

Trasformazioni Urbane

Ricomporre visioni di città

Uno sguardo retrospettivo sulle politiche
urbane per le città medie e metropolitane

Edizione 2026

EXECUTIVE SUMMARY

IFEL
Fondazione ANCI

Trasformazioni Urbane

Ricomporre visioni di città

Uno sguardo retrospettivo sulle politiche
urbane per le città medie e metropolitane

Edizione 2026

EXECUTIVE SUMMARY



Responsabile di progetto
Francesco Monaco, Fondazione IFEL

Cura
Federico Sartori, Fondazione IFEL

Autori
Dalila Riglietti, Fondazione IFEL
Federico Sartori

Approfondimenti PNRR
Anita Salbitani, Fondazione IFEL

Progetto realizzato in collaborazione con
Associazione Mecenate 90

Progetto grafico:
Pasquale Cimaroli, Claudia Pacelli
cpalquadrato.it

Indice

Introduzione.

Problemi urbani e politiche pubbliche nelle città italiane / 4

P. 01

LE POLITICHE PER LE CITTÀ / 6

P. 02

LA PROSPETTIVA URBANA.

L'INTRECCIO DELLE POLITICHE A LIVELLO COMUNALE / 11

P. 03

DAL PUNTO DI VISTA DELLE CITTÀ.

SPUNTI PER IL GOVERNO DELLA COMPLESSITÀ / 26

Conclusioni.

Quattro tensioni per il futuro delle politiche urbane / 30

Introduzione⁽¹⁾

Problemi urbani e politiche pubbliche nelle città italiane

Le città sono oggi teatro delle principali trasformazioni economiche, sociali e ambientali contemporanee. Non si tratta semplicemente di una nuova stagione di problemi urbani. Piuttosto, ciò che appare evidente è la crisi delle cornici interpretative e degli strumenti attraverso cui, negli ultimi decenni, tali problemi sono stati letti e affrontati. In questo quadro, si evoca sempre più spesso la “nuova questione urbana”. Questa espressione richiama fenomeni tra loro connessi che incidono direttamente sulla qualità della vita urbana: la crescente difficoltà di accesso all’abitazione, l’invecchiamento della popolazione, le vulnerabilità sociali, gli effetti del cambiamento climatico, la pressione sulle infrastrutture e l’acuirsi delle disuguaglianze territoriali. Si tratta di sfide che raramente si presentano in modo isolato e che richiedono pertanto risposte integrate. Le città appaiono sempre più come luoghi attraversati da dinamiche divergenti: da un lato, continuano a rappresentare spazi di opportunità, concentrazione di servizi, infrastrutture e funzioni urbane; dall’altro, sono il contesto in cui si manifestano con maggiore intensità le disuguaglianze e le fratture sociali, spesso traducendosi in vere e proprie ingiustizie spaziali.

1 Il primo volume del 2024 Città Rigenerative, affrontava i casi di Andria, Bari, Brescia, Crotone, Cuneo, Empoli, Firenze, Livorno, Messina, Novara, Perugia, Pistoia, Savona, Taranto, Trieste. Il presente lavoro presenta le esperienze di Benevento, Bologna, Firenze, Livorno, Modena, Napoli, Parma, Pistoia e Salerno. Nella stessa collana, è stato pubblicato il volume “Torniamo all’urbanistica” nel corso del 2026.

Lo strumento che i governi hanno, per provare a risolvere queste questioni, sono le politiche pubbliche. In questo caso l'attenzione è posta alle politiche urbane che, nel contesto italiano, si sono caratterizzate per una forte frammentazione e discontinuità. Il risultato è un mosaico di politiche diverse – europee, nazionali e regionali – che si sono sviluppate nel corso degli ultimi quindici anni, che si sovrappongono e si intrecciano tra loro, trovando nei comuni il luogo della loro ricomposizione operativa. È spesso a livello locale, infatti, che le politiche vengono adattate nelle strategie locali, spesso in un contesto di incertezza, carenza di dati e pressione tra pianificazione e gestione delle emergenze.

A partire da questo quadro, il Rapporto non intende fornire una ricostruzione esaustiva delle politiche urbane, quanto piuttosto analizzare il modo in cui esse vengono interpretate, adattate e ricomposte nei contesti locali. L'attenzione è quindi rivolta al rapporto tra strumenti di policy e costruzione delle agende urbane delle città. Per rispondere a questi interrogativi, il Rapporto si sviluppa in tre passaggi. Una prima parte ricostruisce l'evoluzione recente delle politiche urbane in Italia e in Europa; una seconda analizza i contesti regionali entro cui operano le città; una terza approfondisce le strategie e gli assetti organizzativi adottati a livello locale, per poi proporre alcune riflessioni trasversali sul futuro delle politiche urbane.

In altre parole, come si formano le agende urbane cittadine cercando di adattare problemi locali e opportunità date dalle politiche pubbliche. In particolare, l'analisi si concentra su tre questioni principali:

- Come vengono letti e costruiti i problemi locali che vengono poi trattati all'interno di progetti finanziati dalle politiche urbane realizzate dai diversi livelli di governo?
- Attraverso quali strumenti i comuni mettono a sistema le diverse politiche per realizzare un proprio progetto di città?
- Quale ruolo ha avuto il PNRR sia nel contribuire alla soluzione dei problemi locali sia negli strumenti adottati a livello locale?

Le politiche per le città

Da destinatarie di risorse a protagoniste delle policy europee: le città consolidano progressivamente il loro ruolo nell'Unione. Nella Parte 1 si ricostruisce il percorso delle politiche per le città negli ultimi anni.

P. 01

Negli ultimi anni il ruolo strategico di città e territori è tornato al centro del dibattito europeo. Le crescenti disuguaglianze territoriali e le grandi transizioni in atto hanno infatti rafforzato la centralità delle aree urbane, che non sono più soltanto destinatarie di risorse, ma attori sempre più coinvolti nella definizione di priorità e strategie.

Questo processo si sviluppa almeno a partire dalla Carta di Lipsia del 2007 e si consolida progressivamente nelle iniziative europee successive. Un passaggio significativo è rappresentato dal ciclo di programmazione 2014-2020, in cui la dimensione urbana assume un ruolo più strutturato all'interno della Politica di coesione. In questo contesto si colloca, a livello nazionale, l'introduzione del PON Metro, che rappresenta un esempio rilevante di politica dedicata alle città, così come i bandi per le periferie, che nello stesso periodo tentano di costruire opportunità di sviluppo urbano pur in assenza, a livello nazionale, di un quadro organico — anche normativo — per le politiche urbane e la rigenerazione.

Con la programmazione 2021-2027, strumenti e programmi vengono ulteriormente orientati verso la costruzione di strategie territoriali integrate, capaci di coordinare investimenti pubblici e privati. Nel contesto italiano, ciò si traduce in un rafforzamento del ruolo delle città, in un ampliamento degli ambiti di intervento e nella promozione di politiche di sviluppo sostenibile.

