

Trasformazioni Urbane

Ricomporre visioni di città

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

Edizione 2026

IFEL
Fondazione ANCI

Trasformazioni Urbane

Ricomporre visioni di città

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

Edizione 2026



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

Premessa	5
Introduzione. Problemi urbani e politiche pubbliche nelle città italiane	11

P. 01

LE POLITICHE PER LE CITTÀ

C. 01. Le politiche urbane tra Coesione e PNRR	17
1.1 Politiche europee, città e territorio	21
1.2 La dimensione urbana nelle politiche europee	24
1.3 L'approccio place-based tra programmazione 14-20 e 21-27	26
1.4 L'approccio del PNRR al territorio	36
1.5 Verso il nuovo QFP e la Nuova agenda europea per le città	38
C. 02. Le politiche urbane nazionali negli ultimi quindici anni	43

P. 02

LA PROSPETTIVA URBANA. L'INTRECCIO DELLE POLITICHE A LIVELLO COMUNALE

C. 03. Emilia-Romagna	67
Politiche territoriali e strumenti	69
Bologna	79
Parma	101
Modena	117
C. 04. Toscana	135
Politiche territoriali e strumenti	137
Firenze	145
Livorno	165
Pistoia	180
C. 05. Campania	197
Politiche territoriali e strumenti	199
Napoli	209
Benevento	231
Salerno	247



P. 03

DAL PUNTO DI VISTA DELLE CITTÀ. SPUNTI PER IL GOVERNO DELLA COMPLESSITÀ

C 06. Il Comune come nodo di ricomposizione delle politiche urbane	265
6.1 Comuni e politiche urbane	267
6.2 Visioni strategiche e logiche di attuazione tra Coesione e PNRR	269
6.3 Il coordinamento delle politiche alla scala comunale	271
6.4 Integrazione e innovazione nelle amministrazioni locali	272
C 07. Strumenti per governare la complessità	275
7.1 Conoscenza, dati e lettura dei bisogni	277
7.2 Il piano urbanistico locale come dispositivo di ricomposizione	279
7.3 Alla ricerca di integrazione tra pianificazione e programmazione	281
7.4 Verso le politiche urbane della programmazione 2028-2034	283
Conclusioni. Quattro tensioni per il futuro delle politiche urbane	285
Postfazione	291
Bibliografia	297



Premessa

Le pagine che seguono rappresentano una tappa del percorso Trasformazioni Urbane⁽¹⁾, una collana avviata recentemente da IFEL, inserendosi nel più ampio dibattito sulle strategie locali che disegnano il futuro delle città e delle politiche urbane nazionali ed europee.

L'assunto da cui partiamo con questa collana è quello di non considerare le città esclusivamente come spazi costruiti. Le città sono invece comunità politiche e sistemi economici, sono trame di relazioni e processi stratificati nel tempo.

Nei regimi di democrazia pluralista, le città sono composte di attori e centri di decisione autonoma, di autogoverno e di pianificazione strategica. Per questo, le città sono costituite da istituzioni a finalità generali con diverso spazio di competenza: il Comune innanzitutto ma anche, in alcuni casi, la Città metropolitana o, in altri contesti, enti di decentramento come circoscrizioni, quartieri, municipi. Le città, insieme alle istituzioni che le governano, sono gli snodi fondamentali di ogni processo di sviluppo nazionale ed europeo. Sono enti politici, soggetti generatori di cultura e di visione, che ambiscono a disegnare il futuro delle comunità. Competitività, coesione,

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.

sostenibilità ed equità sono obiettivi che, per essere perseguiti su ampia scala e in profondità, devono attraversare la vita delle città e trasformarla. In altre parole, le città sono soggetti inseriti in un quadro di governance multilivello che le coinvolge in strategie e azioni promosse da livelli di governo che riguardano territori più ampi: a partire da quello regionale fino a quello europeo, passando per quello nazionale. Da questo quadro emerge una tensione fondamentale: quella tra la definizione di strategie urbane autonome e la definizione di politiche urbane nazionali ed europee. Tra città soggetto delle politiche e città oggetto delle politiche.

Questa doppia natura della città – comunità urbana con vocazione all'autogoverno e, al tempo stesso, elemento fondamentale di ogni costruzione nazionale o sovranazionale – costituisce una condizione ineliminabile, che conosce declinazioni storiche diverse e si traduce in assetti istituzionali e finanziari differenti nei vari contesti nazionali. La tensione tra politiche urbane per le città e autonomia strategica della città è il prodotto di questa condizione.

Si tratta, del resto, del complesso rapporto tra autonomia e interdipendenza, tra autogoverno delle comunità e sovranità nazionale, un rapporto ulteriormente arricchito dalla costruzione – lenta e incompleta ma continua – dell'integrazione europea. Interdipendenza e autonomia si confrontano all'interno di un'arena istituzionale, politica e finanziaria che ha assunto la forma della governance multilivello.

Come tenere insieme l'autonomia strategica, componente essenziale dell'autogoverno urbano, con le politiche nazionali ed europee che assumono le città come componente decisiva delle strategie di sviluppo di lungo periodo? È una domanda alla quale abbiamo cercato di rispondere partendo dal territorio, adottando un approccio fondato sull'analisi di casi urbani e su interviste a testimoni privilegiati. Ne è emerso un quadro di bisogni piuttosto allineato, che trova un suo punto di caduta nella necessità di definire una Agenda urbana multilivello. Forme istituzionalizzate di programmazione e governo da costruire insieme, gestire, valutare e ag-

giornare. Strumenti capaci di identificare problemi, domande e bisogni all'interno degli scenari e delle strategie elaborate dall'autogoverno urbano e di inserirli in un quadro nazionale ed europeo che assuma vincoli, priorità e potenzialità provenienti da un contesto più ampio. Programmi condivisi, modalità negoziali di progettazione, definizione di target, monitoraggio congiunto, valutazione e riprogrammazione. Tuttavia, la costruzione di una governance multilivello efficace non può prescindere dal tema delle risorse necessarie a renderla operativa.

Anche questa dimensione non può che essere affrontata nei temi del rapporto tra autonomia e interdipendenza, tra risorse proprie comunali, meccanismo perequativi, politiche di riequilibrio e di sviluppo che trovano sostanza nel trasferimento di risorse legate ad obiettivi nazionali ed europei.

Negli ultimi quindici anni, l'aumento delle risorse disponibili – in particolare attraverso la politica di coesione e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – ha ampliato significativamente le opportunità di intervento nei contesti urbani. Tuttavia, a tale relativa abbondanza di risorse si è accompagnata una crescente frammentazione degli strumenti, delle logiche di finanziamento e delle modalità di attuazione. In questo contesto, la questione dell'autonomia finanziaria delle città assume una dimensione ulteriore. Accanto alle risorse pubbliche, infatti, le trasformazioni urbane mobilitano sempre più frequentemente capitali privati e strumenti finanziari orientati alla valorizzazione immobiliare e patrimoniale. La crescente finanziarizzazione dei processi urbani, soprattutto quando associata a specifici interventi di rigenerazione, tende a convogliare ingenti risorse verso progetti capaci di generare rendimenti attesi, introducendo logiche che non sempre coincidono con gli obiettivi della città. Si apre così uno snodo critico tra esigenze di attrazione degli investimenti, sostenibilità economica delle trasformazioni e perseguimento di finalità collettive di inclusione, equità e coesione territoriale.

Ma non è soltanto la dimensione finanziaria a spiegare perché le città siano, al tempo stesso, soggetti autonomi del proprio sviluppo e oggetti

di politiche pubbliche. Nella costruzione degli Stati moderni esse hanno assunto il ruolo di piattaforme per la costruzione e l'espansione della dimensione nazionale e, successivamente, di ambiente privilegiato di sviluppo della cittadinanza politica e sociale. Le città rappresentano, ancora di più oggi, la forma prevalente che assumono sul territorio la coabitazione, la cooperazione economica, la convivenza sociale. Le nazioni e la stessa Unione Europea sono territori costituiti da una fitta trama urbana dentro la quale si sviluppano dinamiche economiche e sociali che attraversano le città e le connettono tra loro: una rete di relazioni che sono la "sostanza" dei processi di innovazione e sviluppo. I grandi temi politici in agenda - competitività economica, sostenibilità ambientale, coesione e inclusione sociale - trovano nei contesti urbani il terreno decisivo sul quale si gioca l'esito delle sfide offerte al futuro nazionale ed europeo.

Le analisi dei casi studio presentate in questo Rapporto si concentrano su un aspetto cruciale ma ancora relativamente poco indagato e sistematizzato nelle attività di ricerca della nostra Fondazione: la capacità dei comuni di costruire, interpretare e tradurre i bisogni locali in visioni sistemiche, strategie territoriali e progetti coerenti, utilizzando in modo integrato le opportunità e le risorse offerte dalle politiche europee, nazionali e regionali. Ricostruire il modo in cui i comuni oggetto di studio hanno identificato e affrontato i problemi ritenuti prioritari per i territori amministrati, collegando gli interventi e i progetti realizzati ai fabbisogni emersi attraverso una mobilitazione intelligente e mirata delle diverse fonti di finanziamento disponibili nelle varie fasi della programmazione degli investimenti pubblici (PNRR, FSC, Politica di coesione e altri interventi e politiche nazionali), rappresenta un passaggio fondamentale per comprendere non soltanto l'efficacia delle politiche urbane, ma anche la qualità dei processi di governo locale. L'importanza di questo tema risiede, da una parte, nella crescente complessità programmatica e normativa del quadro delle politiche pubbliche e, dall'altra, nella difficoltà di aggregare e combinare dal basso competenze e capacità amministrative, mediare interessi differenti e governare processi complessi per orientare l'azione pubblica verso obiettivi unitari collegati ai bisogni emergenti delle popolazioni amministrate.

Le esperienze analizzate mostrano infatti come la capacità dei comuni di orientare le trasformazioni urbane dipenda sempre più dalla possibilità di tenere insieme alcune dimensioni tra loro strettamente intrecciate tra loro e che definiscono gli elementi critici – i trade-off – ripresi nelle conclusioni di questo rapporto: la costruzione di visioni strategiche di medio-lungo periodo e la necessità di confrontarsi con strumenti e tempi di attuazione sempre più stringenti; la natura integrata dei problemi urbani e la frammentazione dei programmi e delle politiche che insistono sui territori; l'ampliamento delle responsabilità attribuite alle amministrazioni locali e la disponibilità effettiva di competenze, risorse e capacità organizzative; la crescente centralità della conoscenza, dei dati e delle attività di programmazione rispetto alla necessità di mantenere il governo delle trasformazioni urbane dentro processi di decisione pubblica e democratica.

È attorno a questi snodi che si misura oggi la possibilità di costruire una Agenda urbana multilivello capace di connettere strategie locali e obiettivi nazionali ed europei, rafforzando la capacità delle città di interpretare i bisogni dei territori e di tradurli in politiche coerenti, efficaci e orientate al lungo periodo.

Pierciro Galeone

Direttore IFEL



Introduzione

Problemi urbani e politiche pubbliche nelle città italiane

Le città tornano oggi al centro del dibattito pubblico e delle politiche non tanto come oggetto stabile di intervento, quanto come spazio in cui si concentrano tensioni, contraddizioni e possibilità di trasformazione. È dentro le città che si rendono visibili, in forma spesso amplificata, dinamiche che attraversano l'intera società: l'aumento delle disuguaglianze, le difficoltà di accesso alla casa, la pressione sui servizi, gli effetti del cambiamento climatico, la ridefinizione dei tempi e degli spazi della vita quotidiana. 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 senso, è utile riprendere la definizione di "nuova questione urbana" proposta da Secchi, che tiene insieme fenomeni diversi ma profondamente interconnessi: la crescente urbanizzazione, il ruolo delle città nella mitigazione degli effetti del cambiamento climatico, il diritto alla mobilità come parte del più ampio "diritto alla città" (Lefebvre, 1968), e l'accentuarsi delle disuguaglianze economiche, sociali e spaziali (Secchi, 2010). Più che un elenco di temi, questa definizione segnala uno spostamento di paradigma: i problemi urbani non possono più essere letti come questioni settoriali, ma come esito di interazioni complesse tra dimensioni economiche, sociali e spaziali. È proprio questa interdipendenza a rendere sempre più difficile distinguere tra cause ed effetti, tra fenomeni e politiche, tra dinamiche strutturali e

contingenze. La pandemia da Covid-19 o i più recenti conflitti geopolitici stanno mostrando quanto siano fragili i quadri conoscitivi su cui si fondano le decisioni pubbliche e quanto sia limitata la capacità di previsione delle amministrazioni. Allo stesso tempo, trasformazioni profonde - demografiche, economiche e sociali - ridefiniscono continuamente la natura dei problemi: basti pensare al tema dell'emergenza abitativa, che oggi non riguarda più soltanto le fasce più deboli, ma coinvolge una pluralità crescente di profili che non riescono ad accedere al mercato della casa.

In questo quadro, 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. Alcune parti delle città risultano oggi segnate da condizioni di crescente insostenibilità: carenza di alloggi accessibili, debolezza delle reti di mobilità, rarefazione dei servizi, scarsità e bassa qualità degli spazi pubblici, esposizione a rischi ambientali. Non è un caso che queste stesse aree siano spesso abitate da popolazioni in condizioni di vulnerabilità economica e sociale, evidenziando come la posizione nello spazio urbano sia sempre più funzione delle possibilità economiche. Queste dinamiche sono alimentate da processi ormai noti ma tutt'altro che risolti. La contrazione della classe media e l'aumento dei costi della vita urbana producono fenomeni di espulsione verso aree periferiche o esterne, mentre le aree centrali, dotate di maggiore qualità urbana e infrastrutturale, diventano sempre più oggetto di processi di sostituzione sociale. La pressione turistica, l'espansione degli affitti brevi e la trasformazione delle economie urbane contribuiscono allo svuotamento funzionale dei centri storici. Le trasformazioni descritte rendono evidente come i problemi urbani non possano essere affrontati attraverso politiche settoriali o interventi puntuali. E tuttavia, è proprio questa la forma che le politiche urbane hanno spesso assunto nel contesto italiano, caratterizzandosi per una forte frammentazione, per la discontinuità degli investimenti e per l'assenza di un quadro strategico stabile a livello nazionale.

Negli ultimi anni, l'aumento delle risorse disponibili - in particolare attra-

verso le politiche di coesione e, più recentemente, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) - ha rappresentato un elemento di discontinuità rilevante. Tuttavia, questa disponibilità si è inserita in un contesto istituzionale e amministrativo già complesso, introducendo ulteriori elementi di eterogeneità sul piano degli strumenti, delle tempistiche e delle modalità di attuazione. Se da un lato il PNRR ha accelerato in modo significativo la capacità di investimento, dall'altro ha imposto una logica emergenziale e centralizzata che si discosta dalle modalità più incrementali e contestuali proprie delle politiche urbane sviluppate negli anni precedenti.

Ne deriva un quadro in cui politiche diverse - europee, nazionali e regionali - si sovrappongono e si intrecciano, trovando nei comuni il luogo della loro ricomposizione operativa. È a questo livello che tali politiche vengono reinterpretate, adattate e integrate all'interno di strategie locali, spesso in condizioni di incertezza, scarsità di dati e necessità di rispondere simultaneamente a esigenze di programmazione e a pressioni emergenziali. Il tema centrale di questo rapporto si colloca proprio in questo spazio di tensione. Non si tratta soltanto di analizzare le politiche urbane in sé, ma di comprendere come esse entrano in relazione con i contesti locali, come vengono tradotte in interventi concreti e quali effetti producono sulle dinamiche urbane. In questa prospettiva, l'attenzione è stata volutamente concentrata su interventi caratterizzati da una ricaduta spaziale e infrastrutturale diretta, nella convinzione che sia proprio nel territorio che le disuguaglianze, le opportunità e le trasformazioni urbane assumano forma concreta e osservabile. A partire da questo quadro, il rapporto si propone di indagare le modalità attraverso cui le problematiche locali vengono costruite, interpretate e rese rilevanti all'interno dei contesti urbani, e come, a partire da questa costruzione, si definiscono le agende politiche locali.

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?

L'obiettivo non è quello di offrire una ricostruzione esaustiva delle politiche urbane, ma di comprendere gli effetti congiunti della loro interazione sui territori e sui problemi che sono chiamate ad affrontare, considerando le politiche urbane non solo come strumenti di intervento, ma come «opportunità di produzione di città, produzione di urbanità, produzione e trasformazione di territorio» (Armondi et al., 2024).

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

Le politiche urbane tra coesione e PNRR

Dai cicli di programmazione europea al PNRR, le città emergono sia come motori di sviluppo, innovazione e sperimentazione di politiche integrate, sia come luoghi di concentrazione di disuguaglianze sociali, ambientali ed economiche.

C. 01



Negli ultimi tempi il tema del ruolo strategico di città e territori è riemerso con forza. Non si tratta di un ritorno casuale, ma dell'esito di trasformazioni profonde - sociali ed economiche - che si intrecciano con un'evoluzione degli approcci delle politiche pubbliche e delle strategie di sviluppo territoriale. In questo scenario, parlare di politiche urbane non significa soffermarsi su un settore circoscritto dell'azione pubblica, ma toccare un nodo che riguarda la struttura stessa della governance multilivello, la distribuzione del potere, la capacità amministrativa, il modo in cui le politiche pubbliche si fanno carico di specifici problemi e provano ad offrire soluzioni. Il tutto, nel quadro di un crescente riconoscimento delle disuguaglianze territoriali come fattori determinanti della coesione europea. Da questo punto di vista, il territorio non è semplicemente lo sfondo delle politiche pubbliche, ma una condizione e insieme un prodotto dell'azione pubblica: le politiche modellano i territori, e i territori modellano le politiche. Si tratta di un rapporto bi-direzionale fatto di vincoli e opportunità, di storia istituzionale e di preferenze politiche, di narrazioni e di logiche amministrative. Per comprendere davvero le politiche urbane oggi, in particolare in Italia, non basta quindi osservare il quadro normativo o l'entità dei fondi, ma è necessario leggere il modo in cui le singole città e le aree metropolitane traducono in azioni concrete le opportunità date dalle politiche pubbliche. Ovvero, il modo in cui rispondono ai bisogni e alle attese sociali attraverso le proprie specifiche capacità gestionali e tradizioni amministrative spesso molto diverse tra loro.

In questo rapporto, il punto di partenza è il quadro delle politiche europee per le città. Anche se l'UE non ha una competenza diretta e generale sulla dimensione urbana, le città e i territori ricoprono un ruolo centrale nel bilancio europeo. Tanto fondi strutturali che fondi diretti, la diffusione dell'approccio place-based, la promozione di strategie integrate e il rafforzamento del partenariato hanno costruito negli anni un contesto istituzionale nel quale le città non sono più solo destinatarie di interventi, ma attori che partecipano alla definizione di priorità e strategie. Questo orientamento europeo si è tuttavia sovrapposto ai processi nazionali in un processo di mutuo cambiamento dove gli stati membri sono stati rimodellati dall'UE e, viceversa, l'UE è cambiata attraverso l'influenza degli stati membri⁽¹⁾.

Le politiche europee, in particolare quelle che hanno una componente urbana e territoriale, sono infatti il modo in cui i valori europei si incarnano nello spazio. Coesione, sostenibilità e inclusione, sono concetti, principi e orientamenti che si materializzano in progetti, investimenti, programmi di rigenerazione e infrastrutturazione sociale. L'approccio comunitario ha spinto verso un ideale di politiche che integrano dimensioni settoriali diverse, coinvolgono più attori, valorizzano le risorse locali, guardano alla città non come un insieme di problemi, ma come un motore di innovazione e benessere. È quindi interessante provare ad indagare gli effetti che queste politiche hanno avuto nella costruzione delle agende di policy di alcune città. Ciò significa provare ad indagare come le opportunità date dalle politiche europee hanno plasmato le agende urbane locali di alcune città, e come queste ultime hanno fatto i conti con queste opportunità per rispondere ai propri bisogni. Tuttavia, è importante considerare che queste stesse politiche si incrociano con altri interventi spesso finanziati dal livello di governo nazionale, o da altre iniziative di rigenerazione promosse da operatori privati. È in questa chiave che il livello di governo comunale, essendo il livello più prossimo ai cittadini e al territorio, risulta particolarmente interessante, in quanto soggetto incaricato di riaggregare tutte queste spinte in un quadro e una visione coerenti.

1 Si veda su questo tema tutti i lavori sviluppati da quegli studi raggruppati sotto al nome di Europeanization Studies.

1.1 Politiche europee, città e territorio

Negli ultimi quindici anni l'Unione Europea ha investito in modo sempre più consistente sullo sviluppo urbano e territoriale. I numeri aiutano a capire la portata di questo impegno: circa 18 miliardi di euro nella programmazione 2014-2020 e quasi 150 miliardi nel ciclo 2021-2027. Si tratta di risorse che hanno inciso profondamente sulle politiche pubbliche degli Stati membri, in particolare su quelle rivolte alle città e alle regioni, modificando strumenti, approcci e assetti istituzionali. Gran parte di questi investimenti passa attraverso la politica di coesione, che rappresenta oggi uno dei pilastri dell'azione europea. La Politica di coesione è l'insieme delle politiche finanziate dai Fondi strutturali con l'obiettivo di ridurre le disparità economiche, sociali e territoriali all'interno dell'Unione. Anche se il tema della coesione era già presente nei Trattati istitutivi, per molti anni la sua attuazione è rimasta affidata quasi esclusivamente agli Stati nazionali. È solo a partire dagli anni Settanta, con l'istituzione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, che l'Europa inizia a intervenire direttamente sui territori.

La svolta vera e propria arriva però alla fine degli anni Ottanta, con la riforma dei Fondi strutturali del 1988 e con i cosiddetti Pacchetti Delors. In questa fase, la politica di coesione assume una forma più strutturata: vengono introdotti programmi pluriennali di investimento, oggi settennali, aumenta in modo significativo il peso finanziario della coesione nel bilancio europeo e, soprattutto, si afferma la consapevolezza che lo sviluppo non sia uniforme, ma concentrato in alcune aree a discapito di altre. Da qui nasce un'impostazione che guarda ai territori, e in particolare alle regioni, come spazi differenziati, con problemi e potenzialità specifiche. Con queste riforme prendono forma anche i principi che ancora oggi guidano la politica di coesione. Tra questi, il partenariato, che amplia il coinvolgimento di attori economici e sociali nella definizione delle politiche; l'addizionalità, secondo cui le risorse europee devono affiancare e non sostituire quelle nazionali; la concentrazione degli interventi su obiettivi e territori prioritari; e la programmazione, che introduce i Programmi Operativi come strumento centrale di pianificazione degli investimenti. È in questo quadro che le regioni diventano protagoniste,

chiamate a definire strategie, negoziarle con la Commissione europea e attuarle sul proprio territorio.

Per l'Italia questo passaggio è stato particolarmente rilevante. Fino agli anni Ottanta, le politiche territoriali erano fortemente centralizzate e le regioni avevano un ruolo limitato. La politica di coesione europea ha contribuito invece ad avviare una stagione di rafforzamento del livello regionale, proprio mentre nel paese si apriva il dibattito sul decentramento amministrativo e sul federalismo. L'europeizzazione delle politiche territoriali si è così intrecciata con le riforme interne, modificando progressivamente gli equilibri tra Stato, regioni ed enti locali. Negli anni Novanta e Duemila questo processo si consolida. L'Unione Europea guarda sempre più alle regioni come livello privilegiato per programmare lo sviluppo, mentre l'Italia amplia le competenze regionali attraverso una serie di riforme che culminano nella modifica del Titolo V della Costituzione, nel 2001. Con questa riforma vengono rafforzati i principi di sussidiarietà e autonomia, riconoscendo alle regioni e agli enti locali maggiori poteri legislativi e finanziari. Le politiche territoriali diventano così il risultato di una governance multilivello, in cui l'Europa definisce obiettivi e strumenti, lo Stato coordina e le regioni programmano e attuano. Tuttavia, i risultati della politica di coesione non sono stati ovunque soddisfacenti. Se in alcune regioni europee, soprattutto dell'Est, si sono registrati tassi di crescita sostenuti anche grazie ai fondi UE, in Italia molte regioni hanno conosciuto una stagnazione prolungata. Le crisi economiche, a partire da quella del 2008, hanno accentuato le disuguaglianze territoriali e messo in evidenza i limiti di un approccio basato prevalentemente su indicatori economici generali come il PIL.

È in questo contesto che emerge la richiesta di una riforma della politica di coesione, sintetizzata nel Rapporto Barca, che introduce l'approccio place-based. L'idea di fondo è che le politiche debbano essere costruite a partire dalle caratteristiche specifiche dei territori, valorizzando le risorse locali, coinvolgendo gli attori del luogo e integrando interventi diversi all'interno di strategie condivise. Questo orientamento ha influenzato in modo decisivo la programmazione 2014-2020 e quella successiva, rafforzando l'attenzione alle aree urbane, alle aree interne e alle cosiddette

“trappole di sviluppo”, territori in cui la crescita resta bassa per lunghi periodi. Sul piano operativo, la politica di coesione funziona attraverso Programmi Operativi nazionali e regionali, che traducono gli obiettivi europei in strategie territoriali concrete. Questi programmi non sono solo strumenti finanziari, ma veri e propri dispositivi di policy che incidono sull’organizzazione delle amministrazioni, sulle modalità di spesa e sugli strumenti utilizzati. La forte enfasi sulla rendicontazione e sul rispetto delle scadenze ha spesso spinto le amministrazioni a privilegiare interventi rapidi, talvolta a scapito della qualità e dell’impatto di lungo periodo.

Accanto a questo, l’Unione Europea ha progressivamente promosso strumenti di integrazione territoriale, come gli Investimenti Territoriali Integrati e lo sviluppo locale partecipativo, che permettono di combinare più fondi e più politiche in un’unica strategia territoriale. In Italia, queste impostazioni hanno trovato una traduzione concreta nell’Agenda Urbana e nella Strategia Nazionale per le Aree Interne, che rappresentano i principali tentativi di costruire politiche territoriali integrate su scala nazionale. Il quadro istituzionale che sostiene queste politiche è però stato segnato da forti discontinuità. Nel tempo, le strutture centrali di coordinamento della politica di coesione sono cambiate più volte, passando da ministeri a dipartimenti, fino alla creazione e successiva soppressione dell’Agenzia per la Coesione Territoriale. Questi cambiamenti hanno inciso sulla capacità di indirizzo e di accompagnamento dei territori, rendendo più complessa l’attuazione delle strategie e, in alcuni casi, indebolendone gli effetti.

Nel complesso, l’esperienza della politica di coesione mostra come l’Europa abbia profondamente trasformato il modo di pensare e attuare le politiche territoriali. Pur non essendo una vera e propria politica urbana o territoriale in senso stretto, la coesione ha introdotto strumenti, principi e approcci che hanno modificato il contesto nazionale, rafforzando il ruolo delle regioni e spingendo verso una maggiore attenzione ai territori. Le tensioni tra decentramento e coordinamento centrale, tra autonomia regionale e indirizzo europeo, restano aperte, ma costituiscono ormai una dimensione strutturale delle politiche pubbliche contemporanee.

1.2 La dimensione urbana nelle politiche europee

Considerando che l'80% della popolazione europea vive in centri urbani e che il 75% del PIL europeo è prodotto nelle aree urbane, le città assumono un ruolo fondamentale nello sviluppo dell'Unione Europea. Tuttavia, le città sono anche i luoghi dove sono più evidenti le problematiche connesse alla povertà, alla crescita delle disuguaglianze, all'esclusione, ai fenomeni di violenza e di segregazione sociale. Allo scopo di affrontare queste sfide, nel tempo la Commissione europea ha introdotto obiettivi e principi all'interno delle politiche di coesione. Ne sono esempi piuttosto recenti la comunicazione 'Sustainable urban development in the European union: a framework for action' del 2003; l'Agenda 2030, nella quale un obiettivo specifico si rivolge allo sviluppo sostenibile prevedendo di rendere le città e gli insediamenti urbani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili (obiettivo 11); e la "Qualità della vita e inclusione sociale", una delle quattro missioni della strategia Europa 2020 per uno sviluppo sostenibile, inclusivo e intelligente. Anche lo stesso Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea del 2012 sancisce la parità di accesso da parte dei cittadini ai servizi essenziali, come la casa, il lavoro, i servizi pubblici, gli spazi pubblici, garantendo così il "diritto alla città" come uno dei diritti cardine dell'Unione.

Questa centralità delle città e delle politiche urbane non è affatto scontata. Soprattutto considerando la progressiva regionalizzazione delle pratiche di programmazione negoziata avvenuta attorno al 2000, che aveva ridotto gli spazi di autonomia dei governi locali, ricollocando la dimensione urbana all'interno di cornici territoriali più ampie. All'inizio della programmazione 2000-2006 l'unica possibilità esplicita di promuovere azioni integrate per lo sviluppo urbano è rappresentata dalla presenza di un asse Città negli Obiettivi 1 e 2 dei fondi strutturali. In questo quadro prende forma il Programma Urban II, prosecuzione ridimensionata delle precedenti iniziative urbane comunitarie, con una dotazione finanziaria più contenuta rispetto a Urban I. Il programma introduce una gestione semplificata, fondata sull'utilizzo esclusivo del FESR, e amplia la platea dei beneficiari includendo anche città di dimensioni medio-piccole. An-

che se in quella programmazione le risorse comunitarie destinate alle città risultano più limitate e il numero di iniziative specificamente rivolte alle questioni urbane appare meno intenso rispetto alla fase precedente, l'interesse politico per il ruolo delle città torna a crescere in modo significativo nella seconda metà degli anni Duemila. Questo processo culmina nel 2007 con l'adozione della Carta di Lipsia, approvata nel corso di una riunione informale dei Ministri responsabili delle politiche urbane, che fa seguito ai precedenti incontri di Lille, Rotterdam e Bristol. La Carta di Lipsia rappresenta un passaggio fondamentale, in quanto riafferma con forza la necessità di adottare strategie di sviluppo urbano integrato. Le città vengono riconosciute come spazi nei quali convergono sfide multiple e interconnesse, che richiedono interventi coordinati su più dimensioni: dalla qualità degli spazi pubblici alla modernizzazione delle infrastrutture, dall'efficienza energetica alle politiche per l'innovazione, l'istruzione e l'inclusione sociale. Particolare attenzione viene riservata ai quartieri urbani degradati, attraverso strategie mirate a migliorare l'ambiente fisico, rafforzare l'economia e il mercato del lavoro locali, sostenere l'istruzione e la formazione, e garantire sistemi di trasporto pubblico accessibili ed efficienti. A partire dalla Carta di Lipsia si consolida un percorso politico che prosegue con la Dichiarazione di Marsiglia (2008), la Dichiarazione di Toledo (2010) e, soprattutto, con il Patto di Amsterdam del 2016, che istituisce formalmente l'Agenda Urbana per l'Unione Europea. Con questo accordo, i ministri responsabili delle politiche urbane definiscono un quadro di cooperazione stabile tra Stati membri, Commissione europea e Parlamento europeo per affrontare in modo coordinato le principali sfide urbane. L'Agenda Urbana individua dodici temi prioritari, tra cui la povertà urbana, in coerenza con i diciassette Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. Questi orientamenti vengono successivamente ribaditi e aggiornati nella Nuova Carta di Lipsia del 2020 e nell'Accordo di Lubiana del 2021, rafforzando il richiamo all'approccio integrato e alla governance multilivello.

Parallelamente a questo processo politico-istituzionale, si sviluppa la programmazione 2007-2013, che segna un ulteriore rafforzamento della centralità delle politiche urbane all'interno della politica di coesione. In

questo ciclo, lo Sviluppo Urbano Sostenibile diventa uno degli obiettivi specifici dell'azione comunitaria e gli Stati membri sono chiamati a includere interventi dedicati nei quadri strategici nazionali e nei programmi operativi. Due elementi risultano particolarmente innovativi. Da un lato, viene riconosciuto un ruolo centrale alle autorità locali e agli attori urbani, prevedendo la possibilità per gli Stati membri di delegare direttamente alle città la responsabilità dello sviluppo urbano. Dall'altro lato, si afferma con maggiore chiarezza la necessità di un approccio integrato, plurifondo e pluridisciplinare, fondato su strategie di medio-lungo periodo capaci di garantire coerenza agli investimenti e favorire la partecipazione del settore privato. In questo quadro si colloca anche l'introduzione di strumenti di ingegneria finanziaria e di partenariati pubblico-privati, sostenuti dai fondi strutturali e rafforzati dall'azione congiunta della Commissione europea e della Banca europea per gli investimenti, attraverso strumenti come JESSICA, specificamente orientato allo sviluppo urbano.

1.3 L'approccio place-based tra programmazione 14-20 e 21-27

È proprio in questa fase che matura un cambio di paradigma nelle politiche di coesione: da una logica prevalentemente compensativa e assistenzialistica si passa progressivamente a una visione più strategica e orientata allo sviluppo. Questo orientamento troverà una sistematizzazione nei lavori per la riforma della politica di coesione coordinati da Fabrizio Barca, che costituiranno la base per l'impostazione del ciclo di programmazione 2014-2020. La programmazione delle risorse comunitarie 2014-2020, di fatto, segna un passaggio decisivo nel rafforzamento della dimensione urbana delle politiche europee. Questo ciclo si colloca nel solco dell'approccio place-based, che assume come principio guida l'idea che le politiche pubbliche siano più efficaci quando costruite a partire dalle specificità dei territori, valorizzandone risorse locali, capacità istituzionali e reti di attori. Le città diventano così luoghi centrali di progettazione strategica e non semplici destinatarie di interventi settoriali. Dal punto di vista della programmazione, si rafforza la dimensione strategica attraverso un quadro

comune europeo e una forte concentrazione delle risorse su undici obiettivi tematici prioritari, che spaziano dall'innovazione alla transizione ecologica, dall'inclusione sociale al rafforzamento della capacità amministrativa. A ciò si affianca l'introduzione del Contratto di partenariato tra ciascuno Stato membro e la Commissione europea, che definisce priorità, allocazione delle risorse e risultati attesi, rafforzando la responsabilità degli Stati nell'attuazione delle politiche. Le aree urbane sono poste esplicitamente al centro degli interventi. Per la prima volta, viene previsto che almeno il 5% delle risorse del FESR sia destinato allo Sviluppo Urbano Sostenibile, insieme a finanziamenti specifici per azioni urbane innovative. In questo quadro vengono introdotti strumenti flessibili come gli Investimenti Territoriali Integrati (ITI) e i Community-Led Local Development (CLLD), che permettono di superare la frammentazione settoriale e di costruire risposte integrate alle problematiche urbane e territoriali.

Parallelamente al percorso appena descritto, si sviluppano iniziative dedicate alle città, come le Urban Innovative Actions, URBACT III, l'Urban Development Network e il Partenariato europeo per l'innovazione per città e comunità intelligenti, che rafforzano la cooperazione, la sperimentazione e lo scambio di buone pratiche a livello europeo. Nel complesso, la programmazione 2014-2020 sancisce un ritorno netto alla centralità delle città nella politica dell'Unione.

In Italia questo orientamento trova una traduzione concreta nel Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane (PON Metro), primo programma nazionale interamente dedicato allo sviluppo urbano sostenibile, e nelle Strategie Urbane per lo Sviluppo Sostenibile all'interno dei Programmi Operativi regionali.

Il PON Metro introduce una governance multilivello innovativa, affidando ai Sindaci il ruolo di Autorità Urbane, e promuove strategie integrate su temi chiave come agenda digitale, sostenibilità dei servizi pubblici, mobilità urbana e inclusione sociale, rafforzando il legame tra politiche europee e territori urbani. La dotazione finanziaria del programma, pari inizialmente a 892 milioni, è stata incrementata grazie ai fondi REACT-EU in risposta alla pandemia da Covid-19 fino a 1,98 miliardi di euro. Per le regioni meno sviluppate si affiancano le risorse del Piano Operativo

Complementare (POC), inizialmente pari a 240 milioni di euro, integrato, poi, in seguito all'emergenza sanitaria da Covid-19 da ulteriori 283 milioni di euro. Nel quadro del PON Metro 2014-2020 (tab.1), l'assegnazione delle risorse alle città metropolitane non è avvenuta secondo un criterio meramente automatico o perequativo, ma attraverso un impianto fortemente orientato alla qualità delle strategie urbane e alla capacità di attuazione locale. Pur in presenza di una dotazione finanziaria predefinita per ciascuna città, differenziata tra aree del Centro-Nord e del Mezzogiorno, l'effettivo utilizzo delle risorse è stato subordinato alla presentazione di strategie e progetti integrati coerenti con le priorità nazionali ed europee, in particolare nei campi dell'Agenda digitale, della mobilità sostenibile e dell'inclusione sociale. Le città metropolitane, in qualità di Autorità Urbane, sono state dunque chiamate a dimostrare una solida capacitazione progettuale e amministrativa, intesa sia come capacità di costruire quadri strategici coerenti e territorializzati, sia come abilità nel rendere i progetti cantierabili e attuabili nei tempi della programmazione. In questo senso, la selettività del programma non si è giocata tanto sul "quanto" assegnare a ciascuna città, quanto sul "come" le risorse potessero essere effettivamente attivate, premiando quelle realtà in grado di allineare le priorità tematiche del programma con bisogni urbani specifici e con strumenti operativi efficaci. Ne deriva un modello di allocazione delle risorse che rafforza il nesso tra politiche urbane, capacità istituzionale e qualità progettuale, spostando l'attenzione dal semplice riparto finanziario alla performance strategica delle città.

Nel ciclo di programmazione 2014-2020, le strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile attuate attraverso i Programmi Operativi Regionali hanno rappresentato uno degli strumenti principali per l'integrazione della dimensione territoriale nelle politiche di coesione. Le regioni hanno implementato tali strategie ricorrendo alle diverse modalità previste dal quadro comunitario, attraverso assi prioritari dedicati o Investimenti Territoriali Integrati urbani, individuando specifiche autorità urbane cui attribuire il ruolo di Organismi Intermedi o, almeno, la responsabilità della selezione delle operazioni. Le modalità di individuazione delle città beneficiarie hanno mostrato una forte eterogeneità regionale: nella maggior

parte dei casi si è proceduto a una preselezione delle aree urbane target, mentre in altri contesti sono state attivate procedure competitive, talvolta successive a una preselezione territoriale. Anche l'intensità delle strategie urbane è risultata differenziata, sia in termini di dotazione finanziaria sia di concentrazione tematica, con tentativi variabili di integrazione tra risorse regionali, strumenti nazionali (PON Metro) e fondi FSC. Tale quadro è stato ulteriormente modificato dalla riprogrammazione dei fondi a causa della pandemia da Covid-19, che hanno comportato, nella maggior parte delle regioni, una riduzione delle risorse destinate agli assi o agli ITI dedicati allo Sviluppo Urbano Sostenibile, ridimensionandone in parte il ruolo strategico all'interno dei POR (tab.2).

Tabella 1. Risorse stanziare PON METRO 2014-2020

Risorse stanziare PON Metro 2014-2020	
Città Metropolitane	Risorse
Bari	184.691.363,00 €
Bologna	213.831.972,00 €
Cagliari	110.306.952,00 €
Catania	186.307.768,00 €
Firenze	198.201.056,00 €
Genova	207.822.248,00 €
Messina	152.449.934,00 €
Milano	211.361.628,00 €
Napoli	191.619.105,00 €
Palermo	199.979.379,00 €
Reggio Calabria	145.720.336,00 €
Roma	214.790.522,00 €
Torino	207.463.753,00 €
Venezia	199.061.608,00 €
Totale	2.623.607.624,00 €

Fonte: Open Coesione - <https://opencoesione.gov.it/it/dati/programmi/2014IT16M2OP004/>.
Ultima consultazione 04.02.2026



Tabella 2. Risorse stanziare Strategie Sviluppo Urbano Sostenibile nei POR - programmazione 2014-2020

Risorse stanziare Strategie Sviluppo Urbano Sostenibile nei Programmi Operativi Regionali - Ciclo di Programmazione 2014-2020		
Regione	Prima della riprogrammazione	Dopo la riprogrammazione
Basilicata	82.603.132,00 €	75.010.000,00 €
Calabria	141.235.892,00 €	91.040.000,00 €
Campania	286.030.268,00 €	134.730.000,00 €
Molise	18.957.629,12 €	- €
Puglia	136.000.000,00 €	81.250.000,00 €
Sardegna	62.299.282,00 €	48.700.000,00 €
Sicilia	420.091.112,00 €	430.940.000,00 €
Abruzzo	23.000.000,00 €	16.300.000,00 €
Marche	17.679.306,00 €	29.500.000,00 €
Umbria	30.816.400,00 €	28.430.000,00 €
Lazio	- €	- €
Emilia-Romagna	30.013.716,00 €	14.450.000,00 €
Friuli-Venezia Giulia	11.588.911,00 €	11.580.000,00 €
Liguria	40.000.000,00 €	15.800.000,00 €
Lombardia	60.000.000,00 €	5.830.000,00 €
Piemonte	48.292.236,00 €	25.800.000,00 €
Toscana	49.211.424,00 €	49.200.000,00 €
Veneto	77.000.000,00 €	59.880.000,00 €
P.A. Trento	- €	- €
P.A. Bolzano	- €	- €
Valle d'Aosta	- €	- €
Totale	1.534.819.308,12 €	1.118.440.000,00 €

Fonte: IFEL, (2016); IFEL, (2024)

La centralità delle questioni urbane si conferma anche nel ciclo di programmazione europea 2021-2027. Per la prima volta, lo sviluppo sostenibile e integrato dei territori viene esplicitamente inserito tra gli obiettivi di policy dell'Unione, all'interno dell'Obiettivo di Policy 5 (OP5), "Un'Europa più vicina ai cittadini". Questo obiettivo riconosce che la qualità delle politiche pubbliche dipende dalla loro capacità di agire nei contesti locali, promuovendo iniziative costruite dal basso e integrando le dimensioni sociali, economiche, ambientali e culturali dello sviluppo. Il ruolo strategico delle città è rafforzato anche dal regolamento attuativo del FESR, che dà agli Stati membri la possibilità di prevedere programmi o priorità specificamente dedicate alle aree urbane, ad esempio attraverso un asse urbano all'interno dei Programmi Operativi, favorendo così una maggiore visibilità e coerenza delle politiche urbane sempre attraverso ITI e CLLD. Dall'altro, aumenta la concentrazione delle risorse destinate allo Sviluppo Urbano Sostenibile: la quota minima del FESR sale all'8% delle risorse per la crescita e l'occupazione, rispetto al 5% del ciclo precedente. Accanto a questo rafforzamento finanziario, viene istituita l'European Urban Initiative (EUI), che raccoglie l'eredità delle precedenti Urban Innovative Actions. Con una dotazione di 450 milioni di euro, l'EUI sostiene, attraverso bandi competitivi, progetti urbani ad alto contenuto innovativo. L'obiettivo è rafforzare la capacità delle città di progettare e attuare strategie di sviluppo urbano sostenibile in modo integrato, partecipativo e orientato all'innovazione, consolidando ulteriormente il ruolo delle città come laboratori di sperimentazione delle politiche europee. Nell'ambito dell'OP5, oltre ad una concentrazione tematica degli interventi per affrontare le sfide ambientali e climatiche, si pone attenzione anche ai settori relativi all'inclusione sociale e alla lotta alla povertà, sottolineando come il tema delle disuguaglianze economiche, sociali e territoriali rimanga comunque un cardine all'interno dell'agenda di policy europea a fronte dei trent'anni di intervento.

Per l'Italia, l'accordo di partenariato per la programmazione 2021-2027 con la Commissione europea prevede una dotazione complessiva di circa 43 miliardi di risorse europee, che, sommando il cofinanziamento nazionale, arrivano a circa 75 miliardi. La programmazione comprende nove Pro-

grammi Nazionali (PN), finanziati dal FESR, FSE+ o in modalità plurifondo, tra cui: Equità nella Salute, Innovazione e transizione verde e digitale, Cultura, Metro Plus, Sicurezza e legalità, Scuola e competenze, Inclusione e lotta alla povertà, Giovani, donne e lavoro, Capacità per la coesione. A questi si aggiungono quarantadue Programmi Regionali (PR), di cui 38 finanziati dal FESR o FSE+ e 4 plurifondo. La maggior parte delle regioni, ad eccezione di Molise, Puglia, Calabria e Basilicata, ha optato per un Programma Operativo FESR e uno separato FSE+, mentre le quattro regioni citate hanno un unico Programma plurifondo. Nel ciclo di programmazione 2021-2027 le Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile si riscontrano in tutti i Programmi Regionali FESR o plurifondo, fatta eccezione per la Regione autonoma della Valle d'Aosta, delle Province autonome di Trento e Bolzano, e nel Programma Nazionale Metro Plus. Di fatto, tutti i Programmi Regionali articolano l'OP5 in due obiettivi specifici: uno specifico per le aree urbane (OS 5.1) ed uno specifico per le aree non urbane e le aree interne (OS 5.2), ad eccezione della Regione Lazio che concentra le risorse solo nelle aree urbane. Le risorse per le Strategie integrate di Sviluppo Urbano Sostenibile, nell'ambito della Priorità tematica collegata all'obiettivo di Policy OP5, OS 5.1, destinate dai Programmi regionali 2021-2027 sono pari a € 2.112.213.705,09 (tra risorse FESR e quota di cofinanziamento nazionale; tab.3).

Tabella 3. Risorse stanziare Strategie Sviluppo Urbano Sostenibile nei POR - programmazione 2021-2027

Risorse stanziare Strategie Sviluppo Urbano Sostenibile nei Programmi Operativi Regionali Ciclo di Programmazione 2021-2027	
Regione	Risorse OP5-OS5.1. Aree urbane
Basilicata	29.794.338,50 €
Calabria	123.850.770,00 €
Campania	478.795.008,00 €
Molise	27.758.398,69 €
Puglia	117.647.058,90 €
Sardegna	123.397.910,00 €
Sicilia	452.310.963,00 €
Abruzzo	41.981.715,00 €
Marche	25.000.000,00 €
Umbria	38.000.000,00 €
Lazio	140.000.000,00 €
Emilia-Romagna	75.000.000,00 €
Friuli Venezia Giulia	11.095.000,00 €
Liguria	40.375.000,00 €
Lombardia	150.000.000,00 €
Piemonte	132.207.543,00 €
Toscana	80.000.000,00 €
Veneto	25.000.000,00 €
P.A. Trento	- €
P.A. Bolzano	- €
Valle d'Aosta	- €
Totale	2.112.213.705,09 €

Fonte: (IFEL, 2023)

Alla programmazione regionale si affianca il PON Metro+, che riprende e amplia quanto realizzato con il PON Metro, includendo oltre alle città metropolitane anche alcune città medie delle Regioni meno sviluppate⁽²⁾. Le città metropolitane ricevono le risorse in un'ottica di area urbana vasta, per affrontare tematiche ambientali e per sostenere azioni di rigenerazione urbana e contrasto al disagio socio-economico e abitativo, anche attraverso innovazione sociale e supporto a nuove imprese. Il Programma, attuato direttamente dai comuni capoluogo riconosciuti come Organismi Intermedi, ha una dotazione complessiva di circa 3 miliardi di euro (fondi FESR, FSE+ e cofinanziamento nazionale; tab.4) ed è articolato in sette priorità: Agenda digitale e innovazione urbana; Sostenibilità ambientale; Mobilità urbana multimodale sostenibile; Servizi per l'inclusione e l'innovazione sociale; Servizi per l'inclusione e innovazione sociale nelle città medie delle Regioni meno sviluppate; Infrastrutture per l'inclusione sociale nelle città medie RMS; Rigenerazione urbana. Considerando la dotazione del PN Metro+ e dei Programmi Regionali, le strategie di sviluppo urbano sostenibile finanziate da fondi comunitari e cofinanziamento nazionale raggiungono circa 5,1 miliardi di euro, a cui si aggiungono le risorse del PNRR.

Tabella 4. Risorse stanziare PN Metro Plus 2021-2027

Risorse stanziare PON Metro Plus 2021-2027	
Città Metropolitane	Risorse
Bari	162.214.520,00 €
Bologna	153.408.720,00 €
Cagliari	267.514.005,00 €
Catania	232.675.780,00 €
Firenze	78.842.151,00 €
Genova	151.714.595,00 €

segue >>

2 Alle 14 Città metropolitane si aggiungono le seguenti città medie: Campobasso; Isernia; Caserta; Benevento; Avellino; Salerno; Taranto; Brindisi; Lecce; Foggia; Barletta-Andria-Trani; Matera; Potenza; Cosenza; Crotone; Vibo Valentia; Catanzaro; Trapani; Agrigento; Caltanissetta; Enna; Ragusa; Siracusa; Sassari; Nuoro; Oristano.



