Entro il 2030, fornire l'accesso universale a spazi verdi pubblici sicuri, inclusivi e accessibili, in particolare per le donne e i bambini, gli anziani e le persone con disabilità.

ito attraverso apposito processo partecipativo per la definizione di una strategia culturale transfrontaliera, e che ha visto il coinvolgimento, tramite piattaforma on line, di associazioni culturali, sindaci, amministratori, attori culturali, istituzioni economiche, imprese industriali e artigianali locali, cittadini. Il processo di coinvolgimento dei cittadini e degli altri *stakeholder* locali (associazioni ed enti del terzo settore, scuole, giovani, anziani, e così via.), sarà ulteriormente sviluppato in fase successiva al completamento dell'intervento, in particolare nell'organizzazione di eventi culturali, *in primis* legati ai progetti già individuati dal citato *Bid Book*.

La ristrutturazione prevede, in breve, una nuova pavimentazione unificata dell'intera area (sia lato sloveno che italiano), preservando allo stesso tempo il mosaico esistente, identificato come punto centrale della piazza, che si allinea in asse con la stazione ferroviaria, edificio dominante sul quale si attesta e conclude anche la prospettiva del cosiddetto *Tridente* di Max Fabiani composto dalle tre strade che convergono verso l'imponente architettura della stazione. La proposta progettuale di disegno della pavimentazione nasce dalla connessione visiva e intersezione tra lo spazio pavimentato e le aree a verde, che nella loro dualità definiscono essenzialmente l'aspetto della piazza. L'approccio concettuale del progetto prevede una superficie unificata che collega le due città e cancella apparentemente i confini tra di esse.

### **I problemi nella gestione e le possibili soluzioni**

Se la piazza è simbolo del programma della Capitale europea della cultura e sta recependo i necessari investimenti per renderla più attrattiva e vivibile dalle comunità locali, la gestione e l'utilizzo di essa risulta d'altro canto essere ancora oggi molto complesso e rischia di ostacolare il successo della Capitale Europea della Cultura GO! 2025. Problematica centrale è l'organizzazione di eventi in una piazza divisa tra due Stati, aspetto che rischia di inficiare il processo di coinvolgimento dei cittadini e degli altri *stakeholder* locali nella fruibilità della piazza per eventi o altre attività. Se non risolti, questi problemi potrebbero ostacolare il successo della Capitale Europea della Cultura GO! 2025, che aveva intenzione di trovare nella Piazza *Transalpina-Trg Evrope* il suo simbolo dello spirito europeo.

Gli ostacoli che si frappongono all'attuazione concreta dell'ambizioso progetto della Capitale europea della cultura condivisa sono soprattutto di natura tecnica e organizzativa. Attualmente, esistono due sistemi di regole diversi e talvolta incompatibili da conoscere e seguire in due Stati diversi per lo stesso luogo, il che comporta conseguentemente un grande dispendio di risorse e tempo. In particolare, conformarsi alle regolamentazioni di entrambi gli Stati raddoppia il lavoro amministrativo e le spese, andando in contrasto con il principio di efficienza ed economicità. Il tema degli ostacoli burocratici e amministrativi che si frappongono a una piena cooperazione transfrontaliera è al centro di diversi strumenti nella programmazione della politica di coesione 2021-2027. I programmi Interreg, ad esempio, possono sostenere progetti mirati a superare tali ostacoli nel quadro dell'obiettivo specifico Iso 1: una miglior governance della cooperazione. Un altro importante strumento messo a disposizione in questo ambito è il progetto B-solutions, promosso dalla Dg Regio e gestito dall'Associazione delle Regioni Europee di Confine (Aebr). Il *Gect Go* si è rivolto a B-Solutions per cercare aiuto, e ha ricevuto il supporto di un esperto legale transfrontaliero che ha studiato il caso e ha redatto un rapporto, definendo possibili soluzioni per superare il problema. Alcune di esse si sono rivelate utili per l'organizzazione degli eventi, ma inefficaci nell'eliminare il problema. È stato creato, quindi, un vademecum che fornisce istruzioni dettagliate sulle procedure da seguire da ciascun lato del confine. Questo documento aiuta ad avere una panoramica delle procedure, ma evidenzia anche chiaramente l'enorme quantità di lavoro amministrativo duplicato necessario per organizzare un evento nella piazza transfrontaliera.