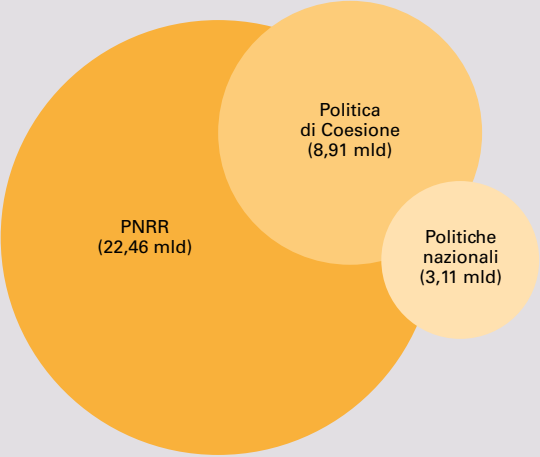
A partire dal 2020, si registra inoltre una rinnovata attenzione ai temi della qualità dell'abitare e della rigenerazione urbana, che tuttavia si concretizza prevalentemente attraverso programmi settoriali e competitivi, non pienamente coerenti con l'approccio integrato promosso a livello europeo. Rispetto ai tradizionali strumenti della Politica di coesione, il PNRR ha introdotto una modalità di intervento caratterizzata da maggiore centralizzazione, tempi di attuazione più rapidi e un forte orientamento al raggiungimento di obiettivi misurabili. Ciò ha modificato profondamente il contesto entro cui operano le amministrazioni locali. Con la pandemia e l'avvio del PNRR, infatti, la dimensione urbana acquisisce ulteriore rilevanza, beneficiando di risorse ingenti. Tuttavia, in assenza di una visione unitaria, gli interventi risultano fortemente frammentati e privi di una strategia stabile e coordinata di lungo periodo.

Questa dinamica segna una discontinuità rispetto all'impostazione della politica di coesione, favorendo un modello più centralizzato, caratterizzato da tempi rapidi e obiettivi misurabili. Ne deriva una stratificazione di politiche che operano secondo logiche differenti e non sempre coerenti tra loro.

In questo contesto si inserisce il dibattito sul futuro delle politiche europee nel quadro finanziario 2028-2034, chiamato a trovare un equilibrio tra semplificazione degli strumenti, efficacia degli interventi e capacità di rispondere alle specificità dei territori.

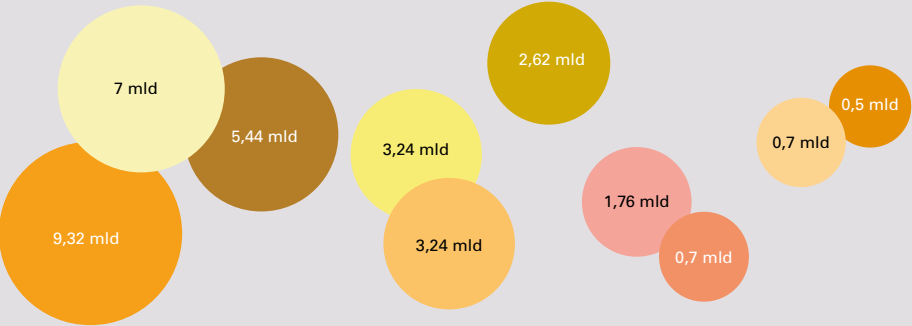
LE RISORSE PER LE CITTÀ

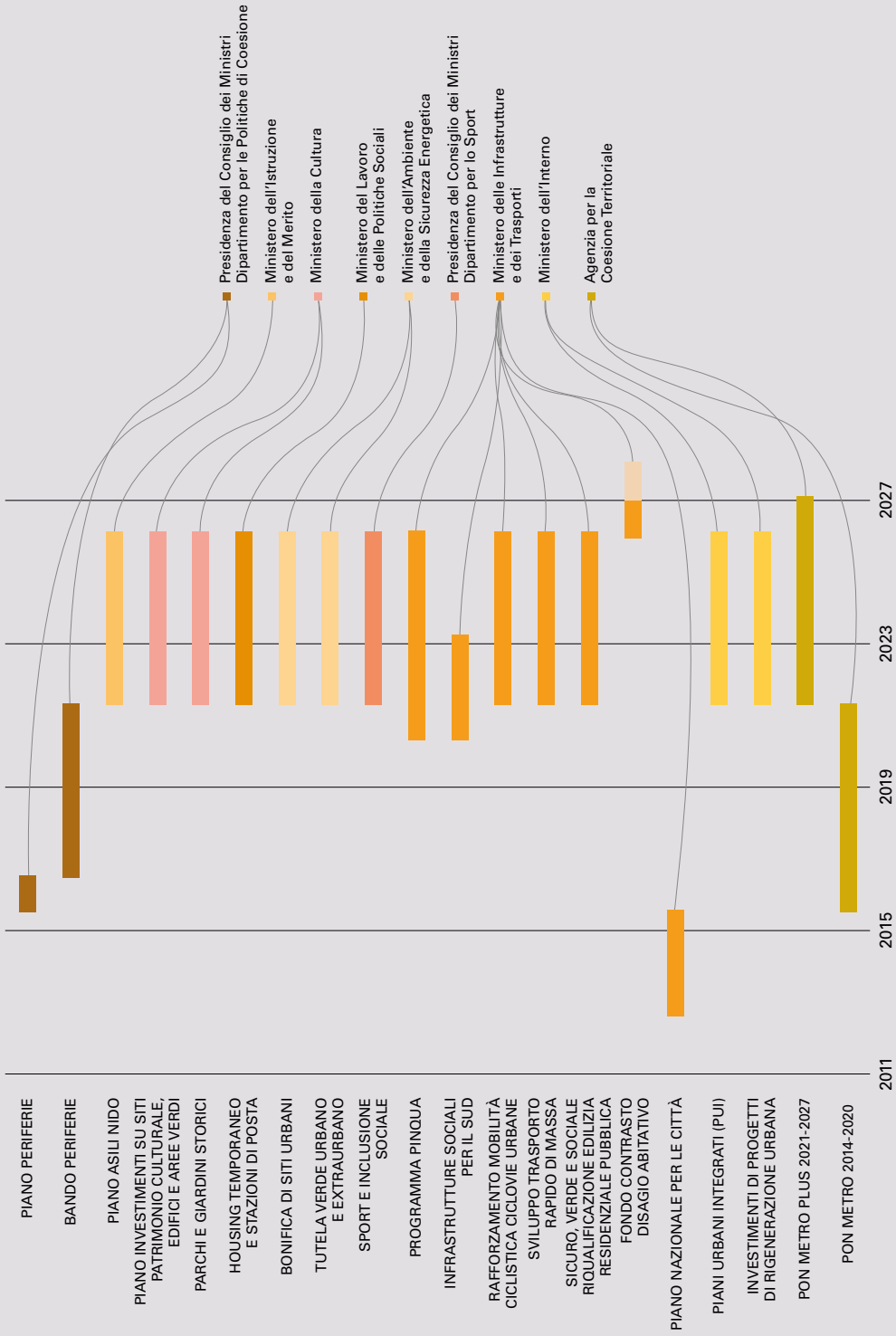
Dotazioni di risorse delle politiche territoriali



In Italia non esiste un Ministero specificamente dedicato alle politiche urbane e le diverse politiche che interessano i contesti urbani sono spesso gestite da Ministeri differenti, fuori da una visione organica. Le risorse vengono quindi amministrate attraverso misure e programmi dedicati. Le principali risorse per le politiche territoriali provengono dal PNRR e dalla Politica di Coesione, mentre i fondi nazionali restano più limitati e discontinui.

Dotazioni di risorse tra amministratori titolari





La prospettiva urbana. L'intreccio delle politiche a livello comunale

Nel quadro multilivello delle politiche europee, sono i comuni a tradurre opportunità in azioni concrete. Nella Parte 2, un'analisi sugli interventi in ambito urbano di 9 città negli ultimi 15 anni.

P. 02

Per comprendere l'impatto delle politiche urbane è necessario analizzare il modo in cui le singole città traducono in azioni concrete le opportunità offerte dalle politiche pubbliche, interpretandole alla luce dei bisogni locali, della loro capacità amministrativa e delle specifiche caratteristiche di governo del territorio. Tuttavia, il rapporto tra politiche urbane e città non si sviluppa in modo diretto. Tra indirizzi europei e azione comunale si colloca infatti il livello regionale, che contribuisce a definire regole, priorità, strumenti e opportunità di intervento. Comprendere le differenze tra i contesti regionali è quindi un passaggio necessario per interpretare le strategie adottate dalle città. Complice l'assegnazione delle diverse competenze ai livelli di governo stabiliti dalla Costituzione, in Italia le regioni hanno infatti sviluppato negli anni approcci e politiche differenti in materia di pianificazione, governo del territorio e rigenerazione urbana.