>> continua

Città Metropolitane	Risorse
Messina	167.225.194,00 €
Milano	235.499.831,00 €
Napoli	442.042.740,00 €
Palermo	207.976.321,00 €
Reggio Calabria	191.947.030,00 €
Roma	175.973.198,00 €
Torino	163.529.656,00 €
Venezia	160.234.363,00 €
totale	2.790.798.104,00 €
Città medie	
Trapani	16.459.344,00
Caltanissetta	20.915.916,00
Ragusa	8.482.576,00
Siracusa	3.741.150,00
Catanzaro	14.917.568,00
Crotone	3.828.536,00
Cosenza	12.742.100,00
Brindisi	13.293.666,00
Taranto	10.134.700,00
Barletta-Andria-Trani	25.138.844,00
Foggia	19.725.266,00
Matera	7.027.500,00
Potenza	7.156.300,00
Campobasso	7.681.000,00
Salerno	25.966.500,00
Avellino	6.779.634,00
Benevento	8.078.500,00
Caserta	12.583.069,00
Sud Sardegna	9.138.000,00
Sassari	21.170.000,00
Piacenza	7.450.000,00
Totale	262.410.169,00

Fonte: Open Coesione - <https://opencoesione.gov.it/it/dati/programmi/2021IT16FFPR005/>.
Ultima consultazione 04.02.2027

1.4 L'approccio del PNRR al territorio

Nel contesto sopra descritto, l'arrivo della pandemia da Covid-19 ha rappresentato un elemento altamente disruptive, scombinando le priorità e creando la necessità di ripianificare e riallocare le risorse, soprattutto nei casi in cui i fondi della programmazione 2014-2020 non erano ancora stati spesi. La crisi ha messo in evidenza gli squilibri economici, sociali e territoriali esistenti, rendendo urgente intervenire con strumenti mirati e flessibili. Alla programmazione 2021-2027 si aggiunge così il Next Generation EU (NGEU), uno strumento temporaneo di ripresa economica del valore di circa 800 miliardi di euro, finalizzato a fronteggiare l'impatto socio-economico della pandemia. I fondi del NGEU si concentrano su quattro priorità: transizione ecologica, transizione digitale, stabilità macroeconomica ed equità, e vengono assegnati in base alle necessità specifiche di ciascun paese tramite il dispositivo per la ripresa e la resilienza e i relativi piani nazionali.

Nel piano italiano, il PNRR, i principali investimenti orientati al superamento delle disuguaglianze territoriali, sociali ed economiche sono concentrati nella Missione 5 "Inclusione e Coesione". All'interno della Missione, la Componente 2, affronta in modo più diretto le disuguaglianze economiche e territoriali che caratterizzano le aree urbane, attraverso interventi volti a ridurre l'esclusione sociale e le condizioni di vulnerabilità. Un primo ambito di intervento riguarda il contrasto all'esclusione abitativa, con l'investimento in Housing temporaneo e Stazioni di posta, che introduce soluzioni di accoglienza temporanea per persone e nuclei familiari in condizioni di marginalità abitativa, affiancate da servizi integrati di accompagnamento sociale, sanitario e lavorativo. L'obiettivo non è solo fornire una risposta emergenziale, ma attivare percorsi di inclusione capaci di incidere sulle cause strutturali della marginalità urbana. Un secondo filone centrale è rappresentato dagli interventi di rigenerazione urbana per la riduzione dell'emarginazione e del degrado sociale, rivolti ai comuni medio-grandi. Questi interventi mirano al riuso e alla rifunzionalizzazione del patrimonio pubblico esistente e al miglioramento del decoro urbano, con una forte attenzione allo sviluppo di servizi sociali, culturali, educativi e sportivi. In

questo quadro si collocano anche i Piani Urbani Integrati (PUI), destinati in particolare alle periferie delle città metropolitane e orientati a intervenire nei contesti caratterizzati da maggiore vulnerabilità sociale e materiale, attraverso azioni integrate che combinano il recupero fisico degli spazi con il rafforzamento dei servizi e delle funzioni urbane. All'interno dei PUI trovano spazio sia interventi mirati al superamento degli insediamenti abusivi e al contrasto allo sfruttamento lavorativo, sia strumenti finanziari volti a sostenere l'intervento del settore privato nei processi di rigenerazione urbana, con un'attenzione specifica alle transizioni verde e digitale. A questi si affiancano programmi di più ampio respiro come il Programma innovativo della qualità dell'abitare (PINQuA), orientato al potenziamento dell'edilizia residenziale pubblica e alla riqualificazione dello spazio urbano, e l'investimento Sport e inclusione, che utilizza lo sport come leva per l'integrazione sociale nelle aree più fragili.

Accanto agli interventi concentrati nella Missione 5, il PNRR include numerose misure che incidono indirettamente sulle città e sui territori urbani, distribuite nelle altre missioni del Piano. Si tratta di investimenti rivolti alla valorizzazione del patrimonio culturale e dei luoghi identitari, al rafforzamento della mobilità sostenibile e del trasporto pubblico locale, alla tutela del verde urbano e alla bonifica di aree degradate, nonché al potenziamento dei servizi educativi, in particolare per la prima infanzia. Nel loro insieme, questi interventi, analizzati nel dettaglio nel prossimo capitolo, contribuiscono a delineare un quadro articolato di politiche che, pur non configurandosi come una vera strategia urbana unitaria, riconoscono alle città un ruolo centrale nell'attuazione degli obiettivi di inclusione, sostenibilità e coesione del Piano.

Nel quadro complessivo delle opportunità per i territori, tuttavia, il PNRR si colloca in una relazione ambivalente con altre politiche urbane e con la politica di coesione. Da un lato ne rafforza l'azione sul piano finanziario e operativo, immettendo risorse ingenti nei territori; dall'altro se ne discosta per impostazione, privilegiando una logica centralizzata, settoriale e orientata al conseguimento rapido di risultati misurabili. Mentre la coesione è fondata su un'attenzione esplicita alle differenze territoriali e su meccanismi di riequilibrio, il PNRR tende a trattare i territori come conte-

sti di attuazione omogenei, affidando ai livelli locali il compito di adattare strumenti standardizzati a realtà profondamente differenziate. Nel ciclo 2021-2027, strumenti come il PN Metro+ e le Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile ripropongono un impianto più vicino alla tradizione della politica urbana europea, fondato su integrazione, governance multilivello e maggiore discrezionalità locale. Il PNRR si innesta su questo quadro senza però integrarsi pienamente, generando una stratificazione di politiche che operano con logiche differenti. Ne deriva una convivenza non sempre lineare tra programmi orientati alla costruzione di strategie territoriali e interventi del PNRR che rispondono prevalentemente a scadenze, obiettivi quantitativi e procedure uniformi. Il PNRR si inserisce in una traiettoria di “governo per bandi”, nella quale l’accesso alle risorse avviene attraverso procedure competitive e criteri predefiniti a livello centrale. Questa impostazione, ben nota nel dibattito sulle politiche territoriali, tende a valorizzare le capacità amministrative esistenti e a riprodurre differenze tra enti locali, a meno di specifici meccanismi correttivi. In questo senso, il PNRR non introduce una discontinuità, ma accentua una modalità di intervento che privilegia l’efficienza e la rapidità di spesa rispetto alla costruzione di politiche radicate nei contesti territoriali.

1.5 Verso il nuovo QFP e la Nuova agenda europea per le città

Mentre la programmazione 2021-2027 è ancora in corso, l’Unione europea ha avviato il negoziato sul Quadro Finanziario Pluriennale 2028-2034, che propone una riorganizzazione profonda del bilancio europeo. L’obiettivo dichiarato è quello di rendere le politiche più flessibili e capaci di rispondere alle nuove priorità e alle emergenze, forti dell’esperienza della pandemia, ma anche della guerra in Ucraina e delle tensioni geopolitiche che hanno rimesso il tema degli armamenti nuovamente nelle agende di policy dell’Unione e degli Stati membri. La proposta della Commissione prevede una semplificazione dell’architettura finanziaria, superando la frammentazione dei programmi e concentrando le risorse in pochi grandi pilastri. In questo quadro, le politiche di coesione, quelle sociali e

parte delle politiche agricole verrebbero attuate principalmente attraverso Piani di partenariato nazionali e regionali, all'interno dei quali gli Stati membri definirebbero obiettivi, priorità e modalità di intervento. Questa impostazione apre interrogativi rilevanti per il ruolo di regioni, città e territori. Se da un lato la semplificazione e l'integrazione degli strumenti possono favorire una maggiore coerenza strategica, dall'altro emerge il rischio di un rafforzamento delle dinamiche centraliste, con una riduzione degli spazi di partecipazione diretta dei livelli sub-nazionali nella definizione delle politiche. Il tema della governance multilivello torna quindi al centro del dibattito, riproponendo una tensione già emersa in altre fasi recenti tra esigenze di coordinamento nazionale e riconoscimento delle specificità territoriali. La futura programmazione sarà quindi attuata prevalentemente attraverso programmi nazionali, entro i quali regioni e città dovranno trovare nuovi margini di azione. In questo scenario, la capacità di tenere insieme semplificazione, efficacia delle politiche e attenzione alle differenze territoriali rappresenta una delle principali sfide per il futuro della coesione europea.

Nel quadro della programmazione 2021-2027 si colloca anche la recente evoluzione strategica delle politiche territoriali dell'Unione. La crisi pandemica, oltre a evidenziare le profonde disuguaglianze economiche, sociali e territoriali in Europa, e l'aggravarsi di alcune problematiche comuni agli Stati membri (primo fra tutti l'accesso alla casa), hanno agito da elementi di discontinuità spingendo le istituzioni a ripensare non solo la distribuzione dei fondi, ma anche il modo in cui le politiche europee affrontano le sfide urbane e territoriali, in un'ottica di resilienza, coesione e sostenibilità condivisa. In questo contesto nasce l'Agenda Territoriale 2030 dell'Unione Europea, un quadro strategico multilivello adottato a livello Europeo per orientare l'azione pubblica verso uno sviluppo sostenibile, equilibrato e inclusivo di tutto il territorio europeo. L'Agenda pone al centro la coesione territoriale, intesa come riduzione delle disparità tra aree e come rafforzamento delle capacità di tutti i luoghi di partecipare alle dinamiche di crescita. Si articola in due grandi obiettivi: un'Europa giusta e un'Europa verde, e sei linee prioritarie che spaziano dalla promozione di uno sviluppo equilibrato e di regioni funzionali solide, alla coo-

perazione transfrontaliera, alla sostenibilità ambientale e alla connettività digitale e fisica dei territori. L'Agenda territoriale 2030 non è un documento normativo vincolante, ma una guida di orientamento per rafforzare la dimensione territoriale delle politiche settoriali sottolineando la necessità di coordinare azioni e strumenti in modo coerente e integrato.

È proprio su queste basi strategiche che si innesta l'ultima evoluzione delle politiche urbane europee: l'EU Agenda for Cities, presentata dalla Commissione europea il 3 dicembre 2025. Questo nuovo documento non sostituisce, ma aggiorna l'impegno dell'Unione verso le città, integrando i principi dell'Agenda territoriale e della Carta di Lipsia. Benché non sia ancora chiaro il percorso attuativo, l'EU Agenda for Cities propone una visione strategica per dare alle città europee gli strumenti necessari ad affrontare le sfide del presente e del futuro - dall'inclusione sociale alla sostenibilità climatica, dal lavoro alla coesione territoriale. Parte dalla consapevolezza che circa il 75% della popolazione europea vive in aree urbane, dove si concentra anche la maggior parte del PIL e delle dinamiche economiche e sociali, ma anche molte delle principali criticità come quella, già citata, dell'accesso alla casa, dei costi dell'energia, della segregazione sociale, della pressione sui servizi pubblici e degli impatti dei cambiamenti climatici.

L'Agenda si articola attorno a tre linee di azione principali (tab.5):

- Dialogo continuo con le città, attraverso cicli di confronto politico e tecnico per comprendere meglio bisogni, esperienze e priorità locali, e per portare queste istanze nella costruzione delle politiche europee;
- Semplificazione e capacity building, con la creazione di una EU Cities Platform e un Cities Portal come punto unico di accesso alle informazioni su iniziative, strumenti di finanziamento, aggiornamenti politici e opportunità per le aree urbane;
- Investimenti mirati, che puntano non solo sul sostegno già fornito dalle politiche di coesione, ma anche su ulteriori strumenti finanziari europei (come piani nazionali e regionali, EU Facility, European Competitiveness Fund, Horizon Europe e Global Europe), con l'obiettivo di potenziare il ruolo delle città nell'attuazione degli obiettivi comuni.



Tabella 5. Flagship actions of the EU Agenda for cities

Numero	Azioni	Timeline
Dialogo continuo con le città		
1	Dialogo tra livello politico di alto livello e autorità locali	A partire dal 2026
2	Consultazioni tecniche mirate con i professionisti del settore urbano	A partire dal 2026
3	Dialogo regolare con il Comitato europeo delle regioni e il Parlamento europeo	A partire dal 2026
4	Forum delle città (biennale)	Prossimo nel 2027
5	Rapporto sullo stato delle città europee	A partire dal 2026
Semplificazione e capacity building		
6	Portale web delle città dell'UE	4° trimestre 2025
7	Iniziativa Urbana Europea - Azioni Innovative (4° bando) e helpdesk per le città	1° trimestre 2026 e 3° trimestre 2026
8	Piattaforma delle città dell'UE	2028
Investimenti		
9	Supporto nell'ambito dell'attuale quadro finanziario pluriennale	In corso fino al 2027
10	Supporto nell'ambito del prossimo quadro finanziario pluriennale	2028-2034

Fonte: Communication from the commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions.(COM, 2025)739.



La nuova Agenda individua anche opportunità concrete e innovative, come il lancio di bandi tramite l'European Urban Initiative già nelle prime settimane del 2026, la creazione di un portale e di un rapporto periodico sullo stato delle città europee, volto a monitorare trend, buone pratiche e sfide emergenti. Nel complesso, l'Agenda segna un passo significativo nel rafforzamento della governance territoriale europea, pur rimanendo la sua attuazione ancorata al quadro del bilancio pluriennale dei Fondi strutturali, senza una linea di finanziamento dedicata. Questo limite può sembrare secondario, ma diventa rilevante se consideriamo che le nuove regole centralizzate si applicheranno a interventi molto diversi tra loro per ambiti, prassi e obiettivi - una frammentazione già nota nelle passate programmazioni.

E proprio qui emerge un punto critico: se da un lato la centralizzazione potrebbe favorire la capacità di generare spesa, dall'altro resta incerto se riuscirà davvero a stimolare sviluppo locale e a rispondere alle esigenze specifiche dei territori, cosa che nemmeno la politica di coesione è mai riuscita a fare pienamente, come emerge peraltro anche nel 9° Report sulla coesione economica, sociale e territoriale della Commissione europea del 2024 (Commissione europea - Direzione generale per la Politica regionale e urbana, 2024).

Le politiche urbane nazionali negli ultimi quindici anni

Lo sviluppo delle politiche nazionali per le città si confronta con approcci frammentati, investimenti significativi e tentativi non sempre riusciti di costruire una visione organica per la rigenerazione urbana a scala locale.

C. 02



A livello nazionale, sebbene non si possa parlare di una politica strutturata e continuativa rispetto ai temi dello sviluppo e della rigenerazione delle città, sono diverse le misure adottate negli ultimi anni per la trattazione delle problematiche urbane, finanziate dalle risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione e dal bilancio statale e, gestite, di volta in volta, da diversi Ministeri. Di fatto, in Italia non esiste un Ministero specificamente dedicato alle politiche urbane, sebbene nel 2012 sia stato istituito⁽³⁾ il Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU) con l'obiettivo di coordinare le politiche urbane attuate dalle amministrazioni centrali e di concertarle con le regioni e le autonomie locali, tale istituzione non ha modificato in modo significativo l'assetto generale di attuazione di queste politiche. Attualmente, non sembrano esistere attori istituzionali che mettono a sistema le politiche urbane e le diverse politiche, che interessano i contesti urbani, sono spesso gestite da Ministeri differenti fuori da una visione organica. Si pensi, ad esempio, a tutte quelle politiche che interessano l'ambito urbano finanziate dal PNRR e che coinvolgono: il Ministero dell'Interno con la misura dedicata alla Rigenerazione Urbana e i Piani Urbani Integrati (PUI), il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con il Piano Investimenti per la Qualità dell'Abitare (PINQuA), o anche a iniziative come il PON Metro e il PON Metro+, inserito nella

3 Tramite il Decreto-legge n. 83, all'art. 12 bis.

Politica di Coesione e gestito prima dall'Agenzia per la Coesione territoriale, oggi incorporata nel Dipartimento per le Politiche di Coesione e per il Sud attraverso il DPCM del 10 novembre 2023. Questa frammentazione decisionale e gestionale può ridurre l'efficacia complessiva delle politiche urbane, compromettendo la capacità di adottare strategie integrate e coerenti di sviluppo urbano sostenibile.

Ripercorrendo gli ultimi quindici anni, è comunque possibile ricostruire alcune direzioni che sono venute a costituirsi nel contesto nazionale delle politiche urbane. In particolare, partendo dagli anni che vanno dal 2012 al 2017, che sono stati caratterizzati da un'attenzione particolare alle questioni urbane culminata nell'Istituzione della Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie nel 2016⁽⁴⁾. Di fatto, in quegli anni si ravvisa il tentativo di portare avanti una politica urbana con obiettivi chiari, coerenti tra le diverse misure finanziate, fondata su un approccio area-based ed integrato. Questa attenzione agli approcci delle politiche urbane ha portato ad un susseguirsi di iniziative per le città, di cui si riportano di seguito le principali misure:

- **Piano nazionale per le città, di cui all'articolo 12, comma 5, del Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83**

Con il Decreto-legge cd. "Decreto crescita", tra le misure adottate per l'edilizia, si predispone presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti un Piano nazionale per le città, un Piano per la riqualificazione di aree urbane, in particolare delle aree degradate, attraverso un approccio integrato, intendendo portare avanti la riqualificazione attraverso un insieme coordinato di interventi ad opera di più attori pubblici e privati. Per l'attuazione del Piano si istituisce presso lo stesso Ministero un fondo, denominato "Fondo per l'attuazione del piano nazionale per le città", inizialmente con risorse pari a 224 milioni di euro, ed in seguito, attraverso le risorse destinate al fondo dalla Legge di Bilancio 2017 e le risorse riprogrammate del Programma del Piano

4 Commissione che ha terminato i suoi lavori con la pubblicazione di un suo rapporto nel 2017, si veda Camera dei Deputati, (2017).

Azione e Coesione per le Zone Franche Urbane, portate ad un totale di 320,7 milioni di euro. Per la gestione del Piano si istituisce⁽⁵⁾, presso lo stesso Ministero, una cabina di regia, composta da due rappresentanti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di cui uno con funzioni di presidente, da due rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle province autonome, da un rappresentante del Ministero dell'Economia e delle Finanze, del Ministero dello Sviluppo Economico, del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, del Ministero dell'Interno, dei Dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri per lo sviluppo e la coesione economica, per la cooperazione internazionale e l'integrazione e per la coesione territoriale, dell'Agenzia del demanio, della Cassa depositi e prestiti, dell'Associazione nazionale comuni italiani e, in veste di osservatori, da un rappresentante del Fondo Investimenti per l'Abitare (FIA) di CDP Investimenti SGR e da un rappresentante dei Fondi di investimento istituiti dalla società di gestione del risparmio del Ministero dell'economia e delle finanze. È con lo stesso decreto che si comunicano le modalità di accesso alle risorse, prevedendo che i comuni presentino proposte per "Contratti di valorizzazione urbana", e che gli interventi siano selezionati attraverso una procedura competitiva. Le proposte - contenenti la delibera della giunta comunale di approvazione della proposta di Contratto di valorizzazione urbana, i progetti degli interventi considerati più prossimi alla cantierabilità, una relazione sintetica con una stima dei costi e delle relative fonti finanziarie, l'impegno di soggetti pubblici e privati a mettere a disposizione aree, immobili o finanziamenti di propria competenza all'interno della proposta ed elaborati grafici con indicazione dell'ambito di intervento, le planimetrie di progetto e viste di insieme della proposta di Contratto di valorizzazione urbana - sono valutate sulla base degli obiettivi e delle finalità del Piano città ed in particolare alla capacità di riferirsi ad ambiti urbani definiti nei quali è possibile individuare l'in-

5 Con Decreto Ministeriale n.193 del 2012.

sieme coordinato di interventi per la valorizzazione integrale dell'ambito urbano, e sulla base di diversi criteri quali: immediata cantierabilità degli interventi; capacità e modalità di coinvolgimento di soggetti e finanziamenti pubblici e privati e di attivazione di un effetto moltiplicatore del finanziamento pubblico nei confronti degli investimenti privati; riduzione di fenomeni di tensione abitativa, di marginalizzazione e degrado sociale; miglioramento della dotazione infrastrutturale anche con riferimento all'efficientamento dei sistemi del trasporto urbano; miglioramento della qualità urbana, del tessuto sociale ed ambientale e contenimento del consumo di nuovo suolo non edificato.

Sebbene il tentativo sia stato quello di adottare una politica area-based, integrata e con un orizzonte rivolto alla valorizzazione integrale dell'ambito di intervento, si ravvisano due problemi nella predisposizione degli strumenti: il primo, relativo all'assenza di un'indicazione a soglie e/o indici di riferimento nel determinare e perimetrare le aree "degradate", determinando la scarsa capacità di definire in maniera empirica le aree bersaglio; il secondo, relativo alla mancanza di un obbligo ad indicare obiettivi e strategie per il perseguimento della valorizzazione integrale degli ambiti urbani selezionati, necessari per poter monitorare e valutare l'esito degli interventi.

- **Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate, di cui all'art. 1 co. 431-434 della Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di stabilità 2015)**

Con la legge di stabilità 2015 si predispone, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, un Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate, un Piano per finanziare progetti di riqualificazione costituiti da un insieme coordinato di interventi diretti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale. Per l'attuazione del Piano si istituisce, presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, un fondo, denominato "Somme da trasferire alla Presidenza del Consiglio dei ministri per la costituzione del Fondo per l'attuazione del Piano nazionale per

la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate”, inizialmente con risorse pari a 200 milioni di euro, ed in seguito, attraverso Delibera del CIPE n.73/2017 per l’assegnazione delle risorse FSC (Fondo di Sviluppo e Coesione), portate ad un totale di 290 milioni di euro⁽⁶⁾. Per la gestione del Piano si istituisce, con il DPCM 15 ottobre 2015, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, un Comitato per la valutazione dei progetti di riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate, composto da due rappresentanti del Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri, di cui uno con funzioni di presidente, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, del Ministero dell’Economia e delle Finanze e del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, nonché da un rappresentante della Conferenza delle regioni e delle province autonome, dei Dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei ministri per gli affari regionali, le autonomie e lo sport e per la programmazione e il coordinamento della politica economica, dell’Agenzia del demanio e dell’Associazione nazionale dei comuni italiani. È con lo stesso decreto che si pubblica il bando per l’accesso alle risorse e che si definiscono contenuti delle proposte progettuali e criteri di valutazione. Anche in questo caso gli interventi sono selezionati attraverso una procedura competitiva, di fatto, si selezioneranno sulla base di criteri valutativi, di seguito riportati, le proposte progettuali che saranno oggetto di stipula di convenzioni o accordi di programma. I criteri, che in questo caso pesano in maniera differenziata, si riportano in ordine decrescente: riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale; miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale, anche mediante interventi di ristrutturazione edilizia, con particolare riferimento allo sviluppo dei servizi sociali ed educativi e alla promozione delle attività culturali, didattiche e sportive e alla tutela di minori e adulti, vittime di violenza, tratta, sfruttamento e abusi sessuali; capacità di coinvolgimento di soggetti e finanziamenti

6 Le risorse stanziare con Delibera del CIPE n.73/2017 a valere sui fondi FSC sono destinate al finanziamento dei progetti presentati dai Comuni del Mezzogiorno.

pubblici (nazionali ed europei) e privati e di attivazione di un effetto moltiplicatore del finanziamento pubblico nei confronti degli investimenti privati; tempestiva esecutività degli interventi.

Anche in questo caso si può parlare di una politica area-based, dove le aree bersaglio rimangono le aree degradate, sebbene diversi sono gli aspetti innovativi rispetto al Piano città:

- Solo i comuni che presentano aree urbane degradate, in relazione ai valori degli indici IDS (Indice Disagio Sociale) e IDE (Indice Disagio Edilizio), possono partecipare al bando, in questo modo le aree elegibili a finanziamento possono essere definite empiricamente;
 - Si definiscono nello specifico gli interventi ammessi, in generale interventi di ristrutturazione edilizia, riqualificazione e rigenerazione urbana con particolare riferimento allo sviluppo dei servizi sociali ed educativi e alla promozione delle attività culturali, didattiche e sportive, senza ulteriore consumo di suolo, l'attenzione in questo caso è rivolta anche all'impatto sociale degli interventi;
 - Si richiede di indicare obiettivi generali e obiettivi specifici, al fine di rendere noti i risultati attesi in termini di ricaduta sugli ambiti di intervento, potendo così monitorare e valutare l'esito degli interventi.
- **Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia, di cui all'art. 1 co. 974-978 della Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità 2016)**

Con la legge di stabilità 2016 si predispone, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, un Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia, conosciuto come "Bando Periferie", dedicato alla riqualificazione urbana e alla sicurezza delle periferie delle città metropolitane, dei comuni capoluogo di provincia e della Città di Aosta, attraverso un insieme coordinato di interventi, considerando periferie le aree urbane caratterizzate da situazioni di marginalità economica e sociale, degrado edilizio e carenza di servizi. Per l'attuazione del Programma si istituisce presso il Ministero dell'Economia e delle

Finanze un fondo, denominato “Fondo per l’attuazione del Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie”, inizialmente con risorse pari a 500 milioni di euro, ed in seguito, incrementate dal governo Gentiloni fino a 2,1 miliardi di euro, per il finanziamento di tutte le proposte presentate. Per la gestione del Programma, con il DPCM 25 maggio 2016, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stato istituito un Nucleo per la valutazione dei progetti per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie, composto dal Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, con funzioni di presidente, e da sei esperti di particolare qualificazione professionale, anche estranei alla pubblica amministrazione, due dei quali designati, rispettivamente, dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome e dall’Associazione nazionale dei comuni italiani. È con lo stesso decreto che si pubblica il bando per l’accesso alle risorse e che si definiscono contenuti delle proposte progettuali e criteri di valutazione. Anche in questo caso gli interventi sono selezionati attraverso una procedura competitiva, di fatto si selezioneranno sulla base di criteri valutativi, di seguito riportati, le proposte progettuali che saranno oggetto di stipula di convenzioni o accordi di programma. I criteri, che anche in questo caso pesano in maniera differenziata, si riportano in ordine decrescente: tempestiva esecutività degli interventi; capacità di attivare sinergie tra finanziamenti pubblici e privati; fattibilità economica e finanziaria e coerenza interna del progetto; qualità e innovatività del progetto sotto il profilo organizzativo, gestionale, ecologico ambientale e architettonico; capacità di innescare un processo di rivitalizzazione economica, sociale e culturale del contesto urbano di riferimento.

Anche in questo caso si può parlare di una politica area-based, dove le aree bersaglio rimangono le aree degradate, sebbene diversi sono gli aspetti che differenziano il Programma dalle esperienze precedenti:

- Il programma è rivolto esclusivamente alle città grandi, di fatto, possono presentare proposte le città metropolitane relativamente al comune con il maggior numero di abitanti del loro territorio e relativamente ai comuni contermini alla città capoluogo all’interno del perimetro metropolitano, le città capoluogo di provincia e la Città di Aosta.

- Non c'è un'indicazione sulla base di dati empirici delle aree da considerare elegibili per la localizzazione degli interventi, questo elemento rappresenta un passo indietro rispetto al Piano precedente.
- Sono ammessi diversi tipi di intervento, a condizione che costituiscano comunque un insieme integrato: progetti di miglioramento della qualità e del decoro urbano; progetti di manutenzione, riuso e rifunionalizzazione di aree pubbliche e strutture edilizie esistenti, per finalità di interesse pubblico; progetti rivolti all'accrescimento della sicurezza territoriale; progetti per il potenziamento delle prestazioni e dei servizi di scala urbana; progetti per la mobilità sostenibile e l'adeguamento delle infrastrutture destinate ai servizi sociali e culturali, educativi e didattici.
- I criteri di tempestiva esecutività degli interventi e di capacità di attivare sinergie tra finanziamenti pubblici e privati hanno un peso maggiore rispetto alla valutazione della qualità delle proposte presentate.
- Viene meno l'obbligo di delineare a livello locale obiettivi generali e obiettivi specifici, rendendo difficile il monitoraggio e la valutazione, che, in questo caso, avviene in maniera centralizzata presso il Nucleo di valutazione istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Analizzando questo specifico arco temporale, da un lato emergono elementi innovativi in termini di integrazione tematica e cofinanziamento multilivello; dall'altro, permane una logica area-based, centrata su progetti localizzati e su una governance fortemente centralizzata, con limitata capacità strategica e coordinamento tra livelli istituzionali. Nel complesso, il percorso mostra una tensione non risolta tra approcci settoriali e visioni integrate del territorio, in cui ogni programma introduce correzioni o evoluzioni parziali rispetto al precedente. Mentre a livello europeo, negli stessi anni si assiste alla transizione dal modello area-based a quello place-based - così come concettualizzato dal cosiddetto Rapporto Barca (Barca, 2009) -, a livello nazionale, le diverse politiche, sopra analizzate, non giungono a una vera transizione verso un modello place-based. È doveroso, però, rendere evidente che, sebbene queste politiche evidenzino un percorso di intervento disomogeneo e frammentato, in cui

si alternano tentativi di innovazione e fasi di ripensamento, in un continuo oscillare tra avanzamenti e arretramenti, e rivelino la difficoltà di consolidare un approccio stabile alla rigenerazione urbana, rappresentano comunque la costruzione e il riconoscimento, a livello nazionale, di un problema relativo alla presenza, nelle nostre città, di numerose aree degradate. In queste aree si concentrano i problemi di carattere sociale, economico e urbano, e ciò evidenzia la necessità di intervenire nelle città attraverso piani e programmi che dispongano risorse in tal senso. Sebbene nel 2016, come riportato sopra, sia stata costituita una Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, alla pubblicazione di un suo rapporto nel 2017 non hanno fatto seguito politiche attraverso piani e/o programmi per la riqualificazione e la rigenerazione urbana. Le uniche misure adottate sono stati i finanziamenti, con ulteriori risorse, dei piani e dei programmi sopra descritti. È a partire dalla legge di bilancio 2020⁽⁷⁾ che si ritorna a introdurre politiche per la qualità dell'abitare e la rigenerazione urbana, quali la misura Infrastrutture sociali per il Sud, il PINQuA (Piano Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare) e gli investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale. Gli ultimi due confluiti nel PNRR.

Si riportano di seguito le suddette misure:

- **Infrastrutture sociali per il Sud**, le risorse, pari ad un totale di 300 mln di euro per le annualità dal 2020 al 2023, a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione - programmazione 2014-2020 - , di questa misura si pongono l'obiettivo di incentivare gli investimenti in infrastrutture sociali nei comuni situati del territorio delle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia attraverso l'assegnazione diretta ai comuni, in base alla dimensione demografica, attraverso Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

⁷ Legge 27 dicembre 2019, n. 160.

- **PINQuA (Programma Innovativo per la Qualità dell’Abitare)**, dedicato alla riduzione del disagio abitativo e alla promozione di progetti di rigenerazione urbana con particolare riferimento alle periferie, destinato a regioni, città metropolitane, comuni capoluoghi di provincia, Città di Aosta e i comuni con più di 60.000 abitanti e gestito dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Per l’attuazione del programma con Legge di bilancio 2020 si istituisce presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti un fondo, denominato “Programma innovativo nazionale per la qualità dell’abitare” con una dotazione finanziaria complessiva di 853,81 mln di euro, suddivisi nelle annualità dal 2020 al 2033. Il programma è poi confluito, in seguito alla pandemia, nel PNRR, e le risorse riprogrammate. Le risorse previste per le annualità dal 2020 al 2026 sono confluite nel PNRR, in una misura precisa con la stessa denominazione dal valore di 2,80 mld di euro, le risorse per le annualità dal 2027 al 2033 sono soggette a revisione e/o riduzione e/o riconfigurazione nel bilancio dello Stato, come, di fatto, già avvenuto per le risorse delle annualità dal 2029 al 2033 con la Legge 207/2024, Legge di bilancio 2025. Con Decreto Interministeriale n.395 del 16 settembre 2020 è stato pubblicato l’avviso pubblico per la presentazione di proposte progettuali, che definiscano strategie specifiche e definite per: la riqualificazione e la riorganizzazione del patrimonio destinato all’edilizia residenziale sociale e l’incremento dello stesso; la rifunzionalizzazione di aree, spazi e immobili pubblici e privati anche attraverso la rigenerazione del tessuto urbano e socio-economico e gli usi temporanei; il miglioramento dell’accessibilità e della sicurezza dei luoghi urbani e della dotazione di servizi e delle infrastrutture urbano-locali; la rigenerazione di aree e spazi già costruiti, soprattutto ad alta tensione abitativa, incrementando la qualità ambientale e migliorando la resilienza ai cambiamenti climatici anche attraverso l’uso di operazioni di densificazione; l’individuazione e l’utilizzo di modelli e strumenti innovativi di gestione, inclusione sociale e welfare urbano nonché di processi partecipativi, anche finalizzati all’autocostruzione. Il focus è sulle aree periferiche, aree

espressione di disagio socio-economico, abitativo, non dotate di quell'insieme di servizi e attrezzature proprie delle aree urbane, anche se non è indicato l'utilizzo di indici e/o criteri per la selezione su base empirica. Anche in questo caso il finanziamento è per un insieme integrato di interventi, coerenti e funzionalmente connessi, si richiede che nelle proposte sia inserita una strategia con i relativi obiettivi prioritari e le modalità principali per il loro perseguimento. Tra i criteri per la valutazione è importante segnalare come non appaia la tempestiva esecutività degli interventi, concentrando la valutazione sulla qualità delle proposte, si riportano di seguito i criteri adottati: entità degli interventi relativamente agli immobili di edilizia residenziale pubblica, con preferenza per le aree a maggiore tensione abitativa; qualità della proposta e coerenza con le finalità del programma; attivazione di risorse finanziarie pubbliche e private; risultato del "bilancio zero" del consumo di nuovo suolo; recupero e valorizzazione dei beni culturali, ambientali e paesaggistici; coinvolgimento di operatori privati, anche del Terzo settore; applicazione, per la redazione della proposta, della metodologia BIM, nonché di misure e di modelli innovativi di gestione, di sostegno e di inclusione sociale, di welfare urbano e di attivazione di processi partecipativi. Due sono gli aspetti di questo Programma che è importante sottolineare: il primo riguarda il confermare l'attenzione per le aree delle città che esprimono a diversi gradi disagio economico, sociale ed urbano; il secondo il tornare ad affrontare il tema dell'emergenza abitativa, facendo un cambio di paradigma, di fatto, il Programma non si limita ad erogare risorse per ampliare l'offerta abitativa e/o migliorare la qualità edilizia dell'esistente ma intende per qualità dell'abitare anche tutto il contesto urbano nel quale si è inseriti, finanziando interventi che agiscano tanto sulla casa tanto sull'ambiente urbano circostante.

- **Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale**, destinati ai comuni con popolazione superiore ai 15.000

abitanti, non capoluogo di provincia, ed ai comuni capoluogo di provincia o sede di città metropolitana e gestiti dal Ministero dell'Interno. Si stanziavano per tali investimenti in favore dei comuni un totale di 8,5 mld di risorse suddivise nelle annualità dal 2021 al 2034. Le risorse relative agli anni dal 2021 al 2026 sono confluite, in seguito alla pandemia, nel PNRR, in una misura precisa con la stessa denominazione dal valore inizialmente di 4,3 mld di euro. Di fatto, la misura è stata poi oggetto di riprogrammazione e risorse pari ai 2 mld sono previste dal PNRR, le restanti tornano ad essere reperite dalle fonti nazionali originariamente previste. Le risorse relative alle annualità dal 2027 al 2034 sono soggette a revisione e/o riduzione e/o riconfigurazione nel bilancio dello Stato, come, di fatto, già avvenuto per le risorse delle annualità dal 2027 al 2030 con la Legge di bilancio 2025⁽⁸⁾. Con Decreto del Ministero degli Interni 2 aprile 2021 sono state pubblicate le modalità per la presentazione delle richieste dei finanziamenti per la realizzazione di progetti volti a ridurre i fenomeni di marginalizzazione, degrado sociale e a migliorare la qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale attraverso interventi di: manutenzione, riuso e rifunzionalizzazione di aree pubbliche e edifici pubblici; miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, con particolare riferimento allo sviluppo di servizi sociali e culturali, educativi, didattici e alla promozione di attività culturali e sportive; mobilità sostenibile. Le risorse sono assegnate per i comuni che ne faranno richiesta sulla base del numero di abitanti (5 mln di euro per i comuni da 15 mila a 50 mila abitanti, 10 mln di euro per i comuni da 50 mila a 100 mila abitanti, 20 mln per i comuni con popolazione superiore ai 100 mila abitanti, per i comuni capoluogo di provincia o sede di città metropolitana), in questo caso non ci sono criteri per la selezione delle proposte, in quanto la graduatoria sarà formata sulla base del valore dell'indice di vulnerabilità sociale e materiale (IVSM), e saranno finanziate, quindi, in maniera prioritaria le proposte dei comuni che presentano un valore dell'indice più alto. Un

⁸ Legge 207/2024.

aspetto interessante di questi investimenti è l'obbligo per le proposte presentate di essere inserite nella programmazione annuale o triennale degli enti locali e di essere previste dallo strumento urbanistico comunale. Anche in questo caso il focus è per le aree espressione di disagio economico, sociale ed urbano, sebbene non si utilizzino indicatori per definirle empiricamente.

Gli anni immediatamente successivi alla Legge di bilancio 2020, che ha promosso le suddette misure, sono stati gli anni della pandemia da Covid 19 e gli anni delle misure adottate con il PNRR. La dimensione urbana, lo sviluppo delle città, la riduzione dei fenomeni di esclusione sociale e di marginalizzazione e il conseguente benessere dei cittadini assumono una grande rilevanza nel PNRR con l'obiettivo di favorire la ripresa e lo sviluppo del paese, un'occasione importante in termini di risorse per le città, seppur non «disegna una vera e propria politica urbana [...] gli importi sono finalmente rilevanti, e le diverse linee di intervento offrono possibilità di integrazione fra di loro» (Viesti, 2023). Si riportano di seguito le principali misure per le città nei principi della rigenerazione urbana:

- **Piani Urbani Integrati (PUI)** (2,7 miliardi di euro), dedicato al miglioramento di ampie aree urbane degradate, alla rigenerazione, alla rivitalizzazione economica, con particolare attenzione alla creazione di nuovi servizi alla persona e al miglioramento dell'accessibilità e dell'intermodalità delle infrastrutture anche allo scopo di trasformare territori metropolitani vulnerabili in territori efficienti, sostenibili e produttivi aumentando, ove possibile, il loro valore, destinato alle quattordici città metropolitane e gestito dal Ministero dell'Interno. Le risorse sono ripartite tra le città metropolitane in base al peso della radice quadrata della popolazione residente in ciascuna area metropolitana moltiplicata per il quadrato della mediana dell'Indice di Vulnerabilità Sociale e Materiale (IVSM). L'attenzione è per le aree urbane espressione di degrado economico, sociale ed urbano, definite questa volta in modo empirico attraverso il valore dell'IVSM, di fatto, i progetti presentati devono necessariamente

intervenire in aree urbane il cui l'IVSM è superiore a 99 o superiore alla mediana dell'area territoriale. Elemento innovativo rispetto alle precedenti misure è l'obbligo di assicurare ampi processi di partecipazione degli attori economici e della società civile in fase di definizione degli interventi oggetto dei Piani integrati.

- **Sport e inclusione sociale** (700 milioni di euro), dedicato al miglioramento delle strutture sportive e dei parchi cittadini con l'obiettivo di incrementare l'inclusione e l'integrazione sociale attraverso la realizzazione o la rigenerazione di impianti sportivi che favoriscano il recupero di aree urbane, destinato a comuni capoluogo di Regione e di Provincia con più di 20.000 abitanti, comuni con più di 50.000 abitanti, comuni italiani su cui sussista l'interesse sportivo/agonistico di almeno una Federazione sportiva, comuni fino a 10.000 abitanti, e gestito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per lo sport. Le risorse sono state assegnate attraverso più avvisi pubblici di invito a manifestare interesse, riferiti ai diversi target selezionati, utilizzando una procedura di tipo concertativo-negoziale, pertanto a seguito della presentazione delle manifestazioni di interesse, il Dipartimento per lo sport ha provveduto a concertare con i soggetti interessati i progetti da realizzare nel rispetto dei target e delle milestone previste nel PNRR.
- **Sviluppo trasporto rapido di massa** (3,60 miliardi di euro), dedicato all'ampliamento di trasporto pubblico attraverso l'utilizzo di materiale rotabile a emissioni zero, destinato alle aree metropolitane di Perugia, Pozzuoli, Trieste, Roma, Genova, Firenze, Palermo, Bologna, Rimini, Napoli, Milano, Bari, Catania, Padova e Taranto e gestito dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Le risorse sono state assegnate per 1,4 mld ad interventi già finanziati a legislazione vigente, le restanti ad interventi individuati prevalentemente nell'ambito di quelli proposti dagli Enti Locali ai sensi dell'"AVVISO n. 2 per la presentazione di istanze per accesso alle risorse destinate al Trasporto Rapido di Massa ad Impianti Fissi", pubblicato sul

sito del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili. Di fatto, la Legge di bilancio 2019⁽⁹⁾ aveva istituito un fondo per “il rilancio degli investimenti delle Amministrazioni Centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese” e il MIT, nell’ambito dello stesso, aveva previsto uno stanziamento per interventi nel settore del Trasporto Rapido di Massa (TRM) ad impianti fissi e per la selezione degli interventi era stato pubblicato un avviso pubblico, rivolto alle città metropolitane, ai comuni capoluogo di Regione e ai comuni con più di 100 mila abitanti. Per la selezione delle proposte sono stati utilizzati i criteri di seguito riportati: fattibilità tecnico-economica dell’intervento; sostenibilità finanziaria, gestionale ed amministrativa, connessa allo stato di avanzamento del progetto, dell’iter procedurale di approvazione e all’attuabilità del progetto in tempi certi; efficacia dell’investimento e redditività economico-sociale.

- **Rafforzamento mobilità ciclistica - ciclovie urbane** (200 milioni di euro), dedicato alla promozione, alla creazione e alla manutenzione di reti ciclabili in ambito urbano, destinato ai comuni con più di 50.000 abitanti, che ospitano le principali università, da collegare a nodi ferroviari o metropolitani e gestito dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Le risorse, l’accesso alle quali avviene tramite manifestazione di interesse, sono state suddivise tra le città sulla base del numero di abitanti, della superficie territoriale e considerando l’obbligo di destinare il 50% delle risorse al Sud.
- **Piano asili nido** (3,24 mld di euro), dedicato all’ampliamento dell’offerta di strutture per l’infanzia, rivolto a tutti i comuni e gestito dal Ministero dell’Istruzione e del Merito. L’accesso alle risorse è avvenuto attraverso la pubblicazione di un avviso pubblico, sulla base di criteri di valutazione, quali: assenza o carenza di servizi educativi; tipologia di intervento; incremento del livello di copertura del servizio; inserimento della proposta progettuale nell’ambito della

⁹ Legge n.145/2018.

programmazione triennale nazionale vigente in materia di edilizia scolastica; appartenenza ad aree interne, montane o isolate.

Rappresentano misure minori, ma comunque rilevanti per incidere sulla qualità urbana, le seguenti: Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano (210 milioni di euro); Bonifica dei siti orfani (500 milioni di euro); Housing temporaneo e stazioni di posta (450 milioni di euro); Programmi per valorizzare l'identità di luoghi: parchi e giardini storici (300 milioni di euro).

I finanziamenti del PNRR sono affiancati dalle risorse nazionali del Piano Nazionale Complementare (PNC), che oltre a cofinanziare alcune misure, finanzia due misure rilevanti per le aree urbane:

- **Sicuro, verde e sociale: riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica** (2 miliardi di euro), dedicato al miglioramento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e gestito dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Le risorse, in questo caso, sono state ripartite tra le Regioni, che in seguito hanno pubblicato avvisi pubblici dedicati ai gestori del patrimonio (ex IACP, comuni, ecc.).
- **Piano di investimenti strategici sui siti del patrimonio culturale, edifici e aree naturali** (1,46 miliardi di euro), dedicato ad interventi di rigenerazione integrata di recupero urbano e/o processi di riqualificazione culturale, ad interventi di restauro e/o recupero del patrimonio culturale, ad interventi in ambiti paesaggistico/territoriali. In questo caso gli interventi sono stati individuati dal Ministero della Cultura che gestisce il Piano.

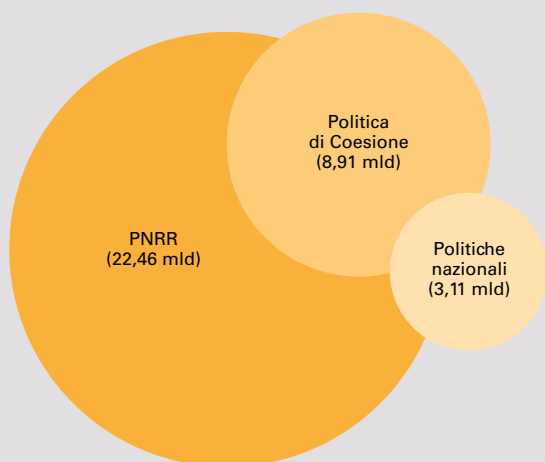
Dall'analisi delle misure finanziate dal PNRR in ambito urbano emerge come esse costituiscano soprattutto un insieme di interventi puntuali, pur con risorse significative, ma prive di una visione integrata e coerente capace di configurare una vera politica urbana. Solo una volta completati i progetti, entro il 2026, sarà possibile valutarne concretamente l'impatto sulle città. Tuttavia, sarà necessario continuare ad affrontare le sfide urbane anche dopo questa data, recuperando un'idea

di politica urbana in grado di orientare gli investimenti futuri e dare continuità alla rigenerazione urbana, superando la logica frammentaria degli interventi attuali. In tal senso, l'istituzione, nuovamente, presso la Camera dei deputati nel 2023 di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, sembra andare in questo senso. In questi ultimi anni l'attenzione è rivolta al completamento degli interventi finanziati dal PNRR, pertanto non si rintracciano nella previsione del bilancio dello stato finanziamenti per nuove misure per la rigenerazione urbana, ad esclusione dell'istituzione di un Fondo per il contrasto al disagio abitativo, con la legge di bilancio 2024⁽¹⁰⁾, dedicato, quindi, all'ampliamento dell'offerta di edilizia residenziale pubblica, con una dotazione finanziaria complessiva di 100 milioni di euro per gli anni 2027 e 2028, gestito dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. È evidente che le risorse stanziare sono esigue rispetto al tema dell'emergenza abitativa presente del nostro Paese.

¹⁰ Legge 30 dicembre 2023 n. 213.

LE RISORSE PER LE CITTÀ

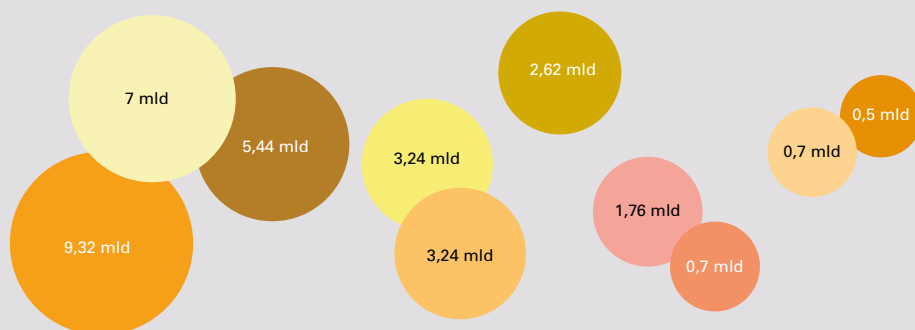
Dotazioni di risorse delle politiche territoriali

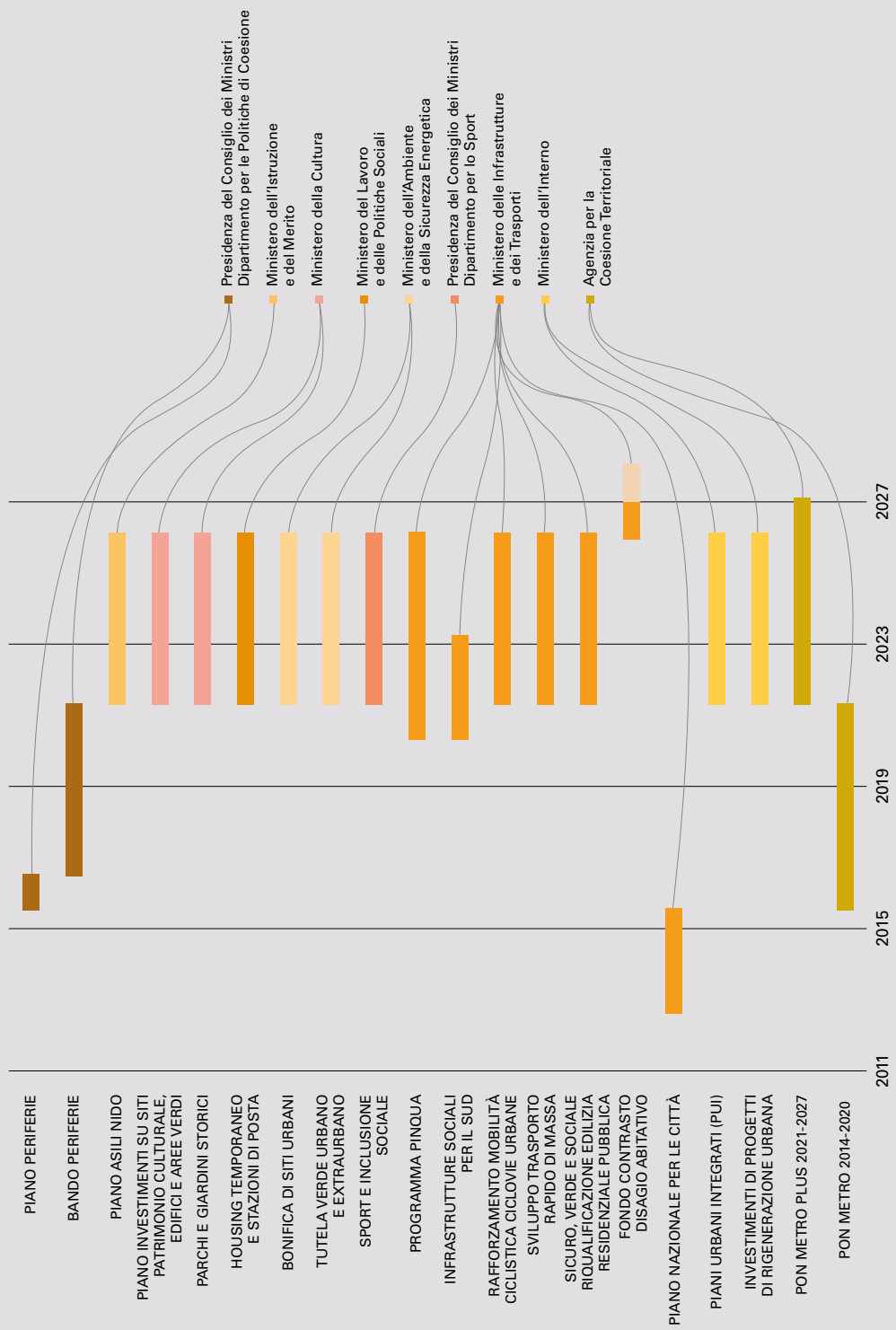


In Italia non esiste un Ministero specificamente dedicato alle politiche urbane e le diverse politiche che interessano i contesti urbani sono spesso gestite da Ministeri differenti, fuori da una visione organica. Le risorse vengono quindi amministrate attraverso misure e programmi dedicati.