Sono stati organizzati diversi incontri a livello comunale per discutere delle altre soluzioni proposte nel rapporto (soluzioni software, pacchetti amministrativi transfrontalieri, bando annuale per gli eventi), ma nessuna di esse si è rivelata fattibile o risolutiva del nucleo del problema. Tenendo conto della peculiarità transfrontaliera della piazza, sarebbe necessario riformulare l'intero approccio all'uso dell'area comune, che dovrebbe essere definita non come un'area separata, ma come un luogo unico e comune, al fine di semplificare gli ostacoli amministrativi e consentire una cooperazione più profonda e agevole.

L'unica soluzione che supererebbe il problema sarebbe quella di definire per la piazza una zona legale speciale. L'intento è di avere una procedura amministrativa unica da utilizzare da parte di proponenti italiani e sloveni, indipendentemente dal fatto che l'evento si svolga in tutto o in parte in uno o in entrambi gli Stati.

In conclusione, per una città transfrontaliera vi sono sfide e ostacoli quotidiani da affrontare, che richiedono l'impegno costante delle istituzioni locali, regionali, nazionali, europee. La strada è ancora lunga e tortuosa, tuttavia il lavoro di un ente transfrontaliero attraverso un approccio innovativo basato sulla cooperazione, sostenuta in modo essenziale dagli strumenti della politica di coesione, si è dimostrato vincente in passato e mira a ottenere grandi risultati anche in futuro. Per garantire il successo della Capitale Europea della Cultura 2025 e, a più lungo termine, una migliore qualità di vita dell'intera cittadinanza dell'area è necessaria una costante collaborazione e un continuo dialogo per la semplificazione di procedure amministrative differenti. Solo così la cultura e la storia condivisa di queste due città di confine potranno essere pienamente celebrate e condivise con l'Europa.

## GLI AUTORI

### **Sergio Avolio,**

Dirigente U. O. A. Ufficio PNRR e Politiche di Coesione,  
Comune di Napoli

### **Raffaele Barbato,**

Direttore Dipartimento Pianificazione Strategica e PNRR, Roma Capitale

### **Erblin Berisha,**

Ricercatore in Pianificazione territoriale, Dipartimento Interateneo  
di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio, Politecnico di Torino

### **Elisa Calò,**

Dottoranda in Economia e finanza delle Amministrazioni Pubbliche,  
Dipartimento di Economia e Finanza, Università di Bari Aldo Moro e  
Fondazione IPRES-Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali

### **Donato Casavola,**

Ricercatore a contratto in Pianificazione territoriale, Dipartimento  
Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio, Politecnico  
di Torino

### **Raffaella Coletti,**

Ricercatrice, Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle  
Autonomie, Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR ISSIRFA)

### **Giancarlo Cotella,**

Professore associato di Pianificazione territoriale, Dipartimento  
Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio, Politecnico di  
Torino e Segretario generale dell'Association of European School  
of Planning (AESOP)

### **Lara Devetak,**

Project Manager, Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale GECT GO

### **Maria Grazia Falciatore,**

Capo di Gabinetto del Comune di Napoli

### **Clauda Fassero,**

Responsabile Unità specializzata programmi e progetti europei e  
internazionali, Città Metropolitana di Torino

**Andrea Filippetti,**

Dirigente di ricerca, Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie, Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR ISSIRFA)

**Marco Leonetti,**

Pianificatore territoriale e membro del Consiglio Direttivo di Riabitare l'Italia