Normative regionali e modalità di programmazione e attuazione delle politiche pubbliche definiscono contesti istituzionali differenziati entro cui i comuni operano, incidendo sulle strategie locali e sulle modalità con cui le città costruiscono le proprie agende di intervento. Tuttavia, tali contesti sono a loro volta influenzati dalle politiche europee, in particolare dalla Politica di coesione, che orienta priorità, strumenti e approcci, contribuendo a generare ulteriori differenziazioni a scala regionale attraverso il progressivo recepimento di indirizzi e strumenti promossi dall'Unione europea (processo noto come europeizzazione).



Le politiche urbane si configurano quindi come il risultato di un processo multilivello e multiscalare, nel quale indirizzi europei, nazionali e regionali si intrecciano e vengono ricomposti.

In questa prospettiva, l'analisi del livello regionale risulta particolarmente utile per cogliere l'assetto istituzionale e i diversi approcci alle politiche urbane, per poi poter cogliere meglio come tali indirizzi vengano tradotti da parte delle città. A partire da questo inquadramento, il rapporto analizza gli orientamenti e gli strumenti adottati in tre contesti regionali – Emilia-Romagna, Toscana e Campania – al fine di delineare il quadro entro cui le città costruiscono le proprie strategie di sviluppo e rigenerazione urbana. Pur all'interno di questi quadri regionali, però, le città mantengono ampi margini di autonomia nell'interpretazione delle politiche e nella costruzione delle proprie strategie. Le schede che analizzano ogni città mostrano come contesti urbani differenti abbiano affrontato problemi simili attraverso soluzioni organizzative e strumenti diversi.

Emilia-Romagna

La Regione Emilia-Romagna ha sviluppato nel tempo un quadro relativamente coerente di politiche urbane, basato su un approccio strategico alla trasformazione del territorio. La Regione svolge un ruolo di indirizzo e coordinamento delle politiche locali, combinando strumenti normativi a programmi operativi orientati alla sostenibilità urbana. Sul piano normativo, il passaggio dalla L.R. 20/2000 alla L.R. 24/2017 segna una forte attenzione alla rigenerazione urbana, con l'obiettivo del consumo di suolo a saldo zero entro il 2050 e con l'introduzione di strumenti per il riuso degli spazi, gli usi temporanei e la partecipazione. Sul piano operativo, la Regione affianca a questo quadro la promozione di strategie urbane integrate attraverso la Politica di coesione. Questo percorso si consolida nel ciclo 2021-2027 con le Atuss, che estendono l'approccio strategico anche ai centri urbani intermedi e alle unioni di comuni.

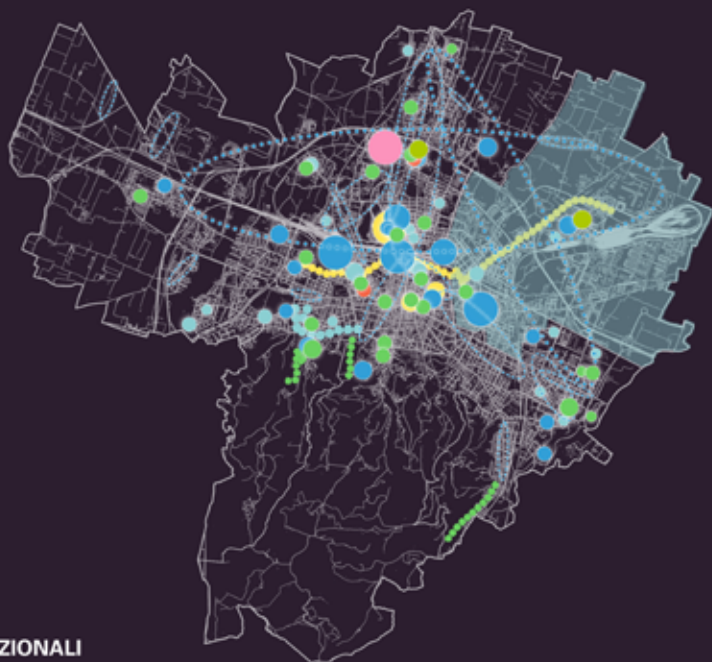
La Regione si configura, in definitiva, come un attore capace di orientare i livelli locali di governo verso una visione condivisa dello sviluppo urbano sostenibile, combinando una solida architettura normativa con strumenti operativi mirati e progressivamente evoluti. L'esperienza emiliano-romagnola mostra come una forte integrazione tra strumenti normativi e programmazione possa favorire la costruzione di strategie urbane coerenti e di lungo periodo.

Bologna



**SUPERFICIE
TERRITORIALE**
140,86 Km²

ABITANTI
392.800



NUMERO INTERVENTI
80

RISORSE TOTALI
1,28 mld di euro

INTERVENTI POLITICHE NAZIONALI
11 interventi - 89,6 mln di euro

**INTERVENTI DELLE POLITICHE
DI COESIONE**
45 interventi - 198,47 mln di euro

INTERVENTI PNRR E PNC
24 interventi - 997,78 mln di euro

**DIMENSIONE
FINANZIARIA**



Le principali sfide riguardano il contrasto alle disuguaglianze, l'emergenza abitativa, la transizione ecologica e la gestione della dimensione metropolitana, temi affrontati attraverso le strategie del Piano Urbanistico Generale orientate a resilienza, inclusione e attrattività.

Negli ultimi quindici anni sono stati realizzati 80 interventi per circa 1,3 miliardi di euro, con una forte concentrazione sulla mobilità sostenibile e su progetti per servizi, spazi pubblici e rigenerazione urbana.

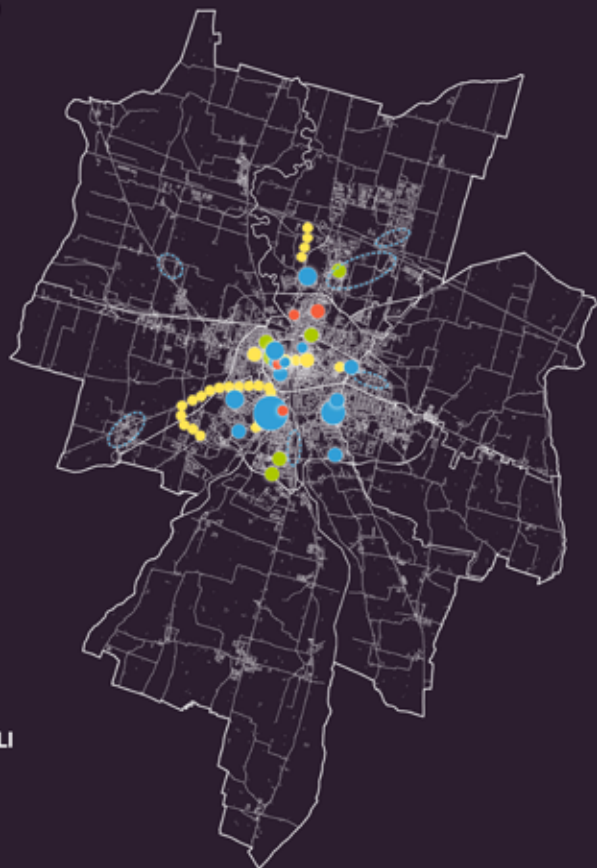
Le risorse si concentrano soprattutto nei quartieri Navile, San Donato-San Vitale e Borgo Panigale-Reno, dove si integrano interventi su mobilità, servizi e riqualificazione, con l'obiettivo di ridurre le disuguaglianze territoriali e rigenerare le aree più fragili.