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

Emilia-Romagna

La Regione Emilia-Romagna orienta i livelli locali di governo verso una visione condivisa dello sviluppo urbano, integrando una solida cornice normativa con strumenti operativi mirati, che provano ad offrire soluzioni innovative alle città.

C. 03



Politiche territoriali e strumenti⁽¹⁾

La regione Emilia-Romagna porta avanti le proprie politiche urbane attraverso un combinato di strumenti di natura normativa e operativa. Al fine di fornire un quadro di riferimento rispetto alle politiche urbane promosse dalla regione, per meglio inquadrare anche le esperienze a livello locale trattate nei prossimi paragrafi, si è deciso di affrontare il tema scomponendolo in due ambiti ritenuti rilevanti. Il primo relativo agli strumenti di governo del territorio, analizzati per comprendere come nel tempo hanno trattato il tema dello sviluppo delle aree urbane e della rigenerazione urbana. Il secondo relativo agli strumenti operativi, sia quelli promossi attraverso fondi regionali sia quelli incardinati all'interno della politica di coesione.

1 La ricerca adotta un approccio multilivello e integrato, articolato in tre fasi: (i) analisi delle politiche urbane europee, nazionali e regionali nel periodo 2014-2020 e successivi sviluppi, con particolare attenzione agli strumenti sostenuti dalle politiche di coesione; (ii) selezione e studio di tre regioni italiane e dei relativi dispositivi di programmazione; (iii) approfondimento a scala locale su un campione di città (una metropolitana e due capoluoghi per regione), analizzate attraverso metodologia mista. In particolare, l'analisi combina una fase desk (ricostruzione degli strumenti di pianificazione, mappatura e territorializzazione degli interventi, analisi tematica delle risorse) e una fase di ricerca sul campo, basata su interviste semi-strutturate a decisori e tecnici locali, finalizzate a indagare processi di definizione dei bisogni, utilizzo degli strumenti e relazioni tra politiche e trasformazioni urbane.

Gli strumenti di governo del territorio

Il primo elemento utile ad inquadrare il tema delle politiche urbane in Emilia-Romagna è rappresentato dal Piano Territoriale Regionale (PTR), in vigore dal 2010, sulla base della L.R. 20/2000. Il PTR individua gli obiettivi principali da perseguire in ambito urbano, obiettivi che riconoscono la necessità di approcciarsi alle aree urbane con un approccio fondamentalmente rivolto alla rigenerazione urbana:

- Contenimento del consumo di suolo in favore della riqualificazione dell'esistente;
- Centralità nei processi di rigenerazione urbana della costruzione della "città pubblica" intesa come integrazione tra le funzioni terziarie, di servizio, per la cultura e il tempo libero, le infrastrutture e gli spazi pubblici e la residenza, conferendo anche ai quartieri periferici una propria identità urbana;
- Promozione delle reti di mobilità sostenibile;
- Inserimento di nuove polarità nel tessuto urbano per favorire il decentramento;
- Riduzione delle aree destinate ad attività produttive per una loro concentrazione in Aree Produttive Ecologicamente Attrezzate;
- Centralità dei temi della sostenibilità ambientale, promuovendo il risparmio energetico ed idrico.

La L.R. 20/2000, legge per il governo del territorio, anticipava, in qualche modo, questi contenuti, inserendo tra gli obiettivi generali della pianificazione territoriale e urbanistica il miglioramento della qualità della vita e della salubrità degli insediamenti urbani e la promozione del miglioramento della qualità ambientale, architettonica e sociale del territorio urbano, attraverso interventi di riqualificazione del tessuto esistente.

È con la stessa legge che si definiscono la forma e i contenuti degli strumenti di pianificazione urbanistica locale, il Piano Strutturale Comunale (PSC) e il Piano operativo Comunale (POC). Il primo a carattere strategico e non conformativo di tutto il territorio comunale, con l'obiettivo di delineare la visione dello sviluppo della città e le invarianti strutturali, il

secondo a carattere operativo, con l'obiettivo di definire nel dettaglio le opere di trasformazione da attuarsi nell'arco temporale di cinque anni. Nel definire i contenuti dei due strumenti il richiamo agli obiettivi della rigenerazione urbana è evidente, di fatto, si stabilisce che nel PSC siano individuati gli ambiti urbani che necessitano di riqualificazione e che siano fissati per questi ultimi i livelli minimi di standard di qualità urbana ed ecologico ambientale, e che nel POC siano individuati gli interventi di riqualificazione urbana da realizzare.

È con la L.R. 24/2017, legge per il governo del territorio, che il tema della rigenerazione urbana diventa centrale per le politiche territoriali, assumendo come centrale l'obiettivo del consumo di suolo a saldo zero da raggiungere entro il 2050 e introducendo tra gli obiettivi generali della pianificazione territoriale e urbanistica il sostegno alla rigenerazione dei territori urbanizzati e il miglioramento della qualità urbana ed edilizia, della qualità e della vivibilità degli spazi urbani e dei quartieri e dell'offerta di edilizia residenziale sociale. Diversi sono i dispositivi introdotti:

- La predisposizione da parte dei comuni di un albo degli immobili pubblici e privati resi disponibili per interventi di riuso e di rigenerazione urbana;
- La possibilità di prevedere gli usi temporanei allo scopo di attivare processi di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione e favorire, allo stesso tempo, lo sviluppo di iniziative economiche, sociali e culturali;
- La promozione dei concorsi di progettazione e dei concorsi di idee;
- La promozione dei processi di partecipazione sia durante la definizione degli strumenti di pianificazione locale sia per la definizione dei processi di riuso e rigenerazione urbana;
- L'innovazione della forma e dei contenuti degli strumenti di pianificazione urbanistica locale.

Lo strumento per la pianificazione urbanistica locale definito dalla L.R. 24/2017 è il Piano Urbanistico Generale (PUG), un solo strumento, a carattere fortemente strategico e non conformativo, a cui compete definire la strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale. L'attuazione

del Piano avviene attraverso la definizione di accordi operativi e piani attuativi di iniziativa pubblica, con i quali si attribuiscono i diritti edificatori e si definiscono nel dettaglio le trasformazioni e il loro contributo al raggiungimento degli obiettivi della strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale.

Gli strumenti operativi

Gli strumenti operativi adottati dalla regione Emilia-Romagna attengono a due fattispecie, la prima relativa ad avvisi pubblici regionali per la rigenerazione urbana e per l'ampliamento dell'offerta di edilizia residenziale pubblica e la seconda relativa a quelli incardinati all'interno della politica di coesione. Per quanto riguarda la prima, si riportano di seguito, con le loro principali caratteristiche, le iniziative promosse dalla regione:

- Bando Rigenerazione Urbana 2018 (DGR n. 550/2018) (circa 44 milioni di euro tra risorse FSC e CDP), dedicato all'attivazione di processi di rigenerazione urbana, attraverso un sistema integrato di interventi ed azioni per il miglioramento della vivibilità delle città, della qualità urbana ed ambientale, della coesione e della partecipazione ai processi di trasformazione da parte degli abitanti, di fatto, si richiede ai comuni di dotarsi di una strategia per la rigenerazione urbana nella quale collocare i diversi interventi e le diverse azioni che declinano i diversi aspetti della rigenerazione, includendo anche il tema dell'emergenza abitativa. Alle risorse, destinate a tutti i comuni, con massimali differenziali a seconda del numero di abitanti, si accede attraverso un avviso pubblico.
- Programma Integrato di Edilizia Residenziale Sociale (PIERS) (circa 20 milioni di euro a valere su risorse FSC), dedicato all'incremento di alloggi di edilizia residenziale pubblica e sociale, alla promozione di programmi integrati di intervento per la rigenerazione urbana prioritariamente attraverso interventi di recupero e ristrutturazione di immobili esistenti, di demolizione e successiva ricostruzione in contesti urbani urbanizzati, o anche attraverso l'acquisto di immobili da destinare a ERP/ERS, in coerenza con le politiche regionali dirette a contenere il

consumo del suolo, alla promozione di interventi e azioni per il miglioramento della qualità urbana, architettonica ed edilizia, alla realizzazione di interventi per migliorare la qualità del vivere e dell'abitare. Alle risorse, destinate ai comuni con più di 50.000 abitanti, si accede attraverso un avviso pubblico.

- Bando Rigenerazione Urbana 2021 (DGR 1220/2021) (circa 27 milioni di euro a valere su risorse destinate alla regione dalla Legge di bilancio 2019), dedicato al recupero ed al riuso di immobili di proprietà pubblica, o da destinare a uso pubblico, incentivando processi, anche temporanei, di riuso e di rifunzionalizzazione di immobili, prioritariamente in condizioni di sottoutilizzo o dismissione, volti a ridurre situazioni di degrado urbano (inteso nelle componenti fisiche, ambientali e sociali) e in grado di generare nuovi servizi ed accogliere nuove attività a forte valore collettivo, ad esito di percorsi condivisi con i cittadini e con le loro forme rappresentative. Le risorse sono destinate ai comuni con meno di 60.000 abitanti e vi si accede attraverso un avviso pubblico.
- Bando Rigenerazione Urbana 2024 (D.G.R 1593/2024) (24,5 milioni di euro a valere su risorse FSC), dedicato al recupero ed al riuso di beni di proprietà pubblica, o da destinare a uso pubblico, preferibilmente in condizioni di sottoutilizzo o dismissione, attraverso la loro riattivazione funzionale ed il loro recupero architettonico ed edilizio, al fine di generare effetti positivi e diffusi di qualificazione dell'ambiente urbano, di coinvolgimento attivo delle comunità locali e di rafforzamento della coesione sociale. Alle risorse, destinate a tutti i comuni, si accede attraverso un avviso pubblico.

Prima di analizzare gli strumenti all'interno dei Programmi Operativi Regionali per le due programmazioni 2014-2020 e 2021-2027, che ricadono nell'arco temporale analizzato da questo rapporto, è utile richiamare i relativi Documenti Strategici Regionali.

Per la programmazione 2014-2020, il Documento Strategico Regionale, recependo le priorità decise a livello nazionale per l'approccio territoriale allo sviluppo regionale e avendo come riferimento il PTR, sopra richiamato, affida alle città un ruolo decisivo e strategico per promuovere la

crescita e la competitività territoriale. La strategia per lo sviluppo urbano sostenibile si focalizza su diversi aspetti, quali: promozione di una rete di città, migliorando i collegamenti materiali e immateriali tra i centri di diverse dimensioni; miglioramento della qualità delle città rispetto alla capacità attrattiva; promozione dell'inclusività delle città, della qualità della vita e prevenzione delle nuove forme di povertà. La selezione delle aree urbane che saranno oggetto dell'Agenda Urbana della programmazione 2014-2020 è avvenuta sulla base di un concetto che vede le città come aree funzionali, caratterizzate da una dotazione di funzioni strategiche e servizi ad alta specializzazione economica, scientifica, culturale e della mobilità, capaci di svolgere una funzione di poli attrattori rispetto ai sistemi territoriali di area vasta su cui gravitano.

È nell'asse 6 - Città attrattive e partecipate del POR FESR 2014-2020 che si dispiega la strategia per le aree urbane. L'asse, quindi, destinato alle nove città capoluogo più Cesena, che assumeranno il ruolo di Autorità Urbane, è dedicato ad azioni di riqualificazione del patrimonio culturale e lo sviluppo di tutti i fattori che possono favorire la partecipazione dei cittadini alle scelte strategiche della città, attraverso l'uso di tecnologie Ict. La strategia d'intervento di quest'asse si basa sul rafforzamento dell'identità delle aree urbane in grado di innescare processi di partecipazione di cittadini e imprese alle scelte strategiche della città e creare nuove opportunità di occupazione e inclusione. Di fatto, si richiede alle città selezionate, per l'accesso alle risorse, di sviluppare una strategia, di elaborare un Documento strategico per l'individuazione degli ambiti di intervento, di obiettivi e azioni da perseguire. Gli spazi per dare attuazione alle strategie e agli obiettivi dell'asse sono i Laboratori aperti. Si tratta di spazi attrezzati con soluzioni Ict avanzate, in cui si sviluppino forme di confronto, cooperazione e collaborazione tra imprese, cittadinanza, terzo settore, università e mondo della ricerca e la pubblica amministrazione e, in generale, di tutti gli attori che hanno un ruolo significativo nella trasformazione della società dell'informazione nell'ambito urbano. Le risorse, pari a 14,45 milioni di euro, in seguito alla riprogrammazione del POR FESR 2014-2020 in risposta all'emergenza Covid-19, sono assegnate alle città in parti uguali.

Per la programmazione 2021-2027, il Documento Strategico Regionale, con l'obiettivo di consolidare l'agenda urbana regionale, prevede di utilizzare le possibilità offerte dal nuovo OP5 della Politica di coesione da una parte ampliando le città destinatarie delle risorse a tutte le tipologie funzionali di aree urbane della regione, aprendo dunque anche ai centri urbani intermedi laddove dimostrino una capacità aggregativa e una visione strategica coerente, dall'altra promuovendo agende trasformative urbane per lo sviluppo sostenibile.

Pertanto, all'interno del POR FESR 2021-2027 si promuove l'attuazione delle Agende trasformative urbane per lo sviluppo sostenibile (Atuss), con una dotazione finanziaria di 75 milioni di euro. le Agende costituiscono uno strumento di governance multilivello, coinvolgendo i diversi enti pubblici e dove gli attori locali sono corresponsabili del raggiungimento dei risultati attesi dei programmi. Gli interventi finanziabili sono quelli di riqualificazione, riuso e rigenerazione di spazi ed edifici pubblici, in particolare quelli che ricuciono il rapporto tra centro e periferia, la realizzazione di infrastrutture verdi e blu, interventi per aumentare l'attrattività dei luoghi e interventi di riqualificazione di infrastrutture per la formazione. I destinatari delle risorse sono l'area metropolitana di Bologna, limitatamente al Comune di Bologna; le aree urbane medie e altri sistemi territoriali, che vedono protagonisti i comuni di Piacenza, Parma, Reggio Emilia, Modena, Ferrara, Ravenna, Rimini, Forlì, Cesena con i comuni di Mercato Saraceno, Montiano e Sarsina, e le Unioni di Comuni di Imola e Nuovo Circondario Imolese, Unione Terre d'Argine, Unione Bassa Romagna, Unione Romagna Faentina.

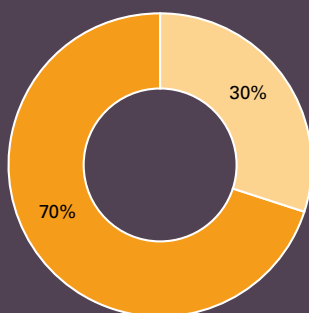
PNRR

LE RISORSE RICEVUTE DALLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

L'Emilia-Romagna presenta oltre 4,4 milioni di abitanti distribuiti in 8 province e 330 comuni. In ambito PNRR la Regione ha assorbito finanziamenti pari a più di 10,5 mld di euro, corrispondenti a circa 2,4 mila euro pro capite.

Incidenza della rigenerazione urbana sul totale dei progetti PNRR

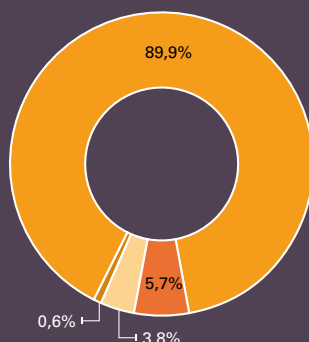
- Rigenerazione Urbana
- Altri ambiti PNRR



Complessivamente, la Regione registra un totale di 21.847 progetti. In particolare, per quanto riguarda quelli connessi al tema della riqualificazione/rigenerazione urbana si contano 6.342 progetti, finanziati con 3,1 mld di euro, pari a quasi il 30% del totale delle risorse.

Distribuzione dei progetti di rigenerazione urbana per soggetto attuatore

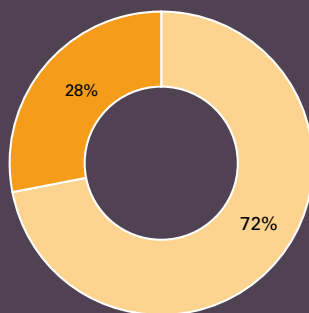
- Ministeri
- Comuni
- Province e città metropolitane
- Altri enti pubblici e operatori privati e imprese



Per quanto riguarda gli interventi di riqualificazione/rigenerazione urbana, 359 sono i progetti il cui soggetto attuatore sono i comuni, seguono province e città metropolitane con 242 interventi, la regione con 29, e le unioni di comuni e le comunità montane con 1 intervento, a fronte di una prevalenza numerica in capo ai Ministeri.

Destinazione delle risorse PNRR gestite dai comuni

- Mobilità + Rigenerazione urbana
- Altri ambiti



È interessante notare come, tra gli investimenti destinati ai comuni, le risorse si concentrino per ben il 72% negli ambiti della mobilità e della riqualificazione/rigenerazione urbana.

Dalla disamina degli strumenti di natura normativa e operativa emerge chiaramente come la Regione Emilia-Romagna abbia costruito nel tempo un quadro coerente di politiche urbane, fondato su un approccio strategico, integrato e multilivello alla trasformazione del territorio. La Regione si configura, infatti, come un attore di regia 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.

Sul piano normativo, la traiettoria che va dalla L.R. 20/2000 alla L.R. 24/2017 mostra una transizione significativa verso un approccio che assume la rigenerazione urbana come principio guida dell'azione pianificatoria. L'obiettivo del consumo di suolo a saldo zero entro il 2050, l'introduzione di strumenti per il riuso e gli usi temporanei, la promozione di processi partecipativi e l'innovazione degli strumenti di pianificazione definiscono un quadro che riconosce alla città esistente il ruolo di catalizzatore di sostenibilità, equità e qualità urbana.

Parallelamente, sul piano operativo, la Regione ha progressivamente consolidato una politica di intervento strutturata su due canali: da un lato, bandi e programmi regionali che incentivano direttamente i comuni a sviluppare strategie di rigenerazione urbana e progetti di edilizia sociale coerenti con gli obiettivi del PTR e della L.R. 24/2017; dall'altro, la partecipazione attiva alla politica di coesione europea, attraverso l'attuazione dei Programmi Operativi Regionali. In particolare, l'Asse 6 del POR FESR 2014-2020 ha rappresentato una prima e significativa sperimentazione di governance urbana multilivello, con le città capoluogo chiamate a svolgere il ruolo di Autorità Urbane e a elaborare strategie integrate per la qualità urbana e la partecipazione civica. Tale esperienza costituisce un passaggio fondamentale verso il consolidamento di una Agenda Urbana regionale, oggi pienamente riconosciuta e ampliata nel POR FESR 2021-2027, attraverso l'introduzione delle Atuss. Le Atuss segnano il punto più maturo di questo percorso, estendendo la logica strategica e collaborativa anche ai centri urbani intermedi e alle unioni di comuni, e configurando un modello di governance condivisa, in cui i livelli istituzionali e gli attori locali risultano corresponsabili del raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità, qualità dell'abitare e coesione territoriale.

Bologna



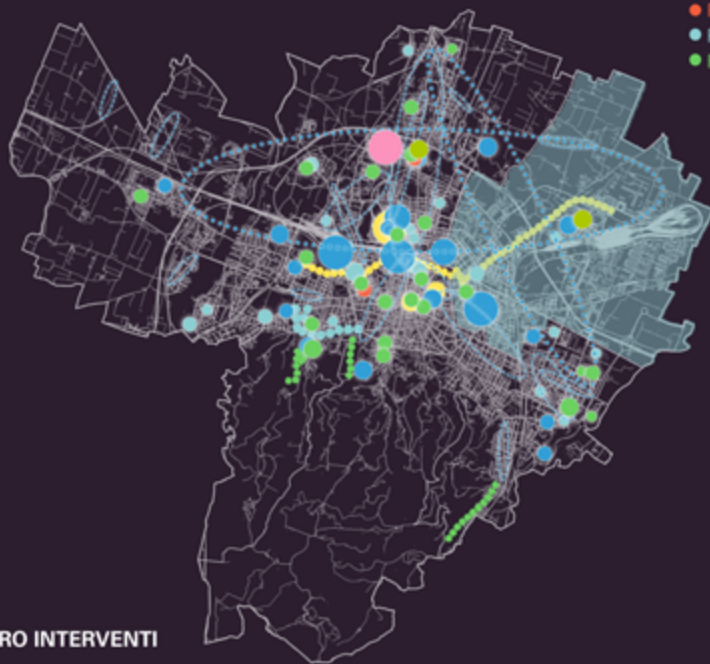
**SUPERFICIE
TERRITORIALE**

140,86 Km²

ABITANTI

392.800

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



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



Quartiere San Donato - San Vitale

22 interventi (25% delle risorse)

Quartiere Navile

26 interventi (36% delle risorse)

Quartiere Borgo Panigale

10 interventi (21% delle risorse)

Quartiere Porto - Saragozza

23 interventi (10% delle risorse)

Quartiere Savena

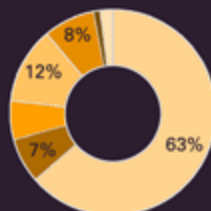
17 interventi (3% delle risorse)

Quartiere Santo Stefano

12 interventi (2% delle risorse)

**DIMENSIONE
FINANZIARIA**

- >20 mln
- 10 mln<20 mln
- 5 mln<10 mln
- 1 mln<5 mln
- <1 mln



- Mobilità 14 interventi (63% delle risorse)
- Spazi pubblici 17 interventi (7% delle risorse)
- Welfare 19 interventi (6% delle risorse)
- Cultura 22 interventi (12% delle risorse)
- Housing 9 interventi (8% delle risorse)
- Sport 6 interventi (1% delle risorse)
- Incubatori imprese 4 interventi (0,4% delle risorse)
- Scuole 5 interventi (2% delle risorse)

Bologna è la principale città dell'Emilia-Romagna, essendo anche Città metropolitana. La città è caratterizzata da una forte identità storica e da un ruolo centrale nelle politiche urbane per la sostenibilità, la rigenerazione e la qualità dell'abitare.

Le principali sfide riguardano il contrasto alle disuguaglianze, l'emergenza abitativa, la transizione ecologica e la gestione della dimensione metropolitana.

Negli ultimi quindici anni sono stati realizzati 80 interventi per circa 1,3 miliardi di euro, con una forte concentrazione sulla mobilità sostenibile, in particolare sul sistema tranviario, 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, con l'obiettivo di ridurre le disuguaglianze territoriali e rigenerare le aree più fragili.

Il Piano Urbanistico Generale rappresenta lo strumento principale per orientare lo sviluppo urbano e integrare le politiche, affiancato da programmi strategici come "Città della conoscenza" e "Impronta Verde" e da consolidati processi di partecipazione, che consentono di coordinare risorse multilivello e costruire strategie coerenti con i bisogni locali.

PIANO CITTÀ 2012

Riqualificazione Mercato Navile
[72 mln]

BANDO PERIFERIE 2016

Paesaggio Pilastro (9 interventi)
[9,50 mln]

**Riqualificazione dell'ex parcheggio
Giuriolo**
[8,1 mln]

● BANDO PERIFERIE

● PIANO CITTÀ 2012



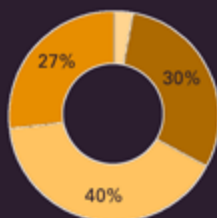
Quartiere Navile

2 interventi (89% delle risorse)

Quartiere San Donato-San Vitale

9 interventi (11% delle risorse)

DIMENSIONE FINANZIARIA



■ **Mobilità** 2 interventi (3% delle risorse)

■ **Spazi pubblici** 3 interventi (30% delle risorse)

■ **Cultura** 4 interventi (40% delle risorse)

■ **Housing** 1 intervento (27% delle risorse)

POLITICA DI COESIONE 2014 - 2020

PON METRO

Attuazione Biciplan (fase 2)

[3 mln]

Riqualificazione Piazza Lucio Dalla e dell'ex mercato ortofrutticolo

[6,77 mln]

Treno della Barca

[441mila]

Miglioramento della sicurezza stradale

[767mila]

Villa Serena

[1,04 mln]

Velostazione

[1,17 mln]

Realizzazione e recupero alloggi

Lazzaretto

[713mila]

Riqualificazione Biblioteca Tassinari Clò

[350mila]

Sviluppo mobilità pedonale e ciclabile

[1,32 mln]

Riqualificazione Teatro Testoni

[750mila]

Ex Bocciofila e palestra popolare del centro sportivo Barca

[1,19 mln]

Riqualificazione padiglione "Filla" Parco della Montagnola

[2,02 mln]

Tutela delle aree scolastiche

[500mila]

Palestra popolare del centro sportivo

Pizzoli

[2,39 mln]

Rifunzionalizzazione ex Mercato San Donato

[2,17 mln]

Villa Trebbo

[426mila]

Attuazione dei piani per la mobilità

[500 mila]

Ciclo Salus

[800mila]

Riqualificazione edificio ACER Via

Portazza

[737 mila]

Riqualificazione e sicurezza dei percorsi pedonali

[5,27 mln]

Parco della Resilienza

[1,47 mln]

Realizzazione di un pista ciclabile

[568mila]

Miglioramento della sicurezza stradale

[1,55 mln]

Aule didattiche fattoria urbana Pilastro

[598mila]

FSC

Riqualificazione area Teatro comunale

[4,33 mln]

Sistema tramviario bolognese

[7,93 mln]

Laboratorio urbano aperto

[3,68 mln]

Percorso ciclabile

[1,17 mln]

Nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica LOTTO H

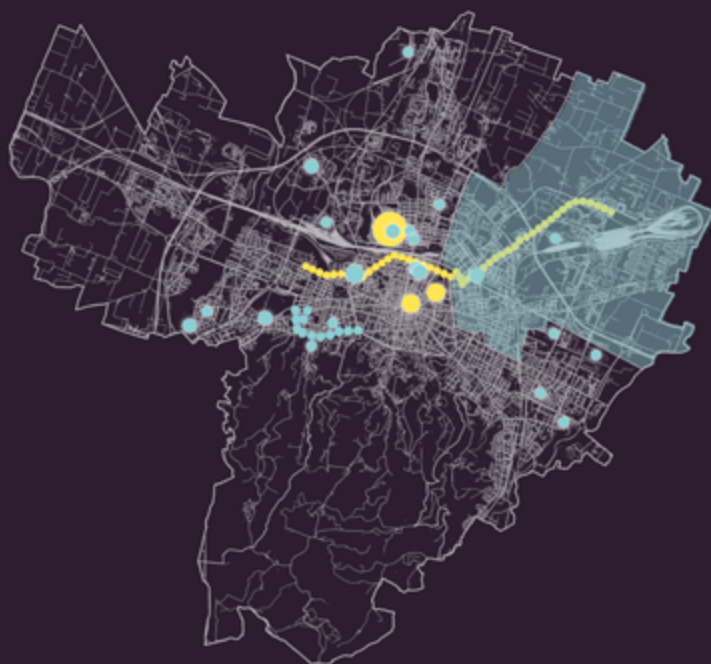
[32,60 mln]

Dati

OpenCoesione aggiornati al 30.04.2025

● FSC 2014 - 2020

● PON METRO 2014 - 2020



Quartiere Navile

8 interventi (51% delle risorse)

Quartiere San Donato-San Vitale

6 interventi (8% delle risorse)

Quartiere Borgo Panigale-Reno

5 interventi (5% delle risorse)

Quartiere Porto-Saragozza

10 interventi (17% delle risorse)

Quartiere Savena

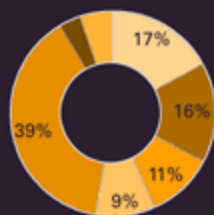
6 interventi (3% delle risorse)

Quartiere Santo Stefano

5 interventi (10% delle risorse)

No data 1 intervento

DIMENSIONE FINANZIARIA



Mobilità 7 interventi (17% delle risorse)

Spazi pubblici 8 interventi (16% delle risorse)

Welfare 8 interventi (11% delle risorse)

Cultura 7 interventi (9% delle risorse)

Housing 2 interventi (3% delle risorse)

Sport 2 interventi (3% delle risorse)

Incubatori imprese 3 interventi (5% delle risorse)

POLITICA DI COESIONE 2021 - 2027

PON METRO+

Economia di prossimità

[1 mln]

Mercato delle erbe

[2 mln]

Treno della Barca

[441mila]

Completamento della nuova scuola

Carracci

[7,5 mln]

Impronta verde e neutralità climatica

[25,33 mln]

Rigenerazione verde della Montagnola

Parco dei colli: interventi per la
riqualificazione della sentieristica

Programma per interventi di
rigenerazione e rinverdimento dello
spazio pubblico diffusi sul centro storico
Parco dell'ex Ravone e dei Prati di
Caprara

Parco della scienza e della ricerca lungo

Navile

Superilla Bolognina

Riqualificazione dello spazio pubblico
all'interno del villaggio INA

Riqualificazione dello spazio pubblico
all'interno del Villaggio Due Madonne

Abitare - Agenzia sociale per l'affitto

[4 mln]

Cura dei cittadini nella prossimità

[21 mln]

Azioni integrate per l'infanzia e

l'adolescenza

[13 mln]

Case di quartiere

[2,62 mln]

Protezione, sviluppo e promozione dei beni e dei servizi turistici e culturali

[2,68
mln]

Completamento Museo del Basket

Creazione di un archivio per il patrimonio
audiovisivo della Cineteca

I musei come leva di sviluppo turistico e promozione di talenti

[6 mln]

Impronta verde e neutralità climatica

[2,7
mln]

Oasi dei saperi - Parco lungo Navile

Ex fienile di Corte Bellaria - Parco dei
cedri

Edificio di via Mondolfo 13 - Parco

Peppino Impastato

Realizzazione della nuova biblioteca

Ginzburg e del giardino Europa Unita

[8,4 mln]

Abitare - riqualificazione alloggi edilizia residenziale pubblica

[10,07 mln]

Una nuova centralità per il Borgo

Pescarola

[3,17 mln]

FESR

Completamento Museo del Basket

[1,24 mln]

Creazione di un archivio per il patrimonio audiovisivo della Cineteca

[1,45 mln]

Dati

OpenCoesione aggiornati al 30.04.2025

- POR FESR 2021-2027
- PON METRO+ 2021-2027



Quartiere Navile
7 interventi (13% delle risorse)

Quartiere San Donato-San Vitale
3 interventi (7% delle risorse)

Quartiere Borgo Panigale-Reno
2 interventi (2% delle risorse)

Quartiere Porto-Saragozza
7 interventi (17% delle risorse)

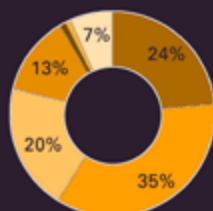
Quartiere Savena
5 interventi (15% delle risorse)

Quartiere Santo Stefano
3 interventi (7% delle risorse)

No data 5 interventi

DIMENSIONE FINANZIARIA

- >20 mln
- 10 mln<20 mln
- 5 mln<10 mln
- 1 mln<5 mln
- <1 mln



Spazi pubblici 2 interventi (24% delle risorse)

Welfare 5 interventi (35% delle risorse)

Cultura 6 interventi (20% delle risorse)

Housing 2 interventi (13% delle risorse)

Sport 1 intervento (1% delle risorse)

Incubatori imprese 1 intervento (1% delle risorse)

Scuole 1 intervento (7% delle risorse)

Rafforzamento mobilità ciclistica

Ciclovie urbane: Quartiere Porto-Saragozza - tratte Bologna centrale - lungo Navile - Corticella e lungo Navile - Lazzaretto; Quartiere Santo Stefano - tratte Bologna centrale - Via Irnerio - Università e Bologna centrale - Ingegneria; Quartiere Savena - tratte Università - Policlinico Sant'Orsola - SFM Mazzini [3,49 mln]

Attuazione interventi Biciplan: Quartiere Borgo Panigale - Reno - tratte Viale Gaetano Salvemini, via del Bargellino, via Persicetana Vecchia - Via della Salute; Quartiere Porto Saragozza - tratta Via Tolmino; Quartiere Navile - tratte via Francesco Zanardi, via dell'Arcoveggio - via Aristotile Fioravanti, via Amedeo Lipparini - via Aposazza; Quartiere San Donato - San Vitale - tratta via del Gomito - via Calamosco; Quartiere Savena - tratte via Emilia Levante - via Giuseppe Dozza, via Po - via Torino, viale Roma; Quartiere Santo Stefano - tratta via Toscana [2,03 mln]

Sviluppo trasporto rapido di massa

linea tramviaria rossa: Terminal Emilio Lepido - terminal Fiera - Facoltà di Agraria CAAB [511,32 mln]
linea tramviaria verde: Corticella - Deposito Due Madonne [272,2 mln]

Piano Asili Nido

Nuovo polo per l'infanzia Via Menghini 4 [4,8 mln]
Polo Marzabotto asilo nido e scuola dell'infanzia [4,6 mln]
Asilo nido Roselle [4,56 mln]
Asilo nido Cavazzoni [4,56 mln]

Housing temporaneo e stazioni di posta

Housing temporaneo Piazza Liber Paradisus 6 [710mla]
Stazioni di posta Piazza Liber Paradisus 6 [1,09 mln]

Interventi di rigenerazione urbana volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale

Riqualificazione dell'ex parcheggio Giuriolo - Il lotto [9 mln]
Riqualificazione del teatro comunale, lato via del Guasto - Il lotto [7,1 mln]
Riqualificazione Villa Aldini [6 mln]

Programmi per valorizzare l'identità dei luoghi: parchi e giardini storici

Restauro e valorizzazione Villa Spada [6 mln]

Piani Urbani Integrati (PUI)

Rifunzionalizzazione e riqualificazione del distretto Ex Scalo Ravone [57,8 mln]
Polo della memoria democratica [21,1 mln]
Rigenerazione della Bolognina [16,66 mln]
Realizzazione del percorso Via della Conoscenza [6,11 mln]

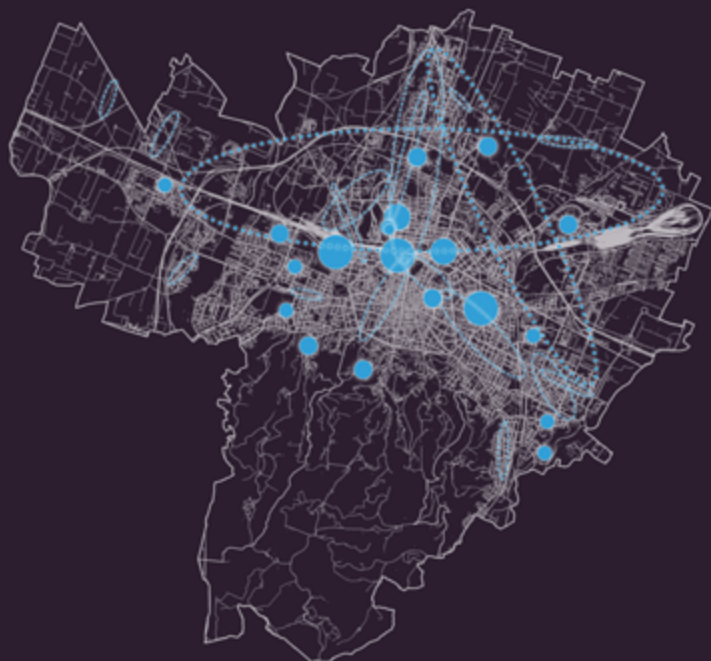
Recupero funzionale e paesaggistico del Parco del Dopo Lavoro Ferroviario [11,11 mln]
Realizzazione del Museo dei Bambini al Pilastro [5,55 mln]

Sport e inclusione sociale

Riqualificazione del centro sportivo Lucchini [4,4 mln]
Riqualificazione del centro sportivo Gianni Falchi [1,1 mln]
Riqualificazione del centro sportivo Bonori [6,05 mln]

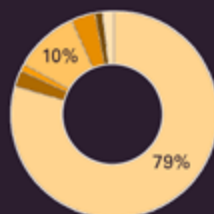
PNC - Sicuro, Verde e Sociale

Riqualificazione di due corti residenziali in zona Cirenaica [30,32 mln]



Quartiere Navile
9 interventi (32% delle risorse)
Quartiere San Donato-San Vitale
4 interventi (29% delle risorse)
Quartiere Borgo Panigale-Reno
3 interventi (26% delle risorse)
Quartiere Porto-Saragozza
6 interventi (9% delle risorse)
Quartiere Savena
6 interventi (2% delle risorse)
Quartiere Santo Stefano
4 interventi (1% delle risorse)

DIMENSIONE FINANZIARIA



Mobilità 5 interventi (79% delle risorse)
Spazi pubblici 4 interventi (3% delle risorse)
Welfare 2 interventi (1% delle risorse)
Cultura 5 interventi (10% delle risorse)
Housing 4 interventi (4% delle risorse)
Sport 3 interventi (1% delle risorse)
Scuole 4 interventi (2% delle risorse)



Bisogni, Territorializzazione delle politiche, Strumenti⁽²⁾

La Città di Bologna, con un'estensione territoriale di 140,86 km² e con circa 392.800 abitanti, capoluogo dell'Emilia-Romagna e unica città metropolitana della regione, è caratterizzata da una forte identità storica e culturale. Rappresenta un esempio virtuoso nel campo delle politiche urbane rivolte alla qualità dell'abitare, alla rigenerazione urbana e alla sostenibilità socio-ambientale.

Di seguito, verrà condotta un'analisi delle relazioni tra i bisogni e le sfide della Città e le politiche urbane proposte dai diversi livelli di governo, con l'obiettivo di comprendere come le diverse politiche affrontano i problemi locali e quali strumenti vengono impiegati per realizzare un'opera di messa a sistema, integrazione e semplificazione delle diverse linee di finanziamento.

2 Questo capitolo è stato scritto anche sulla base delle interviste svolte il giorno 26.09.2025 a Raffaele Laudani, Assessore Urbanistica e edilizia privata, pianificazione e progetti strategici, patrimonio, gemello digitale, scienza, ricerca e conoscenza, innovazione digitale e a Francesco Evangelisti, Direttore Ufficio di piano urbanistico - Dipartimento urbanistica, casa e ambiente, che si ringraziano per la disponibilità.

Bisogni

Prendendo come riferimento il testo del Programma di Mandato 2021-2026, “La grande Bologna”, la sfida maggiore della Città è rappresentata dal dover rispondere a problemi di natura globale, quali cambiamenti climatici e aumento delle disuguaglianze, e ai loro effetti alla scala locale e metropolitana, ripensando, di conseguenza, a scala metropolitana e locale, ai sistemi dell’economia, del lavoro, dei servizi e dell’abitare. Dunque, la vera sfida è proprio nella gestione della dimensione metropolitana, con l’obiettivo di definire progetti e distribuire risorse in un’ottica sia redistributiva che comunitaria, favorendo l’accesso a infrastrutture e servizi. Tali sfide di carattere generale si ritrovano anche declinate nelle tre strategie urbane principali del Piano Urbanistico Generale (PUG) della Città di Bologna, entrato in vigore nel 2021: Resilienza e Ambiente, Abitabilità e Inclusione, Attrattività e Lavoro. Il passaggio dal quadro generale dei bisogni e delle esigenze al quadro puntuale dei bisogni espressi dalla cittadinanza, rinvenibile nelle strategie locali dei ventiquattro areali, è stato possibile grazie al rafforzamento ed alla diffusione della partecipazione, della consultazione e della valorizzazione del ruolo dei cittadini.

Da una parte le sfide e i bisogni della Città, formalizzati sia negli strumenti di pianificazione sia nei documenti di indirizzo politico, dall’altra le opportunità offerte dai diversi livelli di governo per intervenire sulla qualità dell’abitare. La fase di ricerca sul campo, le interviste semi-strutturate ad amministratori e tecnici competenti in materia di governo del territorio e rigenerazione urbana, ha messo in luce la difficoltà per i comuni ad intervenire e governare il territorio. Se da un lato, negli ultimi quindici anni, sono state introdotte diverse politiche accompagnate da ingenti risorse, dall’altro tali opportunità risultano spesso disallineate rispetto alle priorità dei comuni, gli enti più vicini ai cittadini, dove le grandi sfide globali si traducono in bisogni concreti. Ne deriva una difficoltà ad affrontare in modo strutturato temi cruciali, come l’emergenza abitativa. Tale disallineamento si traduce in una scarsa possibilità di intervento da parte dei comuni. Di conseguenza, si ha una doppia lettura del ruolo dei comuni intesi, per un verso, come lo spazio in cui ricadono le opportunità e il luogo

in cui vengono governate, al fine di dare loro un senso coerente all'interno di un progetto di città, e, per l'altro, come il livello territoriale e politico in cui l'assenza di opportunità e di politiche sovraordinate produce degli effetti e delle emergenze a cui dare risposta, anche se la competenza non sempre spetterebbe al comune.

L'assenza di opportunità a cui si fa riferimento non è solamente legata alle risorse per intervenire fisicamente nella Città ma anche a quelle necessarie all'ampliamento delle competenze economiche, giuridiche, tecniche, ecc., fondamentali nella progettazione, programmazione e gestione degli interventi di rigenerazione urbana.

Territorializzazione delle risorse

Le politiche selezionate per l'indagine e di conseguenza gli interventi selezionati per l'analisi del contesto bolognese sono tutti quegli interventi che si pongono come interventi di trasformazione del territorio, i progetti per il sistema delle infrastrutture per la mobilità sostenibile, i progetti per l'ampliamento di opportunità e servizi, i progetti sulla rete dello spazio pubblico e i progetti rivolti al tema dell'emergenza abitativa. Progetti che intervengono in maniera sinergica nel creare la qualità della Città e dell'abitare. I progetti che sono intervenuti nella trasformazione del territorio a Bologna negli ultimi quindici anni⁽³⁾ sono ottanta per un totale di circa 1,28 miliardi di euro. Analizzando la concentrazione tematica dei progetti finanziati dalle diverse politiche in maniera integrata, si evince una maggiore concentrazione sul tema della mobilità. È necessario, tuttavia, tener conto della natura dell'intervento, che dal punto di vista economico pesa in maniera molto diversa rispetto ad un progetto di riqualificazione. Di fatto, le risorse si riferiscono per la maggior parte alla progettazione ed alla realizzazione del sistema tranviario bolognese. Accanto alla mobilità, assume rilevanza il tema dell'ampliamento dell'offerta culturale e dei servizi: quarantacinque

3 I progetti analizzati sono relativi alle politiche promosse a livello comunitario, nazionale e regionale negli ultimi quindici anni, analizzate nei capitoli precedenti.

IL RUOLO SVOLTO DAL PNRR

Risorse e progetti per la trasformazione del territorio

Per la Città di Bologna nell'ambito dei progetti finanziati con i fondi PNRR, si contano 1.925 progetti, per un finanziamento totale di più di 2 mld di euro. Nello specifico, concentrandosi sui progetti del PNRR che agiscono nell'ambito della trasformazione del territorio, quindi che producono un impatto fisico e diretto sullo spazio urbano, ovvero opere materiali e immateriali che modificano, rigenerano o implementano infrastrutture e servizi nel territorio cittadino, le risorse ammontano a quasi la metà del totale (circa 998 mln di euro) per 24 progetti, di cui 17 vedono il comune di Bologna come principale ente attuatore. Quasi l'80% delle risorse si concentra sul tema della mobilità sostenibile, seguono gli interventi sull'ampliamento dell'offerta culturale con il 10% delle risorse, gli interventi sull'edilizia residenziale sociale, sulla rete degli spazi pubblici e sulla rete dei servizi.

Gli interventi più rilevanti

Tra i progetti troviamo la realizzazione del Polo della Memoria Democratica alla stazione (PUI) e del Museo dei bambini e delle bambine nel Villaggio del Pilastro (PUI); il recupero dell'area del DLF - Dopolavoro Ferroviario (PUI), la connessione ciclopedonale verde di Via della Conoscenza (PUI), nonché la rifunzionalizzazione dell'area dismessa dell'ex Scalo Ravone (PUI). Questi progetti si inseriscono nel più ampio contesto di trasformazione urbana "Città della Conoscenza", un insieme integrato di interventi che punta alla rigenerazione del quadrante nord-ovest della Città. Inoltre, è stata finanziata la riqualificazione del centro sportivo Bonori e la realizzazione del nuovo polo per l'infanzia in via Menghini. Sono inoltre stati avviati diversi progetti a favore della mobilità e ciclabilità urbana, come il Piano della mobilità ciclistica (Biciplan), ampliamenti della linea tranviaria, con la realizzazione della prima linea tranviaria (Linea Rossa) e che innesta una seconda linea sul tratto nord (Linea Verde). Infine, sono stati finanziati interventi diffusi finalizzati alla realizzazione del percorso della memoria in zona Bolognina.

Territorializzazione

I progetti analizzati, finanziati con risorse PNRR, risultano coerenti con la visione di città delineata dagli strumenti urbanistici e dalle linee di mandato. Di fatto, da una parte, portano in attuazione i “Progetti Bandiera” del mandato del Sindaco; dall’altra, si localizzano ed intervengono nelle aree individuate come “aree da rigenerare” del PUG. Diversi sono gli interventi che vedono le risorse PNRR incidere nello stesso ambito urbano e/o sullo stesso progetto finanziato da altre misure, come PN Metro, PR FESR Emilia-Romagna, ecc., consuetudine che ha come risultato quello di amplificare gli effetti dei singoli interventi, mirando alla rigenerazione urbana e al miglioramento della qualità dell’abitare di interi ambiti urbani.

Governance

Un ruolo fondamentale, per il coordinamento delle risorse, è stato svolto dalla Cabina di regia unica a livello metropolitano per la gestione dei fondi europei e dalla Segreteria tecnica unica condivisa tra Comune di Bologna e Città Metropolitana, di supporto alla Cabina di regia e incaricata di monitorare l’andamento degli interventi, fornire supporto specialistico ai settori e occuparsi delle comunicazioni istituzionali sulle iniziative finanziate, istituite a novembre del 2021.

interventi, portati avanti spesso con un'integrazione delle diverse linee di finanziamento. Seguono i diciassette interventi sul tema della rete dello spazio pubblico e i nove interventi sul tema dell'housing.

Il secondo livello di analisi ha riguardato la distribuzione territoriale delle risorse rispetto ai quartieri ufficiali della Città. Il 36% delle risorse è concentrato sul quartiere Navile, con diversi interventi importanti, come: la riqualificazione dell'ex parcheggio Giuriolo (risorse Bando periferie 2016, PNRR, PN METRO+ 21-27, POR FESR 21-27); la riqualificazione urbana del Mercato Navile (Piano città 2012); la linea tramviaria verde (PNRR); la rigenerazione della Bolognina (PNRR); il Parco del Dopo Lavoro Ferroviario (PNRR); la realizzazione del percorso Via della Conoscenza (PNRR); la riqualificazione del centro sportivo Bonori (PNRR); una nuova centralità per il Borgo Pescarola (PN METRO+ 21-27); la riqualificazione di piazza Lucio Dalla e dell'edificio polifunzionale dell'ex mercato Ortofrutticolo (PON METRO 14-20). Il 25% delle risorse è concentrato sul quartiere San Donato-San Vitale, con diversi interventi importanti, come: l'attuazione del Biciplan comunale (PON METRO 14-20, PNRR); la riqualificazione dell'ex mercato San Donato (PON METRO 14-20); il progetto Paesaggio Pilastro (Bando Periferie 2016); il Museo dei bambini al Pilastro (PNRR); la riqualificazione di due corti residenziali in zona Cirenaica comprese tra Via Bentivogli e Via Libia (PNC). Il 21% delle risorse è concentrato sul quartiere Borgo Panigale-Reno con diversi interventi importanti, come: la riqualificazione e il recupero di immobili pubblici da adibire a spazi comuni per attività di inclusione ed innovazione sociale, Treno della Barca, Villa Serena, ex bocciolina e palestra popolare (PON METRO 14-20); il nuovo polo per l'infanzia Via Menghini (PNRR); la linea tramviaria rossa (PNRR). Seguono per concentrazione degli interventi i quartieri Porto-Saragozza, Savena e Santo Stefano.