**Sabrina Lucatelli,**

Direttrice di Riabitare l'Italia e Vicepresidente del Gruppo OCSE politiche territoriali Aree Rurali

**Gabriele Pasqui,**

Professore ordinario di Tecnica e Pianificazione Urbanistica, Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, Politecnico di Milano

**Micaela Passon,**

Project Manager, Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale GECT GO

**Francesco Prota,**

Professore Associato di Economia Politica, Dipartimento di Economia e Finanza, Università di Bari Aldo Moro e CiMET - Centro Universitario Nazionale di Economia Applicata

**Anna Teselli,**

Responsabile Politiche di Coesione e Fondi europei, CGIL nazionale

**Gaetano Vecchione,**

Professore associato di Economia Applicata, Dipartimento di Scienze Politiche, Università di Napoli Federico II e SVIMEZ



ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI  
FEDERALI E SULLE AUTONOMIE  
"Massimo Severo Giannini"

L'Istituto di studi sui sistemi regionali, federali e sulle autonomie "Massimo Severo Giannini" è stato costituito con la denominazione "Istituto di Studi sulle Regioni" nel 1971, l'anno successivo alla prima elezione dei Consigli regionali nelle Regioni a statuto ordinario.

Dal 2001, a seguito della riorganizzazione del Cnr, l'Istituto ha assunto l'attuale denominazione, che ne amplia l'impegno sui versanti del federalismo e delle autonomie territoriali, richiamando, nello stesso tempo, il nome del suo illustre fondatore.

Il CNR ISSIRFA svolge attività di ricerca multidisciplinare con specifiche competenze nel diritto costituzionale, pubblico, amministrativo, regionale e degli enti locali, agrario, e nelle scienze politiche, sociali, economico-finanziarie e geografiche.

Inoltre collabora con Università, Centri di ricerca italiani e stranieri, Istituzioni pubbliche europee, statali, regionali e delle autonomie locali. In particolare, con la Commissione europea, la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie, le Assemblee parlamentari, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali.

L'Istituto ha una Biblioteca unica sul piano nazionale poiché raccoglie un patrimonio di grande valore nel campo del regionalismo e del federalismo. Più in particolare, per i profili di rilevanza regionale, copre le aree disciplinari del diritto costituzionale, diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto regionale, diritto dell'Unione europea, scienze politiche, sanità, finanza ed economia e geografia.

È membro dello IACFS, la principale associazione internazionale che raccoglie i più importanti Centri e Istituti di ricerca che in tutto il mondo si occupano delle questioni rilevanti per i sistemi politici ispirati al decentramento istituzionale o con caratteristiche federali.

Nel 2011, ha fondato e pubblica con cadenza quadrimestrale la Rivista on-line "Italian Papers on Federalism" ([www.ipof.it](http://www.ipof.it)). La Rivista ha per oggetto le tematiche del regionalismo, del federalismo, delle autonomie locali e dei processi d'integrazione europea e sovranazionale.



Le città occupano uno spazio crescente nell'ambito della politica di coesione europea. Attraverso l'approfondimento di diverse esperienze e progettualità, il volume racconta di istituzioni e attori del territorio impegnati a cogliere nel miglior modo possibile le opportunità offerte dai fondi europei, per migliorare la qualità della vita dei cittadini e costruire un futuro sostenibile e inclusivo.

Il volume è pubblicato nell'ambito del progetto Energy for Future, cofinanziato dall'Unione europea e realizzato da Il Sole 24 Ore in collaborazione con Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa, Cnr Issirfa e Fundatia PressOne.

Il coordinamento editoriale del progetto Energy For Future è di Giuseppe Chiellino



La presente pubblicazione è stata realizzata con il sostegno finanziario dell'Unione europea.  
Il suo contenuto è esclusiva responsabilità degli autori e non riflette necessariamente le opinioni dell'Unione europea

Il Sole  
**24 ORE**