Parma



**SUPERFICIE
TERRITORIALE**
260 Km²

ABITANTI
198.980



NUMERO INTERVENTI
30

RISORSE TOTALI
121,5 mln di euro

INTERVENTI POLITICHE NAZIONALI
6 interventi - 23,08 mln di euro

**INTERVENTI DELLE POLITICHE
DI COESIONE**
10 interventi - 14,56 mln di euro

INTERVENTI PNRR E PNC
14 interventi - 48,92 mln di euro

**DIMENSIONE
FINANZIARIA**



>20 mln



10 mln<20 mln



5 mln<10 mln



1 mln<5 mln



<1 mln

● **BANDO PERIFERIE**

● **FSC 2014-2020**

● **PNRR/PNC**

● **POR FESR 2021-2027**

Le principali sfide riguardano l'emergenza abitativa, la rigenerazione urbana e la domanda di servizi.

Il tema dell'abitare è affrontato principalmente attraverso il riuso del patrimonio esistente.

Negli ultimi quindici anni sono stati realizzati 30 interventi per circa 121 milioni di euro, con una forte concentrazione nei quartieri Molinetto, San Leonardo e Oltretorrente, oggetto di strategie integrate su abitare, servizi e mobilità sostenibile.

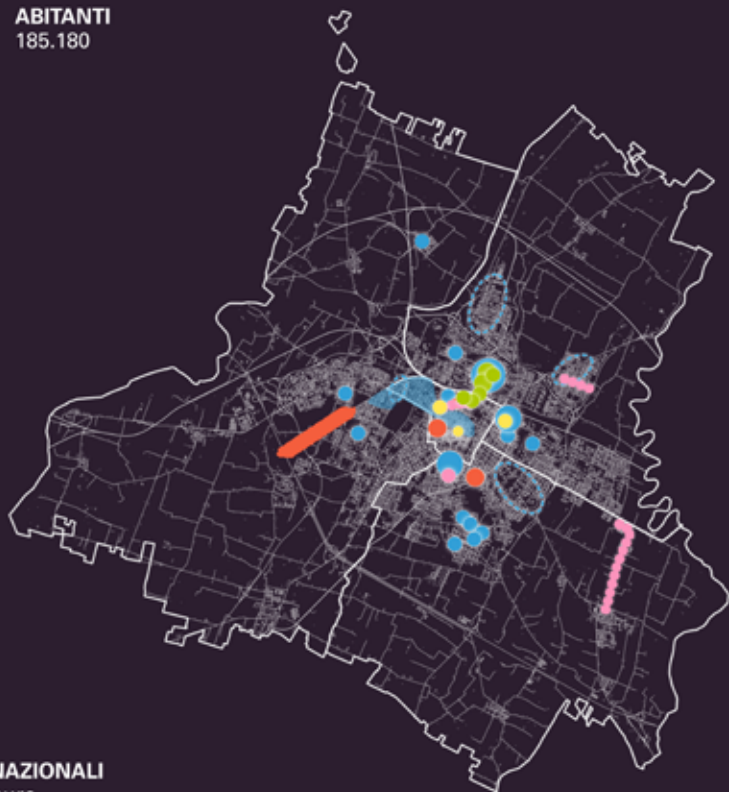
Il Piano Urbanistico Generale, adottato nel 2025, costituisce lo strumento principale per orientare lo sviluppo urbano e integrare le diverse politiche e risorse.

Modena



**SUPERFICIE
TERRITORIALE**
183,19 Km²

ABITANTI
185.180



NUMERO INTERVENTI
44

RISORSE TOTALI
138,5 mln di euro

INTERVENTI POLITICHE NAZIONALI
7 interventi - 23,4 mln di euro

**INTERVENTI DELLE POLITICHE
DI COESIONE**
12 interventi - 28,66 mln di euro

INTERVENTI PNRR E PNC
24 interventi - 48 mln di euro

**DIMENSIONE
FINANZIARIA**



● **BANDO PERIFERIE**
● **POR FESR 2014-2020**
● **FSC 2014-2020**
● **PNRR/PNC**
● **POR FESR 2021-2027**

Le principali sfide riguardano la rigenerazione urbana, l'emergenza abitativa e la resilienza territoriale. L'abitare rappresenta una criticità rilevante, affrontata tramite programmi nazionali e strumenti innovativi come gli usi temporanei e l'Agenzia Casa.

Negli ultimi quindici anni sono stati realizzati 44 interventi per circa 138,5 milioni di euro, con una forte concentrazione nel quadrante Nord della città, oggetto di una strategia integrata di rigenerazione urbana.

Il Piano Urbanistico Generale, articolato in strategie urbane e locali, costituisce lo strumento chiave per la territorializzazione delle risorse, l'integrazione delle politiche e il coordinamento degli interventi.

Toscana

Dall'analisi degli strumenti normativi e operativi emerge come la Regione Toscana abbia sviluppato un approccio alle politiche urbane orientato all'integrazione tra tutela territoriale, sostenibilità e qualità urbana. Sul piano normativo, dal Piano di Indirizzo Territoriale (PIT) e successiva integrazione del Piano Paesaggistico Regionale (PPR) alla L.R. 65/2014, si rafforza l'attenzione al riuso del patrimonio urbano, alla limitazione del consumo di suolo e alla valorizzazione di un sistema territoriale policentrico. La pianificazione locale diventa così centrale nelle strategie di rigenerazione e sviluppo urbano. Sul piano operativo, la Regione sostiene i comuni attraverso programmi dedicati alla riqualificazione urbana, all'edilizia sociale e alla valorizzazione del patrimonio pubblico.

La Politica di coesione ha inoltre contribuito a rafforzare la dimensione urbana delle politiche regionali. Nel ciclo 2014–2020 i Progetti di Innovazione Urbana hanno rappresentato una prima sperimentazione di governance multilivello, evoluta nella programmazione 2021–2027 con le Strategie territoriali, estese a un numero più ampio di contesti urbani e accompagnate da strumenti partecipativi.

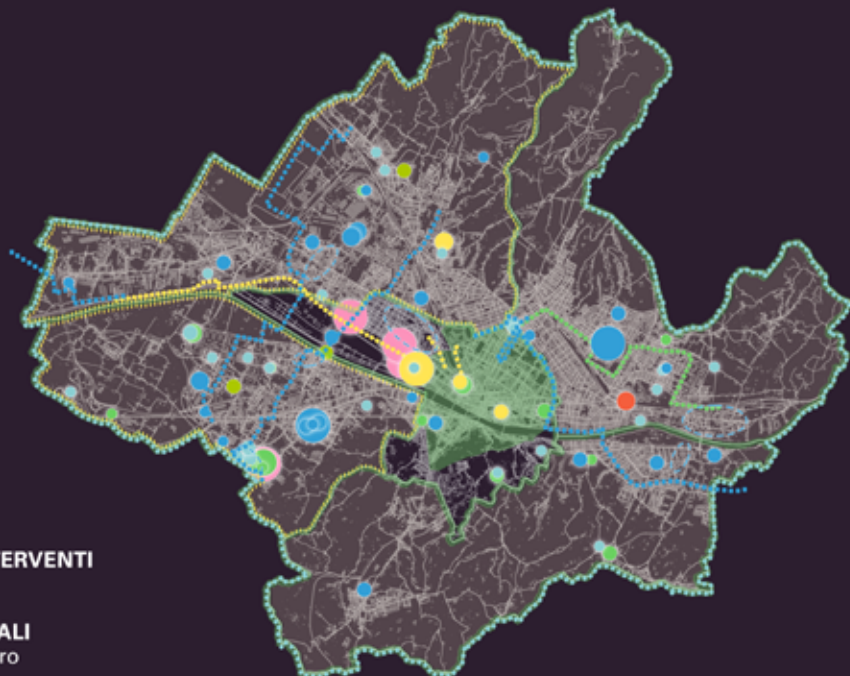
Nel complesso, dall'analisi della Regione Toscana emerge un approccio orientato alla tutela del patrimonio, rigenerazione urbana e promozione di città più sostenibili e inclusive. Nel caso toscano emerge invece il ruolo centrale della pianificazione territoriale e della tutela del patrimonio come elementi strutturanti delle politiche urbane.