Gli interventi appaiono integrati tra di loro nell'ottica dello sviluppo della Città e attenti a intervenire nelle aree più sensibili, con l'obiettivo di ridurre le disuguaglianze tra le aree urbane. Si nota, in maniera evidente, come gli interventi si concentrino in determinati ambiti urbani, a titolo esemplificativo:

- nell'ambito urbano della Bolognina sono concentrati gran parte degli interventi finanziati sia con risorse PN Metro Plus sia con risorse

- PNRR, con l'obiettivo di intervenire sui problemi legati al degrado sociale, economico ed urbano che caratterizzano l'ambito;
- negli ambiti urbani del Pilastro, Corticella, Mazzini-Pontevicchio, Fossolo-Due Madonne, Borgo Panigale si concentrano diversi interventi finanziati sia con risorse POR FESR, sia PN Metro Plus, sia PNRR, interventi che agiscono alla scala locale, migliorando la qualità urbana e la dotazione di servizi e infrastrutture di ambiti urbani periferici;
 - nell'ambito urbano del fascio ferroviario si concentrano diversi interventi del PN Metro Plus e della misura "Piani Urbani Integrati" del PNRR, con l'obiettivo di qualificare le aree dismesse dell'ex scalo Ravone e in generale di superare la cesura rappresentata dall'infrastruttura ferroviaria, qualificando gli spazi dismessi e gli spazi in stato di degrado adiacenti.

Non solo, gli interventi appaiono integrati anche con i processi di rigenerazione urbana già avviati come nel caso del progetto di territorio "Una nuova centralità per il Borgo Pescarola", dove l'intervento finanziato dal PN Metro Plus, la "Riqualificazione della Palestra Pizzoli, casa di quartiere e area esterna", di fatto, si propone come intervento centrale per la rigenerazione dell'ambito urbano conferendo unitarietà alle piccole progettualità avviate a livello locale attraverso contributi del terzo settore, del bilancio partecipativo, del quartiere e patti di collaborazione.

Strumenti

Diversi sono gli strumenti introdotti dalla Città di Bologna, che hanno permesso all'amministrazione una territorializzazione delle risorse offerte dalle politiche dei diversi livelli di governo in maniera coerente con il disegno di sviluppo della Città e in risposta ai bisogni. Strumenti di pianificazione territoriale, strumenti di carattere politico-amministrativo, strumenti di programmazione e strumenti di partecipazione.

La visione dello sviluppo della Città è chiaramente leggibile nel piano urbanistico locale, costruito secondo tre strategie principali e diversi obiet-

tivi. Il piano a carattere fortemente strategico e non conformativo traccia le traiettorie di sviluppo della Città. Un piano in costante aggiornamento, rispondendo ai bisogni emergenti, di fatto, il Piano del 2021 è stato sottoposto ad una prima variante nel 2024 e l'amministrazione comunale sta lavorando alla seconda. Alle tre strategie urbane principali si accompagnano le strategie locali, segnalando e rilevando per ogni ambito urbano bisogni, problematiche e opportunità.

Accanto al piano un ruolo fondamentale è stato assunto dal programma di mandato che ha individuato e lavorato su due progetti bandiera, "Città della conoscenza" e "Impronta Verde". Queste sono due grandi linee di intervento, che hanno raccolto molti degli interventi finanziati dalle politiche analizzate. Il piano è costruito individuando delle vocazioni per le aree della Città, innescando le trasformazioni con investimenti pubblici e chiamando la Città e gli investitori a collaborare e ad investire su progetti coerenti con le vocazioni che sono state pensate. Una costruzione di obiettivi e strategie che avviene all'interno dell'amministrazione ma dove è forte la fase di condivisione con gli attori presenti sul territorio.

La costruzione di obiettivi e strategie si fonda su un'importante consapevolezza: l'esplosione dei livelli decisionali nel governo della Città, un governo che avviene attraverso diversi livelli di confronto sia dall'alto sia dal basso, attraverso processi di negoziazione più o meno conflittuale e/o di cooperazione tra una pluralità di attori da più livelli spaziali che operano simultaneamente sul territorio. Non solo, la costruzione di obiettivi e strategie si basa su tre momenti fondamentali di costruzione di orizzonti e di comprensione dei bisogni della Città: un orizzonte più strategico-strutturale di carattere metropolitano, costruito attraverso il confronto con gli stakeholders; un orizzonte che attiene alla pianificazione urbanistica cittadina, articolato in strategie locali ma comunque all'interno della visione dello sviluppo della Città e coerente con obiettivi e bisogni del livello superiore (quello metropolitano); un orizzonte legato ai singoli progetti e alle singole trasformazioni, costruito attraverso diverse modalità quali partecipazione, colloqui, assemblee, che necessita un quadro aggiornato dei bisogni al tempo di realizzazione dei progetti.

La rilevazione dei bisogni espressi dalla Città e dalla cittadinanza avviene

secondo due modalità principali: da una parte la raccolta di dati di tipo qualitativo attraverso i percorsi di partecipazione, dall'altra l'utilizzo di dati quantitativi, servendosi di banche dati di altri enti e attraverso la costruzione dei dati mancanti internamente all'amministrazione.

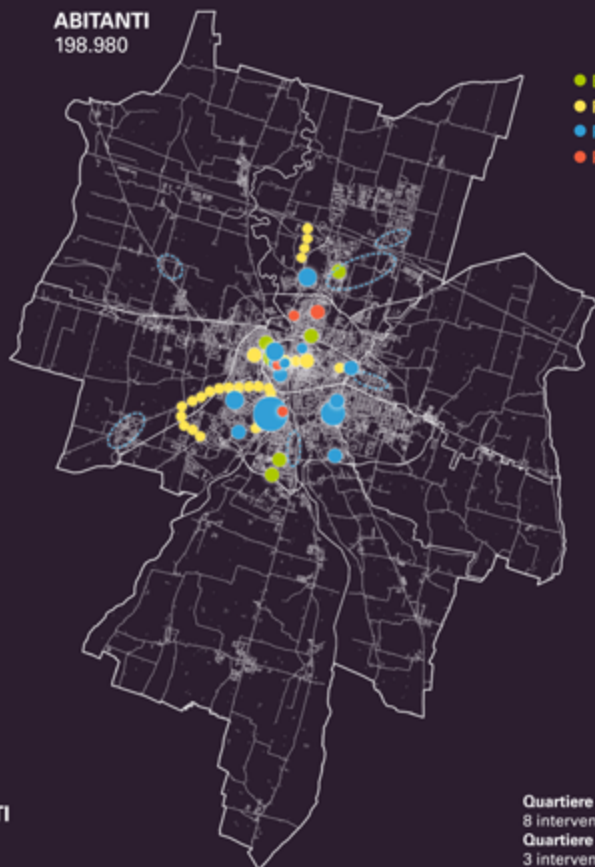
I percorsi partecipati rappresentano un'abitudine consolidata in Città, sono promossi da un ente strumentale del Comune, Fondazione per l'Innovazione Urbana, ed è in questo modo che si sviluppa un grande processo di conoscenza della Città. La sfida è stata quella di conciliare i dati di tipo qualitativo raccolti attraverso questi percorsi con i dati di tipo quantitativo, cosa che si è cercato di fare nella costruzione delle strategie locali del piano urbanistico locale, che sono proprio il frutto di questo lavoro. Accanto a questa abitudine consolidata si sta provando ad attivare il "Gemello digitale" della Città, pensato come una nuova infrastruttura, uno strumento di governo e di attivazione della cittadinanza nella definizione delle analisi, delle trasformazioni, dei bisogni e, di conseguenza, anche delle risposte. Il tentativo è quello di superare uno dei limiti storici del governo del territorio, il gap temporale tra la pianificazione e l'attuazione, attraverso uno strumento innovativo che non fotografa i bisogni e i dati in un determinato momento ma che colga la dimensione del flusso dei cambiamenti dei bisogni e delle opportunità del territorio.

Parma



**SUPERFICIE
TERRITORIALE**
260 Km²

ABITANTI
198.980



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

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

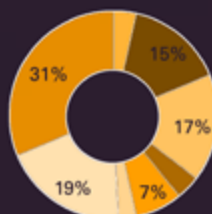
INTERVENTI PNRR E PNC
14 interventi - 48,92 mln di euro



Quartiere Oltretorrente
8 interventi (15% delle risorse)
Quartiere Pablo
3 interventi (2% delle risorse)
Quartiere Montanara
2 interventi (4% delle risorse)
Quartiere Centro
3 interventi (5% delle risorse)
Quartiere San Lazzaro
3 interventi (5% delle risorse)
Quartiere Molinetto
3 interventi (32% delle risorse)
Quartiere San Leonardo
8 interventi (16% delle risorse)
Quartiere Cittadella
2 interventi (7% delle risorse)
Quartiere Lubiana
3 interventi (10% delle risorse)
Quartiere Cortile San Martino
1 intervento (1% delle risorse)
No data 1 intervento

**DIMENSIONE
FINANZIARIA**

- >20 mln
- 10 mln<20 mln
- 5 mln<10 mln
- 1 mln<5 mln
- <1 mln



- Mobilità 2 interventi (3% delle risorse)
- Spazi pubblici 5 interventi (4% delle risorse)
- Welfare 4 interventi (7% delle risorse)
- Cultura 6 interventi (17% delle risorse)
- Housing 6 interventi (31% delle risorse)
- Sport 4 interventi (15% delle risorse)
- Incubatori imprese 1 intervento (4% delle risorse)
- Scuole 3 interventi (19% delle risorse)

Parma è una città media dell'Emilia-Romagna, con un'elevata qualità della vita, un forte sistema agroalimentare e un significativo patrimonio storico. Negli ultimi anni ha promosso politiche orientate alla rigenerazione urbana, alla sostenibilità e alla qualità dell'abitare.

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, in coerenza con l'obiettivo di consumo di suolo zero, mentre la rigenerazione si concentra su spazi pubblici e quartieri più fragili, anche con il coinvolgimento dei privati.

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.

BANDO PERIFERIE 2016

Workout Pasubio

[4,30 mln]

Ex Cral Bormioli Rocco

[4,88 mln]

Complesso dell'Ospedale vecchio

[7,50 mln]

Piazzale Pablo

[1,10 mln]

Villa Ghidini

[2 mln]

Rustici podere Cinghio

[3,3 mln]

POLITICA DI COESIONE 2014-2020

FSC

Riqualificazione Auditorium

Niccolò Paganini

[66mila]

Parma Gastronomy Hub

[4,91 mln]

Realizzazione e adeguamento piste ciclabili e ciclopedonali

[1,11 mln]

La città resistente. Una strategia per il Pablo e l'Oltretorrente

[2,10 mln]

Il futuro della memoria

[2,37 mln]

Teatro Regio - interventi di manutenzione

[523mila]

Dati

OpenCoesione aggiornati al 30.04.2025

<https://www.comune.parma.it/it>

● BANDO PERIFERIE

● FSC 2014-2020



Quartiere Oltretorrette

3 interventi (28% delle risorse)

Quartiere Pablo

3 interventi (7% delle risorse)

Quartiere Montanara

2 interventi (16% delle risorse)

Quartiere Centro

2 interventi (16% delle risorse)

Quartiere San Lazzaro

1 intervento (1% delle risorse)

Quartiere Molinetto

1 interventi (1% delle risorse)

Quartiere San Leonardo

4 interventi (28% delle risorse)

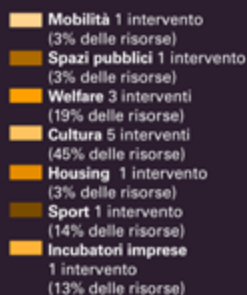
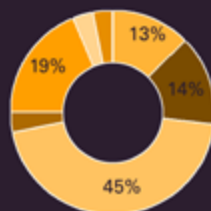
Quartiere Lubiana

1 intervento (1% delle risorse)

Quartiere Cortile San Martino

1 intervento (3% delle risorse)

DIMENSIONE FINANZIARIA



PNRR/PNC

Rafforzamento mobilità ciclistica

Ciclovie urbane. 9 km di piste ciclabili urbane e 3,7 km di ciclovie [2,32 mln]

Piano asili nido

Quartiere Eurosia [3,80 mln]

Quartiere Parma Mia [3,90 mln]

Housing temporaneo e stazioni di posta

Via Garibaldi 46 [710mila]

Interventi di rigenerazione urbana volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale

Riqualificazione Sottocrociera

dell'Ospedale Vecchio [5 mln]

Ristrutturazione dell'ex municipio San Lazzaro [2,50 mln]

Riqualificazione dell'illuminazione del Parco Ducale [600mila]

Riqualificazione del Palasport Bruno

Raschi [6,45 mln]

Realizzazione della nuova Scuola nel Parco [15,89 mln]

PINQUA

MAS - Mosaico Abitativo Solidale

[32,03 mln]

Una palestra per tutti [6,41 mln]

PNC - Sicuro verde e sociale

Vicolo Asdente [865mila]

Via del Garda [1,69 mln]

Borgo San Giuseppe [1,73 mln]

POLITICA DI COESIONE 2021-2027

FESR

Rigenerazione Piazzale Salsi e area verde scuola elementare Micheli

[1,50 mln]

Riqualificazione Parco dei Vetrai

[560mila]

Recupero delle Serre Petitot

[800mila]

Ristrutturazione centro di atletica L.

Grossi

[662mila]

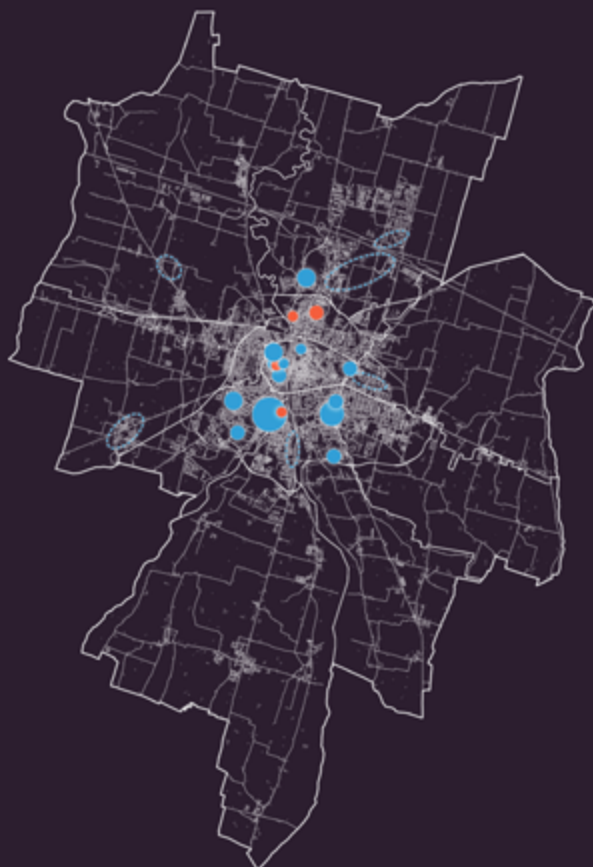
Dati

ItaliaDomani aggiornati al 14.10.2025

OpenCoesione aggiornati al 30.04.2025

● PNRR/PNC

● POR FESR 2021-2027



Quartiere Oltretorrette
5 interventi (10% delle risorse)

Quartiere Centro
1 intervento (1% delle risorse)

Quartiere San Lazzaro
2 interventi (7% delle risorse)

Quartiere Molinetto
2 interventi (44% delle risorse)

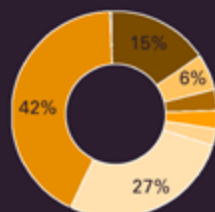
Quartiere San Leonardo
4 interventi (12% delle risorse)

Quartiere Lubiana
2 interventi (13% delle risorse)

Quartiere Cittadella
2 interventi (10% delle risorse)

No data 1 intervento

DIMENSIONE FINANZIARIA



Mobilità 1 intervento (3% delle risorse)

Spazi pubblici 3 interventi (3% delle risorse)

Welfare 1 intervento (3% delle risorse)

Cultura 1 intervento (6% delle risorse)

Housing 5 interventi (42% delle risorse)

Sport 3 interventi (15% delle risorse)

Scuole 3 interventi (27% delle risorse)



Bisogni, Territorializzazione delle politiche, Strumenti⁽⁴⁾

La Città di Parma, con un'estensione territoriale di 260 km² e con circa 198.980 abitanti, capoluogo dell'omonima provincia, rientra nel sistema delle città medie della regione Emilia-Romagna. La Città è caratterizzata da un contesto urbano dove si riscontra un'elevata qualità della vita, da un forte sistema produttivo agroalimentare e da un patrimonio storico-culturale significativo. Diverse sono state le politiche urbane orientate alla rigenerazione urbana, alla sostenibilità ambientale e alla qualità dell'abitare promosse negli ultimi anni, che hanno rafforzato una visione integrata tra sviluppo economico e inclusione sociale.

Di seguito si cercherà di portare avanti una disamina sulle relazioni tra i bisogni e le sfide della Città e le politiche urbane proposte dai diversi livelli di governo, cercando di comprendere come le diverse politiche arrivino alla trattazione dei problemi locali e con quali strumenti si porta avanti un'opera di messa a sistema, di integrazione e di semplificazione delle diverse linee di finanziamento.

4 Questo capitolo è stato scritto anche sulla base delle interviste svolte il giorno 09.07.2025 a Chiara Vernizzi, Assessore alla Rigenerazione Urbana e a Emanuela Montanini, Responsabile Settore Pianificazione e Sviluppo del Territorio, che si ringraziano per la disponibilità.

Bisogni

La fase di ricerca sul campo, le interviste semi-strutturate ad amministratori e tecnici competenti in materia di governo del territorio e rigenerazione urbana, ha messo in luce le sfide e i bisogni della Città di Parma: il tema dell'abitare, la rigenerazione urbana, la domanda di servizi.

Il tema dell'abitare è una delle emergenze della Città, che il Comune sta cercando di affrontare attraverso modelli abitativi innovativi, ma che deve interfacciarsi con il consumo di suolo zero imposto dalla Legge Regionale 24/2017. Di fatto, in questo modo si rende necessario operare attraverso opere di demolizione e ricostruzione per dare risposta alla domanda abitativa con costi maggiori rispetto alle nuove costruzioni, che prevedono necessariamente un consumo di suolo. È un tema ampio che viene trattato da una parte attraverso le risorse messe a disposizione dalle politiche dei diversi livelli di governo (ad esempio il PINQuA a livello nazionale, poi confluito nel PNRR ma nato come linea di policy ministeriale), dall'altra attraverso diversi dispositivi all'interno degli strumenti di pianificazione, che garantiscano un mix abitativo all'interno dei nuovi comparti, come nel caso della cessione all'amministrazione di lotti per realizzare edilizia residenziale sociale, in parte realizzata dal pubblico attraverso interventi di edilizia pubblica, in parte assegnata ai privati per realizzare edilizia convenzionata.

Anche il tema della rigenerazione urbana è ovviamente connesso al consumo di suolo zero imposto dalla legge regionale. La strategia della Città è quella di promuovere interventi macro, come gli interventi sul patrimonio e sugli spazi pubblici, affiancati da interventi micro, che si pongono l'obiettivo di rivitalizzare le diverse parti della Città, grazie ad interventi di manutenzione ed efficientamento energetico e piccole modifiche, molto puntuali, sui regolamenti. Anche per la rigenerazione urbana da una parte ci sono le operazioni portate avanti con le risorse delle politiche sovraordinate e dall'altra la presenza di dispositivi, come meccanismi premiali e incentivi, negli strumenti di pianificazione per favorire la partecipazione di attori privati.

Il tema della risposta alla domanda di servizi risponde ad uno dei principali obiettivi del Programma di Mandato, ossia la riduzione delle disuguaglianze, intercettando i bisogni dei diversi ambiti urbani e lavorando

su una distribuzione equa dei servizi. Il riferimento è ai servizi scolastici, a quelli per lo sport e a quelli legati alla residenzialità.

Territorializzazione delle risorse

Nel contesto del Comune di Parma, i progetti analizzati riguardano in particolare il sistema delle infrastrutture per la mobilità sostenibile, per l'ampliamento di opportunità e servizi, quelli svolti sulla rete dello spazio pubblico e i progetti rivolti al tema dell'emergenza abitativa. Tutti questi intervengono in maniera sinergica nel creare la qualità della Città e dell'abitare. Negli ultimi quindici anni(5), i progetti analizzati che sono intervenuti nella trasformazione del territorio a Parma sono trenta, per un totale di circa 121,5 milioni di euro. Analizzando la concentrazione tematica dei progetti finanziati dalle diverse politiche in maniera integrata, otteniamo una concentrazione sul tema dell'housing, con il 31% delle risorse destinate all'ampliamento dell'offerta abitativa. Tra gli interventi finanziati rientrano quelli del PINQuA, gli interventi della misura Sicuro, Verde e Sociale finanziata dal PNC, e l'intervento di housing "la casa dei Mille", finanziata attraverso uno dei bandi per la rigenerazione urbana della regione Emilia-Romagna. Accanto all'housing assume rilevanza il tema dell'ampliamento delle opportunità e dei servizi, il 19% delle risorse destinate alle scuole, il 17% all'offerta culturale, il 15% alle attrezzature per lo sport. Seguono con percentuali meno rilevanti gli interventi sulla mobilità sostenibile, sul welfare e sulla rete degli spazi pubblici. Il secondo livello di analisi ha riguardato la distribuzione territoriale delle risorse rispetto ai quartieri ufficiali della Città. Il 32% delle risorse è concentrato sul quartiere Molinetto, con tre interventi: la riqualificazione del Palasport "Bruno Raschi" (PNRR); l'intervento di housing sociale MAS-Mosaico Abitativo Solidale (PNRR); parte degli interventi relativi all'ampliamento della rete ciclopedonale (FSC Emilia-Romagna 2014-2020). Il 16% delle risorse è concentrato sul quartiere San Leonardo, con diversi interventi importanti,

5 I progetti analizzati sono relativi alle politiche promosse a livello comunitario, nazionale e regionale negli ultimi quindici anni, analizzate nei capitoli precedenti.

IL RUOLO SVOLTO DAL PNRR

Risorse e progetti per la trasformazione del territorio

Parma riceve, in ambito PNRR, 471 milioni di euro per 947 progetti. Di questi, solo 25 progetti sono gestiti direttamente dal Comune, per un finanziamento di 86 milioni euro. Nello specifico, concentrandosi sui progetti del PNRR che agiscono nell'ambito della trasformazione del territorio, quindi che producono un impatto fisico e diretto sullo spazio urbano, ovvero opere materiali e immateriali che modificano, rigenerano o implementano infrastrutture e servizi nel territorio cittadino, le risorse ammontano a 48,92 mln di euro per 14 progetti, dei quali il comune di Parma è il principale ente attuatore. Circa il 40% delle risorse si concentra sul tema dell'edilizia residenziale sociale, seguono gli interventi sull'ampliamento dell'offerta delle scuole per l'infanzia con il 30% delle risorse, gli interventi sull'offerta di servizi per lo sport con il 16% delle risorse e gli interventi sulla rete dei servizi, degli spazi pubblici e della mobilità sostenibile.

Gli interventi più rilevanti

Gli interventi di rigenerazione urbana delle infrastrutture sociali, finalizzati all'housing (PINQuA) e alla riduzione dell'emarginazione e del degrado sociale, sono quelli che assorbono la quota maggiore delle risorse, pari a circa il 45% del totale (38,5 milioni di euro). Tra questi, l'intervento di housing sociale MAS-Mosaico Abitativo Solidale, la riqualificazione del Palasport "Bruno Raschi" e la realizzazione di un nuovo impianto sportivo nella frazione di Moletolo, e il recupero e la riqualificazione architettonica della crociera dell'Ospedale Vecchio. Tra i progetti più rilevanti per la Città si segnalano anche gli interventi di messa in sicurezza e rafforzamento della mobilità ciclistica, per un totale di 2,32 milioni di euro investiti

Territorializzazione

I progetti analizzati, finanziati attraverso le risorse del PNRR, risultano coerenti con le strategie urbane delineate dal Comune di Parma, contribuendo all'attuazione degli indirizzi programmatori orientati alla rigenerazione urbana e al miglioramento della qualità dell'abitare. Gli interventi si concentrano in specifici ambiti urbani, già oggetto di attenzione nelle politiche urbane locali. In particolare, nel quartiere Molinetto si registra la maggiore

concentrazione di risorse, legata sia al progetto MAS - Mosaico Abitativo Solidale, finanziato nell'ambito del programma PINQUA, sia alla riqualificazione del Palasport "Bruno Raschi". Nel loro insieme gli interventi agiscono in una logica di complementarità mostrando come l'integrazione tra risorse PNRR e altre misure di finanziamento consenta di superare una logica di intervento puntuale, orientando l'azione pubblica verso processi di rigenerazione urbana estesa e multilivello.

Governance

Un ruolo fondamentale, per il coordinamento delle risorse, è stato svolto dalla Struttura Operativa "Finanziamenti comunitari e strategici" del comune di Parma, incaricata del coordinamento di relazioni con soggetti pubblici e privati per reperire finanziamenti, della ricerca e gestione di progetti finanziati a livello europeo, nazionale e regionale, del supporto strategico alla Direzione Generale e della partecipazione a network internazionali, incluse iniziative di finanza sociale e raccolta fondi.

come: l'intervento Work-out Pasubio (Bando Periferie 2016); la riqualificazione dell'ex CRAL Bormioli (Bando Periferie 2016); la realizzazione di una nuova palestra (PNRR); il recupero di tredici alloggi ERP (PNC); la rigenerazione di Piazzale Salsi e dell'area verde della Scuola Elementare Micheli (POR FESR Emilia-Romagna 2021-2027); la riqualificazione e rifunzionalizzazione del Parco dei Vetrai (POR FESR Emilia-Romagna 2021-2027); parte degli interventi relativi all'ampliamento della rete ciclopedonale (FSC Emilia-Romagna 2014-2020). Il 15% delle risorse è concentrato sul quartiere Oltretorrente, con diversi interventi importanti, come: il recupero del complesso dell'ospedale vecchio (Bando Periferie 2016, PNRR); il recupero di quattordici alloggi ERP (PNC); la realizzazione della biblioteca "la casa di Alice" e l'intervento di riqualificazione funzionale di un fabbricato di ERP "la casa dei Mille" (Bando Rigenerazione Urbana Emilia-Romagna 2018); il recupero del complesso delle Serre Petitot all'interno del Parco Ducale e dell'ex Teatro del Vicolo e la riqualificazione di piazzale Serventi (Bando Rigenerazione Urbana Emilia-Romagna 2024). Seguono per concentrazione degli interventi i quartieri Lubiana, Cittadella, San Lazzaro, Centro, Montanara, Pablo, Cortile San Martino. Dall'analisi desk, sembra emergere come diversi interventi sono localizzati negli stessi luoghi con l'obiettivo di rigenerare le aree urbane per sovrapposizione degli effetti. Di fatto, si concentrano nelle stesse aree urbane interventi sul tema dell'abitare, sull'ampliamento dell'offerta delle opportunità e dei servizi, sul potenziamento della mobilità ciclopedonale e così via. La strategia che sembra delinearsi è quindi quella di innescare veri e propri processi di sviluppo e rigenerazione urbana attraverso un mix di interventi funzionali.

Strumenti

Anche la Città di Parma ha adottato più strumenti che hanno permesso all'amministrazione di territorializzare le risorse provenienti dalle politiche dei diversi livelli di governo, in coerenza con il disegno di sviluppo della città e in risposta ai bisogni: strumenti di pianificazione territoriale e di partecipazione.

La visione dello sviluppo della Città costruita dall'amministrazione è stata formalizzata ed è contenuta all'interno del piano urbanistico locale. Nel caso di Parma è lo strumento di pianificazione locale a guidare le trasformazioni, è in questo strumento che si condensano tutte le linee d'azione dell'amministrazione. Lo strumento è recente, in quanto è stato adottato nel 2025 e si attende la sua approvazione tra la fine del 2025 e l'inizio del 2026, aspetto che ha permesso alla giunta insediatasi nel 2022 di sintetizzare nel piano le proprie priorità. Si tratta di uno strumento a carattere fortemente strategico e non conformativo che proietta lo sviluppo della Città al 2050. Costruito secondo una logica scalare, il piano parte dalla rilevazione dei temi principali, che vengono poi declinati in visioni. A loro volta, le visioni sono state inserite in sette scenari per lo sviluppo della Città. È sulla base degli scenari che si elaborano gli schemi di assetto strategico e che si definiscono le azioni da perseguire. A questi strumenti di carattere generale si accompagna la definizione delle strategie locali, definendo per ogni porzione del territorio bisogni, problematiche e opportunità, e l'individuazione delle trasformazioni e dei progetti strategici. Già precedentemente all'inizio dei lavori per il nuovo piano urbanistico locale, l'amministrazione ha lavorato costruendo una strategia per la rigenerazione urbana che si basava sull'individuazione dei distretti socioculturali. Tale individuazione si basava sull'idea che la Città ed ogni suo distretto avessero una propria identità in termini di funzioni, e una propria vocazione. Erano state così individuate delle polarità sulle quali costruire progetti specifici, sfruttando le potenzialità dei singoli distretti. Di fatto, la strategia ha permesso di conoscere le vocazioni e di pensare a progettualità che valorizzassero le potenzialità dei singoli ambiti urbani, cercando di rendere ogni ambito attrattivo e interessante. È su questa strategia che sono state attivate tutte le richieste di finanziamenti relative agli assi 5 e 6 del POR FESR Emilia-Romagna e i finanziamenti per la riqualificazione dell'Ospedale vecchio.

Nella territorializzazione delle risorse è stata fondamentale la capacità della Città di lavorare all'interno di strategie di sviluppo, modalità di lavoro necessaria per partecipare ai Bandi di Rigenerazione Urbana della Regione Emilia-Romagna. Di fatto, si è sviluppata in questo modo la

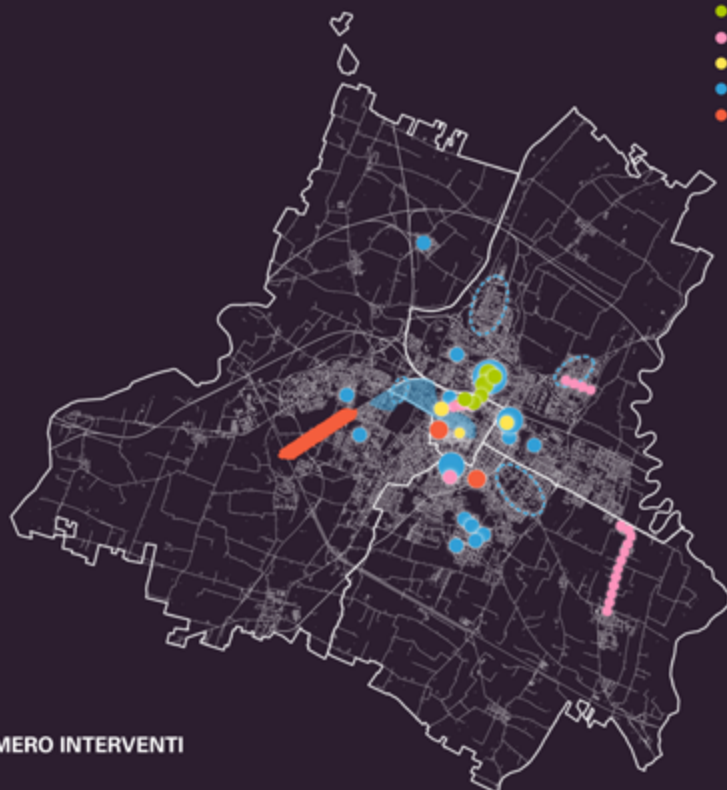
capacità del Comune di pensare ad una strategia per la rigenerazione urbana, una serie di servizi che messi a sistema riescono a rappresentare un volano per migliorare la qualità urbana di quartieri caratterizzati da degrado urbano, economico e sociale. Una strategia che contempli azioni materiali e immateriali e la presenza di più soggetti attuatori, strategie dove il Comune non è l'unico attuttore. Se da una parte è presente quindi la capacità di lavorare all'interno di strategie, dall'altra deve esserci, però, la capacità di saper cogliere le opportunità, uscendo dal percorso tracciato dalla strategia e piegandosi a quelli che sono gli obiettivi delle politiche che vengono promosse dai diversi livelli di governo, cercando di far convergere l'obiettivo delle politiche alle necessità e ai bisogni della Città. Su quest'ultimo aspetto il Comune sembra aver ritenuto particolarmente importanti i processi con i quali si costruisce la conoscenza del territorio e con i quali si colgono i problemi della Città. Da una parte l'interlocuzione con gli stakeholders e la partecipazione dei cittadini, dove emergono temi, bisogni e problemi, dall'altra tutti i meccanismi di conoscenza che il Comune attua di per sé, spesso anche in collaborazione con l'università. La stessa costruzione del piano urbanistico locale ha visto un processo di interlocuzione con gli stakeholders e un processo di partecipazione dei cittadini. Se da una parte l'interlocuzione con gli stakeholders ha portato sul tavolo questioni e temi rilevanti da inserire nel PUG, dall'altra i processi partecipativi con i cittadini sono stati più complicati, per la complessità intrinseca ai temi della pianificazione, all'astrazione di un piano che proietta la Città nel 2050. Come riportato nel corso dell'intervista, è stato difficile chiedere ai cittadini di esprimersi sulle visioni e sugli obiettivi del piano con un orizzonte temporale ampio. Anche in questo senso va letta l'iniziativa "I like PUG" azione inserita all'interno dei processi di partecipazione che ha previsto la realizzazione di visite guidate nei luoghi strategici del PUG, aprendo i luoghi di possibile rigenerazione ai cittadini, presentando le previsioni del piano per quell'area. Tale iniziativa ha prodotto risultati significativi, raccogliendo quelle che sono le aspettative e le richieste dei cittadini per questi luoghi e avvicinando la popolazione a processi di policy e di pianificazione stratificati e complessi come quelli relativi alla rigenerazione di aree dismesse.

Modena



**SUPERFICIE
TERRITORIALE**
183,19 Km²

ABITANTI
185.180



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

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

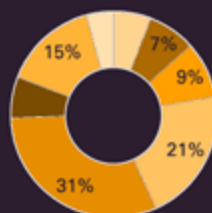
INTERVENTI PNRR E PNC
24 interventi - 48 mln di euro



- Quartiere 1 - Centro storico**
9 interventi (12% delle risorse)
- Quartiere 2 - Crocetta, San Lazzaro, Modena Est**
22 interventi (59% delle risorse)
- Quartiere 3 - Buon Pastore, Sant'Agnes, San Damaso**
8 interventi (21% delle risorse)
- Quartiere 4 - San Faustino, Madonnina, Quattro ville**
4 interventi (8% delle risorse)

**DIMENSIONE
FINANZIARIA**

- >20 mln
- 10 mln<20 mln
- 5 mln<10 mln
- 1 mln<5 mln
- <1 mln



- Mobilità** 11 interventi (6% delle risorse)
- Spazi pubblici** 8 interventi (7% delle risorse)
- Welfare** 7 interventi (9% delle risorse)
- Cultura** 5 interventi (21% delle risorse)
- Housing** 9 interventi (31% delle risorse)
- Sport** 4 interventi (6% delle risorse)
- Incubatori imprese** 3 interventi (15% delle risorse)
- Scuole** 2 interventi (4% delle risorse)

Modena è una città media dell'Emilia-Romagna, con una forte identità urbana legata al sistema produttivo meccanico e agroalimentare. Negli ultimi anni ha attivato politiche urbane orientate alla rigenerazione, alla mobilità sostenibile e alla coesione sociale, migliorando la qualità dell'abitare soprattutto nei comparti ex industriali dismessi.

Le principali sfide riguardano la rigenerazione urbana, l'emergenza abitativa e la resilienza territoriale, temi che richiedono ancora politiche pubbliche strutturate e risorse dedicate.

L'abitare rappresenta una criticità rilevante, affrontata tramite programmi nazionali e strumenti innovativi come gli usi temporanei e l'Agenzia Casa. La resilienza ambientale è perseguita attraverso infrastrutture verdi e valorizzazione degli spazi aperti. 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.

BANDO PERIFERIE 2016

Medicina per lo sport

[1,17 mln]

Data center

Modena Innovation Hub

[5,1 mln]

Abitare sociale e

centro diurno disabili

[8 mln]

Prolungamento

del sottopasso ferroviario

[2,53 mln]

Riqualificazione del sistema della mobilità stradale e ciclo-pedonale, interventi per la sicurezza

[3,2 mln]

Housing sociale

[3 mln]

Portierato sociale

[400mila]

POLITICA DI COESIONE 2014-2020

FESR

Riqualificazione dell'ex centrale AEM

[3,79 mln]

Piste ciclabili

[575mila]

FSC

D.A.S.T. recupero ex fonderie

[1,5 mln]

Palazzetto dello sport Palamolza

[1,44 mln]

Teatro comunale Luciano Pavarotti

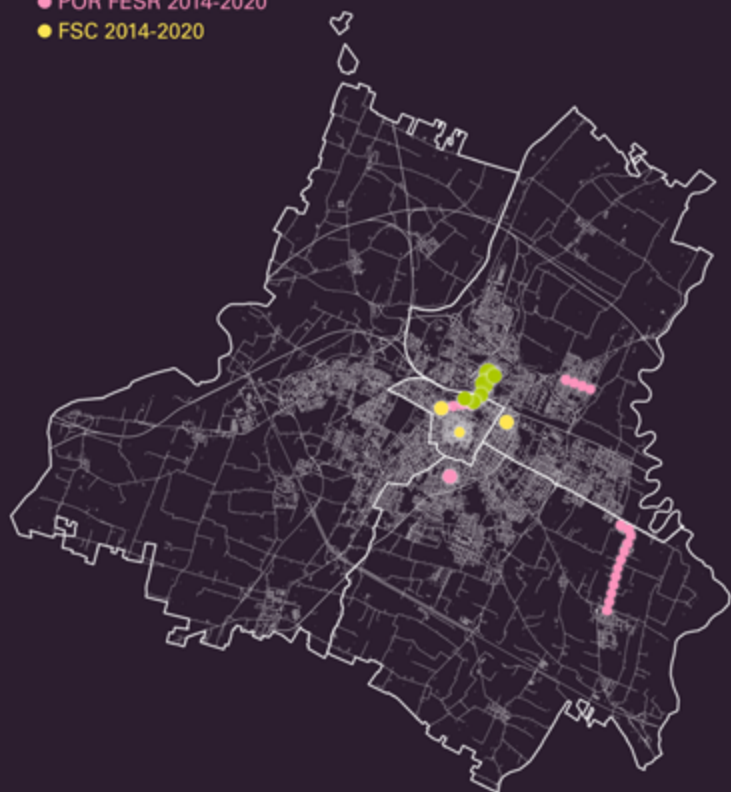
[779mila]

Dati

OpenCoesione aggiornati al 30.04.2025

<https://www.comune.modena.it/>

- BANDO PERIFERIE
- POR FESR 2014-2020
- FSC 2014-2020



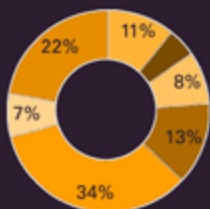
Quartiere 1 - Centro storico
3 interventi (8% delle risorse)

Quartiere 2 - Crocetta, San Lazzaro, Modena Est
9 interventi (79% delle risorse)

Quartiere 3 - Buon Pastore, Sant'Agnes, San Damaso
2 interventi (13% delle risorse)

DIMENSIONE FINANZIARIA

- >20 mln
- 10 mln<20 mln
- 5 mln<10 mln
- 1 mln<5 mln
- <1 mln



Mobilità 4 interventi
(7% delle risorse)

Spazi pubblici 2 interventi
(13% delle risorse)

Welfare 4 interventi
(34% delle risorse)

Cultura 2 interventi
(8% delle risorse)

Housing 2 interventi
(22% delle risorse)

Sport 1 intervento
(5% delle risorse)

Incubatori imprese 2 interventi
(11% delle risorse)

PNRR/PNC

Rafforzamento mobilità ciclistica

Dorsale ciclabile Modena Nord [1,45 mln]

Interconnessione polo

ospedaliero-universitario e tecnopolo con

terminal intermodale Gottardi [666mila]

Dorsale ciclabile Nonantolana [257 mila]

Dorsale ciclabile Strada San Cataldo

[250mila]

Zone 30 e aree pedonali [257mila]

Piano asili nido

Nuova scuola d'infanzia Ciro Menotti [3,1 mln]

Nuovo Nido Magenta [2,84 mln]

Housing temporaneo e stazioni di posta

Stazioni di posta - Centro stranieri [1,14 mln]

Modena friendly housing

(5 interventi diffusi) [6,41 mln]

Interventi di rigenerazione urbana volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale

Ex fonderie [17,1 mln]

Nuovo Teatro delle passioni [11,26 mln]

PINQUA

Modena. Abitare dopo la pandemia: la città nel quartiere

(8 interventi) [30,63 mln]

Sport e inclusione sociale

Interventi Campo da Baseball Giovanni Torri [4 mln]

Le Gobbe Street Park [2,1 mln]

Piscine comunali dogali [1,4 mln]

PNC - Sicuro verde e sociale

Via Uccelliera [1,86 mln]

Via Bergamo [1,7 mln]

POLITICA DI COESIONE 2021-2027

FESR

Ex Ospedale Estense: completamento della riqualificazione

[9,59 mln]

Rigenerazione ex Stazione piccola di Modena

[5,59 mln]

Diagonale verde

[4,07 mln]

Laboratorio Aperto di Modena - costruzione comunità digitali

[437mila]

Da centro stranieri a centro servizi

[875mila]

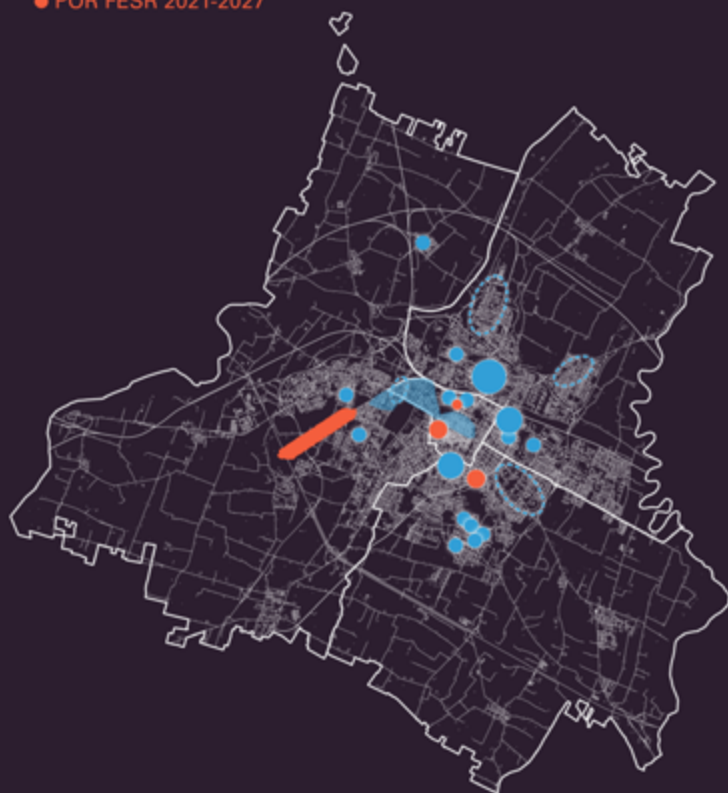
Dati

ItaliaDomani aggiornati al 14.10.2025

OpenCoesione aggiornati al 30.04.2025

● PNRR/PNC

● POR FESR 2021-2027



Quartiere 1 - Centro storico

6 interventi (13% delle risorse)

Quartiere 2 - Crocetta, San Lazzaro, Modena Est

13 interventi (53% delle risorse)

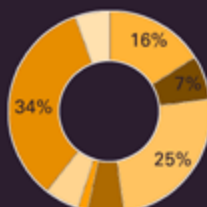
Quartiere 3 - Buon Pastore, Sant'Agnese, San Damaso

6 interventi (24% delle risorse)

Quartiere 4 - San Faustino, Madonnina, Quattro ville

4 interventi (10% delle risorse)

DIMENSIONE FINANZIARIA



- Mobilità** 7 interventi (6% delle risorse)
- Spazi pubblici** 6 interventi (6% delle risorse)
- Welfare** 3 interventi (2% delle risorse)
- Cultura** 3 interventi (25% delle risorse)
- Housing** 7 interventi (34% delle risorse)
- Sport** 3 interventi (7% delle risorse)
- Incubatori imprese** 1 intervento (16% delle risorse)
- Scuole** 2 interventi (6% delle risorse)



Bisogni, Territorializzazione delle politiche, Strumenti⁽⁶⁾

La Città di Modena, con un'estensione territoriale di 183,19 km² e con circa 185.180 abitanti, capoluogo dell'omonima provincia, rientra nel sistema delle città medie della regione Emilia-Romagna. La Città è caratterizzata da una forte identità urbana e da un importante tessuto produttivo, soprattutto nei settori meccanico e agroalimentare. Diverse sono state le politiche urbane che negli ultimi anni si sono concentrate su rigenerazione urbana, mobilità sostenibile e coesione sociale, migliorando la qualità dell'abitare, soprattutto negli ambiti urbani compromessi a causa di grandi comparti ex industriali dismessi.

Di seguito si cercherà di portare avanti una disamina sulle relazioni tra i bisogni e le sfide della Città e le politiche urbane proposte dai diversi livelli di governo, cercando di comprendere come le diverse politiche arrivino alla trattazione dei problemi locali e con quali strumenti si porta avanti un'opera di messa a sistema, di integrazione e di semplificazione delle diverse linee di finanziamento.

6 Questo capitolo è stato scritto anche sulla base delle interviste svolte il giorno 22.10.2025 a Carla Ferrari, Assessore Urbanistica, Edilizia, Aree produttive, Verde, parchi e forestazione urbana e a Barbara Nerozzi, Dirigente Servizio Urbanistica e strumenti negoziati, che si ringraziano per la disponibilità.

Bisogni

Le sfide e i bisogni della Città Modena sono stati letti a partire dagli obiettivi degli strumenti di pianificazione locale, e raccolti nella fase di ricerca sul campo attraverso interviste semi-strutturate ad amministratori e tecnici competenti in materia di governo del territorio e rigenerazione urbana. In particolare, tali sfide riguardano: il tema della rigenerazione urbana, il tema dell'abitare, il tema della resilienza e della sicurezza territoriale. Temi che per la Città di Modena necessitano, ancora, di politiche e risorse pubbliche.

Il tema della rigenerazione urbana è strettamente connesso al tema di preservare il suolo come risorsa finita, lavorando dentro la Città soprattutto alla necessità di intervenire in maniera mirata su aree dismesse, su quartieri storici degradati e sui tessuti residenziali densamente consolidati. Questo tema viene affrontato da una parte con le operazioni portate avanti con le risorse delle politiche sovraordinate e dall'altra attraverso accordi operativi con i privati, assicurando la tenuta dell'interesse pubblico nelle operazioni.

Il tema dell'abitare e dell'emergenza abitativa assume una grande rilevanza nel comune di Modena. Infatti, nel Comune è consistente la domanda di alloggi di edilizia residenziale sociale alla quale si fa fatica a dare una risposta in assenza di politiche e risorse strutturate in tal senso dai diversi livelli di governo sovraordinati. In assenza di risorse stabili e programmate, il problema della casa da una parte è affrontato con le risorse dei bandi delle diverse politiche che si sono affastellate nel tempo sul tema, dall'altra attraverso meccanismi innovativi quali gli usi temporanei anche per i bisogni abitativi.

Il tema della resilienza e della sicurezza territoriale è poi connesso dal Comune al bisogno di tutte quelle opere di mitigazione dei rischi e degli effetti provocati dal cambiamento climatico che hanno impatti importanti sul territorio. Si configura nella necessità di intervenire sulle infrastrutture verdi, sul sistema degli spazi aperti e sulla conservazione e preservazione dei caratteri identitari del territorio.

Territorializzazione delle risorse

Le politiche selezionate per l'indagine e di conseguenza gli interventi selezionati per analizzare il Comune di Modena sono tutti quegli interventi che si pongono come interventi di trasformazione del territorio, i progetti per il sistema delle infrastrutture per la mobilità sostenibile, i progetti per l'ampliamento di opportunità e servizi, i progetti sulla rete dello spazio pubblico e i progetti rivolti al tema dell'emergenza abitativa. Progetti che intervengono in maniera sinergica nel creare la qualità della Città e dell'abitare. I progetti che sono intervenuti nella trasformazione del territorio a Modena negli ultimi quindici anni⁷ sono quarantaquattro, per un totale di circa 138,5 milioni di euro. Analizzando la concentrazione tematica dei progetti finanziati dalle diverse politiche in maniera integrata otteniamo una concentrazione sul tema dell'ampliamento delle opportunità e dei servizi: il 21% delle risorse destinate alla cultura, il nuovo Teatro delle passioni, la riqualificazione dell'ex centrale AEM, la riqualificazione dell'ex Ospedale Estense, la rigenerazione dell'ex stazione piccola di Modena; il 15% delle risorse destinate agli incubatori d'impresa, la riqualificazione dell'ex centrale AEM e il recupero delle ex fonderie; il 9% delle risorse destinate al welfare, sono gli interventi del Bando Periferie 2016 relativi all'abitare sociale, al centro diurno per i disabili, al Modena Innovation Hub, al centro di Medicina per lo Sport, al portierato sociale e alla valorizzazione commerciale, e il Biomarket del Parco XXI Aprile del PINQuA; il 6% delle risorse destinate alle attrezzature per lo sport, la riqualificazione del campo da baseball Giovanni Torri, la realizzazione de Le Gobbe street park, la riqualificazione delle piscine comunali Dogali e la riqualificazione del Palamolza; il 4% delle risorse destinate alle scuole, con la realizzazione di una nuova scuola per l'infanzia e di un nuovo asilo nido. Accanto all'ampliamento di opportunità e servizi assume rilevanza il tema dell'ampliamento dell'offerta abitativa, con il 31% delle risorse, sono gli interventi finanziati dal Bando Periferie 2016, dal PINQuA del

7 I progetti analizzati sono relativi alle politiche promosse a livello comunitario, nazionale e regionale negli ultimi quindici anni, analizzate nei capitoli precedenti.

IL RUOLO SVOLTO DAL PNRR

Risorse e progetti per la trasformazione del territorio

La Città di Modena in ambito PNRR ha visto il finanziamento di 864 progetti per 496 milioni di euro. Il Comune gestisce un totale di 41 progetti, per un finanziamento di 104 milioni di euro. Di questi, il 68% dei fondi è destinato a progetti di riqualificazione urbana. Nello specifico, concentrandosi sui progetti del PNRR che agiscono nell'ambito della trasformazione del territorio, quindi che producono un impatto fisico e diretto sullo spazio urbano, ovvero opere materiali e immateriali che modificano, rigenerano o implementano infrastrutture e servizi nel territorio cittadino, le risorse ammontano a 48 mln di euro per 24 progetti. Circa il 28% delle risorse si concentra sul tema dell'edilizia residenziale sociale, seguono gli interventi sull'ampliamento dell'offerta di servizi, quali incubatori di impresa (16%), servizi per lo sport (15%), servizi a carattere culturale (8%), servizi educativi per la prima infanzia (9%), gli interventi sulla mobilità sostenibile (12%) e sulla rete degli spazi pubblici (11%).

Gli interventi più rilevanti

Il progetto finanziato dal Pinqua "Modena. Abitare dopo la pandemia: la città nel quartiere", con 8 interventi, è quello che assume più rilevanza per concentrazione di risorse e integrazione di interventi differenti e funzioni. Di fatto, vede la realizzazione di 45 alloggi ERS, il rinnovo dell'anfiteatro e dei percorsi del parco, l'adeguamento illuminotecnico e la realizzazione di un mercato all'aperto nel Parco XXII Aprile, nonché la realizzazione di un hub verde di scambio intermodale nell'area dell'ex Mercato Bestiame. Gli altri interventi riguardano la mobilità sostenibile con la realizzazione di nuovi tratti ciclabili: uno relativo alla dorsale di Modena nord e uno di collegamento tra il Polo Ospedaliero-Universitario e il Tecnopolo con il terminal intermodale di Ghiarola. È prevista anche la realizzazione di una dorsale ciclabile in strada San Cataldo e l'estensione della dorsale ciclabile in via Nonantolana nel tratto tra via Torrazzi e il nuovo Sert. Rilevanza assumono gli interventi finanziati nell'ambito della misura "Interventi di rigenerazione urbana volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale", la riqualificazione delle Ex fonderie e il Teatro

delle Passioni, il primo come luogo di scambio e incubatore di impresa , il secondo come nuovo importante spazio culturale.

Territorializzazione

I progetti analizzati, finanziati attraverso le risorse del PNRR, risultano coerenti con le strategie urbane perseguite dal Comune di Modena, inserendosi all'interno di processi di rigenerazione urbana già avviati attraverso precedenti strumenti e programmi di finanziamento. Gli interventi si concentrano prevalentemente in specifici ambiti della Città, con particolare riferimento all'area a nord della stazione, riconosciuta come luogo centrale di riqualificazione urbana, dove erano già attivi interventi finanziati tramite il Bando Periferie e dove le risorse PNRR, afferenti ai programmi PINQUA, intervengono in una fase successiva, rafforzando e ampliando strategie di trasformazione già delineate. Analoga dinamica si riscontra nell'ambito delle Ex Fonderie, dove l'intervento finanziato dal PNRR si somma a precedenti risorse regionali attivate attraverso il Bando per la rigenerazione urbana del 2018, contribuendo a consolidare un processo di riqualificazione già in corso. In entrambi i casi, il PNRR non assume il ruolo di innesco primario, ma opera come strumento di accelerazione e intensificazione di politiche urbane preesistenti. Accanto agli interventi di rigenerazione urbana a maggiore intensità finanziaria, si affiancano progetti dedicati alla mobilità ciclabile, ai servizi educativi e alle politiche dell'abitare, configurando un quadro di azioni integrate che concorrono al miglioramento della qualità urbana e dell'abitare, superando una logica di intervento puntuale a favore di una strategia territoriale multilivello.

Governance

Le principali misure organizzative del Comune di Modena per la gestione dei progetti PNRR coinvolgono una Cabina di regia politica, coordinata dal Sindaco, che è stata istituita nel marzo 2021, un'unità dirigenziale di progetto denominata "Progetti e interventi tecnici PINQUA e PNRR" e una Cabina di regia tecnica intersettoriale PNRR che opera con funzioni di raccordo e integrazione, sulla base di strategie e priorità definite dalla Cabina di regia.

PNRR e dalla misura Sicuro, Verde e Sociale finanziata dal PNC. Seguono con percentuali meno rilevanti gli interventi sulla mobilità sostenibile e sulla rete degli spazi pubblici. Il secondo livello di analisi ha riguardato la distribuzione territoriale delle risorse rispetto ai quartieri ufficiali della Città. Il 59% delle risorse è concentrato sul quartiere 2 - Crocetta, San Lazzaro, Modena Est, con diversi interventi importanti, come: tutti gli interventi del Programma per la riqualificazione e la sicurezza della periferia Nord della Città e della fascia ferroviaria (Bando Periferie 2016), i progetti del PINQuA, la riqualificazione delle ex Fonderie (Bando rigenerazione urbana 2018) e la riqualificazione del campo da baseball Giovanni Torri (PNRR). Il 21% delle risorse è concentrato sul quartiere 3 - Buon Pastore, Sant'Agnese, San Damaso, con diversi interventi importanti, come: il nuovo teatro delle passioni (PNRR), la riqualificazione dell'ex centrale AEM (POR FESR Emilia-Romagna 2014-2020); la rigenerazione dell'ex Stazione Piccola di Modena (POR FESR Emilia-Romagna 2021-2027). Seguono per concentrazione degli interventi il quartiere 1 - Centro Storico e il quartiere 4 - San Faustino, Madonnina, Quattro Ville.

Gli interventi appaiono integrati tra di loro in un disegno coerente che guida lo sviluppo degli ambiti urbani sui quali si interviene. Evidente è la concentrazione degli interventi sul settore Nord: messa in opera a partire dagli interventi finanziati con il Bando Periferie del 2016 e poi da quelli finanziati dalle risorse PNRR. Il complesso di questi interventi ha dato origine ad una vera e propria rigenerazione del settore urbano attraverso la concentrazione di diversi interventi, con l'obiettivo sia di ridisegnare le relazioni dell'ambito urbano con la Città e di intervenire sui numerosi vuoti urbani presenti, sia di dotare l'ambito urbano di un elevato mix funzionale. Si concentrano sull'area urbana interventi sul tema dell'abitare, sull'ampliamento dell'offerta delle opportunità e dei servizi, sul tema dell'accessibilità e sulla rete degli spazi pubblici. La concentrazione delle risorse sul quadrante Nord risponde a una precisa scelta di pianificazione: numerose linee di finanziamento sono state indirizzate verso questa parte della città, caratterizzata da fragilità ambientali e da un tessuto complesso, originariamente a forte vocazione produttiva e successivamente interessato da processi di dismissione. Si tratta di un ambito urbano se-

gnato da rilevanti dinamiche di transizione e, di conseguenza, da conflitti d'uso, in particolare tra funzioni produttive e residenziali. Queste motivazioni hanno orientato l'investimento nel quadrante Nord, puntando alla sua valorizzazione e rigenerazione, con l'obiettivo di generare opportunità non solo a livello locale, ma per l'intero sistema urbano.

Strumenti

La Città di Modena ha messo in campo diversi strumenti che hanno consentito all'amministrazione di territorializzare le risorse offerte dalle politiche dei diversi livelli di governo, in coerenza con il disegno di sviluppo della città e in risposta ai bisogni. Si tratta di strumenti di pianificazione territoriale, di programmazione, di partecipazione e di natura amministrativa. La visione dello sviluppo della Città è contenuta nel piano urbanistico locale, organizzato secondo cinque strategie urbane che guardano allo sviluppo della Città nel suo complesso e trentotto strategie locali, una per ogni rione, che quindi delineano puntualmente bisogni, criticità e opportunità dei singoli ambiti urbani, attenendo ad una dimensione più operativa. Il piano urbanistico locale di Modena è un piano flessibile che risponde all'esigenza attuale di dover governare una processualità in continuo movimento, si distanzia pertanto dalla pianificazione a carattere conformativo, cercando di tracciare delle strategie a cui tutta la trasformazione della Città deve la coerenza, sono appunto le strategie urbane. Le strategie locali, invece, sono quelle che guidano l'azione e la programmazione degli interventi rispondendo alle necessità degli ambiti urbani e dei cittadini in termini di qualità dell'abitare, sono quelle che più direttamente guidano la territorializzazione delle risorse delle diverse politiche sovraordinate. È un sistema che permette di pensare ai progetti messi in campo non come singole progettualità ma all'interno di un sistema integrato di interventi che risponde alle esigenze locali in un quadro di pianificazione generale. Di fatto, è un piano che essendo strutturato in termini di obiettivi strategici e indirizzi che arrivano fino alla scala locale permette con più facilità di intercettare i finanziamenti. È un piano che è

dotato di un sistema di valutazione, la VALSAT, che è un sistema teso a valutare le strategie di piano e l'efficacia degli interventi, uno strumento che aiuta a prendere le decisioni dentro la strategia di piano, aiuta la formazione della decisione ed arriva al tema della verifica.

Il piano urbanistico locale è anche lo strumento che fa da guida alla programmazione delle risorse, il tentativo del Comune di Modena è quello di tenere insieme pianificazione territoriale e programmazione, mantenendo gli obiettivi operativi del DUP, che inevitabilmente finiscono nei diversi settori della pubblica amministrazione, fortemente agganciati agli obiettivi strategici che sono comuni alla pianificazione e alla sezione strategica del DUP.

Il piano urbanistico locale, se da una parte viene portato in attuazione con risorse pubbliche che derivano dalle politiche sovraordinate o da proprie risorse di bilancio, dall'altra vede come parte attiva la partecipazione dei privati, attraverso accordi operativi, ai quali si richiede di mettere in campo interventi di rigenerazione urbana. Fondamentale per riuscire nella negoziazione per ottenere il maggior beneficio per la comunità è la costruzione di un quadro dei bisogni chiaro e ben definito. Tale quadro, rispetto a quello delineato in fase di formazione del piano, è stato maggiormente sviluppato attraverso un percorso partecipativo che ha coinvolto direttamente i cittadini. Sono state raccolte centoquindici proposte che hanno permesso di definire più nel dettaglio le richieste e i bisogni della cittadinanza. In questo modo da una parte sono state verificate le strategie di prossimità del PUG ed è stato possibile dare un ordine di priorità agli interventi, dall'altra sono stati definiti i temi e le problematiche alle quali gli interventi dei privati devono dare una risposta, nell'ottica di collaborare alla costruzione della Città pubblica, ed offrendo il proprio contributo al tema dell'emergenza abitativa. Proprio per rispondere al tema dell'emergenza abitativa sono stati introdotti dall'amministrazione comunale due diversi strumenti: gli usi temporanei e l'agenzia casa, che in assenza di finanziamenti pubblici sufficienti a risolvere il problema, collaborano per rispondere a tale emergenza. Estremamente innovativo è l'utilizzo degli usi temporanei per l'uso residenziale, utilizzando edifici direzionali non più utilizzati come alloggi attraverso trasformazioni tem-

poranee e senza cambiare la destinazione d'uso. Di fatto, riportando una certa vitalità in spazi urbani che si stavano pian piano svuotando, essendo cambiate le modalità di lavoro e non essendoci più bisogno di spazi così grandi destinati ad uffici, e che portavano alla formazione di sacche di degrado in corrispondenza di quegli edifici abbandonati. Una soluzione che risponde a due problemi, quello di ampliare l'offerta di edilizia residenziale sociale e quello di portare nuova vita in aree della città che si stavano spegnendo.

Dal punto di vista del funzionamento della macchina amministrativa, il Comune lavora in maniera trasversale e integrata. Uno degli elementi essenziali è l'integrazione dei diversi assessorati, decidendo insieme le politiche e la gestione delle risorse in un lavoro di condivisione trasversale sia fra gli assessorati sia fra i settori tecnici. A tal proposito fondamentale è il ruolo dell'Ufficio di piano, imposto dalla Legge regionale 24/2017 dell'Emilia-Romagna, una struttura che parte confrontandosi per la formazione del piano, ma che in realtà a Modena è stato visto come un elemento di integrazione e multidisciplinarietà inserito nell'organizzazione della macchina comunale. Esso non è una struttura fissa, ma un ufficio formalmente costituito che si attiva ogni volta che bisogna attuare una previsione del PUG, quindi ogni volta che bisogna attuare una trasformazione complessa, quale è un'operazione di rigenerazione urbana, coinvolgendo tutti gli altri uffici che hanno interessi, diretti e non, su quell'operazione.

Un ulteriore elemento fondamentale è la centralizzazione, in capo alla Direzione Generale, della gestione delle risorse provenienti dalle politiche dei diversi livelli di governo. Trattandosi di un ambito trasversale e complesso, tali risorse sono coordinate a livello centrale, pur essendo inquadrate nel sistema di pianificazione e programmazione dell'ente. La Direzione Generale ne cura l'indirizzo programmatico, mentre l'attuazione operativa è affidata al settore lavori pubblici.

Toscana

La Regione Toscana orienta le trasformazioni urbane promuovendo un approccio che cerca di bilanciare la tutela del patrimonio, la promozione di investimenti di rigenerazione e la promozione di città più sostenibili e inclusive.

C. 04



Politiche territoriali e strumenti

Come le altre regioni, anche la Regione Toscana porta avanti le proprie politiche urbane attraverso un combinato di strumenti di natura normativa e operativa. Al fine di fornire un quadro di riferimento rispetto alle politiche urbane promosse dalla Regione, per meglio inquadrare anche le esperienze a livello locale trattate nei prossimi paragrafi, si è deciso di affrontare il tema scomponendolo in due ambiti rilevanti. Il primo relativo agli strumenti di governo del territorio, analizzati per comprendere come nel tempo hanno trattato il tema dello sviluppo delle aree urbane e della rigenerazione urbana. Il secondo relativo agli strumenti operativi incardinati all'interno della politica di coesione.

Gli strumenti di governo del territorio

Il principale strumento di riferimento per la pianificazione territoriale regionale è il Piano di Indirizzo Territoriale (PIT), approvato nel 2005 e successivamente aggiornato con l'integrazione del Piano Paesaggistico Regionale (PPR) nel 2015. Il PIT, fortemente ancorato ai principi propri della Legge regionale 1/2005, costituisce il quadro strategico entro cui si collocano le politiche urbane regionali: un documento che si fonda su tre meta-obiettivi

vi, uno dei quali specificatamente dedicato ai sistemi urbani. È in questo ambito che si definiscono i principi ai quali devono conformarsi le Città nella definizione dei propri strumenti di governo del territorio:

- garantire il valore delle proprie centralità urbane;
- sviluppare un sistema della mobilità per garantire la piena accessibilità alle parti e alle funzioni che connotano le aree centrali dei contesti urbani;
- salvaguardare il permanere di funzioni socialmente e culturalmente pubbliche negli edifici, nei complessi architettonici e urbani, nelle aree di rilevanza storico architettonica e nel patrimonio immobiliare che con una titolarità e funzionalità pubblica hanno storicamente coinciso;
- sviluppare la rete dello spazio pubblico, come spazio in cui si correlino centralità, multidimensionalità, significatività formale intrinseca e ruolo morfogenetico rispetto all'insieme del contesto urbano, connessione visibile, funzionale, e ambientale con il contesto paesaggistico prossimo e con le risorse e le reti ecologiche che lo caratterizzano.

Il policentrismo insediativo toscano è riconosciuto come un'invariante strutturale regionale, pertanto, si prevedono azioni volte alla rigenerazione urbana e al miglioramento dell'accessibilità dei sistemi insediativi al trasporto pubblico, puntando sull'intermodalità infrastrutturale.

Una svolta importante nelle politiche urbane regionali è rappresentata dalla Legge regionale 65/2014, "Norme per il governo del territorio", che sostituisce la precedente Legge regionale 1/2005 e introduce una visione più matura della rigenerazione urbana. La Legge rafforza il principio del riuso del patrimonio edilizio esistente come priorità e stabilisce la necessità di una pianificazione di tipo strategico, integrato e orientato alla sostenibilità.

La L.R. 65/2014 definisce la struttura della pianificazione locale articolata in:

- Piano Strutturale (PS), di carattere strategico, che individua gli obiettivi di lungo periodo, le invarianti strutturali e gli ambiti urbani da riqualificare;
- Piano Operativo (PO), strumento non conformativo che definisce le trasformazioni sostenibili nell'arco temporale di cinque anni, privile-

giando interventi di rigenerazione rispetto alle nuove espansioni.

La legge introduce, inoltre, una serie di principi e dispositivi orientati alla rigenerazione urbana:

- incentivazione degli interventi di recupero e sostituzione edilizia, con forme di premialità volumetriche e procedurali;
- salvaguardia dei centri storici, attraverso regole specifiche per la conservazione attiva e l'uso compatibile;
- obbligo per i comuni di individuare ambiti urbani degradati o funzionalmente obsoleti e di definire strategie e programmi di trasformazione;
- valorizzazione dei processi partecipativi, integrati nelle fasi di formazione degli strumenti urbanistici;
- integrazione tra politiche urbane, paesaggistiche e ambientali, sulla base dell'unità concettuale PIT-PPR.

Complessivamente, la Toscana costruisce un modello di governo del territorio in cui la rigenerazione urbana non è interpretata solo come intervento fisico, ma come processo integrato volto alla qualità dell'abitare, alla riduzione delle disuguaglianze territoriali e alla salvaguardia dell'identità paesaggistica.

Di interesse è la decisione di Giunta regionale che nel 2021 ha deciso di costituire in accordo con ANCI un "parco progetti" sui temi della rigenerazione urbana e dell'abitare, al fine di costruire e attuare una strategia omogenea per la rigenerazione urbana con l'obiettivo di cogliere le opportunità di finanziamento comunitarie e nazionali, in sinergia con le risorse regionali.

Gli strumenti operativi

Gli strumenti operativi adottati dalla Regione Toscana per intervenire nelle aree urbane attengono principalmente a quelli incardinati all'interno delle Politiche di coesione, ai quali si aggiungono gli avvisi pubblici regionali per l'ampliamento dell'offerta di edilizia residenziale pubblica.

La Regione Toscana, attraverso un bando pubblico rivolto ai comuni, por-

ta in attuazione il progetto regionale 24 "Edilizia residenziale pubblica - disagio abitativo", destinando 29,5 milioni di euro, di cui 10 milioni a valere su risorse FSC, alla realizzazione di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Per quanto riguarda gli strumenti incardinati all'interno delle politiche di coesione, è utile richiamare i relativi Quadri Strategici Regionali, prima di analizzare gli strumenti all'interno dei Programmi Operativi Regionali per le due programmazioni 2014-2020 e 2021-2027.

Per la programmazione 2014-2020 il Quadro Strategico Regionale, recependo le priorità decise a livello nazionale per l'approccio territoriale allo sviluppo regionale e avendo come riferimento il PTR sopra richiamato, e il Programma Regionale di Sviluppo 2011-2015, affida alle Città un ruolo centrale per lo sviluppo competitivo della regione. La strategia per lo sviluppo urbano sostenibile si focalizza su diversi aspetti: infrastrutture e mobilità sostenibile; riqualificazione urbana, in termini di valorizzazione del patrimonio esistente; clima ed energia; cultura, università e smart cities; inclusione sociale, lavoro e welfare. Una novità importante è rappresentata dalla possibilità di combinare azioni finanziate dai fondi FESR e FSE nell'attuazione delle strategie di sviluppo urbano integrato. La selezione delle aree urbane che saranno oggetto dell'Agenda Urbana della programmazione 2014-2020 è avvenuta sulla base di un concetto che vede le città come aree funzionali, caratterizzate da una dotazione di funzioni strategiche e servizi ad alta specializzazione economica, scientifica, culturale e della mobilità, capaci di svolgere una funzione di poli attrattori rispetto ai sistemi territoriali di area vasta su cui gravitano. Di fatto, sono state selezionate le aree urbane funzionali caratterizzate da condizioni di disagio socio-economico e di criticità ambientali, sulla base di sette indicatori relativi a diversi fenomeni sociodemografici ed ambientali. Tali ambiti comprendono quarantadue comuni, elegibili per il finanziamento, ricadenti nelle aree funzionali urbane di Montecatini Terme, Poggibonsi, Massa, Santa Croce sull'Arno, Prato, Carrara, Livorno, Piombino, Cecina, Pontedera, Lucca, Pistoia, Pisa, Empoli.

È nell'Asse 6 - Urbano del POR FESR 2014-2020 che si dispiega la strategia per le aree urbane. L'asse è stato attuato attraverso nove Progetti di Inno-

vazione Urbana (PIU) definiti, nel quadro di strategie di sviluppo urbano sostenibile di lungo termine, come insiemi coordinati e integrati di azioni finalizzate alla risoluzione di problematiche di ordine sociale, economico e ambientale in ambito urbano, volti a favorire l'inclusione sociale e la riduzione del disagio socio-economico mediante la valorizzazione della struttura insediativa regionale. Di fatto, si richiede che i PIU siano articolati almeno su tre linee di azione del POR prevalentemente di carattere sociale (OT9), mentre le operazioni inerenti alle tematiche ambientali (OT4) costituiranno interventi di contesto. Gli interventi finanziati hanno riguardato prioritariamente il miglioramento della qualità dello spazio pubblico, l'inclusione sociale, l'accessibilità ai servizi, il recupero di contenitori pubblici e la riqualificazione di ambiti caratterizzati da vulnerabilità socio-economica e/o degrado edilizio. Le risorse, pari a 49,20 milioni di euro, sono state assegnate mediante un avviso pubblico, valutando le proposte sulla base di diversi criteri, quali: livello di coerenza interna ed esterna; livello di integrazione e coerenza con le strategie trasversali del POR FESR e del POR FSE; efficacia del PIU e qualità progettuale; livello di concertazione del processo partecipativo; affidabilità del proponente. I comuni selezionati assumono il ruolo di Autorità urbane.

Per la programmazione 2021-2027 il Quadro Strategico Regionale definisce una direttrice strategica per lo sviluppo locale e la coesione territoriale, riconoscendo nel Progetto di Territorio uno strumento capace di attivare concrete azioni progettuali multisettoriali e integrate in grado di favorire dinamiche di sviluppo locale, utilizzando le possibilità offerte dal nuovo OP5 della Politica di coesione. Si conferma la scelta, già intrapresa nella programmazione precedente, di combinare le azioni finanziate dai fondi FESR e FSE nell'attuazione delle strategie di sviluppo urbano integrato.

Nel ciclo 2021-2027, la Regione Toscana ha ridefinito l'impianto strategico per l'attuazione della Politica di coesione, istituendo un capitolo dedicato alle Strategie territoriali, finanziato con circa 80 milioni di euro del PR FESR, ai quali si aggiungono circa 650.000 euro del PR FSE+ destinati ai percorsi di partecipazione e all'accompagnamento dei processi decisionali locali. Le Strategie territoriali costituiscono lo strumento principale per orientare interventi integrati di rigenerazione urbana, innovazione

delle politiche abitative e riqualificazione del patrimonio pubblico e degli spazi collettivi, con particolare attenzione al riuso di aree dismesse e al rafforzamento dei servizi di prossimità. L'accesso alle risorse è disciplinato da avvisi pubblici rivolti ai comuni appartenenti alle aree urbane con più di 15.000 abitanti, anche in forma associata, al fine di favorire approcci progettuali che agiscano sulla scala urbana funzionale e sui sistemi territoriali. A seguito della manifestazione d'interesse, sono state finanziate tredici Strategie territoriali.

Nel complesso, la Politica di coesione toscana mostra una progressiva evoluzione verso strumenti più integrati e place-based, che riconoscono la necessità di affrontare la rigenerazione urbana non solo attraverso investimenti infrastrutturali, ma mediante processi complessi che combinano dimensione fisica, sociale e istituzionale. L'attenzione crescente ai percorsi partecipativi, alle strategie territoriali e alla capacità progettuale dei sistemi urbani medi conferma una tendenza consolidata nella regione: utilizzare i programmi comunitari come leva per sperimentare modelli innovativi di pianificazione e governance locale.

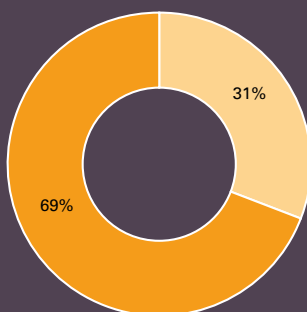
PNRR

LE RISORSE RICEVUTE DALLA REGIONE TOSCANA

La Toscana presenta oltre 3,6 milioni di abitanti distribuiti in 9 province e 273 comuni. In ambito PNRR, la Regione ha assorbito finanziamenti pari a 7,1 mld di euro, corrispondenti a 1,9 mila euro pro capite.

Incidenza della rigenerazione urbana sul totale dei progetti PNRR

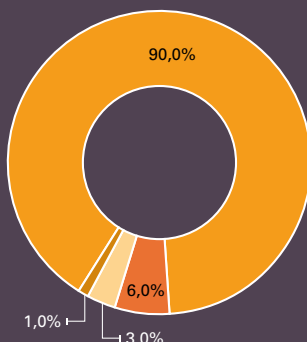
- Rigenerazione Urbana
- Altri ambiti PNRR



Complessivamente, la Regione registra un totale di 16.848 progetti. La riqualificazione/rigenerazione urbana rappresenta l'ambito più rilevante, con 4.476 progetti che assorbono 2,2 miliardi di euro, pari a circa il 31% delle risorse complessive.

Distribuzione dei progetti di rigenerazione urbana per soggetto attuatore

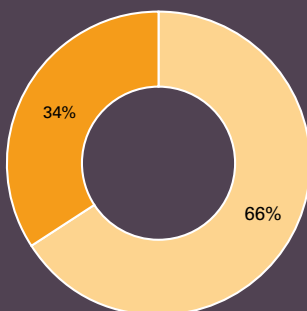
- Ministeri
- Comuni
- Province e città metropolitane
- Altri enti pubblici e operatori privati e imprese



Per quanto riguarda gli interventi di riqualificazione/rigenerazione urbana, 280 sono i progetti il cui soggetto attuatore sono i comuni, seguono province e città metropolitane con 126 interventi, la regione con 60, a fronte di una prevalenza numerica degli interventi in capo ai ministeri.

Destinazione delle risorse PNRR gestite dai comuni

- Mobilità + Rigenerazione urbana
- Altri ambiti



Analizzando il ruolo dei comuni, emerge come, nell'insieme dei progetti da essi gestiti, il 56% delle risorse si concentri proprio nella riqualificazione/rigenerazione urbana. In una prospettiva più ampia, che includa non solo gli interventi di riqualificazione/rigenerazione urbana ma anche quelli relativi alla mobilità, emerge che i comuni gestiscono il 66% delle risorse complessive a loro destinate, nonostante corrispondano a solo il 9% dei progetti avviati.

Dall'analisi degli strumenti normativi e operativi emerge come la Regione Toscana abbia costruito un approccio alle politiche urbane fondato su integrazione, sostenibilità e qualità territoriale.

Sul piano normativo, la traiettoria che dal PIT/PPR conduce alla L.R. 65/2014 mette in evidenza la progressiva centralità attribuita al riuso del patrimonio urbano, alla tutela dell'identità dei centri abitati, alla limitazione del consumo di suolo e alla costruzione di un sistema policentrico equilibrato. La pianificazione locale - riformata attraverso il sistema PS/PO - assume un ruolo chiave nell'individuazione degli ambiti da rigenerare e nella definizione delle strategie urbane.

Sul piano operativo, la Regione ha consolidato un quadro di interventi che, sebbene meno strutturato rispetto all'Emilia-Romagna, risulta coerente con gli obiettivi strategici del governo del territorio, sostenendo i comuni nella riqualificazione di beni pubblici, nell'edilizia sociale e nei programmi di rigenerazione dei tessuti urbani.

La Politica di coesione ha costituito per la Toscana un'occasione decisiva per rafforzare la dimensione urbana delle politiche regionali. L'esperienza maturata nel ciclo 2014-2020 attraverso l'attuazione dei Progetti di Innovazione Urbana nelle Aree Funzionali Urbane, ha rappresentato un passaggio significativo verso la costruzione di una governance urbana multilivello più strutturata. Tale percorso trova oggi una sua evoluzione nella programmazione 2021-2027, con l'introduzione delle Strategie territoriali - estese a un numero più ampio di contesti urbani e accompagnate da strumenti partecipativi - che consolidano e ampliano l'impostazione integrata già sperimentata nel precedente ciclo.

Nel complesso, la Regione Toscana si configura come un attore capace di orientare la trasformazione territoriale combinando la tutela del patrimonio e del paesaggio con la promozione di Città più resilienti, inclusive e sostenibili, in un quadro organico che valorizza tanto la scala regionale quanto la dimensione locale delle politiche urbane.

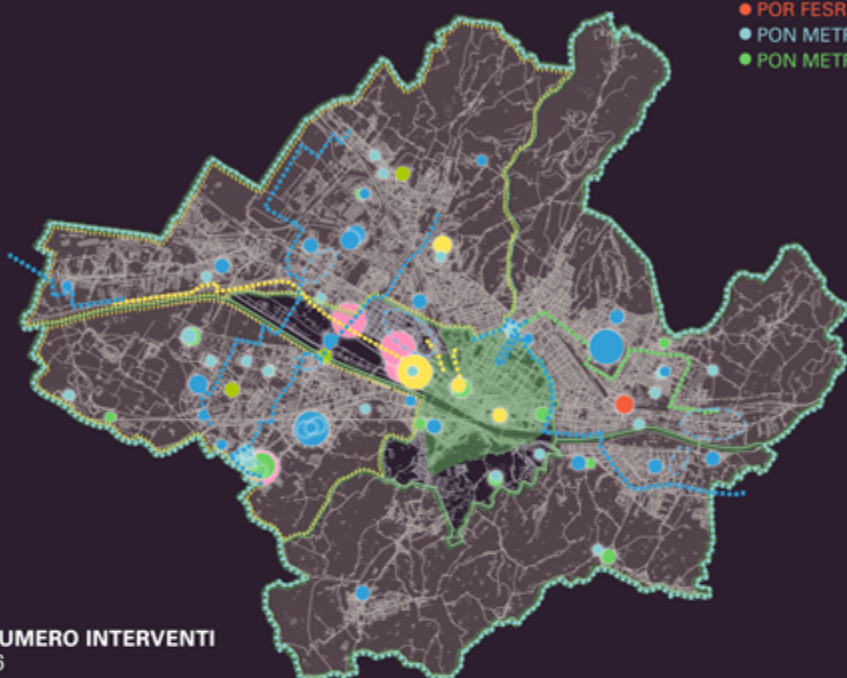
Firenze



**SUPERFICIE
TERRITORIALE**
102,32 Km²

ABITANTI
362.000

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



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

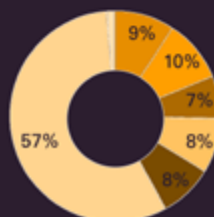
INTERVENTI PNRR E PNC
36 interventi - 1,02 mld di euro



Quartiere 1 Centro Storico
20 interventi (18% delle risorse)
Quartiere 2 Campo di Marte
53 interventi (47% delle risorse)
Quartiere 3 Gavinana/Galluzzo
13 interventi (1% delle risorse)
Quartiere 4 Isolotto/Legnaia
25 interventi (5% delle risorse)
Quartiere 5 Rifredi
34 interventi (29% delle risorse)

**DIMENSIONE
FINANZIARIA**

- >20 mln
- 10 mln<20 mln
- 5 mln<10 mln
- 1 mln<5 mln
- <1 mln



Mobilità 22 interventi
(57% delle risorse)
Spazi pubblici 32 interventi
(7% delle risorse)
Welfare 12 interventi
(10% delle risorse)
Cultura 9 interventi
(8% delle risorse)
Housing 14 interventi
(9% delle risorse)
Sport 4 interventi
(8% delle risorse)
Scuole 16 interventi
(1% delle risorse)

Firenze è la principale città della Toscana, ed è una delle 15 città metropolitane italiane. La città è caratterizzata da una forte tensione tra la tutela del patrimonio storico-artistico e la necessità di promuovere sviluppo urbano e rigenerazione.

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. Per affrontare tali criticità, il Comune ha introdotto misure per l'edilizia sociale, limitazioni agli usi turistici nel centro storico e investimenti sul recupero del patrimonio residenziale pubblico.

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, supportati da processi partecipativi e da una struttura amministrativa dedicata alla programmazione e gestione dei finanziamenti multilivello. Questo approccio consente di integrare politiche diverse e indirizzare gli interventi verso il miglioramento diffuso della qualità dell'abitare.

PIANO CITTÀ 2012

Area Nuovo Teatro dell'opera

[320,04 mln]

Area Leopolda Paisiello

[113,36 mln]

Area Manifattura Tabacchi

[184,40 mln]

Area ex caserma Lupi di Toscana

[90 mln]

BANDO PERIFERIE 2016

La città diffusa

[43,27 mln]

Scuola che funziona = quartiere che funziona

Auditorium Scuola Guicciardini [2,5 mln]

Passerella Cascine [2,15 mln]

Istituto superiore Buontalenti -
riqualificazione del complesso scolastico
[2,09 mln]

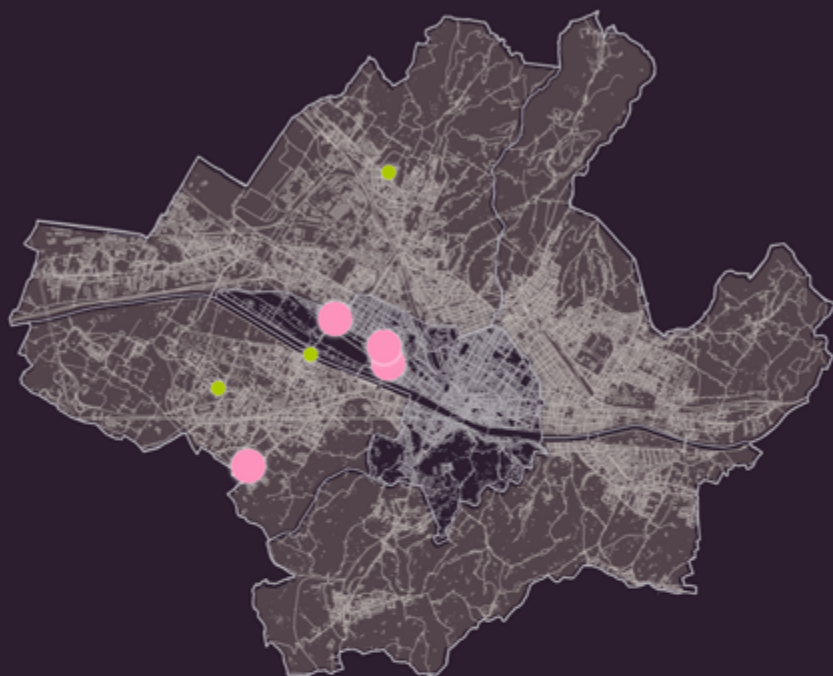
Dati

<https://www.comune.firenze.it/>

<https://www.cittametropolitana.fi.it/>

● BANDO PERIFERIE

● PIANO CITTÀ 2012



Quartiere 1 Centro Storico

1 intervento (15% delle risorse)

Quartiere 2 Campo di Marte

3 interventi (44% delle risorse)

Quartiere 3

Gavinana/Galluzzo

1 intervento (1% delle risorse)

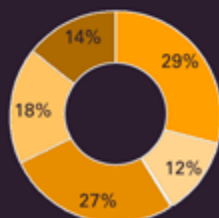
Quartiere 4 Isolotto/Legnaia

3 interventi (2% delle risorse)

Quartiere 5 Rifredi

5 interventi (38% delle risorse)

DIMENSIONE FINANZIARIA



Welfare 5 interventi (29% delle risorse)
Mobilità 2 interventi (12% delle risorse)
Spazi pubblici 2 interventi (14% delle risorse)
Cultura 2 interventi (18% delle risorse)
Housing 4 interventi (27% delle risorse)
Scuole 1 intervento (0,3% delle risorse)

PON METRO

Estensione e potenziamento rete ciclabile
[3,77 mln]



Immobile ex Meyer: risanamento conservativo per servizio gestione emergenza abitativa
[2,45 mln]

Parcheggio scambiatore San Lorenzo a Greve
[2,1 mln]

Aree verdi pubbliche in città
Riqualificazione giardino via del Mezzetta
[350mila]

Riqualificazione area Canova Fedi
[150mila]

Realizzazione area verde Lupi di Toscana
[2,1 mln]

Riqualificazione area urbanizzazione Leopolda [250mila]

Realizzazione area ex Masini Coverciano
[300mila]

Completamento area Pontignale
[300mila]

Ampliamento area Tergale al Giardino del Sole [400mila]

Rifunionalizzazione area Nigetti Matas
[200mila]

Realizzazione area verde attrezzata in via Belisario Vinta [150mila]

Riqualificazione Fattoria dei Ragazzi
[200mila]

Potenziamento dell'area verde in via Castelnuovo Tedesco [100mila]

Recupero alla funzione pubblica area summitale di Villa Strozzi [700mila]

Incremento della dotazione di verde area ex Meccanotessile [250mila]

Realizzazione area attrezzata al Parco del Mensola [150mila]

Riqualificazione Parterre Piazza della Libertà [500mila]

Giardini pubblici

Riqualificazione area verde ex campeggio Michelangelo e Iris [900mila]

Realizzazione area verde Quaracchi
[100mila]

Recupero di spazi verdi area Bellariva
[200mila]

Realizzazione area attrezzata di Carraia (completamento) [300mila]

Realizzazione area attrezzata Ponte a Greve [500mila]

Realizzazione area verde località Il Sodo
[100mila]

Realizzazione e riqualificazione spazi verdi urbani diffusi [600mila]

Parco Florentia
[3,92 mln]

FSC

Complesso San Firenze - completamento, restauro e valorizzazione funzionale
[3 mln]

Mobilità lenta: estensione della rete ciclabile
[1 mln]



Il grande Museo civico del convento di Santa Maria Novella (I lotto funzionale)
[5 mln]

Sistema tramviario linea 4 - Leopolda - Piagge
[169,55 mln]

Nuovo Teatro dell'Opera (II lotto funzionale)
[63,3 mln]

Smart Liveability - adeguamento funzionale struttura area ex Meccanotessile
[6,04 mln]

Linea 2 tratta 2 variante alternativa al centro storico
[41,48 mln]



● FSC 2014 - 2020

● PON METRO 2014 - 2020



Quartiere 1 Centro Storico
7 interventi (48% delle risorse)

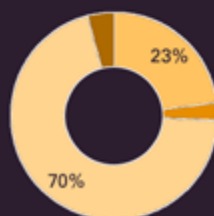
Quartiere 2 Campo di Marte
33 interventi (5% delle risorse)

Quartiere 3 Gavinana/Galluzzo
2 interventi (0,1% delle risorse)

Quartiere 4 Isolotto/Legnaia
6 interventi (19% delle risorse)

Quartiere 5 Riforma
8 interventi (28% delle risorse)

DIMENSIONE FINANZIARIA



Mobilità 9 interventi (70% delle risorse)

Spazi pubblici 23 interventi (4% delle risorse)

Cultura 3 interventi (23% delle risorse)

Housing 2 interventi (3% delle risorse)

POLITICA DI COESIONE 2021 - 2027

PON METRO+

Interventi di bonifica ex caserma Lupi di Toscana
[500mln]

Ema verde-blu
[1,5 mln]

Parco Florentia (Il stralcio)
[7 mln]

Orti urbani in città
[1 mln]

Piano del verde in azione
[4,21 mln]

**Verso il completamento del sistema
tramviario (linea 3.2.2)**
[311,61 mln]

Bicipolitana in città 
[5 mln]

MURATE Art District
[2 mln]

I - CARE
[6,2 mln]

Ecosistema giovani
[2,4 mln]

**Piano di riqualificazione del centro
UNESCO** 
[13 mln]

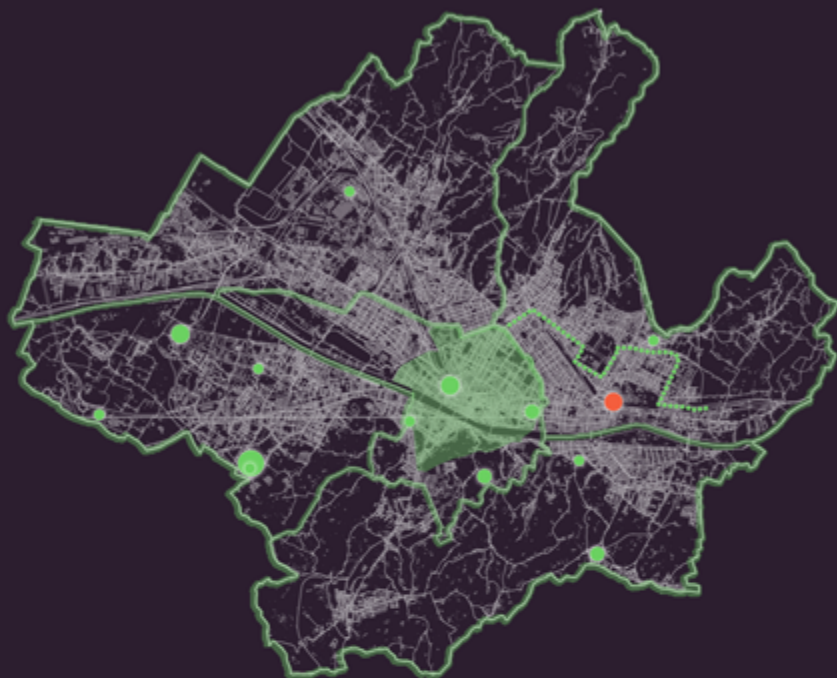
S. M. Novella: rigenerazione funzionale
[2,7 mln]

**RIGENERA - rigenerazione urbana
contenitori dismessi/aree sottoutilizzate
ex Lupi di Toscana**
[13,88 mln]

FESR

**Rigenerazione urbana del Complesso San
Salvi**
[10 mln]

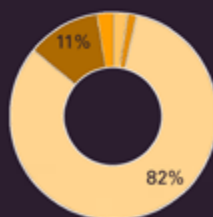
- POR FESR 2021-2027
- PON METRO+ 2021-2027



- Quartiere 1 Centro Storico**
8 interventi (46% delle risorse)
- Quartiere 2 Campo di Marte**
5 interventi (44% delle risorse)
- Quartiere 3**
Gavinana/Galluzzo
4 interventi (1% delle risorse)
- Quartiere 4 Isolotto/Legnaia**
5 interventi (3% delle risorse)
- Quartiere 5 Rifredi**
6 interventi (5% delle risorse)

DIMENSIONE FINANZIARIA

- >20 mln
- 10 mln<20 mln
- 5 mln<10 mln
- 1 mln<5 mln
- <1 mln



- Mobilità** 2 interventi (82% delle risorse)
- Spazi pubblici** 7 interventi (11% delle risorse)
- Cultura** 5 interventi (2% delle risorse)
- Housing** 2 interventi (1% delle risorse)
- Welfare** 4 interventi (3% delle risorse)

PNRR

Rafforzamento mobilità ciclistica

Estensione rete ciclabile zona Rovezzano [587mila]

Ciclovie urbane - fase 1,2,3 [2,03 mln]

Bicipolitana - realizzazione tratti linea arancione [1,04 mln]

Bicipolitana - realizzazione tratti linea gialla [1,21 mln]

Sviluppo trasporto rapido di massa

Tramvia - linea 4.2 tratta Le Piagge - Campi Bisenzio [283,44 mln]

Tramvia - linea 3.2.1 (II lotto) tratta Libertà - Bagno a Ripoli [457,68 mln]

Tramvia - linea 2 (II lotto) tratta 2 variante alternativa al centro storico [67,31 mln]

Piano Asili Nido

Asilo nido Il Merlo [788mila]

Asilo nido via Nicolodi [1,2 mln]

Asilo nido Lo Scoiattolo [777mila]

Asilo nido Balducci [1,85 mln]

Asilo nido Capuana [500mila]

Asilo nido Lorenzo il Magnifico [803mila]

Asilo nido Madama Dorè [583mila]

Polo dell'infanzia Fortini [1,92 mln]

Asilo nido via di Villamagna [1,89 mln]

Asilo nido Cascine [2,09 mln]

Asilo nido Arcovata viale Corsica [2,85 mln]

Asilo nido Pandimerino [724mila]

Asilo nido Pollicino [1,68 mln]

Asilo nido Stregatto [2,37 mln]

Housing temporaneo e stazioni di posta

Centro servizi La Fenice [1,09 mln]

Housing First via Pier Capponi [710mila]

Housing First via dell'Anconella [710mila]

Interventi di rigenerazione urbana volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale

Rigenerazione urbana scuola Ghiberti [20,75 mln]

Ristrutturazione locali sede PM via Legnaia [1,41 mln]

Rigenerazione urbana - via di Legnaia e via di Scandicci [1,08 mln]

Rigenerazione urbana - riqualificazione residenze Casa Spa [761mila]

Piani Urbani Integrati (PUI)

Riqualificazione stadio A. Franchi [55 mln]

Sport e inclusione sociale

Ampliamento servizi complesso sportivo polivalente Paganelli [1,85 mln]

Realizzazione impianto natatorio San Bartolo a Cintoia [12,32 mln]

PNC - Sicuro, Verde e Sociale

Accademia del Cimento, 14/4-7 - 64 alloggi [7,3 mln]

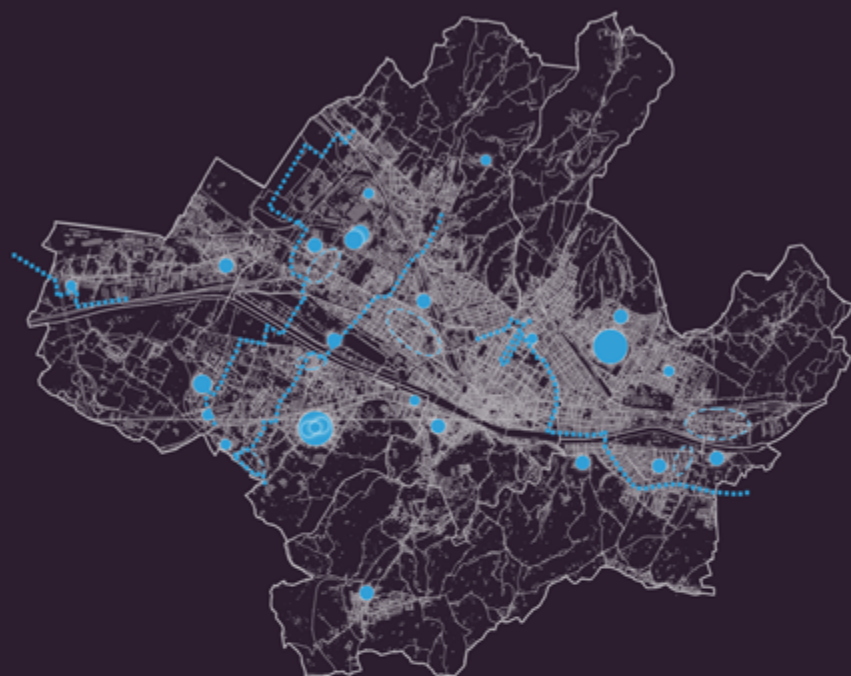
Accademia del Cimento, 14/8-11 - 64 alloggi [7,3 mln]

PNC - Piano di investimenti strategici sui siti del patrimonio culturale, edifici e aree naturali

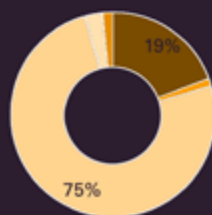
Riqualificazione stadio A. Franchi [95 mln]

Dati

ItaliaDomani aggiornati al 14.10.2025



Quartiere 1 Centro Storico
4 interventi (3% delle risorse)
Quartiere 2 Campo di Marte
12 interventi (63% delle risorse)
Quartiere 3
Gavinana/Galluzzo
6 interventi (0,5% delle risorse)
Quartiere 4 Isolotto/Legnaia
11 interventi (4% delle risorse)
Quartiere 5 Rifredi
15 interventi (31% delle risorse)



Mobilità 9 interventi (75% delle risorse)
Sport 4 interventi (19% delle risorse)
Scuole 15 interventi (3% delle risorse)
Housing 6 interventi (2% delle risorse)
Welfare 3 interventi (1% delle risorse)

DIMENSIONE FINANZIARIA





Bisogni, Territorializzazione delle politiche, Strumenti⁽⁸⁾

Firenze, con un'estensione territoriale di 102,32 km² e con circa 362.000 abitanti, capoluogo della Toscana e unica città metropolitana della regione, è una città caratterizzata dalla forte tensione tra la tutela del grandissimo patrimonio storico artistico e dalla necessità di pensare allo sviluppo urbano e ai temi della rigenerazione. Il suo centro storico, dichiarato Patrimonio dell'Umanità dall'UNESCO, conserva capolavori architettonici e artistici che ne hanno definito l'identità culturale. Oltre alla dimensione storica, Firenze affronta oggi sfide legate alla mobilità, alla rigenerazione urbana e alla sostenibilità. L'analisi urbana evidenzia come il tessuto storico dialoghi con interventi contemporanei, spazi pubblici innovativi e progetti di valorizzazione. La Città rappresenta quindi un esempio di equilibrio tra tutela del patrimonio e lo sviluppo urbano strategico.