Firenze



**SUPERFICIE
TERRITORIALE**
102,32 Km²

ABITANTI
362.000



NUMERO INTERVENTI
96

RISORSE TOTALI
2,53 mld di euro

INTERVENTI POLITICHE NAZIONALI
8 interventi - 757,8 mln di euro

**INTERVENTI DELLE POLITICHE
DI COESIONE**
52 interventi - 694,7 mln di euro

INTERVENTI PNRR E PNC
36 interventi - 1,02 mld di euro

**DIMENSIONE
FINANZIARIA**



- BANDO PERIFERIE
- PIANO CITTÀ 2012
- FSC 2014-2020
- PNRR/PNC
- POR FESR 2021-2027
- PON METRO 2014 - 2020
- PON METRO+ 2021 - 2027

Le principali sfide riguardano l'emergenza abitativa, la mobilità sostenibile e il potenziamento dei servizi urbani, in un contesto segnato dalla forte pressione turistica e dalla diffusione degli affitti brevi.

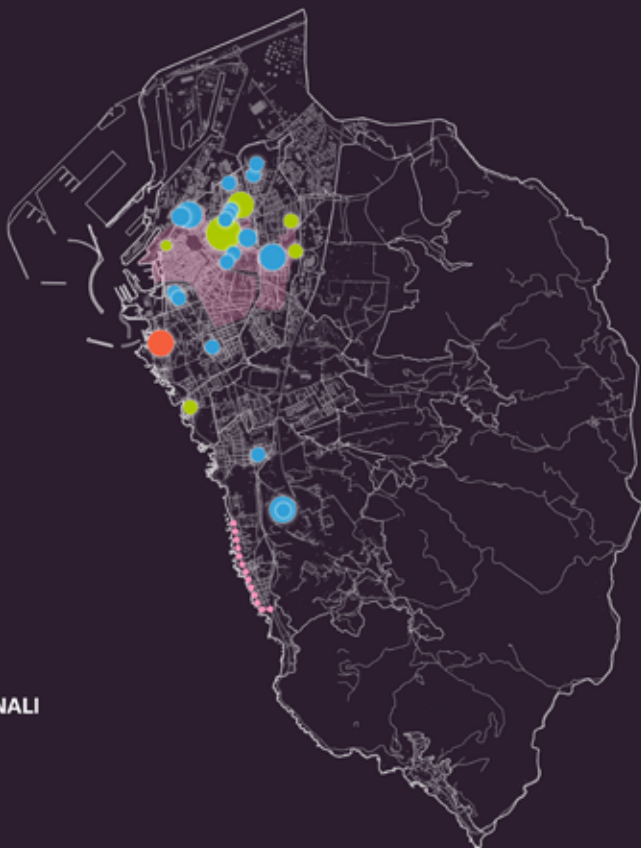
Negli ultimi quindici anni sono stati realizzati 96 interventi per circa 2,5 miliardi di euro, con una forte concentrazione sulla mobilità sostenibile, in particolare sul sistema tranviario, affiancato da interventi su housing, servizi e spazi pubblici. Le risorse si concentrano soprattutto nei quartieri Campo di Marte e Rifredi. Il Piano Strutturale e il Piano Operativo rappresentano gli strumenti principali per orientare lo sviluppo urbano e territorializzare le risorse.

Livorno



**SUPERFICIE
TERRITORIALE**
104,71 Km²

ABITANTI
152.000



NUMERO INTERVENTI
29

RISORSE TOTALI
131,86 mln di euro

INTERVENTI POLITICHE NAZIONALI
8 interventi - 41,39 mln di euro

**INTERVENTI DELLE POLITICHE
DI COESIONE**
3 interventi - 17,54 mln di euro

INTERVENTI PNRR E PNC
18 interventi - 72,92 mln di euro

**DIMENSIONE
FINANZIARIA**



>20 mln



10 mln<20 mln



5 mln<10 mln



1 mln<5 mln



<1 mln

● **BANDO PERIFERIE**

● **POR FESR 2014-2020**

● **PNRR/PNC**

● **POR FESR 2021-2027**

Le principali sfide riguardano la qualità dell'abitare, l'emergenza abitativa, il potenziamento dei servizi e il recupero del rapporto tra città e mare.

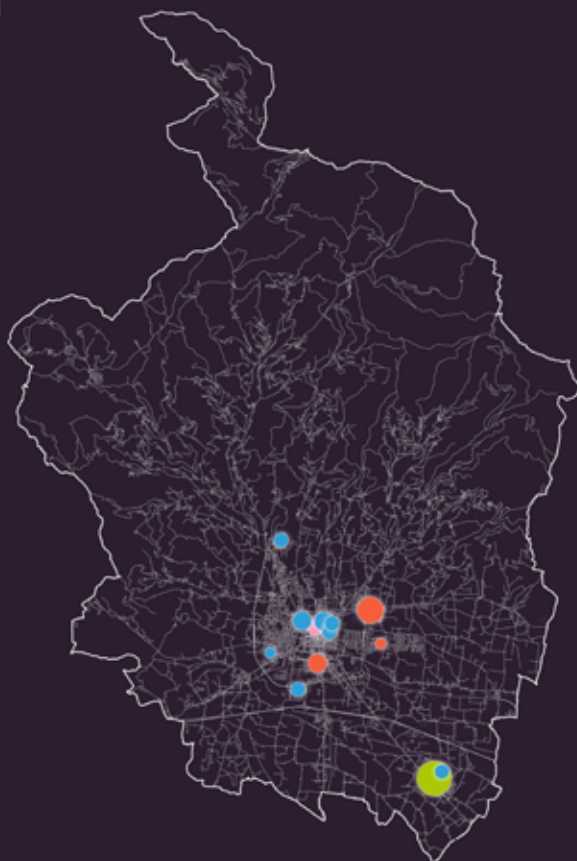
Negli ultimi quindici anni sono stati realizzati 29 interventi per circa 131 milioni di euro, con una prevalenza di risorse destinate all'housing e ai servizi, in particolare culturali ed educativi. Gli interventi si distribuiscono in modo relativamente omogeneo, con concentrazioni nei quartieri Garibaldi, Stazione e Venezia, dove si integrano progetti di edilizia sociale, servizi e riqualificazione urbana.

Pistoia



**SUPERFICIE
TERRITORIALE**
236 Km²

ABITANTI
90.000



NUMERO INTERVENTI
14

RISORSE TOTALI
85,32 mln di euro

INTERVENTI POLITICHE NAZIONALI
1 intervento - 36,95 mln di euro

**INTERVENTI DELLE POLITICHE
DI COESIONE**
4 interventi - 22,24 mln di euro

INTERVENTI PNRR E PNC
9 interventi - 26,12 mln di euro

**DIMENSIONE
FINANZIARIA**



● **BANDO PERIFERIE**
● **POR FESR 2014-2020**
● **PNRR/PNC**
● **POR FESR 2021-2027**

Le principali sfide riguardano l'emergenza abitativa, l'accessibilità ai servizi e la rigenerazione di aree ed edifici ex industriali, con l'obiettivo di sviluppare un modello di "città dei 15 minuti" e rispondere a una popolazione in progressivo invecchiamento.

Negli ultimi quindici anni sono stati realizzati 14 interventi per circa 85 milioni di euro, con una netta prevalenza di risorse destinate a servizi, attrezzature e spazi pubblici. Gli interventi si concentrano in particolare nel quartiere Bottegone, oggetto di strategie di rigenerazione urbana, e nei quartieri Sant'Agostino e San Lorenzo, dove si integrano progetti per servizi, sport e riqualificazione urbana.