Di seguito verrà portata avanti una disamina sulle relazioni tra i bisogni e le sfide della Città e le politiche urbane proposte dai diversi livelli di governo, cercando di comprendere come le diverse politiche arrivano alla trattazione dei problemi locali e con quali strumenti a livello locale si

8 Questo capitolo è stato scritto anche sulla base delle interviste svolte il giorno 22.07.2025 a Caterina Biti, Assessore Urbanistica, Decoro urbano e Toponomastica, che si ringrazia per la disponibilità.

porta avanti un'opera di messa a sistema, di integrazione e di semplificazione delle diverse linee di finanziamento.

Bisogni

La fase di ricerca sul campo, le interviste semi-strutturate ad amministratori e tecnici competenti in materia di governo del territorio e rigenerazione urbana, hanno messo in luce le sfide e i bisogni della Città di Firenze: il tema dell'abitare, il tema delle infrastrutture per la mobilità sostenibile e il tema del welfare e dei servizi.

Il tema dell'abitare rappresenta la sfida principale per la Città, che avendo una vocazione fortemente turistica, si trova ad affrontare la carenza di residenze a prezzi accessibili a causa del fenomeno sempre più diffuso degli affitti brevi. Su questo tema i comuni faticano a dare una risposta che non sia estemporanea, anche a causa dell'assenza di una politica nazionale strutturata. A questo, però, si accompagna anche la difficoltà di strutturare interventi per ampliare l'offerta di edilizia residenziale sociale, sia in termini di patrimonio che di sostegno all'affitto. Proprio con l'obiettivo di tamponare l'emergenza sono stati stanziati su risorse comunali 20 milioni di euro per il recupero di alloggi di edilizia residenziale popolare e sono stati inseriti nel piano urbanistico locale dispositivi come l'obbligo per gli interventi di recupero attraverso opere di demolizione e ricostruzione di prevedere che il 20% del realizzato sia riservato ad edilizia sociale a canone calmierato per vent'anni, e per gli interventi di tipo conservativo la monetizzazione dello stesso 20%, risorse da utilizzare per il recupero degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e/o per l'acquisizione di nuovo patrimonio. Inoltre, fondamentale è stata la variante allo strumento di pianificazione locale che ha bloccato le locazioni turistiche all'interno del perimetro del centro storico Unesco.

Il tema delle infrastrutture per la mobilità sostenibile è stato centrale nelle politiche urbane portate avanti a livello locale negli ultimi anni, affrontato attraverso la creazione di un sistema tranviario. Tale sistema di accessibilità è stato fondamentale per lo sviluppo non solo urbano, ma

anche sociale ed economico di diverse aree della Città più periferiche. In questo caso, a differenza del tema legato all'emergenza abitativa, è stato possibile intervenire attraverso più finanziamenti a valere sulle politiche promosse a livelli europeo, nazionale e regionale (Politiche di coesione e PNRR su tutte).

Al tema delle infrastrutture si accompagna quello del welfare e dei servizi, con lo stesso obiettivo dell'infrastrutturazione per la mobilità: quello di innescare lo sviluppo urbano, sociale ed economico delle aree più periferiche e/o caratterizzate dalla presenza di degrado, la sfida è quella di estendere la qualità dell'abitare a tutta la Città, intervenendo sulla dotazione dei servizi, come scuole, asili, ecc, ma anche sulla rete dello spazio pubblico e degli spazi verdi. In tal senso interviene il Piano del verde, proprio per la gestione degli spazi aperti.

Territorializzazione delle risorse

Le politiche selezionate per l'indagine, e di conseguenza gli interventi selezionati, sono tutti quegli interventi che si pongono come interventi di trasformazione del territorio. Questi includono i progetti per il sistema delle infrastrutture per la mobilità sostenibile, per l'ampliamento di opportunità e servizi, quelli sulla rete dello spazio pubblico e i progetti rivolti al tema dell'emergenza abitativa. Progetti che intervengono in maniera sinergica nel creare la qualità delle città e dell'abitare. I progetti selezionati per l'analisi che sono intervenuti nella trasformazione del territorio a Firenze negli ultimi quindici anni⁹ sono novantasei, per un totale di circa 2,53 miliardi di euro. Analizzando in modo integrato la concentrazione tematica dei progetti finanziati dalle diverse politiche, emerge una prevalenza degli interventi nel campo della mobilità. È tuttavia necessario considerare come, per la natura stessa degli interventi, i progetti di mobilità presentino un peso economico significativamente diverso rispetto a quelli di riqualificazione.

9 I progetti analizzati sono relativi alle politiche promosse a livello comunitario, nazionale e regionale negli ultimi quindici anni, analizzate nei capitoli precedenti.

IL RUOLO SVOLTO DAL PNRR

Risorse e progetti per la trasformazione del territorio

Per quanto riguarda i fondi del PNRR, Firenze riceve 755 milioni di euro per un totale di 1.482 progetti. Di questi, solo il 3% è gestito dal Comune. Ai 44 progetti gestiti dal Comune di Firenze sono stati destinati 183 milioni di euro, pari al 24% delle risorse complessive. Nello specifico, concentrandosi sui progetti del PNRR che agiscono nell'ambito della trasformazione del territorio, quindi che producono un impatto fisico e diretto sullo spazio urbano, ovvero opere materiali e immateriali che modificano, rigenerano o implementano infrastrutture e servizi nel territorio cittadino, le risorse ammontano a più della metà del totale (circa 591 mln di euro) per 36 progetti. Gli investimenti sono stati implementati da altre risorse portando gli investimenti totali sulle opere PNRR a circa 1 mld di euro. Il 75% delle risorse si concentra sul tema della mobilità sostenibile, seguono gli interventi sull'ampliamento dell'offerta dei servizi per lo sport (19%), dei servizi educativi per l'infanzia e per l'edilizia residenziale sociale.

Gli interventi più rilevanti

Gli interventi più rilevanti sono quelli della realizzazione delle nuove linee tranviarie, di fatto, completano il sistema tranviario di Firenze, intervenendo principalmente nel quartiere 2 Campo di Marte, non interessato precedentemente da interventi di infrastrutturazione, e nel quartiere 5 Rifredi, con il completamento delle linee.

Importante è il progetto per la completa rigenerazione urbana del comprensorio pubblico esistente tra via di Legnaia e via di Scandicci, portato avanti con diversi interventi finanziati dalla misura "Interventi di rigenerazione urbana volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale". Rilevanti sono le risorse destinate alla riqualificazione dello stadio A. Franchi. Sono, poi, 14 i progetti gestiti dal Comune per la creazione, la riqualificazione e la conversione di edifici destinati all'infanzia, come gli asili nido. Tra questi, il progetto che ha ricevuto il maggior finanziamento è il nuovo asilo nido comunale da sessanta posti in viale Corsica, all'interno degli storici ambienti dell'ex Mercato del bestiame, interessati da un intervento di completa riqualificazione. Infine, assume rilevanza il tema della mobilità dolce con l'estensione della rete ciclabile e la realizzazione

di nuove ciclovie e di due linee della Bicipolitana, una rete di principali itinerari ciclistici di grande connessione.

Territorializzazione

I progetti analizzati, finanziati attraverso le risorse del PNRR, si inseriscono in un quadro di politiche urbane strutturato e coerente, nel quale la strategia generale delineata dagli strumenti di pianificazione trova attuazione attraverso la definizione puntuale delle singole operazioni di trasformazione. In particolare, è il Piano Operativo comunale che, individuando in modo selettivo e localizzato gli interventi da mettere in campo, orienta la territorializzazione delle risorse provenienti da diverse politiche e programmi di finanziamento. In tale prospettiva, le risorse PNRR non si configurano come interventi isolati, ma si innestano in processi già avviati e consolidati: ne sono esempio le risorse PNRR, FSC 2014-2020 e PON Metro 2021-2027 per lo sviluppo del sistema tranviario. Le singole operazioni di trasformazione - dalla mobilità alla rigenerazione di ambiti urbani specifici, fino al potenziamento dei servizi e del welfare - risultano così ricondotte a una visione unitaria, in cui la combinazione e la sequenza delle diverse fonti di finanziamento concorrono a rafforzare l'efficacia degli interventi e a produrre effetti di rigenerazione urbana estesa su ambiti territoriali definiti.

Governance

Il Comune di Firenze per la gestione delle risorse delle politiche comunitarie è dotato di uffici e direzioni dedicati alla ricerca delle risorse, alla partecipazione ai bandi ed alla gestione e rendicontazione. Inoltre, oltre alla collaborazione con gli assessorati, il Comune gode, dal giugno 2023, del contributo del Presidio territoriale unitario, che ha il compito di supportare le Amministrazioni locali titolari di interventi.

Di fatto, le risorse si riferiscono per la maggior parte alla progettazione ed alla realizzazione del sistema tranviario di Firenze. Accanto alla mobilità assume rilevanza il tema dell'abitare, quattordici interventi, affrontato da quasi tutti gli strumenti finanziari di cui ha potuto disporre il Comune, il PON Metro 14-20, il Bando periferie, il Piano città, il PNRR, il PNC, PN Metro+ 21-27, le risorse POR FESR della regione Toscana. Seguono gli interventi sul tema del welfare e dell'ampliamento del sistema delle opportunità e dei servizi, e sulla rete degli spazi pubblici. Il secondo livello di analisi ha riguardato la distribuzione territoriale delle risorse rispetto ai quartieri ufficiali della Città. Gli interventi si concentrano principalmente sul Quartiere 2 - Campo di Marte con il 47% delle risorse e sul Quartiere 5 - Rifredi con il 29%. Sono i quartieri più popolosi della Città e quelli interessati maggiormente dall'infrastrutturazione della tranvia, ma non solo, di fatto, diversi sono gli altri interventi importanti che agiscono sulla trasformazione del territorio, quali: gli interventi sulle aree verdi pubbliche (PON Metro 14-20); parte degli interventi del Bando Periferie; il nuovo Teatro dell'Opera (Piano città), la riqualificazione dell'area ex Manifattura Tabacchi (Piano città); i nuovi asili nido (PNRR); la riqualificazione dello stadio A. Franchi o il recupero degli edifici di edilizia residenziale pubblica (PNC e altri finanziamenti). Segue per concentrazione degli interventi il Quartiere 1 - Centro Storico con il 18% delle risorse, con diversi interventi, come: la riqualificazione dell'immobile ex Meyer (PON Metro 14-20); diversi interventi sulle aree verdi pubbliche (PON Metro 14-20); la riqualificazione dell'area Leopolda Paisiello (Piano città); nuovi asili nido (PNRR); il Murate Art District (PN Metro+21-27); alcuni degli interventi delle nuove linee tranviarie; il recupero del complesso San Firenze, il grande museo civico del convento di Santa Maria Novella e il nuovo teatro dell'opera (FSC 14-20). Seguono per concentrazione degli interventi il quartiere 4 - Isolotto/Legnaia con il 5% delle risorse, dove tra gli altri è localizzato l'intervento di riqualificazione dell'ex caserma Lupi di Toscana, e il quartiere 3 - Gavinana con l'1% delle risorse. Interessante è l'utilizzo di più linee di finanziamento per il completamento di importanti opere di rigenerazione come nel caso della riqualificazione dell'ex caserma Lupi di Toscana, che vede l'utilizzo di risorse del Piano città e del PN Metro+ 2021-2027.

La territorializzazione delle risorse nel caso di Firenze da una parte è stata guidata dal criterio di concentrazione degli interventi negli ambiti maggiormente abitati e negli ambiti dove più forte era la richiesta di interventi sulla qualità dell'abitare, dall'altra un lavoro per interventi puntuali di riqualificazione della rete dello spazio pubblico e della rete dei servizi, con l'obiettivo, esplicitato, di cercare di migliorare la qualità della vita nei diversi ambiti urbani.

Strumenti

Sono due principalmente gli strumenti messi in campo dalla Città di Firenze, che hanno permesso all'amministrazione una territorializzazione delle risorse offerte dalle politiche dei diversi livelli di governo in maniera coerente con il disegno di sviluppo della Città e in risposta ai bisogni. Strumenti di pianificazione territoriale e strumenti legati all'organizzazione della pubblica amministrazione e degli uffici.

La visione dello sviluppo della Città è chiaramente leggibile nel Piano Strutturale, strumento di pianificazione territoriale che il Comune ha approvato a giugno del 2025 ma in lavorazione dal 2019, nel quale si definiscono le direttrici principali per lo sviluppo. Sulla base di dati raccolti attraverso un importante processo partecipativo, "Firenze prossima | 5 temi per 5 quartieri", è stato possibile mettere in evidenza i bisogni e le sfide della Città, e prefigurare sei direttrici per lo sviluppo: la prima basata sul sistema dello studio e del lavoro; la seconda sul sistema della mobilità; la terza sul sistema insediativo; la quarta sul sistema dei servizi; la quinta sulla rigenerazione urbana e la sesta sul sistema del welfare. Queste direttrici per lo sviluppo trovano la loro applicazione a livello territoriale nelle dodici schede, una per ogni unità territoriale omogenea elementare individuata, in cui sono evidenziati i principali elementi progettuali da garantire nella definizione del Piano Operativo. Sono definite appunto nel Piano Operativo, strumento di pianificazione urbanistica della Città di Firenze, le trasformazioni da attuarsi nel prossimo quinquennio, 189 di cui 48 che riguardano immobili di proprietà privata e 141 che individuano le

dotazioni territoriali che comprendono le aree a standard (verde urbano, aree per parcheggio, scuole, servizi collettivi, ecc), come disciplinato dal DM 1444/1968 oltre che le infrastrutture per la mobilità. Si sottolinea come l'Amministrazione comunale sia impegnata in un numero consistente di interventi che vanno ad alimentare e qualificare la città pubblica. Dietro al Piano Operativo c'è un lavoro molto importante non solo di ricognizione e studio delle caratteristiche della Città, che permette di individuare per ogni zona caratteristiche e criticità, ma anche di monitoraggio dello stato di attuazione delle previsioni degli strumenti precedenti. Insieme, questi elementi permettono la costruzione di un piano che dal generale guarda al particolare, andando a definire le singole operazioni di trasformazione. È proprio il Piano Operativo che individuando puntualmente le operazioni da mettere in campo indirizza la territorializzazione delle risorse delle diverse politiche, sono un esempio le risorse del PON Metro 2014-2020 per il Parco Florentia, le risorse del POR FESR 2021-2027 per il Complesso San Salvi, le risorse PNRR, FSC 2014-2020 e PON Metro 2021-2027 per il sistema tranviario.

Il Comune di Firenze per la gestione delle risorse delle politiche comunitarie, nazionali e regionali è dotato di uffici dedicati alla ricerca delle risorse, alla partecipazione ai bandi ed alla gestione e rendicontazione. Inoltre, tutti gli assessorati, specialmente quelli più tecnici, sono dotati di strutture che lavorano su progetti di massima delle trasformazioni da attuare, che permettono di avere un quadro delle risorse necessarie e, di conseguenza, di mettere in condizioni l'amministrazione di compiere delle scelte.

Il processo partecipativo portato avanti per la definizione degli strumenti di pianificazione in tal senso è stato fondamentale, poiché ha permesso l'individuazione di criticità e bisogni puntuali sui quali è necessario intervenire, che non sono solo le grandi opere di trasformazione ma anche interventi più piccoli che intervengono sulla qualità dell'abitare, come la costruzione di un asilo, di una scuola, di un parco, di una strada, di un ponte, ecc. dove mancano.

Livorno

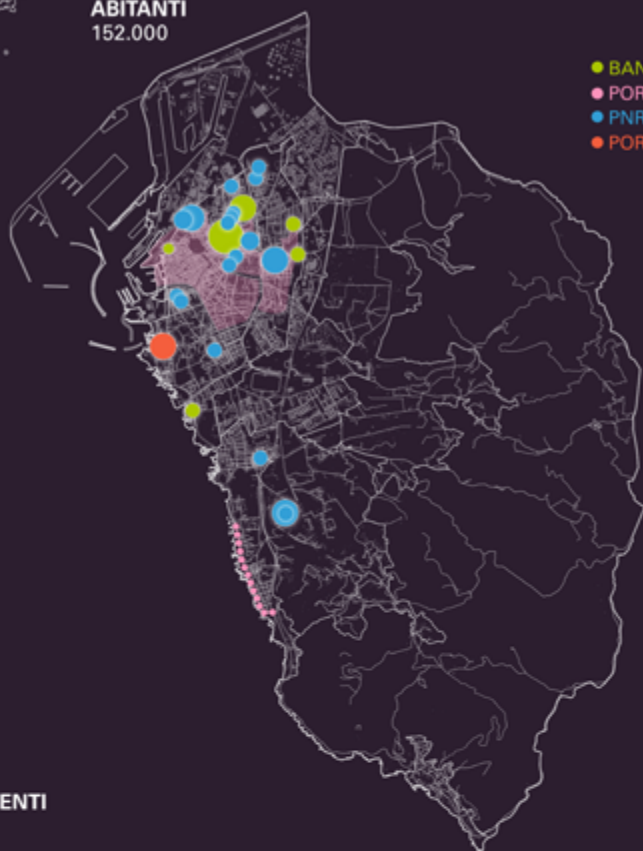


SUPERFICIE TERRITORIALE

104,71 Km²

ABITANTI

152.000



● BANDO PERIFERIE

● POR FESR 2014-2020

● PNRR/PNC

● POR FESR 2021-2027

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



Consiglio di zona 1

6 interventi (15% delle risorse)

Consiglio di zona 2

6 interventi (35% delle risorse)

Consiglio di zona 3

5 interventi (17% delle risorse)

Consiglio di zona 4

1 intervento (3% delle risorse)

Consiglio di zona 5

3 interventi (10% delle risorse)

Consiglio di zona 6

7 interventi (19% delle risorse)

No data 2 interventi

DIMENSIONE FINANZIARIA

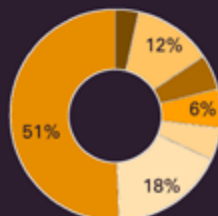
● >20 mln

● 10 mln<20 mln

● 5 mln<10 mln

● 1 mln<5 mln

● <1 mln



Mobilità 5 interventi

(5% delle risorse)

Spazi pubblici 4 interventi

(5% delle risorse)

Welfare 2 interventi

(6% delle risorse)

Cultura 2 interventi

(12% delle risorse)

Housing 10 interventi

(51% delle risorse)

Sport 1 intervento

(4% delle risorse)

Scuole 5 interventi

(18% delle risorse)

Livorno è una città media portuale della Toscana, caratterizzata da trasformazioni legate allo sviluppo industriale e alle dinamiche del porto. Le politiche urbane recenti si concentrano sulla rigenerazione, sulla transizione ecologica e sulla riqualificazione delle aree periferiche e portuali.

Le principali sfide riguardano la qualità dell'abitare, l'emergenza abitativa, il potenziamento dei servizi e il recupero del rapporto tra città e mare, insieme alla necessità di rafforzare capacità amministrative e strumenti di governo del territorio.

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.

Il Piano Strutturale e il Piano Operativo rappresentano gli strumenti principali per orientare lo sviluppo e territorializzare le risorse, affiancati dal Documento Unico di Programmazione, che coordina strategie e azioni. Centrale è anche il rafforzamento dell'organizzazione amministrativa e del lavoro intersettoriale, necessario per integrare politiche e rendere efficace l'attuazione degli interventi.

BANDO PERIFERIE 2016

Progetti per Livorno 2016

Social Housing Garibaldi [21,56 mln]
ERP La Chiccaia [11,72 mln]
Terme del Corallo - restauro del giardino centrale e del padiglione delle mescite come sala polifunzionale [2,2 mln]
Ciclostazione intermodale [2,95 mln]
Viale Caprera - completamento della riapertura del fosso con realizzazione del ponte in corrispondenza di via della Venezia [931mila]
La Bellana - qualificazione controviale Italia [1,67 mln]
Arte e Teatro nelle Periferie - festival teatrale itinerante [150mila]

POLITICA DI COESIONE 2014-2020

FESR

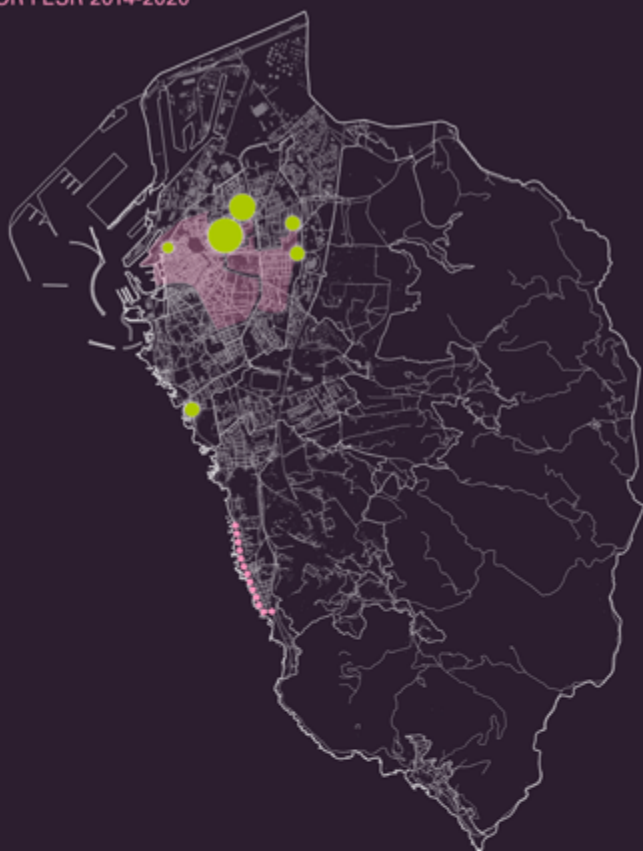
Progetto ciclabile Antignano
via del Litorale
[797mila]

Istrice - corsie preferenziali
bus protette, sistemi di
videocontrollo,
ciclopiste e velostazioni
[900mila]

Dati

OpenCoesione aggiornati al 30.04.2025
<https://www.comune.livorno.it/it>

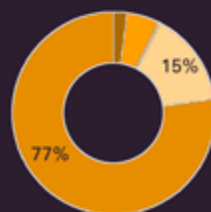
- BANDO PERIFERIE
- POR FESR 2014-2020



- Consiglio di zona 1**
1 intervento (27% delle risorse)
- Consiglio di zona 2**
3 interventi (53% delle risorse)
- Consiglio di zona 3**
1 intervento (4% delle risorse)
- Consiglio di zona 5**
1 intervento (2% delle risorse)
- Consiglio di zona 6**
3 interventi (13% delle risorse)
- No data** 2 interventi

DIMENSIONE FINANZIARIA

- >20 mln
- 10 mln<20 mln
- 5 mln<10 mln
- 1 mln<5 mln
- <1 mln



- Mobilità** 5 interventi (15% delle risorse)
- Spazi pubblici** 1 intervento (2% delle risorse)
- Welfare** 1 intervento (5% delle risorse)
- Cultura** 1 intervento (0,3% delle risorse)
- Housing** 2 interventi (77% delle risorse)

PNRR/PNC

Piano asili nido

Rifunzionalizzazione scuola d'infanzia via Poerio come centro polifunzionale per la famiglia [2,17 mln]

Realizzazione Asilo Pirandello [2,74 mln]

Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica

Realizzazione nuovo polo scolastico

Montenero ex via Curiel - scuola primaria e secondaria di I grado [10,43 mln]

Realizzazione nuova scuola secondaria di I grado Mazzini [5,28 mln]

Realizzazione nuovo polo scolastico Montenero ex via Curiel - centro infanzia 0-6 anni [2,52 mln]

Housing temporaneo e stazioni di posta

Housing First - conversione di due edifici in via degli Asili 43 e 45 [1,29 mln]

Stazioni di posta - conversione di due edifici in via degli Asili 43 e 45 [1,23 mln]

Interventi di rigenerazione urbana volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale

Riqualificazione e ampliamento parco Baden Powell [2,2 mln]

PINQUA

Pinqua Cisternone

(3 interventi) [17,15 mln]

Pinqua Dogana

(2 interventi) [17,93 mln]

Sport e inclusione sociale

Impianto polivalente indoor Scopaia [4,65 mln]

PNC - Sicuro verde e sociale

Via Passamonti, 23/29 - 33 alloggi [1,21 mln]

Via Amendola, 43 - 28 alloggi [1,64 mln]

Via Passamonti, 7/13 - 33 alloggi [1,21 mln]

Via Passamonti, 15/21 - 34 alloggi [1,21 mln]

POLITICA DI COESIONE 2021-2027

FESR

Hangar creativi [15,85 mln]

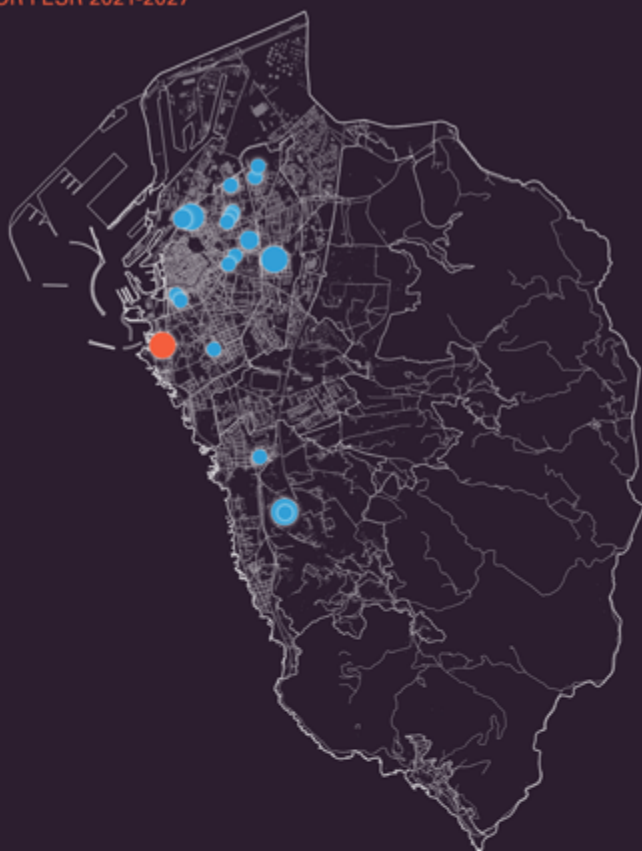
Dati

ItaliaDomani aggiornati al 14.10.2025

OpenCoesione aggiornati al 30.04.2025

● PNRR/PNC

● POR FESR 2021-2027



Consiglio di zona 1
5 interventi (8% delle risorse)

Consiglio di zona 2
3 interventi (26% delle risorse)

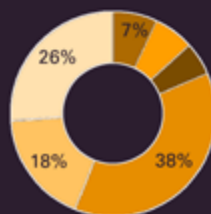
Consiglio di zona 3
4 interventi (24% delle risorse)

Consiglio di zona 4
1 intervento (5% delle risorse)

Consiglio di zona 5
2 interventi (15% delle risorse)

Consiglio di zona 6
4 interventi (22% delle risorse)

DIMENSIONE FINANZIARIA



Spazi pubblici 3 interventi (7% delle risorse)

Welfare 1 intervento (6% delle risorse)

Cultura 1 intervento (18% delle risorse)

Housing 8 interventi (38% delle risorse)

Sport 1 intervento (5% delle risorse)

Scuole 5 interventi (26% delle risorse)



Bisogni, Territorializzazione delle politiche, Strumenti⁽¹⁰⁾

Livorno, con un'estensione territoriale di 104,71 km² e con circa 152.000 abitanti, capoluogo dell'omonima provincia, rientra nel sistema delle città medie e delle città portuali della Regione Toscana. La Città ha affrontato importanti trasformazioni legate ai processi industriali, alle ricostruzioni postbelliche e alle dinamiche economiche del porto. Le politiche urbane recenti si concentrano sulla riqualificazione dei quartieri periferici, sulla transizione ecologica e sulla riconversione delle aree portuali e retroportuali, con interventi mirati alla coesione sociale, alla mobilità sostenibile e all'efficientamento energetico del patrimonio edilizio.

Di seguito si cercherà di portare avanti una disamina sulle relazioni tra i bisogni e le sfide della Città e le politiche urbane proposte dai diversi livelli di governo, cercando di comprendere come le diverse politiche arrivino alla trattazione dei problemi locali e con quali strumenti si porta avanti un'opera di messa a sistema, di integrazione e di semplificazione delle diverse linee di finanziamento.

10 Questo capitolo è stato scritto anche sulla base delle interviste svolte il giorno 23.07.2025 a Silvia Viviani, Assessore Interventi strategici pubblici, Attuazione del Piano del Verde, Coordinamento opere PNRR, Rigenerazione urbana, Politiche urbanistiche, Politiche ambientali, Edilizia Privata, Sviluppo e valorizzazione dei Quartieri e a Camilla Cerrina Feroni, Dirigente Settore Urbanistica, Programmi complessi e rigenerazione urbana, che si ringraziano per la disponibilità.

Bisogni

Prendendo come riferimento il testo del Programma di Mandato 2019-2024 “La forza di guardare oltre” la sfida maggiore della Città è rappresentata dal dover ridisegnare lo sviluppo di Livorno secondo tre direttrici fondamentali: pensare Livorno come una città europea e mediterranea; progettare un’economia diversificata, dove porto e logistica, sviluppo d’impresa, cantieristica, ambiente, turismo e commercio e cultura rappresentano poli di crescita diffusa e sostenibile; impostare lo sviluppo in un’ottica di area vasta. A queste sfide di carattere generale si aggiunge quella di garantire la qualità dell’abitare attraverso il sistema di opportunità e servizi, la rete dello spazio pubblico, le infrastrutture per la mobilità, il tema dell’emergenza abitativa. Diversi sono poi i temi specifici quali: il recupero del rapporto tra la Città e il mare; il recupero delle architetture industriali dismesse; gli interventi di riqualificazione degli spazi pubblici e degli spazi verdi. Temi che rimangono fondamentali anche nel Programma di Mandato 2024-2029 e che costituiscono l’elemento fondativo degli strumenti di pianificazione, il Piano Strutturale approvato nel 2024 e il Piano Operativo approvato nel 2025.

La fase di ricerca sul campo, le interviste semi-strutturate ad amministratori e tecnici competenti in materia di governo del territorio e rigenerazione urbana, da una parte ha messo in luce la modalità attraverso la quale sono stati rilevati i bisogni del territorio, dall’altra ha rilevato alcuni elementi problematici per i comuni nell’intervenire e governare il territorio. I bisogni dei cittadini sono stati rilevati dai diversi settori e dai diversi assessorati, che poi li hanno portati all’interno della discussione della Giunta, per elaborare il Documento Unico di Programmazione (DUP). È nell’elaborazione del DUP che si è cercato di interpretare i bisogni, provando a staccarsi dalla fotografia dello stato attuale e a pensare alla Città di Livorno nel mondo che cambia. Di fatto, partendo dalle strategie per lo sviluppo sono stati individuati anche tutti i temi sui quali era necessario accrescere il proprio patrimonio di conoscenze al fine di intercettare i bisogni. Alla rilevazione dei bisogni si accompagna però il tema del loro aggiornamento costante e continuativo, cioè un lavoro di monitoraggio

attraverso il quale si portano nuove problematiche all'interno della propria agenda urbana e si valuta come le azioni realizzate stanno impattando sui problemi da cui erano partiti.

Diversi sono gli elementi problematici che i comuni incontrano nella gestione e nel controllo del territorio:

- il tema dei dimensionamenti pregressi dei piani urbanistici, di fatto, nel ripensare la Città e nella messa a terra dei nuovi indirizzi della pianificazione è necessario, talvolta, rivedere le previsioni degli strumenti previgenti e dei diritti maturati. È per questo motivo che i comuni avrebbero bisogno di fondi compensativi per andare a risarcire quelle potenzialità edificatorie che vengono stralciate o ripensate;
- il funzionamento della pubblica amministrazione per silos, di fatto, per poter mettere in atto la pianificazione urbanistica e utilizzarla come strumento fondamentale anche per allocare le risorse sarebbe necessario costruire competenze e accrescere la capacità di coordinamento per far dialogare i diversi settori di intervento coinvolti;
- la difficoltà di accrescere il proprio patrimonio pubblico, di fatto, per lavorare sulla rigenerazione della Città in chiave intersettoriale, è necessario avere a disposizione un patrimonio pubblico nel quale da un lato è possibile trasformare fisicamente la Città, dall'altro è possibile erogare servizi. Si delinea, quindi, la necessità di avere strumenti per poter acquisire patrimonio pubblico, come potrebbe essere la possibilità di inserirsi nelle aste fallimentari.

In definitiva quello che si delinea è il bisogno di strumenti e risorse per governare la cosa pubblica in modo trasparente.

Territorializzazione delle risorse

Le politiche selezionate per l'indagine e di conseguenza gli interventi selezionati per il caso studio sono tutti quegli interventi che si pongono come interventi di trasformazione del territorio, i progetti per il sistema delle infrastrutture per la mobilità sostenibile, i progetti per l'ampliamento di

IL RUOLO SVOLTO DAL PNRR

Risorse e progetti per la trasformazione del territorio

Livorno riceve, nell'ambito del PNRR, 235 milioni di euro per 328 progetti. Il 31% delle risorse complessive è gestito dal Comune, che però si aggiudica l'8% dei progetti. A questi 27 progetti sono stati allocati un totale di 73 milioni di euro. Nello specifico, concentrandosi sui progetti del PNRR che agiscono nell'ambito della trasformazione del territorio, quindi che producono un impatto fisico e diretto sullo spazio urbano, ovvero opere materiali e immateriali che modificano, rigenerano o implementano infrastrutture e servizi nel territorio cittadino, le risorse ammontano a più della metà del totale (54,5 mln di euro) per 18 progetti. Gli investimenti sono stati implementati da altre risorse portando gli investimenti totali sulle opere PNRR a circa 73 mln di euro. Il 43% delle risorse si concentra sul tema dell'edilizia residenziale pubblica, seguono gli interventi sull'ampliamento dei servizi educativi per l'infanzia (29%), della rete degli spazi pubblici (12%), dei servizi legati al welfare (9%) e dei servizi per lo sport (7%).

Gli interventi più rilevanti

Gli interventi sul tema housing sono quelli che assumono più rilevanza. Sono i progetti del Pinqua: il Pinqua Dogana che prevede la realizzazione di una nuova piazza con la demolizione e ricostruzione del nuovo edificio che ospiterà sia il CRAL di ASA, attività ricreative e culturali cogestite dal Comune di Livorno, e il Pinqua Cisternone che prevede la riqualificazione edilizia ed urbana in ambito Cisternone e la riqualificazione di immobili e della pavimentazione nel quartiere Stazione. Inoltre è stato inaugurato un appartamento destinato al progetto "Housing First" e un centro servizi (Stazioni di Posta) per il contrasto alla povertà.

In ambito scolastico, è stato realizzato un progetto da 10 milioni di euro per la costruzione di un centro per l'infanzia (0-6 anni), realizzato all'interno del "Parco della Salute" di Montenero, e di una nuova scuola secondaria di primo grado in via Sgarallino. Infine, è stato realizzato un progetto di riqualificazione del parco Baden Powell, che prevede una nuova area giochi, il rinnovo dello skate park e l'aumento delle alberature per migliorare il comfort e il microclima, nonché un nuovo impianto sportivo polivalente nel quartiere Scopaia.

Territorializzazione delle risorse

La territorializzazione delle risorse nel caso di Livorno risulta coerente con l'idea di sviluppo urbano delineata nei Programmi di Mandato e negli strumenti di pianificazione comunale, configurandosi come attuazione puntuale di alcune delle principali previsioni di piano. In particolare, gli interventi finanziati dal PNRR si inseriscono all'interno di una strategia orientata al rafforzamento della qualità dell'abitare e alla rigenerazione di ambiti urbani specifici, in linea con l'indirizzo strategico "Abitare Livorno". In tale quadro, le risorse si concentrano prevalentemente su operazioni di rigenerazione urbana attuate attraverso il programma PINQUA, che interviene su ambiti strategici della Città quali l'area Cisternone-Stazione, con interventi rivolti alla riqualificazione dello spazio pubblico e al miglioramento dell'accessibilità, e l'area Dogana-Venezia, interessata da operazioni di rifunzionalizzazione di immobili esistenti e dalla realizzazione di nuovi spazi e servizi di prossimità. A tali interventi si affianca l'azione sull'impianto polivalente indoor della Scopaia, finanziata nell'ambito delle politiche per lo sport e l'inclusione sociale, che contribuisce al rafforzamento delle dotazioni urbane nei quartieri periferici. Nel loro insieme, gli interventi analizzati delineano una strategia selettiva di territorializzazione delle risorse, orientata a concentrare gli investimenti su ambiti prioritari, in coerenza con le previsioni di piano e con l'obiettivo di attivare processi di rigenerazione urbana mirata.

Governance

La gestione delle risorse del PNRR è supportata dal Comune di Livorno tramite il Settore Lavori Pubblici e Opere PNRR, che svolge un ruolo di coordinamento e progettazione dei lavori PNRR trasversale a tutti i settori coinvolti nel progetto Next Generation EU, e di coordinamento per l'attuazione delle opere pubbliche finanziate dal PNRR. Inoltre, l'Ufficio Coordinamento e Monitoraggio Programmazioni Settoriali e PNRR si occupa, tra le altre cose, del coordinamento amministrativo del PNRR con supervisione e monitoraggio di tutte le fasi.

opportunità e servizi, i progetti sulla rete dello spazio pubblico e i progetti rivolti al tema dell'emergenza abitativa. Progetti che intervengono in maniera sinergica nel creare la qualità delle Città e dell'abitare. I progetti selezionati nell'analisi che sono intervenuti nella trasformazione del territorio a Livorno negli ultimi quindici anni⁽¹¹⁾ sono ventinove, per un totale di circa 131 milioni di euro. Analizzando la concentrazione tematica dei progetti finanziati dalle diverse politiche in maniera integrata otteniamo una concentrazione sul tema dell'abitare, il 51% delle risorse per dieci interventi, alcuni interventi del Bando Periferie, gli interventi del PINQuA, quelli della misura Sicuro, verde e sociale del PNC. Accanto al tema dell'abitare assume rilevanza il tema del welfare e dell'ampliamento del sistema delle opportunità e dei servizi, soprattutto quelli legati alla cultura, con il 22% delle risorse. Seguono gli interventi dedicati all'ampliamento dell'offerta educativa con il 18% delle risorse. Il secondo livello di analisi ha riguardato la distribuzione territoriale delle risorse rispetto ai quartieri ufficiali della Città. Gli interventi si distribuiscono sul territorio comunale in modo abbastanza omogeneo, con una concentrazione maggiore nei quartieri Garibaldi, Stazione, Venezia, Montenero, San Jacopo. Nel quartiere Garibaldi sono due i principali interventi che vedono la concentrazione del 20% delle risorse: gli interventi di housing sociale del Bando Periferie e la realizzazione della nuova scuola secondaria di primo grado Mazzini (PNRR). Nel quartiere Stazione, diversi sono gli interventi importanti che agiscono sulla trasformazione del territorio, quali: gli interventi sulle Terme del Corallo e della Ciclostazione intermodale del Bando Periferie; la rifunzionalizzazione della scuola d'infanzia in via Poerio come centro polifunzionale per la famiglia (PNRR); gli interventi del PINQuA Cisternone. Nel quartiere Venezia sono due i principali interventi che vedono la concentrazione del 14% delle risorse: gli interventi di Viale Caprera del Bando Periferie e gli interventi del PINQuA Dogana. Nel quartiere Montenero sono due i principali interventi che vedono la concentrazione del 10% delle risorse: la realizzazione di un nuovo polo scolastico (PNRR) e la realizzazione della ciclabile Antignano-

11 I progetti analizzati sono relativi alle politiche promosse a livello comunitario, nazionale e regionale negli ultimi quindici anni, analizzate nei capitoli precedenti.

Via del litorale (POR FESR 2014-2020). Nel quartiere San Jacopo è un solo intervento che vede la concentrazione del 12% delle risorse: l'intervento degli Hangar creativi, la rigenerazione degli ex depositi ATL per attività culturali, artistiche e incubatori d'impresa.

La territorializzazione delle risorse nel caso di Livorno è del tutto coerente con l'idea di sviluppo della Città che si legge nei Programmi di Mandato e negli strumenti di pianificazione. Di fatto, si è cercato di portare in attuazione alcune delle previsioni. Sono un esempio: gli interventi per l'edilizia residenziale sociale tutti coerenti con la strategia di piano "Abitare Livorno"; la riqualificazione dell'ex ATL con l'intervento Hangar Creativi, l'intervento Abitare sociale nel quartiere Garibaldi, la riqualificazione del parco Baden Powell e gli interventi del PINQuA Cisternone e del PINQuA Dogana che realizzano alcune delle previsioni per le aree di riqualificazione individuate nel piano strutturale.

Strumenti

La Città di Livorno ha messo in campo diversi strumenti che hanno consentito all'amministrazione di territorializzare le risorse offerte dalle politiche dei diversi livelli di governo, in coerenza con il disegno di sviluppo della città e in risposta ai bisogni. Si tratta di strumenti di pianificazione territoriale, di programmazione e di natura politico-amministrativa.

Gli strumenti di pianificazione svolgono un ruolo fondamentale, da una parte il Piano Strutturale dove si legge l'agenda territoriale, di fatto, definisce cinque strategie per lo sviluppo sostenibile, dall'altra il Piano Operativo che prevede la gestione dell'esistente, flessibile, arrivando quasi all'indifferenza funzionale, e la scelta delle azioni di trasformazione che si ritengono attivabili e monitorabili nell'arco temporale della sua durata di cinque anni. È nel Piano Operativo che sono stati inseriti elementi fortemente innovativi, quali: il piano del Verde, il piano Abitare Livorno, la carta strategica dello spazio pubblico, i masterplan di iniziativa pubblica; tutte linee operative per le opere pubbliche con l'obiettivo di avere sempre una coerenza tra gli interventi, strumenti che aiutano a far convergere le risorse finanziarie. Il

tentativo è quello di leggere nel quadro previsionale strategico delineato dai piani la programmazione triennale delle opere pubbliche.

Accanto agli strumenti di pianificazione assume un ruolo importantissimo nella definizione della propria agenda urbana il Documento Unico di Programmazione (DUP), è in questo strumento che avviene il coordinamento delle politiche e si definiscono gli strumenti, rendendo operativo il Programma di mandato con il quale sono state vinte le elezioni. È il DUP che è deputato a mettere in relazione il conseguimento degli obiettivi strategici e operativi con la macchina amministrativa, individuando nella sua costruzione il settore di riferimento competente e gli altri settori coinvolti. Il DUP è stato fondamentale nell'orientare le strategie degli strumenti di pianificazione, che di fatto sono stati costruiti declinando al loro interno l'agenda strategica e il dispositivo di obiettivi e azioni contenuti nel DUP. Centrale è anche l'organizzazione e il funzionamento della pubblica amministrazione nella fase di attuazione delle previsioni. Nel caso di Livorno, si riconosce come questa rappresenti la parte più complessa del processo di pianificazione, poiché richiede di operare all'interno dell'amministrazione con modalità intersettoriali e interdisciplinari, adottando un approccio integrato e superando la tradizionale frammentazione per competenze e per silos. A tal fine, sono stati attivati diversi dispositivi per sostenere il processo di condivisione e integrazione, con l'obiettivo di ricondurre a coerenza gli strumenti della programmazione e quelli della pianificazione. Uno dei passaggi fondamentali è stato rappresentato dalla messa a punto di un documento rivolto all'interno della pubblica amministrazione e, quindi, ai diversi uffici con la formalizzazione delle diverse linee di azione del nuovo quadro pianificatorio. In questo senso lavora anche la Carta strategica della sostenibilità urbana che è di orientamento alla progettazione più consapevole e avanzata dello spazio pubblico, dove i primi destinatari sono appunto i diversi uffici del Comune. In questo senso ancora si portano avanti numerosi seminari interni affinché il piano sia lo strumento guida all'interno degli uffici. Quindi, c'è una vera e propria fase formativa e informativa sia rivolta all'interno sia rivolta ai principali attori del processo di implementazione del piano, le categorie professionali, le categorie economiche, il terzo settore, ecc.

Pistoia



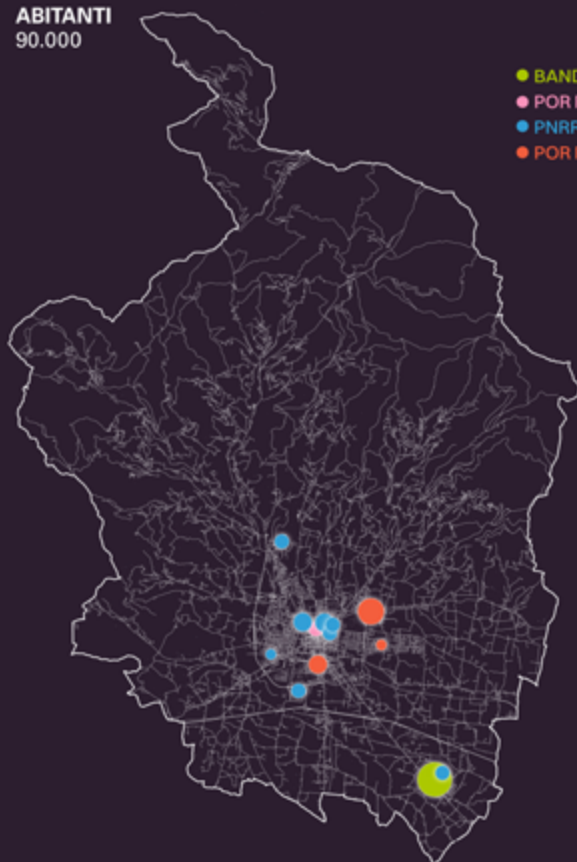
**SUPERFICIE
TERRITORIALE**

236 Km²

ABITANTI

90.000

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



NUMERO INTERVENTI

14

RISORSE TOTALI

85,32 mln di euro

INTERVENTI POLITICHE NAZIONALI

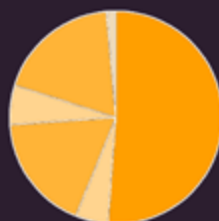
1 intervento - 36,95 mln di euro

**INTERVENTI DELLE POLITICHE
DI COESIONE**

4 interventi - 22,24 mln di euro

INTERVENTI PNRR E PNC

9 interventi - 26,12 mln di euro



Bottegone

3 interventi (51% delle risorse)

San Biagio

3 interventi (5% delle risorse)

San Lorenzo

4 interventi (18% delle risorse)

Porta al Borgo

1 intervento (6% delle risorse)

Sant'Agostino

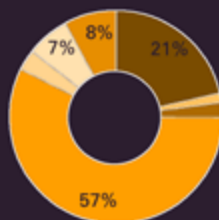
2 interventi (19% delle risorse)

Centro storico

1 intervento (1% delle risorse)

**DIMENSIONE
FINANZIARIA**

- >20 mln
- 10 mln<20 mln
- 5 mln<10 mln
- 1 mln<5 mln
- <1 mln



- **Mobilità** 1 intervento (3% delle risorse)
- **Spazi pubblici** 1 intervento (2% delle risorse)
- **Welfare** 4 interventi (57% delle risorse)
- **Cultura** 1 intervento (1% delle risorse)
- **Housing** 2 interventi (8% delle risorse)
- **Sport** 3 interventi (21% delle risorse)
- **Scuole** 2 interventi (7% delle risorse)

Pistoia è una città media della Toscana, caratterizzata da un forte patrimonio storico e da un sistema economico specializzato, in particolare nel vivaismo ornamentale.

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.

La pianificazione ha seguito un percorso inverso rispetto ad altri contesti: gli interventi sono stati inizialmente attivati per cogliere opportunità di finanziamento e successivamente ricondotti a coerenza nel nuovo Piano Strutturale. Questo, insieme al futuro Piano Operativo, rappresenta lo strumento principale per guidare lo sviluppo urbano, con un'attenzione particolare alla semplificazione dei processi e alla capacità di risposta ai bisogni emergenti.