Campania

La Regione Campania ha sviluppato nel tempo un sistema di politiche urbane articolato, in cui pianificazione territoriale, rigenerazione e programmazione comunitaria si intrecciano progressivamente. Sul piano normativo, la L.R. 16/2004, il suo recente aggiornamento e il Piano Territoriale Regionale (PTR) delineano un impianto orientato alla sostenibilità, alla riqualificazione dell'esistente e al rafforzamento delle reti urbane e territoriali. Sebbene meno esplicitamente incentrata sulla rigenerazione urbana rispetto a legislazioni regionali più recenti, la Campania ha avviato un'impostazione orientata alla qualità dell'abitare e alla valorizzazione della città esistente. Sul piano operativo, la programmazione 2014-2020 ha rappresentato un passaggio fondamentale verso modelli di governance urbana multilivello, mentre il ciclo 2021-2027 ha consolidato e ampliato tale approccio.

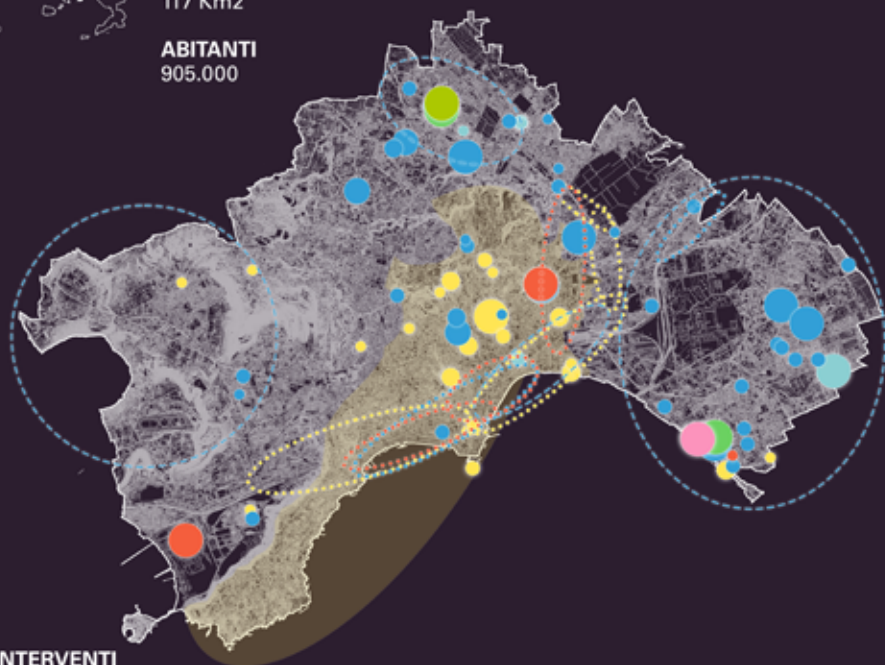
La Campania si configura dunque come una regione che, pur con un quadro normativo meno evoluto sul tema della rigenerazione rispetto ad altri contesti, ha saputo costruire negli anni un sistema coerente di politiche urbane, capace di orientare i comuni verso strategie integrate di sviluppo, riduzione delle vulnerabilità, rafforzamento della coesione e miglioramento della qualità dell'abitare. In Campania assume particolare rilievo la capacità di utilizzare la programmazione comunitaria come leva per costruire strategie integrate in un contesto istituzionale e territoriale più complesso.

Napoli



**SUPERFICIE
TERRITORIALE**
117 Km²

ABITANTI
905.000



NUMERO INTERVENTI
132

RISORSE TOTALI
3,28 mld di euro

INTERVENTI POLITICHE NAZIONALI
2 interventi - 46,97 mln di euro

**INTERVENTI DELLE POLITICHE
DI COESIONE**
78 interventi - 2,63 mld di euro

INTERVENTI PNRR E PNC
52 interventi - 597,21 mln di euro

**DIMENSIONE
FINANZIARIA**



- **BANDO PERIFERIE**
- **PIANO CITTÀ 2012**
- **POR FESR/FSC 2014-2020**
- **PNRR/PNC**
- **POR FESR/FSC 2021-2027**
- **PON METRO 2014 - 2020**
- **PON METRO+ 2021 - 2027**

Le principali sfide riguardano l'emergenza abitativa, le carenze infrastrutturali, la mobilità, la vulnerabilità ambientale e la pressione turistica sul centro storico, oltre alla crisi socio-economica.

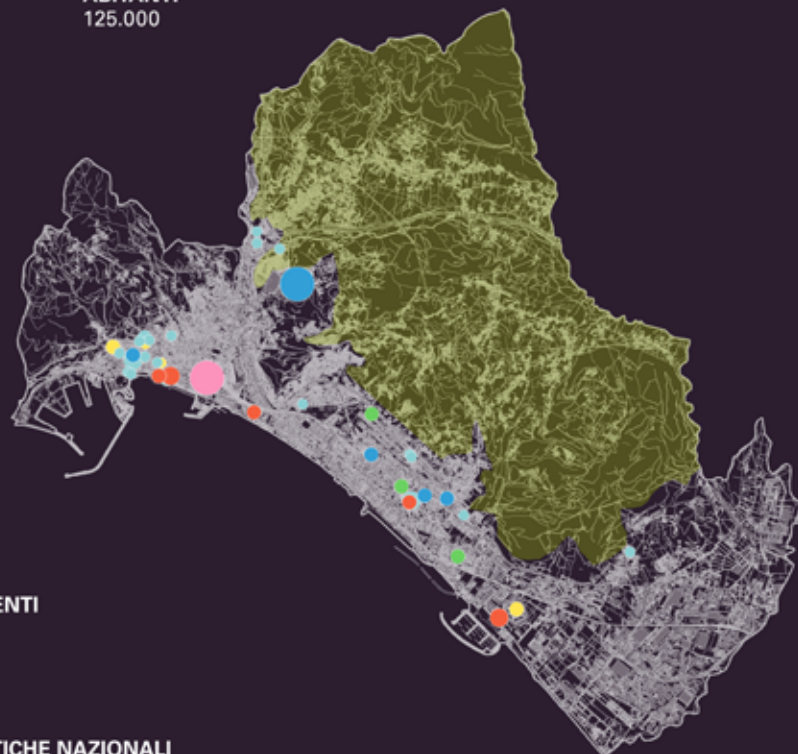
Negli ultimi quindici anni sono stati realizzati 132 interventi per circa 3,28 miliardi di euro, con una forte concentrazione sulla mobilità e sui servizi. Le risorse si concentrano in particolare nelle aree più fragili e periferiche, come le municipalità 6, 7 e 8, e nell'area di Bagnoli, oggetto di un ampio processo di bonifica e rigenerazione. Gli interventi integrano mobilità, abitare, servizi e spazi pubblici, con l'obiettivo di ridurre le disuguaglianze e migliorare la qualità dell'abitare.

Salerno



**SUPERFICIE
TERRITORIALE**
59 Km²

ABITANTI
125.000



NUMERO INTERVENTI
55

RISORSE TOTALI
373,60 mln di euro

INTERVENTI POLITICHE NAZIONALI
1 intervento - 26,68 mln di euro

**INTERVENTI DELLE POLITICHE
DI COESIONE**
46 interventi - 303,56 mln di euro

INTERVENTI PNRR E PNC
8 interventi - 43,36 mln di euro

**DIMENSIONE
FINANZIARIA**



- **BANDO PERIFERIE**
- **POR FESR 2014-2020**
- **FSC 2014-2020**
- **PNRR/PNC**
- **POR FESR 2021-2027**
- **FSC 2021-2027**
- **PON METRO+ 2021-2027**

Le principali esigenze riguardano la necessità di uno sviluppo urbano integrato, capace di coniugare sostenibilità, inclusione e crescita economica. In particolare, emergono bisogni legati alla riqualificazione degli spazi pubblici e delle periferie, al miglioramento della mobilità sostenibile, al rafforzamento delle politiche sociali e della sicurezza, al sostegno al lavoro e alle imprese, alla valorizzazione del turismo e della cultura e alla tutela ambientale.