BANDO PERIFERIE 2016

**Bottegone: dalla città lineare alla smart
social city**
[36,95 mln]

POLITICA DI COESIONE 2014-2020

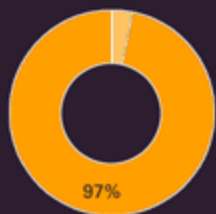
FESR
**Palazzo Fabroni - riorganizzazione del
sistema museale**
[1,25 mln]

- BANDO PERIFERIE
- POR FESR 2014-2020



Bottegone
1 intervento (97% delle risorse)

Centro storico
1 intervento (3% delle risorse)



● Welfare 1 intervento (97% delle risorse)

● Cultura 1 intervento (3% delle risorse)

DIMENSIONE FINANZIARIA

- >20 mln
- 10 mln<20 mln
- 5 mln<10 mln
- 1 mln<5 mln
- <1 mln

PNRR/PNC

Piano asili nido

Asilo nido Il Faro - adeguamento normativo [450mila]

Interventi di rigenerazione urbana volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale

San Lorenzo: interventi di mobilità sostenibile [2,72 mln]

San Lorenzo: riqualificazione edilizia e funzionale di San Lorenzo e chiesa di Sant'Ansano [8,70 mln]

San Lorenzo: riqualificazione della piazza e aree limitrofe [1,90 mln]

San Lorenzo: ristrutturazione edilizia e riqualificazione Villa Benti [1,74 mln]

Scuola elementare Frosini: lavori di messa in sicurezza [5,15 mln]

Sport e inclusione sociale

Cittadella dello Sport Legno Rosso [2,36 mln]

Bonifica dei siti orfani

Area Brusigliano: intervento di bonifica [1,46 mln]

PNC - Sicuro verde e sociale

Via di Vittorio, 9 - 24 alloggi [1,61 mln]

POLITICA DI COESIONE 2021-2027

FSC

Area ex Ricciarelli - housing e spazi pubblici [5,10 mln]

Costruzione nuovo complesso sportivo Area Pallavicini [15 mln]

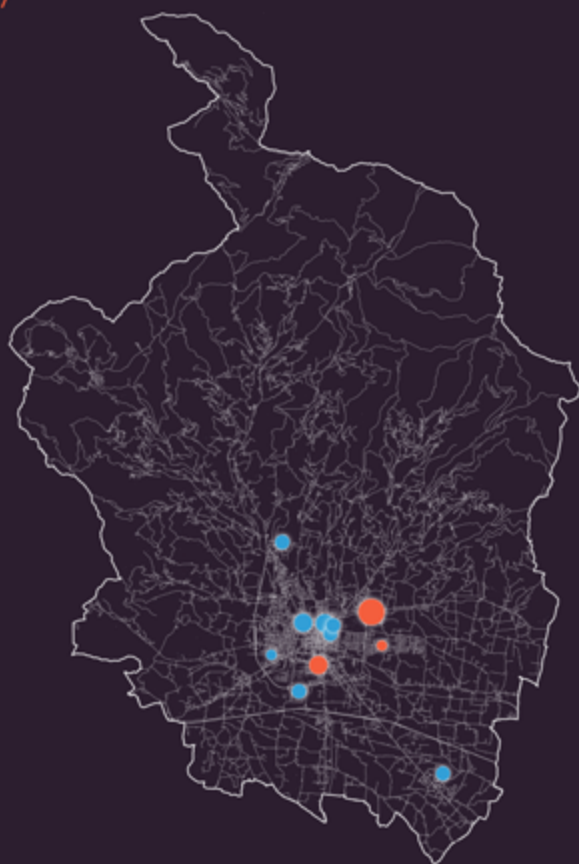
Completamento impianto di climatizzazione palazzetto dello sport Palacarrara [895mila]

Dati

ItaliaDomani aggiornati al 14.10.2025

OpenCoesione aggiornati al 30.04.2025

- PNRR/PNC
- FSC 2021-2027



Bottegone
2 interventi (14% delle risorse)

Porta al Borgo
1 intervento (11% delle risorse)

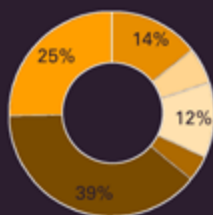
San Biagio
3 interventi (9% delle risorse)

San Lorenzo
4 interventi (32% delle risorse)

Sant'Agostino
2 interventi (34% delle risorse)

DIMENSIONE FINANZIARIA

- >20 mln
- 10 mln<20 mln
- 5 mln<10 mln
- 1 mln<5 mln
- <1 mln



Mobilità 1 intervento (6% delle risorse)

Spazi pubblici 1 intervento (4% delle risorse)

Welfare 3 interventi (25% delle risorse)

Housing 2 interventi (14% delle risorse)

Sport 3 interventi (39% delle risorse)

Scuole 2 interventi (12% delle risorse)



Bisogni, Territorializzazione delle politiche, Strumenti⁽¹²⁾

La Città di Pistoia, con un'estensione territoriale di 236 km² e con circa 90.000 abitanti, capoluogo dell'omonima provincia, rientra nel sistema delle città medie della regione Toscana.

Pistoia è una Città toscana dal forte carattere medievale, con un centro storico compatto, piazze monumentali e architetture romaniche che ne definiscono l'identità urbana. La Città unisce la tutela del patrimonio storico a dinamiche contemporanee di rigenerazione e valorizzazione degli spazi pubblici. Accanto alla dimensione culturale, Pistoia presenta un tessuto economico solido e specializzato. Il vivaismo ornamentale costituisce il principale distretto produttivo, riconosciuto a livello europeo, si affiancano un settore manifatturiero diversificato (meccanica, metalmeccanica, mobile, tessile) e un terziario in crescita, dai servizi alle imprese a quelli socio-culturali. Completano il quadro un turismo in espansione e un sistema commerciale radicato. Pistoia rappresenta così un esempio di città di medie dimensioni capace di integrare patrimonio, innovazione e specializzazioni produttive.

12 Questo capitolo è stato scritto anche sulla base delle interviste svolte il giorno 24.07.2025 a Leonardo Cialdi, Assessore al Governo del territorio, Arredo e riqualificazione urbana, Edilizia privata e Coordinamento grandi trasformazioni urbanistiche e a Francesca Nobili, Dirigente Servizio lavori pubblici, patrimonio e promozione sportiva, che si ringraziano per la disponibilità.

Di seguito si cercherà di portare avanti una disamina sulle relazioni tra i bisogni e le sfide della Città e le politiche urbane proposte dai diversi livelli di governo, cercando di comprendere come le diverse politiche arrivino alla trattazione dei problemi locali e con quali strumenti a livello locale si porta avanti un'opera di messa a sistema, di integrazione e di semplificazione delle diverse linee di finanziamento.

Bisogni

La fase di ricerca sul campo, le interviste semi-strutturate ad amministratori e tecnici competenti in materia di governo del territorio e rigenerazione urbana, ha messo in luce le sfide e i bisogni della Città di Pistoia: il tema dell'abitare, il tema dell'accessibilità e dei servizi, nell'ottica della "città dei 15 minuti" ed il tema della rigenerazione degli edifici ex industriali.

Il tema dell'abitare è una delle emergenze del Comune di Pistoia, dove la necessità è sia di reperire nuovi alloggi sia di riqualificare il patrimonio esistente non agibile per rispondere alla domanda dei cittadini più in difficoltà. Non ci si riferisce quindi al social housing rivolto alla cosiddetta "fascia grigia" della popolazione, ma a quella fascia di popolazione che avrebbe bisogno di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata. Il Comune di Pistoia con risorse comunali ha portato avanti un importante intervento di riqualificazione di edilizia residenziale pubblica pari a 1,8 milioni, che tuttavia rimane insufficiente a rispondere alla domanda di accesso alla casa. Accanto al bisogno abitativo c'è il tema di strutturare un servizio di asili e nidi accessibili a tutti e intervenire sul calo demografico. Altro tema fondamentale per Pistoia è quello della "città dei 15 minuti", perseguibile data la conformazione della Città, almeno nel suo nucleo centrale. È per lo sviluppo di tale modello che assumono importanza i temi della mobilità dolce, delle attrezzature e dei servizi, dove il bisogno principale è quello di dotare la Città di una distribuzione capillare degli stessi.

Tutti i temi portano con sé un'assunzione di fondo, quella di dover intervenire nella città del domani, una città che fondamentalmente invecchia. Sono questi principalmente i temi su cui è stata costruita la visione del-

la Città, rinvenibile negli strumenti a carattere politico-amministrativo, come il Programma di mandato, e che è stata sviluppata negli strumenti di pianificazione più recenti, il Piano strutturale adottato nel 2024 e il redigendo Piano Operativo.

È proprio durante il processo di formazione degli strumenti di pianificazione che sono stati condotti importanti percorsi partecipativi: diciassette incontri preparatori per il piano strutturale, diciassette incontri per il piano operativo e quattro incontri poco prima dell'avvio del percorso di adozione del piano strutturale per comunicare come le idee espresse dai cittadini negli incontri preparatori avessero preso posto nella pianificazione.

Territorializzazione delle risorse

Le politiche selezionate per l'indagine e di conseguenza gli interventi selezionati per il caso studio sono tutti quegli interventi che si pongono come interventi di trasformazione del territorio, i progetti per il sistema delle infrastrutture per la mobilità sostenibile, i progetti per l'ampliamento di opportunità e servizi, i progetti sulla rete dello spazio pubblico e i progetti rivolti al tema dell'emergenza abitativa. I progetti che sono intervenuti nella trasformazione del territorio a Pistoia negli ultimi quindici anni¹³ sono quattordici, per un totale di circa 85 milioni di euro. Analizzando la concentrazione tematica dei progetti finanziati dalle diverse politiche in maniera integrata otteniamo una forte concentrazione sul tema dell'ampliamento delle opportunità e dei servizi, con l'86% delle risorse, sono alcuni degli interventi della misura "Bottegone Smart city" del Bando Periferie; l'adeguamento dell'asilo nido "Il Faro", la riqualificazione edilizia e funzionale di San Lorenzo, i lavori di riqualificazione della scuola elementare "Frosini", la riqualificazione di Villa Benti, la realizzazione della cittadella dello sport (PNRR); la realizzazione del nuovo complesso sportivo Pallavicini (FSC 2021-2027), la riorganizzazione e l'ammodernamento di Palazzo Fabroni (POR FESR 2014-2020).

13 I progetti analizzati sono relativi alle politiche promosse a livello comunitario, nazionale e regionale negli ultimi quindici anni, analizzate nei capitoli precedenti.

IL RUOLO SVOLTO DAL PNRR

Risorse e progetti per la trasformazione del territorio

Nel comune di Pistoia in ambito PNRR sono stati finanziati 324 progetti per un totale di 109,6 milioni di euro. Il Comune non è il principale attore coinvolto nell'attuazione, di fatto solo il 17% delle risorse e il 4% dei progetti, a fronte del 31% delle risorse destinate alle province e alle città metropolitane e del 20% alle regioni. Nello specifico, concentrandosi sui progetti del PNRR che agiscono nell'ambito della trasformazione del territorio, quindi che producono un impatto fisico e diretto sullo spazio urbano, ovvero opere materiali e immateriali che modificano, rigenerano o implementano infrastrutture e servizi nel territorio cittadino, le risorse ammontano a 26,1 mln di euro per 9 progetti. Il 31% delle risorse si concentra sull'ampliamento dell'offerta educativa, seguono gli interventi sull'ampliamento dei servizi per lo sport (28%), per il riassetto della mobilità (18%) e sulla rete degli spazi pubblici (12%), infine sul sistema dei servizi legato al welfare (11%).

Gli interventi più rilevanti

Il complesso di interventi più rilevanti sono quelli finanziati dalla misura "Interventi di rigenerazione urbana volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale" nel quartiere S. Lorenzo, che comprendono la riqualificazione della piazza e delle aree limitrofe, interventi per la mobilità sostenibile, i lavori di messa in sicurezza della scuola elementare "Frosini" e la riqualificazione di Villa Benti.

Assume rilevanza anche l'intervento per la realizzazione di uno spazio polifunzionale prevalentemente outdoor nella Cittadella dello sport.

Territorializzazione

Gli interventi finanziati dal PNRR si concentrano prevalentemente su ambiti urbani definiti, con particolare riferimento al quartiere di San Lorenzo, che emerge come fulcro delle operazioni di rigenerazione urbana attraverso interventi integrati sulla mobilità sostenibile, sulla riqualificazione dello spazio pubblico e sulla rifunzionalizzazione di edifici esistenti, quali Villa Benti. A tali azioni si affiancano interventi puntuali dedicati al potenziamento delle dotazioni educative e sportive, come l'adeguamento dell'asilo nido "Il Faro" e la messa in sicurezza della scuola primaria

“Frosini”, nonché la realizzazione della Cittadella dello Sport Legno Rosso nel quartiere di San Biagio. Nel loro insieme, gli interventi analizzati delineano una strategia selettiva di territorializzazione delle risorse, orientata a concentrare gli investimenti su pochi ambiti prioritari della Città, utilizzando il PNRR come strumento di attuazione di politiche urbane integrate e di miglioramento della qualità dell’abitare a scala di quartiere.

Governance

Non risulta che ci sia un ufficio dedicato alla gestione dei finanziamenti PNRR.

Seguono con percentuali meno rilevanti gli interventi sul tema dell'abitare, sulla mobilità sostenibile e sulla rete degli spazi pubblici.

Il secondo livello di analisi ha riguardato la distribuzione territoriale delle risorse rispetto ai quartieri ufficiali della Città. Il 51% delle risorse è concentrato sul quartiere Bottegone, un'area che ha visto negli ultimi decenni un'importante crescita della popolazione ed una concentrazione dell'offerta di servizi di carattere amministrativo e commerciale, utilizzati anche dai residenti degli altri centri della piana pistoiese, a cui si è accompagnata un altrettanto importante crescita delle esigenze di mobilità. Questa espansione, avvenuta in maniera non organica e non accompagnata da adeguate trasformazioni urbanistiche, ha investito il tessuto urbano della Città lineare, portando nei decenni al progressivo degradarsi dell'ambiente urbano stesso. Si concentrano nell'area, con l'obiettivo di innescare un importante processo di rigenerazione urbana, le risorse del Bando Periferie e gli interventi sul tema dell'abitare dell'FSC 2021-2027 e della misura Sicuro, verde e sociale del PNC. Il 19% delle risorse è concentrato sul quartiere Sant'Agostino, con due interventi: la costruzione del nuovo complesso sportivo nell'Area Pallavicini e il completamento dell'impianto di climatizzazione del palazzetto dello sport "Palacarrara", entrambi finanziati dall'FSC 2021-2027. Il 18% delle risorse è concentrato sul quartiere San Lorenzo, con l'intervento "San Lorenzo si rigenera", finanziato dal PNRR. Seguono per concentrazione degli interventi i quartieri Porta al Borgo, San Biagio e Centro Storico.

Il criterio di selezione degli interventi è stato guidato fondamentalmente dal programma di mandato del sindaco, sviluppando le progettualità di cui si rilevava il bisogno. Di fatto, l'idea della Città nel momento della partecipazione ai diversi bandi non era ancora formalizzata negli strumenti di pianificazione, ma era quella nata da ragionamenti tra la parte politica e la parte tecnica dell'amministrazione. In qualche modo, quindi, gli interventi finanziati hanno anticipato la pianificazione, dentro la quale, poi, sono stati portati a coerenza.

Strumenti

Come anticipato nei paragrafi precedenti, la Città di Pistoia per la territorializzazione delle risorse non ha fatto riferimento a strumenti formalizzati, ma ha agito con un processo in qualche modo inverso. Ha portato a finanziamento alcune progettualità e ha ricostruito a posteriori un quadro coerente delle stesse nei propri strumenti di pianificazione.

Pistoia nell'aggiornamento dei propri strumenti di pianificazione sembra non essere riuscita a fronteggiare adeguatamente la farraginosità e le lungaggini dei processi amministrativi che hanno coinvolto diversi attori e livelli di governo. Durante l'intervista, infatti, è stato sottolineato come per la Città di Pistoia la necessità sia quella di uno snellimento degli strumenti, riducendo i livelli di pianificazione, al fine di cogliere le opportunità, specialmente quelle del mondo imprenditoriale che necessitano di tempi strettissimi. È proprio la complessità e la lentezza del processo di pianificazione che hanno portato la Città ad operare per varianti, adottando un approccio più incrementale. Nel tempo sono state elaborate diciassette varianti, prima di giungere al nuovo piano strutturale: una scelta che ha consentito di intervenire in modo più tempestivo, cogliendo le opportunità e affrontando le criticità più immediate.

Il nuovo piano strutturale è lo strumento in cui è stata formalizzata l'idea di città e dove i diversi interventi finanziati e le diverse azioni portate avanti con le varianti hanno raggiunto la coerenza, e dove trova posto l'idea per lo sviluppo futuro della Città. Nel piano strutturale si individuano le aree per la rigenerazione urbana, aree o fabbricati ex industriali, spesso talmente grandi che offrono la possibilità di inserire nei quartieri i servizi di urbanizzazione che mancano, aree che rappresentano veri e propri "nodi di riqualificazione". Sarà nel piano operativo che saranno selezionate le aree nelle quali intervenire, nell'arco temporale dei cinque anni di validità del piano, in maniera coerente con i bisogni e le opportunità.

Campania

La Regione Campania
costruisce un sistema di
politiche urbane orientando
i comuni verso la definizione
di strategie integrate per lo
sviluppo, la coesione e il
miglioramento della qualità
dell'abitare.

C. 05



Politiche territoriali e strumenti

La Regione Campania porta avanti le proprie politiche urbane attraverso un combinato di strumenti di natura normativa e operativa. Al fine di fornire un quadro di riferimento rispetto alle politiche urbane promosse dalla regione, per meglio inquadrare anche le esperienze a livello locale trattate nei prossimi paragrafi, si è deciso di affrontare il tema scomponendolo in due ambiti ritenuti rilevanti. Il primo relativo agli strumenti di governo del territorio, analizzati per comprendere come nel tempo hanno trattato il tema dello sviluppo delle aree urbane e della rigenerazione urbana. Il secondo relativo agli strumenti operativi incardinati all'interno della politica di coesione. Da sottolineare è il fatto che le regioni del sud Italia, tra le quali ovviamente c'è anche la Campania, non solo sono destinatarie di risorse più consistenti nei diversi programmi regionali, quali POR FESR, POR FSE+, FSC regionale, ma usufruiscono anche di linee di finanziamento specifiche a valere sull'FSC, e vedono una concentrazione almeno del 40% delle risorse PNRR.

Gli strumenti di governo del territorio

Il quadro normativo campano in materia urbanistica è storicamente caratterizzato dalla L.R. 16/2004 "Norme sul governo del territorio", che disciplina il sistema della pianificazione territoriale e urbanistica regionale e locale. La L.R. 16/2004 definisce inoltre gli strumenti della pianificazione

urbanistica locale: il Piano Urbanistico Comunale (PUC), articolato obbligatoriamente nel Piano Strutturale Urbanistico (PSU) e nel Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE). Il Piano Strutturale di natura strategica, strutturale e conformativa, individua gli obiettivi da perseguire e gli indirizzi per l'attuazione degli stessi. L'attuazione avviene poi attraverso Piani Urbanistici Attuativi (PUA), di natura operativa. Il PUC assume un ruolo strategico nel riconoscimento degli ambiti urbani da rigenerare, nell'individuazione dei sistemi insediativi da riqualificare e nella definizione degli standard di qualità urbana, ambientale e sociale. Il richiamo alla rigenerazione urbana non è esplicito come in altre legislazioni regionali più recenti, ma è di fatto presente nella definizione degli obiettivi di sostenibilità, contenimento del consumo di suolo e tutela del paesaggio.

Lo strumento di riferimento per inquadrare la visione regionale è il PTR, approvato nel 2008, che individua una serie di obiettivi fondamentali per lo sviluppo sostenibile e competitivo del territorio regionale. Rispetto alle aree urbane, il PTR pone l'attenzione su:

- Rigenerazione e riqualificazione dell'esistente, quale alternativa prioritaria all'espansione urbana;
- Organizzazione policentrica del territorio regionale, come idea di rete territoriale nella quale le relazioni contano più dei nodi, valorizzando le relazioni tra i nodi, il cui ruolo è frutto delle specifiche identità;
- Riduzione della vulnerabilità territoriale e ambientale, con particolare attenzione ai rischi urbani (sismici, idrogeologici, ambientali);
- Miglioramento dell'accessibilità e delle reti di mobilità, con l'obiettivo di ridurre le disuguaglianze tra aree interne e sistemi urbani;
- Valorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico, riconosciuto come risorsa per lo sviluppo urbano sostenibile.

Il PTR si configura, dunque, come uno strumento che orienta i processi locali verso un approccio integrato e territoriale, nel quale rigenerazione urbana, qualità ambientale e competitività sono elementi tra loro interdipendenti. Negli ultimi anni, anche per effetto delle politiche nazionali ed europee, la Regione ha progressivamente mosso passi verso un rafforzamento degli strumenti orientati alla rigenerazione urbana. Questo percorso trova un

ulteriore e significativo consolidamento con l'aggiornamento normativo del 2024 (L.R.16/2024), che introduce una serie di innovazioni orientate a rendere più efficace, flessibile e partecipata l'azione di governo del territorio, rafforzando il ruolo della rigenerazione urbana come asse strategico delle politiche regionali.

Il nuovo impianto normativo presenta elementi di rilevante innovazione:

- All'art. 5 viene introdotta la necessità di avviare processi partecipativi sin dall'avvio dell'iter di redazione di un Piano o di un Programma, coinvolgendo in modo strutturato la comunità locale non solo nella fase preliminare, ma anche nelle fasi di monitoraggio e gestione. Si tratta di un elemento di forte discontinuità rispetto al passato, che recepisce pienamente l'approccio europeo alla governance urbana inclusiva e collaborativa;
- All'art. 11 si prevede di dotare gli strumenti di pianificazione di maggiore flessibilità, consentendo modifiche motivate da «comprovate esigenze degli enti territoriali», connesse alla necessità di garantire obiettivi di sviluppo economico e sociale, nonché al riequilibrio degli assetti territoriali e ambientali. Tale previsione risponde alla crescente necessità, per i comuni campani, di intervenire rapidamente su contesti in trasformazione, anche alla luce delle opportunità e delle scadenze dettate dal PNRR;
- L'articolo 33-bis introduce il Programma operativo per i piani straordinari o strategici, uno strumento innovativo destinato in particolare ai comuni beneficiari di risorse PNRR o di programmi strategici regionali, comunitari e non. Il Programma operativo, definito come strumento di natura urbanistica, finanziaria e gestionale, consente di attuare interventi di rigenerazione urbana mirati e realizzabili nel breve periodo, all'interno di quadri strategici di sviluppo sostenibile. È espressamente orientato al recupero, alla ristrutturazione e alla rifunzionalizzazione ecosostenibile di edifici e spazi pubblici e al sostegno di progetti legati alle smart cities, con particolare attenzione ai sistemi di trasporto e alla riduzione dei consumi energetici. La norma risponde quindi alla necessità di mettere in campo strumenti agili, capaci di accompagnare l'attuazione della stagione di investimenti straordinari avviata con il PNRR;

- L'articolo 33-quater introduce il Programma operativo per la rigenerazione urbana, dedicato alla riqualificazione di ambiti urbani degradati, integralmente o parzialmente. Si tratta di un nuovo strumento anch'esso di natura urbanistica, finanziaria e gestionale, espressamente finalizzato a dare attuazione a interventi di rigenerazione urbana complessi, collegando tra loro le dimensioni fisiche, sociali, ambientali e infrastrutturali. Questo programma consente ai comuni di disporre di un dispositivo operativo dedicato, in grado di coordinare interventi eterogenei all'interno di un unico quadro attuativo;
- L'articolo 33-quinques prevede, infine, che la Regione promuova Programmi integrati di valorizzazione per lo sviluppo del territorio, realizzabili anche in collaborazione con la Città Metropolitana, le Province e gli enti locali in forma associata. Tali programmi favoriscono processi partecipativi delle comunità locali e costituiscono un vero e proprio strumento negoziale di area vasta. In conformità con la pianificazione paesaggistica, territoriale e urbanistica e con la programmazione economico-finanziaria, anche comunitaria, essi consentono di territorializzare dotazioni pubbliche e di attivare forme di partenariato pubblico-privato. L'introduzione di questo dispositivo rappresenta un chiaro orientamento verso una governance territoriale multilivello, capace di connettere strategie regionali, progettualità locali e investimenti pubblici e privati.

Nel complesso, l'aggiornamento normativo del 2024 segna un avanzamento significativo nel percorso della Regione Campania verso un sistema di politiche urbane più integrato, flessibile e orientato alla qualità dell'abitare. Esso colma parte del divario rispetto alle regioni che negli ultimi anni hanno riformato in modo organico la propria legislazione urbanistica, e dota i comuni di strumenti più adeguati ad affrontare le sfide della rigenerazione urbana, della resilienza ambientale e della trasformazione sostenibile dei territori.

Gli strumenti operativi

Gli strumenti operativi adottati dalla Regione Campania per intervenire nelle aree urbane attengono principalmente a quelli incardinati all'interno delle politiche di coesione.

Per quanto riguarda gli strumenti incardinati all'interno delle Politiche di coesione, è utile richiamare, prima di analizzare gli strumenti all'interno dei Programmi Operativi Regionali, per le due programmazioni 2014-2020 e 2021-2027, che ricadono nell'arco temporale analizzato da questo rapporto, i relativi Documenti Strategici Regionali.

Per la programmazione 2014-2020 il Documento Strategico Regionale recepisce le priorità nazionali per l'approccio place-based allo sviluppo regionale e, in coerenza con la strategia territoriale del PTR, attribuisce un ruolo centrale alle città nella promozione della competitività regionale e nella riduzione delle criticità socio-economiche. La strategia urbana si articola intorno alla necessità di rafforzare l'identità delle città e aumentarne la capacità attrattiva, promuovere l'inclusione e contrastare le forme più recenti di marginalità urbana, nonché valorizzare il patrimonio culturale e turistico come leva strategica per lo sviluppo locale. Di fatto, si intende proseguire con l'esperienza dei "PIU Europa" della programmazione precedente, attraverso i quali è stato potenziato il ruolo delle città come soggetti protagonisti delle politiche territoriali, che valorizzano la crescita e la sostenibilità.

Il POR FESR Campania 2014/2020 riconosce alle città di medie dimensioni il carattere prioritario dello sviluppo delle aree urbane nell'affrontare le sfide economiche e sociali finalizzate al miglioramento della qualità della vita e prevede un asse dedicato allo Sviluppo Urbano Sostenibile, individuando quali destinatari le diciannove città medie (capoluoghi di provincia e comuni oltre i 50.000 abitanti) della Campania (Acerra, Afragola, Avellino, Aversa, Battipaglia, Benevento, Casalnuovo di Napoli, Caserta, Casoria, Castellammare di Stabia, Cava de' Tirreni, Ercolano, Giugliano in Campania, Marano di Napoli, Portici, Pozzuoli, Salerno, Scafati e Torre del Greco), che, in qualità di Organismi Intermedi, attuano la strategia per lo sviluppo urbano, tenendo presente i quattro driver principali verso

cui orientare gli interventi e che riguardano: il contrasto alla povertà ed al disagio; la valorizzazione dell'identità culturale e turistica della città; il miglioramento della sicurezza urbana e l'accessibilità dei servizi per i cittadini. A tale scopo vengono introdotti i Programmi Integrati Città Sostenibile (PICS), strumenti attraverso i quali le città selezionate sono chiamate a costruire una strategia integrata, definire obiettivi e ambiti prioritari di intervento e articolare un insieme coerente di azioni. La logica dell'intervento si basa sul rafforzamento delle capacità amministrative locali e sulla collaborazione tra attori istituzionali e socio-economici. I PICS, infatti, rappresentano il quadro entro cui sviluppare progetti integrati orientati alla rigenerazione di spazi pubblici, alla valorizzazione culturale e turistica, al miglioramento della sicurezza urbana e dell'accessibilità ai servizi, promuovendo processi partecipativi e forme innovative di governance territoriale. Le risorse, pari a 134,73 milioni di euro, sono state assegnate alle città sulla base di diversi criteri, quali: popolazione residente, peso socio-economico, ruolo nella gerarchia urbana, presenza di criticità (disoccupazione, disagio sociale, degrado urbano).

Passando alla programmazione 2021-2027, la Regione Campania, con il nuovo Documento Strategico e con il documento "Verso una Agenda Territoriale della Regione Campania", approvati nei primi anni del ciclo, mira a consolidare e ampliare l'esperienza maturata nel precedente periodo, trasformando l'impianto dei PICS in una strategia più ampia e sistemica per lo sviluppo territoriale. In coerenza con le opportunità offerte dall'Obiettivo di Policy 5 della Politica di Coesione - dedicato allo sviluppo sostenibile delle aree urbane e non urbane - la Regione introduce una nuova agenda territoriale che estende la platea dei beneficiari e articola una più ampia tipologia di contesti in cui sperimentare progettualità integrate. Di fatto, le modalità di selezione ed individuazione delle Autorità Urbane da coinvolgere partono dal presupposto di superare il mero dato demografico, che non risulta sufficiente ad esprimere in maniera compiuta il grado di potenzialità insito nelle aree urbane. Nel percorso di definizione di un'Agenda Urbana Regionale, risulta ineludibile il tema di un'evidenza di quei centri che rivestono funzioni e caratteristiche proprie di poli urbani. Da questo, la necessità di individuare città che, per caratteristiche che

attengono alla loro identità ed alla loro dimensione urbana, svolgono un ruolo di riferimento per un territorio più vasto. In quest'ottica e per non disperdere le esperienze maturate nei precedenti cicli di programmazione si aggiungono alle diciannove città, già destinatarie delle risorse della programmazione 2014-2020, altre quattro: Eboli, Nocera Inferiore, Nola e Torre Annunziata. Questa apertura amplia la platea dei territori coinvolti e riflette la volontà regionale di costruire un'agenda urbana che riconosce la natura policentrica della Campania e valorizza le relazioni territoriali. A questi contesti è affidata la responsabilità di costruire strategie territoriali integrate, coerenti con le sfide regionali legate alla transizione ecologica e digitale, alla rigenerazione del patrimonio pubblico e alla riduzione delle disuguaglianze territoriali, attraverso i Programmi Integrati Urbani Sostenibili (PRIUS), orientando gli interventi verso un approccio territoriale più esteso, integrato e multilivello, nel quale sono valorizzate non solo le città capoluogo ma l'intero sistema urbano regionale. Le risorse, pari a 478,79 milioni di euro, sono assegnate alle città sulla base del PRIUS presentato. I PRIUS rappresentano l'evoluzione dei Programmi Integrati Città Sostenibile del ciclo 2014-2020, con un impianto più avanzato sul versante strategico e con una maggiore capacità di azione multilivello. Essi costituiscono uno strumento di programmazione integrata che richiede ai territori selezionati di elaborare un documento strategico capace di individuare gli ambiti prioritari di intervento, gli obiettivi attesi e le relative azioni progettuali, ponendo una forte attenzione alla coerenza con le sfide regionali, alla capacità di costruire visioni trasformative e alla partecipazione degli attori locali. Gli interventi ammissibili nell'ambito dei PRIUS riguardano la rigenerazione e il riuso funzionale del patrimonio pubblico, in particolare degli spazi e degli edifici che possono contribuire a ricucire le relazioni tra centro e periferia, la realizzazione di infrastrutture verdi e blu e la valorizzazione delle dotazioni territoriali per accrescere l'attrattività e la qualità urbana. Una parte rilevante degli interventi può riguardare inoltre azioni volte a potenziare i servizi culturali, educativi e formativi, rafforzare le nuove centralità urbane e supportare i processi di transizione ecologica e digitale. Sul piano della governance, i PRIUS costituiscono un vero e proprio strumento di governo territoriale multilivello, nel quale

Regione, enti locali e attori socio-economici sono corresponsabili del raggiungimento dei risultati. In questo senso sono concepiti il “Tavolo Città”, quale luogo di condivisione delle scelte strategiche tra la Regione, che lo presiede, e i Sindaci delle città medie, e la “Cabina di Regia”, istituita per ciascun programma integrato delle città, come strumento di governance che aiuta la semplificazione amministrativa, per facilitare la condivisione delle scelte e la circolazione delle informazioni e, di conseguenza, incidere positivamente sullo snellimento dei procedimenti amministrativi. La Regione mantiene un ruolo di coordinamento, indirizzo e monitoraggio, mentre ai comuni - singoli o associati - è affidata la responsabilità di elaborare la strategia, definire il quadro degli interventi, attivare i partenariati e guidare le fasi attuative. In questo modo la programmazione 2021-2027 mira a rendere più efficiente la gestione dei processi di trasformazione urbana, rafforzando il ruolo delle autonomie locali e consolidando la capacità progettuale maturata nel ciclo precedente. Nel complesso, la strategia urbana 2021-2027 della Campania, attraverso i PRIUS, punta a costruire città più inclusive, resilienti e competitive, capaci di rispondere alle sfide demografiche, sociali e ambientali e di attivare nuovi modelli di cooperazione istituzionale e di partecipazione civica, in continuità ma anche in evoluzione rispetto al modello sperimentato nella programmazione 2014-2020. La governance multilivello rimane uno dei presidi fondamentali del nuovo ciclo: gli enti locali sono corresponsabili del raggiungimento dei risultati, mentre la Regione svolge un ruolo di coordinamento, indirizzo e supporto tecnico, garantendo coerenza tra le strategie territoriali, le priorità regionali e gli obiettivi del Programma FESR. Complessivamente, la strategia della Campania 2021-2027 mira a promuovere un sistema urbano più competitivo, resiliente e inclusivo, attraverso un approccio integrato e partecipato che valorizza l’esperienza maturata nel ciclo precedente e la amplia verso nuovi ambiti territoriali e nuovi modelli di intervento.

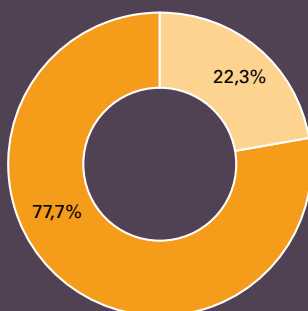
PNRR

LE RISORSE RICEVUTE DALLA REGIONE CAMPANIA

La Campania presenta oltre 5,5 milioni di abitanti, distribuiti in 5 province e 550 comuni. In ambito PNRR, la Regione ha assorbito finanziamenti pari a 12,4 mld, corrispondenti a 2,25 mila euro pro capite. La Campania primeggia, tra le tre regioni analizzate nel report, per ammontare di risorse e numero di progetti, costituendo l'espressione della scelta operata a livello nazionale di concentrare maggiori risorse nelle regioni del Sud Italia.

Incidenza della rigenerazione urbana sul totale dei progetti PNRR

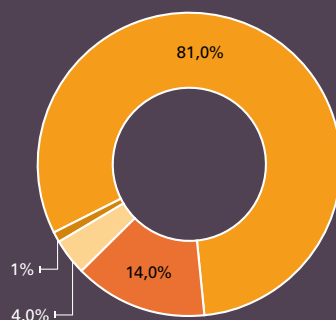
- Rigenerazione Urbana
- Altri ambiti PNRR



Complessivamente, la Regione registra un totale di 26.197 progetti. Il tema della riqualificazione/rigenerazione urbana concentra 3.340 progetti, finanziati con 2,7 miliardi di euro, pari a circa il 22% delle risorse complessive.

Distribuzione dei progetti di rigenerazione urbana per soggetto attuatore

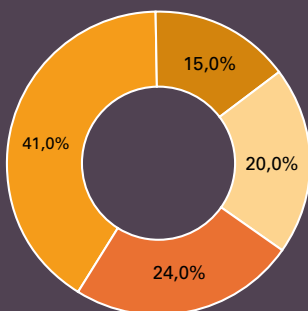
- Ministeri
- Comuni
- Province e città metropolitane
- Altri enti pubblici e operatori privati e imprese



Per quanto riguarda gli interventi di riqualificazione/rigenerazione urbana, 451 sono i progetti il cui soggetto attuatore sono i comuni, seguono province e città metropolitane con 118 interventi, la regione con 36, a fronte di una prevalenza numerica degli interventi in capo ai ministeri.

Destinazione delle risorse PNRR gestite dai comuni

- Riqualificazione urbana
- Scuola e università
- Mobilità
- Altri ambiti



Dei 5.485 progetti comunali, il 41% dei finanziamenti è indirizzato alla riqualificazione/rigenerazione urbana, seguito dal 24% destinato a scuola e università e dal 20% all'ambito della mobilità.

Dalla lettura congiunta degli strumenti normativi e operativi emerge come la Regione Campania abbia costruito nel tempo un sistema di politiche urbane articolato, nel quale pianificazione territoriale, interventi di rigenerazione e programmazione comunitaria si intrecciano progressivamente. Sul piano normativo, la L.R. 16/2004, il suo recente aggiornamento e il 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 gettato le basi per una visione che pone al centro la qualità dell'abitare e la 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.

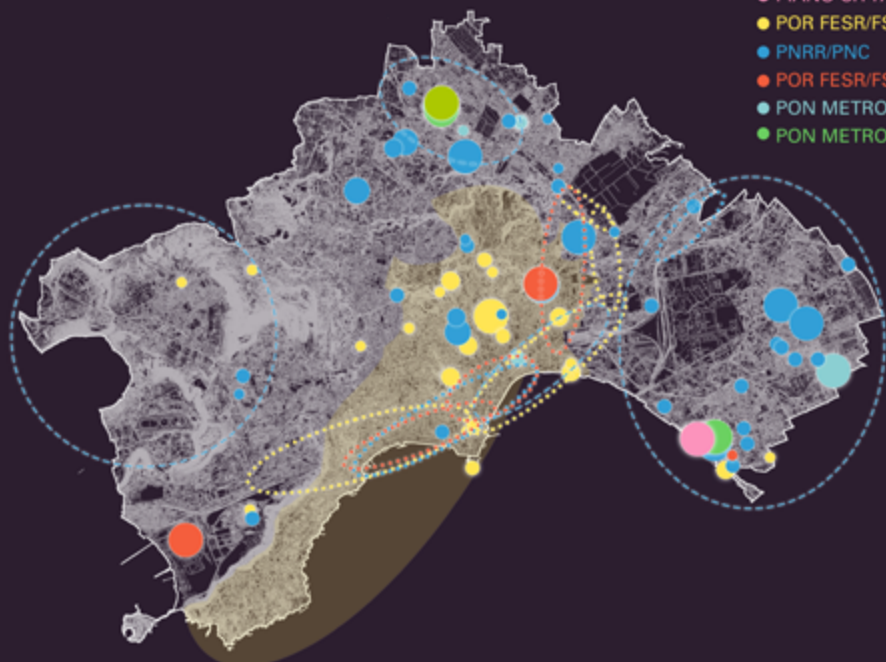
Napoli



**SUPERFICIE
TERRITORIALE**
117 Km²

ABITANTI
905.000

- 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



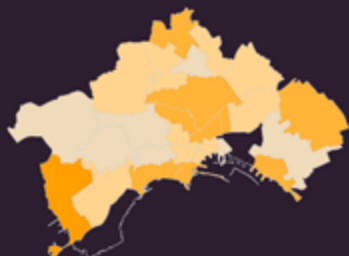
NUMERO INTERVENTI
132

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

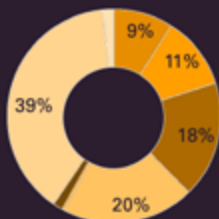
INTERVENTI PNRR E PNC
52 interventi - 597,21 mln di euro



- Municipalità 1**
17 interventi (16% delle risorse)
- Municipalità 2**
27 interventi (5% delle risorse)
- Municipalità 3**
15 interventi (9% delle risorse)
- Municipalità 4**
25 interventi (10% delle risorse)
- Municipalità 5**
3 interventi (0,1% delle risorse)
- Municipalità 6**
24 interventi (7% delle risorse)
- Municipalità 7**
15 interventi (5% delle risorse)
- Municipalità 8**
15 interventi (7% delle risorse)
- Municipalità 9**
4 interventi (0,1% delle risorse)
- Municipalità 10**
17 interventi (39% delle risorse)
- No data** 8 interventi

**DIMENSIONE
FINANZIARIA**

- >20 mln
- 10 mln<20 mln
- 5 mln<10 mln
- 1 mln<5 mln
- <1 mln



- Mobilità** 21 interventi
(39% delle risorse)
- Spazi pubblici** 22 interventi
(18% delle risorse)
- Welfare** 11 interventi
(11% delle risorse)
- Cultura** 27 interventi
(20% delle risorse)
- Housing** 26 interventi
(9% delle risorse)
- Sport** 5 interventi
(1% delle risorse)
- Incubatori imprese** 4 interventi
(0,4% delle risorse)
- Scuole** 35 interventi
(2% delle risorse)

Napoli è una grande città metropolitana caratterizzata da una forte stratificazione storica e da profonde disuguaglianze territoriali.

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. L'amministrazione affronta questi temi attraverso un approccio integrato e sperimentale, basato su diverse "cornici di senso" che combinano dati e letture complesse dei bisogni urbani.

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.

La pianificazione urbana è intesa come un processo dinamico, basato su monitoraggio continuo, varianti e nuovi strumenti strategici come il Quadro Strategico e i Progetti-Guida per il nuovo PUC. L'organizzazione amministrativa fortemente integrata e multidisciplinare consente di coordinare risorse e politiche multilivello, rendendo gli interventi più efficaci e coerenti con i bisogni della città.

PIANO CITTÀ 2012

**Completamento del restauro degli edifici
di archeologia industriale ex Corradini San
Giovanni a Teduccio**
[20 mln]

BANDO PERIFERIE 2016

**Restart Scampia - da margine urbano a
centro dell'area metropolitana**
[26,97 mln]

● BANDO PERIFERIE

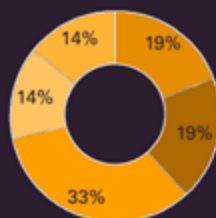
● PIANO CITTÀ 2012



Municipalità 6
1 intervento (43% delle risorse)

Municipalità 8
1 intervento (57% delle risorse)

DIMENSIONE FINANZIARIA



Spazi pubblici 1 intervento (19% delle risorse)

Welfare 2 interventi (33% delle risorse)

Cultura 1 intervento (14% delle risorse)

Housing 1 intervento (19% delle risorse)

Incubatori imprese 1 intervento (14% delle risorse)

PON METRO

Comunità a Spazi Condivisi

[904mila]

A.B.I.T.A.R.E. in Fiorinda e nei dintorni

[1,35 mln]

Lavori di completamento di 32 alloggi di edilizia residenziale pubblica (Campo evangelico)

[3,94 mln]

Riqualificazione casa di riposo Signorello

[1,42 mln]

Recupero Centro Prima Accoglienza ex Dormitorio Pubblico

[1,35 mln]

Realizzazione di 126 alloggi E.R.P. -

Chiaiano

[23,49 mln]

Recupero Casa della Socialità - Rione Don Guanella

[94mila]

FSC

Riqualificazione di due campi da bocce all'interno del Parco sito in piazzetta Marianella

[44mila]

Grande Progetto UNESCO

(8 interventi) [49,04 mln]

Teatro antico di Neapolis

[6 mln]

Nidi e micronidi: interventi di

realizzazione, ristrutturazione, adeguamento, ammodernamento e qualificazione strutture

(6 interventi) [1,78 mln]

Riqualificazione urbana area Vergini -

Sanità

[120,2 mln]

Metropolitana linea 1 [257,23 mln]

tratta Centro Direzionale -

Capodichino/Aeroporto

tratta Capodichino Di Vittorio

impianti anticendio e idrico sanitari tratta CDN/Capodichino

attività archeologiche tratta Dante -

Garibaldi - Centro Direzionale

tratta Dante - Garibaldi - CDN

Metropolitana linea 6 [179,34 mln]

tratta Mostra/Mergellina Municipio

tratta Mostra/Mergellina -

S.Pasquale/Municipio

tratta Mergellina - Municipio

rifunionalizzazione Mostra-Mergellina

Napoli Lungosterrazza a Mare (ex impianto di depurazione San Giovanni a Teduccio)

[7 mln]

Riqualificazione ex Forno Comunale per la creazione di un community hub

[8 mln]

Riqualificazione dei percorsi pedonali tra la collina e il mare

[9,10 mln]

Recupero e rifunionalizzazione dell'ex convento delle cappuccinelle

[7,5 mln]

Completamento degli interventi di rigenerazione urbana del centro della città metropolitana

[7,08 mln]

Lavori di messa in sicurezza della Vela B e sistemazione aree esterne

[406mila]

Riqualificazione Belvedere Monte Echia e impianto elevatore tra Santa Lucia e Monte Echia

[32,94 mln]

Realizzazione Parco urbano della Marinella

[7,49 mln]

Restauro e valorizzazione Castel dell'Ovo

[7,65 mln]

Complesso della Santissima Trinità delle Monache

[6 mln]

Completamento riqualificazione ex Corradini

[12 mln]

Riqualificazione della collina dello Scudillo

[3,62 mln]

Passeggiata pubblica dal Parco Archeologico della Linea 1 al molo San Vincenzo

[5,68 mln]

Riqualificazione aree di accesso Bosco Capodimonte

[3,18 mln]

Riqualificazione assi pedonali Municipalità II

[2,30 mln]

Restart Scampia - realizzazione facoltà di Medicina e Chirurgia

[2,61 mln]

FESR

Metropolitana Linea 6 - completamento tratta Mergellina - San Pasquale - Municipio

[292,37 mln]

Grande Progetto UNESCO

(14 interventi) [29,98 mln]

Nidi e micronidi: interventi di realizzazione, ristrutturazione, adeguamento, ammodernamento e qualificazione strutture

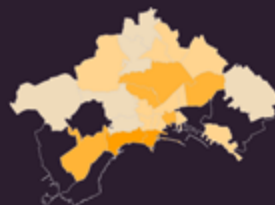
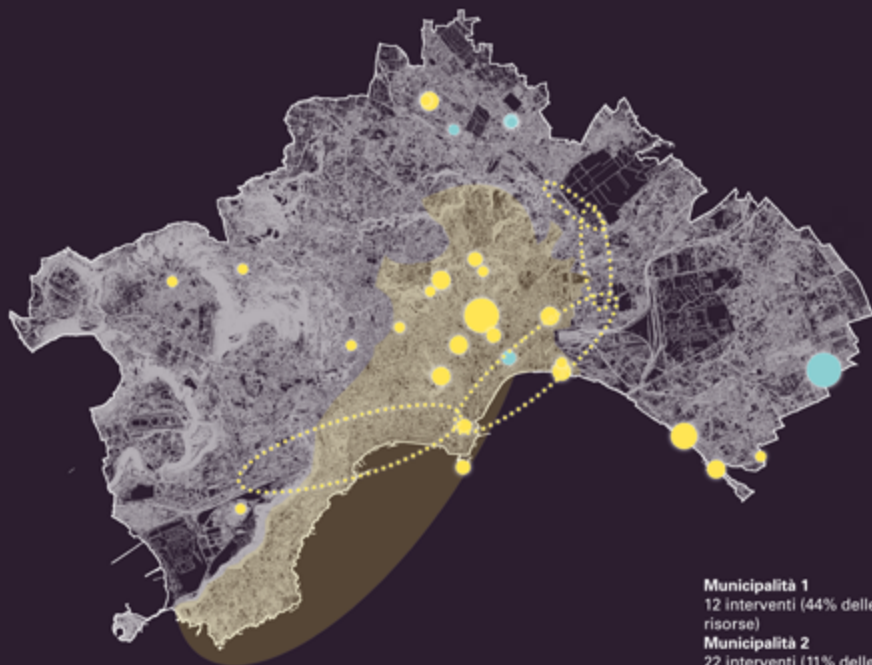
(2 interventi) [381mila]

Dati

OpenCoesione aggiornati al 30.04.2025

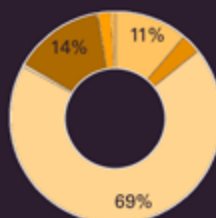
● POR FESR/FSC 2014 - 2020

● PON METRO 2014 - 2020



Municipalità 1	12 interventi (44% delle risorse)
Municipalità 2	22 interventi (11% delle risorse)
Municipalità 3	11 interventi (17% delle risorse)
Municipalità 4	19 interventi (12% delle risorse)
Municipalità 5	1 intervento (0,2% delle risorse)
Municipalità 6	4 interventi (2% delle risorse)
Municipalità 7	3 interventi (2% delle risorse)
Municipalità 8	6 interventi (3% delle risorse)
Municipalità 9	1 intervento (0,02% delle risorse)
Municipalità 10	4 interventi (7% delle risorse)
No data	2 interventi

DIMENSIONE FINANZIARIA



Mobilità	20 interventi (69% delle risorse)
Spazi pubblici	21 interventi (14% delle risorse)
Welfare	5 interventi (2% delle risorse)
Cultura	24 interventi (11% delle risorse)
Housing	7 interventi (3% delle risorse)
Sport	1 intervento (0,004% delle risorse)
Incubatori imprese	2 interventi (1% delle risorse)
Scuole	9 interventi (0,5% delle risorse)

POLITICA DI COESIONE 2021 - 2027

PON METRO+

Adeguamento funzionale sede C.S.I.
[74mln]

R.I.N.A.S.C.E.R.E. in Fiorinda
[1,21 mln]

P.A.S.S.I.
[2,94 mln]

R.E.S.T.A.
[4,33 mln]

**Restart Scampia - nuovo ecoquartiere
nell'ex area del lotto M**
[41,17 mln]

Riqualificazione Taverna del Ferro
[34,58 mln]

FSC

Real Albergo dei Poveri
[100 mln]

Metropolitana Linea 1 [150 mln] 
tratta Garibaldi - Di Vittorio
Completamento stazioni Municipio e
Duomo

Riqualificazione Bagnoli
[1,2 mld]

FESR

**Metropolitana Linea 6 tratta Mergellina -
S. Pasquale - Municipio** 
[41,30 mln]

● POR FESR/FSC 2021-2027

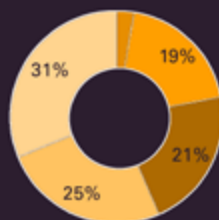
● PON METRO+ 2021-2027



Municipalità 1
2 interventi (3% delle risorse)
Municipalità 2
1 intervento (1% delle risorse)
Municipalità 3
1 intervento (3% delle risorse)
Municipalità 4
2 interventi (7% delle risorse)
Municipalità 6
3 interventi (2% delle risorse)
Municipalità 7
1 intervento (4% delle risorse)
Municipalità 8
1 intervento (3% delle risorse)
Municipalità 10
1 intervento (76% delle risorse)
No data 2 interventi

DIMENSIONE FINANZIARIA

- >20 mln
- 10 mln<20 mln
- 5 mln<10 mln
- 1 mln<5 mln
- <1 mln



Mobilità 4 interventi (31% delle risorse)
Spazi pubblici 3 interventi (21% delle risorse)
Welfare 3 interventi (19% delle risorse)
Cultura 2 interventi (25% delle risorse)
Housing 4 interventi (3% delle risorse)
Incubatori imprese 1 intervento (0,002% delle risorse)

PNRR

Rafforzamento mobilità ciclistica

Area orientale [3,55 mln]

Area nord-occidentale [4 mln]

Area settentrionale - Scampia [7,94 mln]

Bike Lanes da Piazza Bovio al Centro

Direzionale [246mila]

Sviluppo trasporto rapido di massa

Completamento collegamento tranviario

tra via della Stadera e il deposito di via

delle Puglie [16,50 mln]

Nuova linea tranviaria tra S. Giovanni e

piazza Sannazaro [19,5 mln]