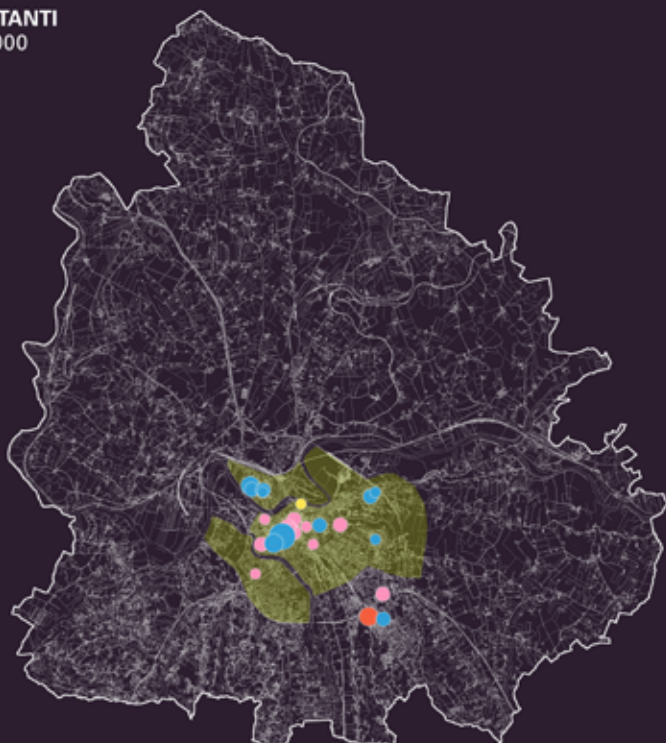
Negli ultimi quindici anni sono stati realizzati 55 interventi per circa 373 milioni di euro, con una forte concentrazione di risorse su servizi e opportunità. Gli interventi si concentrano prevalentemente nel centro città, ma interessano anche aree periferiche strategiche come le zone collinari e l'area orientale.

Benevento



**SUPERFICIE
TERRITORIALE**
130 Km²

ABITANTI
55.000



NUMERO INTERVENTI
28

RISORSE TOTALI
97,19 mln di euro

INTERVENTI POLITICHE NAZIONALI
1 intervento - 26,58 mln di euro

**INTERVENTI DELLE POLITICHE
DI COESIONE**
16 interventi - 25,98 mln di euro

INTERVENTI PNRR E PNC
11 interventi - 44,62 mln di euro

**DIMENSIONE
FINANZIARIA**



Le principali sfide riguardano il miglioramento della qualità dell'abitare, intesa in senso ampio, che include servizi, mobilità, spazi pubblici e risposta all'emergenza abitativa, insieme alla rigenerazione urbana e alla valorizzazione del paesaggio fluviale.

Negli ultimi quindici anni sono stati realizzati 28 interventi per circa 97 milioni di euro, con una prevalenza di risorse destinate a servizi e attrezzature, in particolare edilizia scolastica e spazi per la collettività. Gli interventi si concentrano soprattutto nel centro storico e nei quartieri Ferrovia e Pacevecchia, dove si integrano progetti su abitare, servizi e riqualificazione urbana, con l'obiettivo di migliorare la qualità urbana e l'attrattività.

Dal punto di vista delle città. Spunti per il governo della complessità

Nella complessità, i comuni diventano il punto di sintesi, dove flussi di policy si intrecciano tra loro nei territori, con logiche, tempi e linguaggi differenti. La Parte 3 analizza alcuni nodi critici emersi dagli affondi sulle singole città della Parte 2.

P. 03

Dall'analisi dei casi emerge con chiarezza come i comuni si configurano sempre più come il livello di ricaduta e integrazione delle politiche dei diversi livelli di governo, chiamati a coordinare le differenti linee di finanziamento e i diversi strumenti. Ciò avviene sullo sfondo di una tensione strutturale: la necessità di guidare le trasformazioni di lungo periodo in contrapposizione all'urgenza di rispondere a bisogni immediati. In termini concreti, ciò significa che le amministrazioni locali sono chiamate contemporaneamente a gestire investimenti per la rigenerazione urbana, interventi sociali, transizione ecologica, mobilità, edilizia pubblica e innovazione amministrativa, spesso attraverso programmi differenti e con regole non omogenee.

In questo quadro si colloca anche l'esperienza del PNRR. Il Piano, pur innestandosi su una traiettoria preesistente, ha, di fatto, impresso un'accelerazione ai processi decisionali e attuativi, orientando l'azione amministrativa verso logiche procedurali e di cantierabilità immediata, spostando l'attenzione delle amministrazioni dalla definizione di strategie di lungo periodo alla gestione operativa e al rispetto di vincoli e scadenze.

La complessità che i comuni si trovano ad affrontare – data sia dai problemi urbani sia dalla natura intersettoriale delle politiche urbane contemporanee – produce sovrapposizioni e disallineamenti, rendendo parziali le

stesse politiche integrate in quanto non coordinate tra loro. Ne deriva una responsabilità di integrazione implicita, che grava interamente sulle amministrazioni locali. L'analisi dei casi studio mostra come il governo della complessità non si giochi soltanto sul piano del coordinamento delle politiche e delle scelte strategiche, ma anche, e in modo determinante, sugli assetti organizzativi, sulle modalità di funzionamento della macchina amministrativa e sulla capacità di costruire forme di cooperazione stabile tra settori e uffici tradizionalmente separati. Nei contesti analizzati emergono approcci differenti, che riflettono la storia istituzionale nonché la capacità di adattamento alle crescenti sollecitazioni provenienti dal quadro delle politiche multilivello. Le città presentano configurazioni organizzative differenziate, che vanno da modelli di gestione centralizzata (Modena e Napoli) ad assetti più articolati, come nel caso di Livorno che adotta un'organizzazione improntata a una maggiore orizzontalità operativa, mentre altre città, come Firenze, si sono dotate di uffici dedicati alla gestione delle risorse.

In questo contesto, la gestione della complessità richiede il ricorso a strumenti adeguati, in grado di supportare le amministrazioni nel coordinamento delle politiche, nell'integrazione delle risorse e nella costruzione di una visione strategica coerente.

Ciò che accomuna le città analizzate è la crescente consapevolezza della necessità di un adeguato supporto informativo, essenziale per il governo delle città.

In questo quadro, il piano urbanistico locale emerge non solo come dispositivo regolativo, ma come strumento strategico, in cui vengono sintetizzati il rilevamento dei bisogni urbani e le principali scelte strategiche per lo sviluppo territoriale. Ciononostante, la sua capacità di orientare concretamente investimenti e politiche risulta spesso limitata dalla mancata integrazione con i dispositivi programmatori e finanziari attraverso cui le risorse vengono allocate e spese. Ne deriva un disallineamento che indebolisce la capacità dei comuni di tradurre la visione di lungo periodo in interventi coerenti, favorendo scelte guidate più da opportunità con-



tingenti offerte dai programmi disponibili che da una strategia urbana esplicitamente definita.

Le evidenze emerse dall'analisi dei casi studio e dei diversi contesti regionali possono essere ricondotte a quattro tensioni ricorrenti che attraversano oggi le politiche urbane. Non si tratta di contrapposizioni da risolvere definitivamente, ma di equilibri instabili che le amministrazioni sono chiamate a governare.

Conclusioni

Quattro tensioni per il futuro delle politiche urbane

L'analisi condotta ha portato all'individuazione di quattro tipi di tensioni fra le diverse dinamiche che caratterizzano le politiche urbane:

1. Visione strategica vs logiche di attuazione e spesa

Una prima tensione riguarda il rapporto tra costruzione di visioni di medio-lungo periodo e modalità e tempi di attuazione delle politiche.

Le politiche di coesione hanno storicamente offerto uno spazio – seppur imperfetto – per la costruzione di strategie integrate, ma l'attenzione si è progressivamente spostata sulla capacità di spesa e sulla conformità procedurale. Questa traiettoria ha prodotto una dipendenza dal percorso che ha influenzato anche l'attuazione del PNRR, nonostante il suo orientamento dichiarato all'impatto. L'accelerazione impressa dal PNRR, fondata sì su target e milestone ma anche su criteri di rapidità, cantierabilità e rispetto di scadenze stringenti, ha rafforzato ulteriormente questa dinamica. Analizzando il PNRR come una politica a sé, il piano da un lato ha consentito di mobilitare rapidamente risorse rilevanti, dall'altro ha contribuito a spostare l'attenzione delle amministrazioni dalla costruzione di strategie alla gestione degli adempimenti (seppur, come detto, orientate ai risultati). A differenza di quanto avvenuto spesso nelle Politiche di coesione, nel PNRR il compito di inserire gli interventi in strategie territoriali complesse è stato, quindi, delegato ai Comuni, senza che il PNRR prevedesse un momento di costruzione di quadri strategici condivisi. Concorre a questi esiti, per esempio, il ricorso a bandi competitivi come metodo prevalente di distribuzione territoriale delle risorse finanziarie. Ad aggravare questa tensione, vi è anche la costante e più antica questione di costruire scenari e interventi

strategici senza trascurare da un lato l'ordinario, dall'altra eventuali emergenze e shock che possono verificarsi e a cui bisogna essere pronti.

Il rischio è una trasformazione progressiva dell'azione pubblica: da guida delle trasformazioni urbane a risposta reattiva alle opportunità disponibili. Quando la logica della spesa prevale sulla coerenza strategica, città e territori finiscono per inseguire i finanziamenti, piuttosto che orientare il proprio sviluppo.

2. Frammentazione delle politiche vs integrazione dei problemi urbani

Una seconda tensione riguarda lo scarto tra la natura integrata dei problemi urbani e la struttura frammentata delle politiche.

Le politiche urbane sono sempre più spesso concepite come interventi intersettoriali, ma la moltiplicazione di programmi e dispositivi produce una frammentazione "di secondo livello", in cui azioni diverse insistono sugli stessi territori senza essere necessariamente coordinate. Il coordinamento non è previsto come funzione esplicita, ma emerge come responsabilità implicita dei comuni, chiamati a ricomporre una complessità che non generano. Questa dinamica si scontra con assetti amministrativi organizzati per competenze settoriali e con strumenti limitati di integrazione, rendendo difficile costruire soluzioni coerenti. Le politiche nascono separate, mentre le città richiedono integrazione: è in questo scarto che si gioca una parte decisiva dell'efficacia dell'azione pubblica.

3. Responsabilità crescenti vs capacità operative limitate

La terza tensione riguarda il crescente disallineamento tra le responsabilità attribuite ai comuni e le capacità effettive di cui dispongono. Alle amministrazioni locali è richiesto di svolgere funzioni sempre più complesse – integrazione tra politiche, coordinamento tra livelli di governo, gestione di programmi articolati – senza un corrispondente rafforzamento delle strutture organizzative e delle competenze.

In questo contesto, la capacità amministrativa e la capacità di apprendimento emergono come una vera e propria infrastruttura delle politiche urbane: non un elemento accessorio, ma una condizione abilitante per l'efficacia dell'azione pubblica. Le differenze tra città non dipendono soltanto dalla disponibilità di risorse, ma dalla capacità di organizzarle, coordinarle e orientarle. Senza un investimento strutturale su competenze, stabilità organizzativa e strumenti di gestione, il rischio è che le stesse opportunità generate dalle politiche vengano colte solo da alcune amministrazioni, ampliando il gap tra strutture forti e strutture deboli, nonché le disuguaglianze territoriali.

4. Conoscenza come infrastruttura vs governo democratico delle trasformazioni

La quarta tensione riguarda il ruolo crescente della conoscenza nelle politiche urbane e la debolezza dei sistemi informativi e decisionali che dovrebbero sostenerla.

La qualità delle politiche dipende sempre più dalla capacità di costruire basi conoscitive integrate e aggiornate e di collegare pianificazione strategica e programmazione degli investimenti. Tuttavia, la frammentarietà dei dati, la difficoltà di integrarli e il disallineamento tra strumenti di pianificazione e programmazione finanziaria limitano la possibilità di leggere i bisogni urbani e di anticiparne l'evoluzione. In assenza di integrazione, la pianificazione rischia di ridursi a un esercizio formale, mentre le decisioni sostanziali vengono guidate da opportunità contingenti. Al contrario, laddove si costruisce un ciclo decisionale integrato – in cui conoscenza, visione e risorse dialogano – diventa possibile orientare in modo più efficace e duraturo le trasformazioni urbane. In questa prospettiva, la conoscenza si configura come una vera e propria infrastruttura pubblica. Allo stesso tempo, un crescente affidamento a dati, modelli previsionali e strumenti analitici solleva alcune questioni critiche. Il rischio è quello di una lettura eccessivamente deterministica dei fenomeni urbani, che tende a sottovalutare discontinuità, shock e dinamiche emergenti difficilmente anticipabili.

Inoltre, se non adeguatamente governato, l'uso della conoscenza può contribuire a spostare il baricentro delle decisioni verso dimensioni tecnico-analitiche, indebolendo il ruolo della scelta politica e della deliberazione pubblica. In questo senso, la sfida non è solo rafforzare le basi conoscitive, ma mantenerle integrate all'interno di processi decisionali in cui analisi e politica restino in tensione, senza che l'una pretenda di sostituire l'altra. Le trasformazioni urbane contemporanee richiedono infatti non soltanto maggiori risorse, ma anche istituzioni capaci di integrare conoscenza, visione strategica e capacità amministrativa. In questa prospettiva, la questione urbana si presenta sempre meno come un insieme di problemi settoriali e sempre più come una sfida di governo della complessità.

In questa prospettiva, la rigenerazione urbana non può essere ridotta alla sola trasformazione fisica degli spazi, né essere interpretata esclusivamente come intervento sociale o leva di sviluppo economico. La sua sfida principale riguarda sempre più la capacità di governare la complessità delle trasformazioni urbane contemporanee.

Rigenerare significa allora costruire le condizioni attraverso cui affrontare e rendere governabili le tensioni che attraversano le città: tra visione strategica e urgenza dell'azione, tra integrazione dei problemi e frammentazione delle politiche, tra responsabilità crescenti e capacità operative disponibili, tra conoscenza tecnica e decisione democratica. Significa ridefinire i rapporti tra istituzioni, attori economici, organizzazioni sociali e cittadini, costruendo nuove forme di cooperazione capaci di connettere interessi, risorse e competenze differenti.

Da questo punto di vista, la qualità delle politiche urbane non si misura soltanto negli interventi realizzati o nelle risorse investite, ma nella capacità di produrre orientamenti condivisi, bilanciare interessi spesso divergenti e costruire una visione collettiva del futuro della città. La rigenerazione urbana diventa così non solo una politica di trasformazione dei luoghi, ma un processo continuo di costruzione delle condizioni istituzionali, organizzative e democratiche attraverso cui una comunità definisce il proprio sviluppo e governa le proprie trasformazioni.

iFEL Fondazione ANCI

**Istituto per la Finanza
e l'Economia Locale**

Piazza San Lorenzo in Lucina 26
00186 Roma (RM)

Tel. 06.688161

e-mail: info@fondazioneifel.it

www.fondazioneifel.it