Piano Asili Nido

Manutenzione straordinaria per la
realizzazione di un centro polifunzionale
per le famiglie [1,11 mln]

Riqua. scuola materna comunale Poerio

con micronido [3,33 mln]

Riqua. nido De Meis [3,59 mln]

Asilo nido Acquarola [3,73 mln]

Riqua. nido Marco Polo [2,63 mln]

Riqua. nido Ciccarelli [2,45 mln]

Riqua. nido Malaparte [1,43 mln]

Riqua. nido R. Fucini [1,19 mln]

Riqua. nido Scialoja [3,26 mln]

Plesso infanzia Parini [765mila]

Plesso infanzia Pezzè Pascolato [738mila]

Plesso infanzia Bice [2,84 mln]

Plesso infanzia Partenope [1,16 mln]

Plesso infanzia Berlinguer [738mila]

Scuola dell'infanzia Marco Aurelio

[788mila]

Scuola dell'infanzia Ovidio Decroly [2,18

mln]

Scuola dell'infanzia IC Minucci [1,49 mln]

Scuola dell'infanzia Villa Adele [1,56 mln]

IC Madre Claudia Russo plesso Chance

[3,03 mln]

Asilo nido Rocco Jemma e scuola

dell'infanzia De Simone [5,66 mln]

Scuola Materna ex i.c.s.47 sarria-monti

[1,2 mln]

Asilo nido plesso ex Sannicandro [1 mln]

Asilo nido piazza miracoli 37 [920mila]

Riqua. laboratorio sociale Insurgencia da

destinare alla realizzazione di un asilo

nido [720 mila]

Riconversione ad asilo nido IC Radice

Sanzio Ammaturo [1,8 mln]

Riconversione ad asilo nido IC Marotta

[1,2 mln]

Housing temporaneo e stazioni di posta

Progetti 1,2 e 3 Stazioni di Posta [3,27

mln]

Progetti 1,2,3 Housing First [2,13 mln]

Interventi di rigenerazione urbana volti a

ridurre situazioni di emarginazione e

degrado sociale

Riqua. impianto natatorio

Massimo Galante [4 mln]

Rigenerazione e valorizzazione ex

Ospedale Psichiatrico Giudiziario [17,6

mln]

Piani Urbani Integrati (PUI)

Restart Scampia - nuovo ecoquartiere

nell'area ex lotto M [84,51 mln]

Riqua. Taverna del Ferro [64,48 mln]

Pinqua

Rigenerazione urbana del complesso ERP

di via Toscanella [18 mln]

Abitare la città densa. Il nuovo rione San

Gaetano [33,42 mln]

Riqua. rigenerazione urbana del complesso

residenziale PSER in via della Bontà [18

mln]

Sport e inclusione sociale

Nuovo impianto sportivo polivalente

indoor [9,5 mln]

Rigenerazione Cittadella dello Sport [4,29

mln]

PNC - Sicuro, Verde e Sociale

Rione San Francesco [42,67 mln]

Ecoquartiere Ponticelli [23,76 mln]

Case e giardini Scarpetta Ponticelli [36,23

mln]

PNC - Piano di investimenti strategici sui

siti del patrimonio culturale, edifici e aree

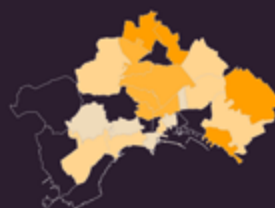
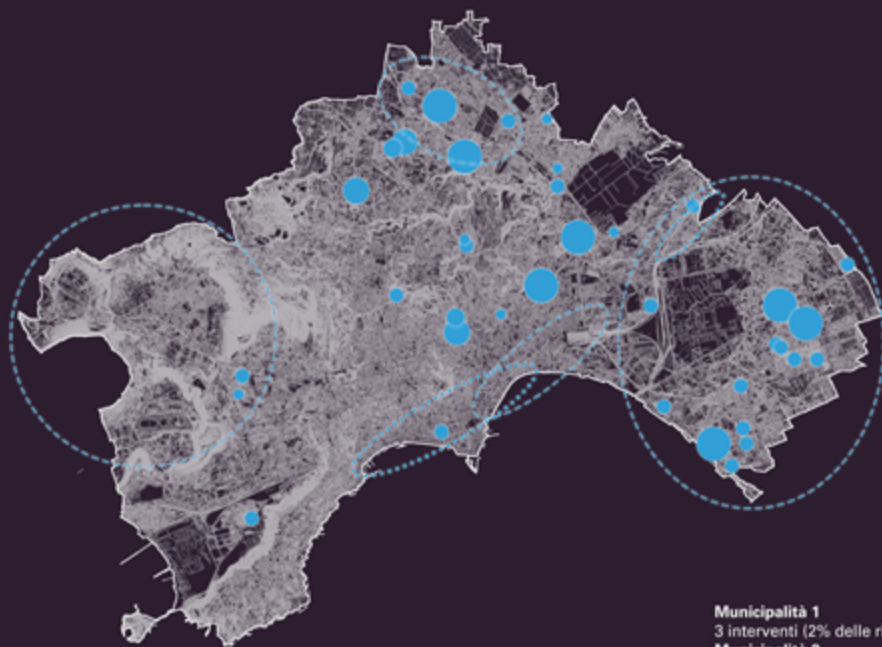
naturali

Valorizzazione e rigenerazione urbana

Real Albergo dei Poveri [133 mln]

Dati

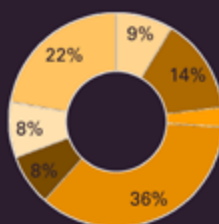
ItaliaDomani aggiornati al 14.10.2025



- Municipalità 1**
3 interventi (2% delle risorse)
- Municipalità 2**
4 interventi (5% delle risorse)
- Municipalità 3**
3 interventi (12% delle risorse)
- Municipalità 4**
4 interventi (13% delle risorse)
- Municipalità 5**
1 intervento (0,2% delle risorse)
- Municipalità 6**
16 interventi (27% delle risorse)
- Municipalità 7**
11 interventi (15% delle risorse)
- Municipalità 8**
7 interventi (23% delle risorse)
- Municipalità 9**
3 interventi (1% delle risorse)
- Municipalità 10**
3 interventi (1% delle risorse)
- No data** 6 interventi

DIMENSIONE FINANZIARIA

- >20 mln
- 10 mln<20 mln
- 5 mln<10 mln
- 1 mln<5 mln
- <1 mln



- Mobilità** 7 interventi (9% delle risorse)
- Spazi pubblici** 4 interventi (14% delle risorse)
- Welfare** 1 intervento (3% delle risorse)
- Cultura** 1 intervento (22% delle risorse)
- Housing** 14 interventi (36% delle risorse)
- Sport** 4 interventi (8% delle risorse)
- Scuole** 26 interventi (8% delle risorse)



Bisogni, Territorializzazione delle politiche, Strumenti⁽¹⁴⁾

Napoli, con un'estensione territoriale di 117 km² e con circa 905.000 abitanti, capoluogo della Campania e unica Città metropolitana della regione, è una città caratterizzata da una straordinaria stratificazione storica, culturale e urbana: dal centro antico - Patrimonio UNESCO - ai quartieri ottocenteschi e alle espansioni moderne, la Città manifesta una ricchezza morfologica unica in Europa. Accanto a un patrimonio monumentale di rilievo internazionale, Napoli affronta sfide contemporanee legate alla mobilità, alla rigenerazione del costruito, alla qualità dell'abitare e alla gestione delle periferie. Il tessuto economico è dinamico e diversificato, con settori di punta come il turismo culturale e costiero, la logistica portuale, l'industria creativa, l'agroalimentare e la ricerca tecnologica. Le recenti politiche urbane puntano a valorizzare le risorse territoriali e comunitarie, migliorare i servizi, rinnovare gli spazi pubblici e rafforzare l'integrazione metropolitana, delineando una città in continua trasformazione tra tradizione e innovazione.

14 Questo capitolo è stato scritto anche sulla base delle interviste svolte il giorno 19.09.2025 a Laura Lieto, Vicesindaco e Assessore all'Urbanistica del Comune di Napoli e a Ivonne de Notaris, Dirigente Area Trasformazione Urbana e Politiche dell'Abitare - Servizio Pianificazione dell'Edilizia Residenziale Pubblica e Social Housing, che si ringraziano per la disponibilità.

Di seguito si cercherà di portare avanti una disamina sulle relazioni tra i bisogni e le sfide della Città e le politiche urbane proposte dai diversi livelli di governo, cercando di comprendere come le diverse politiche arrivino alla trattazione dei problemi locali e con quali strumenti si porta avanti un'opera di messa a sistema, di integrazione e di semplificazione delle diverse linee di finanziamento.

Bisogni

Il documento "Per una città giusta, sostenibile e attrattiva", contenente gli indirizzi per la redazione del Puc, individua i problemi di rilevanza strategica che contribuiscono a orientare la visione futura della Città:

- i rischi, il cambiamento climatico e la crisi energetica - estrema importanza riveste nel contesto napoletano la fragilità prodotta dal cambiamento climatico e dalla condizione multirischio, amplificata dalle peculiari condizioni di rischio vulcanico, bradisismico e sismico.
- le carenze infrastrutturali - in particolare l'inadeguatezza dell'accessibilità ferroviaria in merito alle connessioni dell'ultimo miglio al porto, alla scarsa connessione con gli interporti, all'arretratezza delle sue intermodalità; il sottodimensionamento della mobilità sostenibile e l'arretratezza delle reti di sottoservizi.
- le nuove povertà e il diritto all'abitare - la condizione urbana di Napoli è emblematica di una situazione di crescente divaricazione sociale.
- la crisi del mercato del lavoro - esito del lungo processo di deindustrializzazione.
- il consumo della città storica - dovuto all'esasperazione dei processi di iperturistificazione commerciale e abitativa, da una parte, e di abbandono e spopolamento dall'altra.

La fase di ricerca sul campo, le interviste semi-strutturate ad amministratori e tecnici competenti in materia di governo del territorio e rigenerazione urbana, ha messo in luce quali sono i processi che l'amministrazione ha adottato per il rilevamento dei bisogni e per la costruzione del quadro dei problemi.

A Napoli si è partiti dalla costruzione di cornici di senso, come costruzione di un problema a partire da diversi elementi che arrivano all'ente locale e che si manifestano in varie forme. Un rilevamento, quindi, che consiste in un'azione trasversale che integra più piani di comprensione dei processi. Un metodo che permette una lettura più articolata dei problemi dai quali si parte, in risposta a problemi che sono di per sé complessi. Tre sono le principali cornici di senso individuate: quella dell'emergenza abitativa, quella relativa al modo di raccogliere e processare i dati e quella legata alla sostenibilità ambientale. In questo processo articolato utili sono stati il monitoraggio e la valutazione del piano urbanistico in vigore dal 2004. Il lavoro condotto nella rilevazione dei bisogni a partire dalle tre cornici di senso ha un carattere fortemente sperimentale, dal momento che ha richiesto di uscire da categorie consolidate di misurazione dei bisogni e di sperimentare la combinazione di dati di vario genere.

Territorializzazione delle risorse

Le politiche selezionate per l'indagine e di conseguenza gli interventi selezionati per il caso studio sono tutti quegli interventi che si pongono come interventi di trasformazione del territorio, i progetti per il sistema delle infrastrutture per la mobilità sostenibile, i progetti per l'ampliamento di opportunità e servizi, i progetti sulla rete dello spazio pubblico e i progetti rivolti al tema dell'emergenza abitativa. Progetti che intervengono in maniera sinergica nel creare la qualità delle città e dell'abitare. I progetti selezionati in questo lavoro che sono intervenuti nella trasformazione del territorio a Napoli negli ultimi quindici anni(15) sono centotrentadue per un totale di circa 3,28 miliardi di euro. Analizzando la concentrazione tematica dei progetti finanziati dalle diverse politiche in maniera integrata otteniamo una concentrazione sul tema della mobilità, ovviamente bisogna tener conto di come un intervento per la mobilità pesi dal punto

15 I progetti analizzati sono relativi alle politiche promosse a livello comunitario, nazionale e regionale negli ultimi quindici anni, analizzate nei capitoli precedenti.

IL RUOLO SVOLTO DAL PNRR

Risorse e progetti per la trasformazione del territorio

Napoli riceve, nell'ambito del PNRR, 3 miliardi di euro, per 4.251 progetti. Il 33% delle risorse è gestito dal Comune, che gestisce però solo il 2% dei progetti, rispetto al 9% dei progetti gestito dai Ministeri e 6% della Regione, che però, insieme, raggiungono solo il 25% delle risorse. Il Comune si aggiudica, quindi, 79 progetti, per un finanziamento totale di 987,6 milioni di euro. Nello specifico, concentrandosi sui progetti del PNRR che agiscono nell'ambito della trasformazione del territorio, quindi che producono un impatto fisico e diretto sullo spazio urbano, ovvero opere materiali e immateriali che modificano, rigenerano o implementano infrastrutture e servizi nel territorio cittadino, le risorse ammontano a 597,2 mln di euro per 52 progetti. Il 36% delle risorse si concentra sull'edilizia residenziale sociale, seguono gli investimenti sull'ampliamento dei servizi a carattere culturale (22%), sul sistema degli spazi pubblici (14%), sulla mobilità sostenibile, l'ampliamento dell'offerta dei servizi per lo sport e dei servizi educativi per la prima infanzia.

Gli interventi più rilevanti

Nel settore della mobilità, Napoli prevede, con un investimento di 7,55 milioni di euro, l'ampliamento della rete ciclabile cittadina nell'area nord di Fuorigrotta-Soccavo, con la realizzazione di circa 9 km di piste ciclabili, e nei quartieri di San Giovanni a Teduccio e Barra, con la costruzione di circa altri 8 km.

Sono molti gli interventi di riqualificazione edilizia previsti, per un totale di circa 221,8 milioni di euro, tra cui la riqualificazione dell'impianto natatorio Massimo Galante, la realizzazione di un impianto sportivo polivalente indoor in via Luigi Compagnone e la rigenerazione dell'ex Ospedale Psichiatrico Giudiziario di Napoli.

Importanti sono i progetti di rigenerazione urbana finanziati dai PUI e dal Pinqua, come la riqualificazione dell'insediamento di Taverna del Ferro (PUI), la realizzazione di un ecoquartiere nell'ex Lotto M di Scampia (PUI), la rigenerazione urbana di un complesso di edilizia residenziale popolare (ERP) nel quartiere di Chiaiano (PINQuA) e la riqualificazione del complesso residenziale PSER a Marianella (PINQuA).

Infine, sono stati effettuati diversi interventi di riqualificazione, costruzione e conversione di edifici destinati ad asili nido per un totale di 76,38 milioni di euro.

Un caso emblematico di intervento strategico su patrimonio pubblico è rappresentato dal progetto di riqualificazione del Real Albergo dei Poveri, finanziato attraverso il Piano Nazionale Complementare al PNRR. L'intervento mira a trasformare il complesso storico in un grande hub multifunzionale destinato a servizi culturali, formativi e sociali, con l'obiettivo di restituire alla città uno spazio oggi in gran parte inutilizzato. In questa prospettiva, il progetto assume un ruolo rilevante non solo in termini di valorizzazione del patrimonio, ma anche come dispositivo di inclusione e rigenerazione urbana, capace di attivare nuove economie locali e rafforzare le infrastrutture sociali nel contesto napoletano.

Territorializzazione

La territorializzazione delle risorse nel caso di Napoli è stata guidata dalla concentrazione degli interventi negli ambiti urbani maggiormente compromessi. Tale impostazione si fonda sul quadro strategico definito nel documento di indirizzo per la redazione del PUC. Gli interventi finanziati dal PNRR si inseriscono quindi in una strategia urbana consolidata, orientata alla rigenerazione delle periferie e al riequilibrio territoriale, agendo in modo integrato sui temi della mobilità, dei servizi, dell'abitare e del welfare. La mobilità sostenibile rappresenta un ambito rilevante, con numerosi interventi dedicati alla realizzazione di percorsi ciclabili diffusi nelle aree orientali, settentrionali e occidentali della Città e con il potenziamento del sistema tranviario lungo gli assi Poggioreale-Ponticelli e San Giovanni a Teduccio-Chiaia-Porto, rafforzando l'accessibilità dei quartieri periferici. Un ruolo centrale è svolto dagli interventi sul sistema scolastico e sugli asili nido, diffusi in numerosi quartieri della Città e orientati al rafforzamento dei servizi di prossimità e alla riduzione delle disuguaglianze territoriali. Elemento distintivo del caso napoletano è la concentrazione di più linee di finanziamento sugli stessi ambiti urbani, con particolare evidenza nelle Municipalità 6, 7 e 8, dove gli interventi PNRR si integrano con risorse del PON Metro e del PN Metro+, agendo simultaneamente su edilizia re-

sidenziale pubblica, spazio pubblico, mobilità, servizi educativi e sportivi. In particolare, ambiti come Taverna del Ferro, Scampia, Secondigliano e Piscinola-Marianella sono interessati da processi di rigenerazione urbana complessa, nei quali il PNRR opera come leva e acceleratore di trasformazioni strutturali. Nel loro insieme, gli interventi delineano una territorializzazione delle risorse di tipo esplicitamente redistributivo, fondata sull'integrazione di politiche e finanziamenti multilivello e orientata alla rigenerazione dei contesti urbani più fragili della Città.

Governance

La gestione delle risorse del PNRR è supportata dal Comune di Napoli tramite la Cabina di Coordinamento, istituita a marzo 2024 con l'obiettivo di rendere il monitoraggio degli interventi del PNRR più efficace su base territoriale. La Cabina di Coordinamento è presieduta dal Prefetto o da un suo delegato e vi partecipano il Sindaco della Città Metropolitana, un rappresentante della Regione, un rappresentante della Ragioneria Generale dello Stato, i sindaci dei Comuni titolari di interventi PNRR e i rappresentanti delle Amministrazioni centrali responsabili dei programmi e degli interventi previsti dal PNRR da implementare a livello provinciale. Inoltre, il Comune di Napoli ha istituito un Ufficio PNRR e Politiche di Coesione con durata fino al termine delle attività del Piano. Tale ufficio opera in modo trasversale per l'attuazione dei target e degli obiettivi stabiliti dal PNRR e dalle Politiche di Coesione.

di vista economico in maniera molto diversa rispetto ad un progetto di riqualificazione, proprio per la natura dell'intervento. Di fatto, le risorse si riferiscono per la maggior parte alla progettazione ed alla realizzazione di percorsi ciclabili nell'area orientale, nell'area nord-occidentale e nell'area settentrionale della Città, e al completamento del sistema tranviario e metropolitano. Accanto alla mobilità assume rilevanza il tema dell'ampliamento delle opportunità e dei servizi, con una concentrazione del 34% delle risorse, in dettaglio: trentacinque interventi sul sistema di asili e scuole per l'infanzia; ventisette interventi sul sistema dell'offerta culturale; undici interventi per servizi legati al welfare; cinque interventi per servizi per lo sport e quattro interventi per incubatori d'impresa. Seguono gli interventi sulla rete dello spazio pubblico con una concentrazione del 18% delle risorse e gli interventi sul tema dell'abitare, finanziati dal PON Metro 2014-2020, dal Bando Periferie, dal PN Metro+, dal PNRR e dal PNC. Il secondo livello di analisi ha riguardato la distribuzione territoriale delle risorse rispetto ai quartieri ufficiali della Città. Analizzando la concentrazione delle risorse in maniera integrata ovviamente c'è uno sbilanciamento ed una concentrazione nell'area di Bagnoli, sottoposta ad un importante intervento di bonifica e riqualificazione, con interventi su diversi temi quali mobilità, abitare, servizi e spazio pubblico. È l'entità e la natura dell'intervento di bonifica che denota la concentrazione di ingenti risorse. Escludendo quindi l'area di Bagnoli, le risorse appaiono distribuite in maniera omogenea tra le prime quattro municipalità e concentrate nelle municipalità 6, 7 e 8. Nelle prime quattro municipalità (I - San Ferdinando, Chiaia, II - Avvocata, Montecalvario, Mercato, Pendino, Porto, San Giuseppe; III - Stella, San Carlo all'Arena; IV - Vicaria, Poggioreale, San Lorenzo) diversi sono gli interventi importanti che agiscono sulla trasformazione del territorio, quali: gli interventi sulla linea metropolitana; il "Grande Progetto per il centro storico di Napoli"; la realizzazione del nuovo parco urbano Marinella; la riqualificazione dell'Albergo dei Poveri e la riqualificazione dell'ex forno comunale. Nella municipalità 6 - Ponticelli, Barra, San Giovanni a Teduccio, dove si concentrano importanti fenomeni di degrado urbano, economico e sociale, gli interventi finanziati agiscono su tutte le dimensioni proprie della qualità dell'abitare, attraverso:

l'importante intervento di riqualificazione dell'insediamento Taverna del Ferro finanziato dal PNRR e dal PN Metro+; gli interventi sul tema dell'abitare finanziati dal PON Metro 2014-2020, dal PN Metro+ 2021-2027, dal PNRR e dal PNC; gli interventi sulla mobilità sostenibile, sia quelli riferiti ai percorsi ciclabili sia quelli di completamento del sistema tranviario; gli interventi sull'ampliamento delle opportunità e dei servizi con i numerosi interventi dedicati agli asili nido e alle scuole d'infanzia e con la riqualificazione della cittadella dello sport. Nella municipalità 7 - Miano, Secondigliano, San Pietro a Patierno, dove, come nella municipalità 6, si concentrano importanti fenomeni di degrado urbano, economico e sociale, diversi sono gli interventi che lavorano sulla trasformazione del territorio, quali: i nuovi percorsi ciclabili finanziati dal PNRR; il completamento della linea metropolitana finanziato dal PN Metro+; cinque interventi sul sistema degli asili nido e delle scuole per l'infanzia finanziati dal PNRR e l'importante progetto del PINQuA per la rigenerazione del Rione San Gaetano. Nella municipalità 8 - Chiaiano, Piscinola, Marianella, Scampia, dove, come nelle municipalità 6 e 7, si concentrano importanti fenomeni di degrado urbano, economico e sociale, diversi sono gli interventi che incidono sulla trasformazione del territorio, quali: l'importante intervento di rigenerazione urbana "Restart Scampia" finanziato dal Bando Periferie, dalla misura Piani Urbani Integrati del PNRR e dal PN Metro+ 2021-2027; i nuovi percorsi ciclabili, la riqualificazione dell'impianto natatorio Massimo Galante e la realizzazione di un nuovo impianto sportivo polivalente finanziati dal PNRR; la riqualificazione del complesso residenziale PSER con le risorse del PINQuA.

La territorializzazione delle risorse nel caso di Napoli è stata guidata dalla concentrazione negli ambiti urbani più compromessi e dove sono maggiormente visibili le problematiche dovute alle crescenti disuguaglianze urbane, economiche e sociali. Importante in tal senso è stata la definizione nel documento di indirizzo per la redazione del PUC di un quadro strategico e della spazializzazione dei suoi obiettivi oltre alla definizione di Progetti-Guida che costituiscono un riferimento imprescindibile per la messa a terra delle risorse.

Strumenti

Diversi sono gli strumenti utilizzati dalla Città di Napoli, che hanno permesso all'amministrazione una territorializzazione delle risorse offerte dalle politiche dei diversi livelli di governo in maniera coerente con il disegno di sviluppo della Città e in risposta ai bisogni. Strumenti di pianificazione territoriale, strumenti di programmazione e strumenti legati all'organizzazione della pubblica amministrazione e degli uffici.

Per quanto riguarda gli strumenti di pianificazione territoriale, si fa riferimento a tre azioni principali: gli studi sull'implementazione del piano regolatore del 2004; le tre varianti al piano vigente per renderlo operativo in attesa dei nuovi strumenti di pianificazione ed infine il Quadro Strategico e i Progetti-Guida sviluppati all'interno del documento di indirizzo per la redazione del PUC. Queste tre azioni sono tenute assieme da un importante assunto di fondo, cioè quello di interpretare gli strumenti di pianificazione non come prodotti finiti ma come processi di policy complessi e stratificati. Da qui, quindi, in prima battuta il monitoraggio del piano in vigore, che ha permesso di avere un quadro abbastanza definito degli elementi che hanno funzionato e di quelli che non lo hanno fatto, facendo un lavoro di monitoraggio sugli standard urbanistici, sui piani urbanistici attuativi, sui provvedimenti edilizi, con l'obiettivo di rendere pubblica la performance ed esplicitare le motivazioni che hanno portato ad una modifica degli strumenti. Di fatto, le informazioni raccolte sono state inserite nei documenti strategici delle tre varianti realizzate al fine di rendere operativo il piano vigente in attesa nella nuova pianificazione: una Variante alla disciplina urbanistica per la salvaguardia dell'offerta abitativa nel centro storico; una Variante per la revisione di regole e modalità di attuazione della pianificazione attuativa ed una Variante per la revisione della disciplina delle attrezzature. In parallelo, è stato condotto e si continua a lavorare al nuovo piano, rendendo però esplicita l'idea per lo sviluppo della Città nel Quadro Strategico e nei Progetti-Guida, il primo ha guidato la territorializzazione delle risorse, superando la frammentazione degli investimenti in un'ottica di integrazione e complementarità; i secondi, costituiscono una modalità strategico-operativa per individuare e pro-

muovere in modo selettivo i progetti, le politiche e i programmi prioritari. Napoli si confronta, quindi, con più velocità, con più percorsi che vengono intrecciati costantemente, affrontando la pianificazione urbanistica come un processo in continua evoluzione.

Per quanto riguarda gli strumenti di programmazione è nel Documento Unico di Programmazione (DUP) che da una parte si costruisce la visione dello sviluppo della Città, dall'altra si mette in opera un grande lavoro di integrazione che rende possibile poi leggere l'integrazione anche nelle progettualità finanziate. Di fatto, da una parte si leggono nel DUP le varie missioni dell'ente, dall'assetto del territorio, a quelle della trasformazione fisica, a quelle del welfare, ecc., dall'altra per ogni obiettivo operativo del DUP non c'è mai un unico assessorado competente e/o un'unica lettura e visione del territorio, ma sono sempre integrati. Lo sforzo è stato quello di costruire uno strumento che rappresentasse una cornice strategica di azioni concrete, concertandosi nei punti di contatto tematici tra gli assessorati e gli uffici.

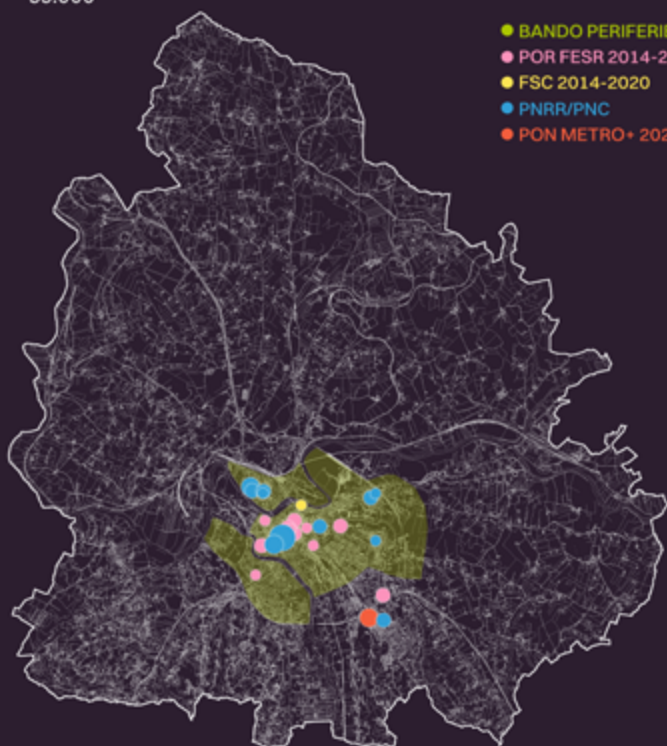
È l'approccio integrato e multidisciplinare a caratterizzare il funzionamento della macchina amministrativa a Napoli. Per tutti gli interventi di trasformazione del territorio c'è un grandissimo lavoro di integrazione con tutti i diversi settori dell'ente, in modo da avere letture diverse, più capaci di leggere la complessità, e a costruire politiche e proposte di intervento capaci di tenerne conto e, potenzialmente, di agire come moltiplicatori di effetti. È un modo di lavorare che mette al centro la necessità di integrazione, concepita come dispositivo per rispondere ai cambiamenti che sono sempre più veloci delle procedure. Dal punto di vista organizzativo il Comune di Napoli ha delle strutture centralizzate di raccordo sia tra le diverse aree interne al Comune sia rispetto alle dieci municipalità, operative e di supporto, in capo alla Direzione Generale e in capo al Gabinetto del Sindaco. Da una parte un'organizzazione che vede la centralizzazione del coordinamento delle attività nella Direzione Generale e nel Gabinetto del Sindaco, soprattutto delle linee di azione molto complesse, dall'altro un'organizzazione che permette il dialogo costante tra strutture decentrate e centralizzate. A questa organizzazione si accompagna la previsione di una struttura dedicata alla programmazione, alla gestione, al monitoraggio e alla rendicontazione dei fondi delle diverse politiche sovraordinate.

Benevento



**SUPERFICIE
TERRITORIALE**
130 Km²

ABITANTI
55.000



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

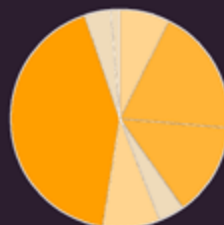
NUMERO INTERVENTI
28

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

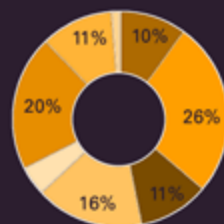
INTERVENTI PNRR E PNC
11 interventi - 44,62 mln di euro



- Libertà**
4 interventi (7% delle risorse)
- Ferrovia**
5 interventi (19% delle risorse)
- Pacevecchia**
3 interventi (14% delle risorse)
- Pietà-Avellola**
1 intervento (4% delle risorse)
- Capodimonte-Ponticelli**
5 interventi (8% delle risorse)
- Centro storico-Triggio**
14 interventi (42% delle risorse)
- Mellusi-Atlantici**
1 intervento (4% delle risorse)
- No data** 1 intervento

**DIMENSIONE
FINANZIARIA**

- >20 mln
- 10 mln<20 mln
- 5 mln<10 mln
- 1 mln<5 mln
- <1 mln



- Mobilità** 1 intervento
(1% delle risorse)
- Spazi pubblici** 5 interventi
(10% delle risorse)
- Welfare** 13 interventi
(26% delle risorse)
- Cultura** 9 interventi
(16% delle risorse)
- Housing** 4 interventi
(20% delle risorse)
- Sport** 4 interventi
(11% delle risorse)
- Scuole** 3 interventi
(4% delle risorse)
- Incubatori imprese** 2 interventi
(11% delle risorse)

Benevento è una città media della Campania, caratterizzata da un forte patrimonio storico e da una struttura urbana compatta.

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.

La costruzione della strategia urbana è stata inizialmente guidata dal Bando Periferie, che ha definito un primo quadro di sviluppo poi ampliato attraverso altre politiche. Oggi questo percorso trova formalizzazione nel nuovo piano urbanistico in corso di definizione, supportato da strumenti conoscitivi come l'Atlante di quartiere, che consente di orientare gli interventi in modo mirato e coerente con i bisogni locali.

BANDO PERIFERIE 2016

La città di tutti, la Città per tutti
(diversi interventi diffusi sul territorio comunale) [26,58 mln]



POLITICA DI COESIONE 2014-2020

FESR

Riqualificazione e valorizzazione dell'area Arco di Traiano
[1,51 mln]

Riqualificazione Villa Comunale
[370mila]

Valorizzazione Palazzo De Simone
[877mila]

Riqualificazione Galleria Malies
[1 mln]

I percorsi della storia [4,99 mln]

La città dei Santi

La città dei Romani

La città Medievale

Front-Office turistico

Completamento e valorizzazione Hortus Conclusus
[1,97 mln]

Intervento di mobilità sostenibile
[1,3 mln]

Recupero e riqualificazione del Pattinodromo
[1,87 mln]

Completamento Parco Verde
[1,68 mln]

La città solidale
[629mila]

La casa di Jonas
[1,63 mln]

FSC

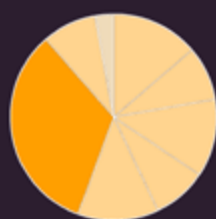
Realizzazione Parco via vittime di Nassirya
[127mila]

Dati

OpenCoesione aggiornati al 30.04.2025

<https://comune.benevento.it/>

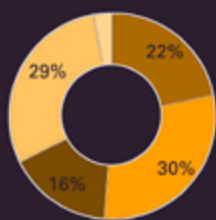
- BANDO PERIFERIE
- POR FESR 2014-2020
- FSC 2014-2020



- Libertà**
2 interventi (14% delle risorse)
- Ferrovia**
1 intervento (9% delle risorse)
- Pacevecchia**
2 interventi (12% delle risorse)
- Pietà-Avellola**
1 intervento (9% delle risorse)
- Capodimonte-Ponticelli**
2 interventi (13% delle risorse)
- Centro storico-Triggio**
11 interventi (33% delle risorse)
- Mellusi-Atlantici**
1 intervento (9% delle risorse)
- No data** 1 intervento

DIMENSIONE FINANZIARIA

- >20 mln
- 10 mln<20 mln
- 5 mln<10 mln
- 1 mln<5 mln
- <1 mln



- Mobilità** 1 intervento (3% delle risorse)
- Spazi pubblici** 5 interventi (22% delle risorse)
- Welfare** 4 interventi (30% delle risorse)
- Cultura** 5 interventi (29% delle risorse)
- Sport** 2 interventi (16% delle risorse)

PNRR/PNC

Piano asili nido

Edificio scolastico Creta Rossa [647mila]
Costruzione asilo nido Capodimonte [1,5 mln]

Adeguamento plesso Ferrovia da convertire in asilo nido [2,16 mln]

Housing temporaneo e stazioni di posta

Housing First viale Principe di Napoli - via E. Montale [710mila]
Centro servizi povertà [1,09 mln]

Interventi di rigenerazione urbana volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale

Ristrutturazione Centro polifunzionale viale dell'Università [7,92 mln]
Progetto Bene Sociale I lotto [1,75 mln]

PINQUA

Riqualificazione immobili ex Orsoline e Mercato commestibili - Galleria Malies: progetto Benlab [15,84 mln]

Sport e inclusione sociale:

Riqualificazione impianto sportivo polivalente outdoor area Capodimonte [360mila]

Realizzazione impianto sportivo polivalente indoor area nuovo centro urbano [2,64 mln]

PNC - Sicuro verde e sociale

Comune di Benevento [10 mln]

POLITICA DI COESIONE 2021-2027

PON METRO+

Riqualificazione Villa dei Papi [7,98 mln]

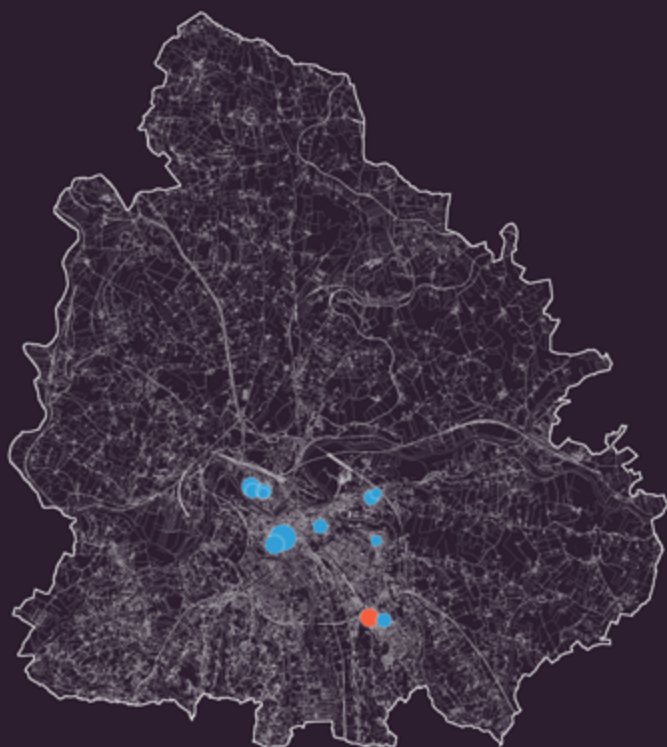
Dati

ItaliaDomani aggiornati al 14.10.2025

OpenCoesione aggiornati al 30.04.2025

● PNRR/PNC

● POR FESR 2021-2027



Libertà

1 intervento (2% delle risorse)

Ferrovia

4 interventi (28% delle risorse)

Pacevecchia

1 intervento (15% delle risorse)

Capodimonte-Ponticelli

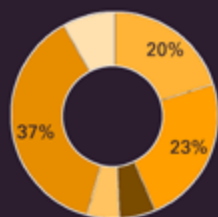
3 interventi (5% delle risorse)

Centro storico-Trigilio

3 interventi (50% delle risorse)

DIMENSIONE FINANZIARIA

- >20 mln
- 10 mln<20 mln
- 5 mln<10 mln
- 1 mln<5 mln
- <1 mln



Welfare 3 interventi (23% delle risorse)

Cultura 1 intervento (5% delle risorse)

Housing 4 interventi (37% delle risorse)

Sport 2 interventi (6% delle risorse)

Incubatori imprese 2 interventi (20% delle risorse)

Scuole 3 interventi (8% delle risorse)



Bisogni, Territorializzazione delle politiche, Strumenti⁽¹⁶⁾

Benevento, con un'estensione territoriale di 130 km² e con circa 55.000 abitanti, capoluogo dell'omonima provincia, rientra nel sistema delle città medie della regione Campania. È una città dalla forte identità storica, modellata da stratificazioni romane, longobarde e medievali che ne definiscono un centro storico compatto e di grande valore culturale. Oggi Benevento affronta sfide legate alla rigenerazione degli spazi pubblici, al miglioramento della mobilità e alla valorizzazione delle connessioni territoriali lungo i fiumi Sabato e Calore. L'economia locale si concentra su servizi, agroalimentare di qualità, piccola manifattura e turismo culturale in crescita. La città rappresenta un caso emblematico di centro medio del Mezzogiorno che unisce patrimonio, resilienza e nuove strategie di sviluppo urbano sostenibile. Di seguito si cercherà di portare avanti una disamina sulle relazioni tra i bisogni e le sfide della città e le politiche urbane proposte dai diversi livelli di governo, cercando di comprendere come le diverse politiche ar-

16 Questo capitolo è stato scritto anche sulla base delle interviste svolte il giorno 25.09.2025 a Mario Pasquariello, Assessore a Lavori Pubblici e Infrastrutture, manutenzione territorio e immobili, programmazione e progettazione opere, servizi e sottoservizi urbani, pubblica illuminazione, edilizia scolastica, a Maria Grazia Chiusolo, Assessore a Urbanistica, Edilizia Privata, Toponomastica, Puc, Rapporti con l'Acer, Politiche Abitative e a Simona De Filippo, Elevata Qualificazione per il V settore - Lavori Pubblici, che si ringraziano per la disponibilità.

rivano alla trattazione dei problemi locali e con quali strumenti si porta avanti un'opera di messa a sistema, di integrazione e di semplificazione delle diverse linee di finanziamento.

Bisogni

La fase di ricerca sul campo, le interviste semi-strutturate ad amministratori e tecnici competenti in materia di governo del territorio e rigenerazione urbana, ha messo in luce quali sono le sfide e i bisogni della città di Benevento e i processi attraverso i quali sono stati definiti e rilevati.

La sfida principale per la città è rappresentata dall'assicurare e migliorare la qualità dell'abitare, intesa in senso generale, che va oltre la dimensione meramente abitativa e che investe anche tutti gli altri sistemi propri delle condizioni urbane, quali infrastrutture, mobilità, servizi e rete dello spazio pubblico, soprattutto nelle aree urbane più compromesse. Sfida che si deve confrontare necessariamente con due assunti di base, la rigenerazione urbana e la riduzione del consumo di suolo. In tal senso assumono rilevanza alcuni temi:

- la necessità di migliorare e ampliare l'offerta dell'edilizia scolastica, rispondendo sia all'esigenza di migliorare il proprio patrimonio dal punto di vista sismico sia all'esigenza di rendere il proprio patrimonio fruibile oltre l'orario scolastico, andando incontro alle esigenze delle famiglie;
- la necessità di migliorare la mobilità;
- la necessità di rispondere all'emergenza abitativa;
- la necessità di rigenerare e riqualificare il paesaggio fluviale, una risorsa importantissima per la città di Benevento, al fine di rendere fruibile e funzionale alla vita urbana e alla socialità tali spazi;
- la necessità di intervenire nell'ordinario e, quindi, di mettere in campo opere di manutenzione ordinaria.

Se da una parte è stato possibile affrontare i primi tre temi attraverso le risorse delle policies sovraordinate introdotte negli ultimi quindici anni, soprattutto attraverso il Bando Periferie e il PNRR, dall'altra rimangono

fuori gli ultimi due temi, dove in particolare l'ultimo, nell'ottica dell'affrontare la sfida generale del miglioramento della qualità dell'abitare, assume non solo maggior rilevanza ma anche maggiori criticità nella capacità di affrontarlo. Di fatto, gli intervistati hanno sottolineato la mancanza di fondi per intervenire nell'ordinario e per affrontare anche le sfide più piccole dell'ordinaria amministrazione.

Il processo di conoscenza dei bisogni nei diversi ambiti urbani della città è stato portato avanti suddividendo il territorio comunale in quaranta sub-aree, verificando per ognuna, nel dettaglio, i servizi, le attrezzature, le risorse e, in generale, i bisogni puntuali. È stato così possibile individuare gli ambiti urbani dove servizi e attrezzature sono carenti, dove è quindi più evidente la necessità di intervenire.

Territorializzazione delle risorse

Le politiche selezionate per l'indagine e di conseguenza gli interventi selezionati per il caso studio sono tutti quegli interventi che si pongono come interventi di trasformazione del territorio, i progetti per il sistema delle infrastrutture per la mobilità sostenibile, i progetti per l'ampliamento di opportunità e servizi, i progetti sulla rete dello spazio pubblico e i progetti rivolti al tema dell'emergenza abitativa. I progetti che sono intervenuti nella trasformazione del territorio a Benevento negli ultimi quindici anni¹⁷ sono ventotto per un totale di circa 97 milioni di euro ai quali si aggiungono gli interventi del Prius, pari a circa 20 milioni di euro, del quale però non si conosce il programma degli interventi definitivo. Analizzando la concentrazione tematica dei progetti finanziati dalle diverse politiche in maniera integrata otteniamo una concentrazione sul tema dell'ampliamento delle opportunità e dei servizi, circa il 68% delle risorse, sono alcuni degli interventi finanziati dal Bando Periferie, gli interventi sul sistema dell'edilizia scolastica, la riqualificazione del centro polifunzionale in Viale dell'Università, la riqualificazione degli im-

17 I progetti analizzati sono relativi alle politiche promosse a livello comunitario, nazionale e regionale negli ultimi quindici anni, analizzate nei capitoli precedenti.

IL RUOLO SVOLTO DAL PNRR

Risorse e progetti per la trasformazione del territorio

Grazie al PNRR, sono stati sovvenzionati, con circa 1 miliardo di euro, 429 progetti nel comune di Benevento. La somma maggiore dei finanziamenti, pari al 78%, viene gestita dalla Regione, mentre il Comune si limita al 7% delle risorse e all'8% dei progetti finanziati. Nello specifico, concentrandosi sui progetti del PNRR che agiscono nell'ambito della trasformazione del territorio, quindi che producono un impatto fisico e diretto sullo spazio urbano, ovvero opere materiali e immateriali che modificano, rigenerano o implementano infrastrutture e servizi nel territorio cittadino, le risorse ammontano a 44,6 mln di euro per 11 progetti. Il 60% delle risorse si concentra sul tema dell'edilizia residenziale pubblica, seguono gli interventi sull'ampliamento dell'offerta educativa (16%), dei servizi legati al welfare (15%) e i servizi per lo sport (9%).

Gli interventi più rilevanti

Rilevante è il progetto finanziato dal Pinqua relativo alla riqualificazione degli immobili "Ex Orsoline" e "Mercato Commestibili - Galleria Malies" che, di fatto, assorbe da solo quasi il 60% delle risorse.

Nel dettaglio, figurano, poi, i lavori di completamento dell'ex scuola Moscati, la ricostruzione parziale e l'adeguamento funzionale e impiantistico della scuola Bosco Lucarelli, la demolizione del plesso scolastico "Nicola Sala" nell'ambito dei lavori per la realizzazione del nuovo polo didattico "Torre-Sala" e la costruzione di un nuovo asilo nido nel quartiere Capodimonte. Sono stati inoltre riqualificati l'impianto sportivo polivalente outdoor dell'area Capodimonte, il nuovo impianto sportivo polivalente indoor in via Sandro Pertini, il centro polifunzionale in Viale dell'Università, sottoposto a demolizione e ricostruzione.

Territorializzazione

Nel caso di Benevento, la territorializzazione delle risorse PNRR si caratterizza per un approccio fortemente pragmatico da parte dell'amministrazione comunale, orientato a intercettare il maggior numero possibile di opportunità di finanziamento disponibili. Come emerso dal confronto con gli amministratori, la strategia adottata è stata quella di candidare un ampio ventaglio di interventi coerenti con le esigenze del territorio, utilizzando il PNRR

come occasione per rafforzare politiche urbane già indirizzate al miglioramento dei servizi di prossimità, della qualità dell'abitare e dell'inclusione sociale. Gli interventi finanziati si concentrano prevalentemente su ambiti urbani ben definiti, con particolare riferimento al Centro Storico-Triggio, a Capodimonte-Ponticelli e all'area Ferrovia, configurando una territorializzazione selettiva ma diffusa. Un ruolo centrale è assunto dagli interventi dedicati al sistema degli asili nido e delle scuole dell'infanzia, orientati all'adeguamento sismico, alla rifunionalizzazione e alla creazione di nuovi servizi educativi, affiancati da azioni mirate sul contrasto alla povertà e sull'emergenza abitativa, quali gli interventi di Housing First e la realizzazione del Centro Servizi Povertà. Di particolare rilevanza è, inoltre, l'intervento finanziato attraverso il programma PINQUA, che interessa il complesso delle ex Orsoline e del Mercato Commestibili nel Centro Storico, configurandosi come operazione di rigenerazione urbana strutturante sul patrimonio edilizio esistente. A tali interventi si affiancano azioni dedicate allo sport e all'inclusione sociale, che contribuiscono al rafforzamento delle dotazioni urbane nei quartieri interessati. Nel loro insieme, gli interventi analizzati restituiscono l'immagine di una strategia di territorializzazione delle risorse orientata più alla massimizzazione delle opportunità di finanziamento che alla concentrazione su pochi progetti bandiera, ma comunque coerente con i bisogni locali e capace di produrre effetti diffusi di rigenerazione urbana e miglioramento della qualità dell'abitare.

Governance

Il Comune di Benevento, per la gestione delle risorse delle politiche comunitarie, è dotato di un Ufficio Programmazione e Gestione Finanziamenti, che cura l'acquisizione, l'allocazione e la rendicontazione dei fondi per progetti pubblici, con particolare riferimento al POR 2021-2027, Programma Periferie, PNRR. È inoltre presente un Ufficio di Staff - Gestione PNRR e Organismo Intermedio, con competenze nella gestione e attuazione dei finanziamenti UE e dei Programmi Integrati Città Sostenibile (PICS). Inoltre, è stata insediata nel 2021, la cabina di coordinamento presso la Prefettura, al fine di promuovere l'efficace attuazione dei programmi e degli interventi previsti dal PNRR.

mobili ex Orsoline e gli interventi sui servizi per lo sport finanziati dal PNRR e gli interventi del Pics. Accanto al sistema delle opportunità e dei servizi assume rilevanza il tema dell'abitare, con il 20% delle risorse, con gli interventi finanziati dal PNRR e dalla misura Sicuro, Verde e Sociale del PNC. Seguono gli interventi sulla rete dello spazio pubblico e sulla mobilità.

Il secondo livello di analisi ha riguardato la distribuzione territoriale delle risorse rispetto ai macro-ambiti della città. Gli interventi si concentrano nell'ambito Centro Storico-Triggio, con il 42% delle risorse, con diversi importanti interventi, quali: la riqualificazione del terminal bus con le risorse del Bando Periferie; la riqualificazione del centro polifunzionale in Viale dell'Università, la riqualificazione degli immobili ex Orsoline, la realizzazione di un nuovo impianto sportivo polivalente, finanziati dalle risorse PNRR; i diversi interventi del Pics che si sono posti come obiettivo il recupero e l'attrattività del centro storico. Segue per concentrazione degli interventi il quartiere Ferrovia con il 19% delle risorse, con diversi interventi, come: alcuni interventi del Bando Periferie; la riqualificazione di una scuola per l'infanzia e il completamento dell'ex scuola Moscati finanziati dal PNRR; gli interventi di riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica finanziati dalla misura Sicuro, Verde e Sociale del PNC. Segue per concentrazione degli interventi il quartiere Pacevecchia con il 14% delle risorse, con diversi interventi, come: la casa di quartiere del Bando Periferie; la ristrutturazione di un edificio da adibire ad attività socio-assistenziali realizzata con i fondi Pics; la riqualificazione della Villa dei Papi con i fondi del PN Metro+ 2021-2027.

Nel caso di Benevento la territorializzazione delle risorse da una parte si è posta come obiettivo quello di realizzare le direttrici dell'azione politico-amministrativa, dall'altra ha cercato di cogliere le opportunità delle diverse politiche, nell'ottica del miglioramento della qualità urbana, ampliando quella che era l'azione amministrativa programmata.

Strumenti

La costruzione dell'idea di sviluppo della città è stata sviluppata sulla base del programma di mandato del 2016 del Sindaco Mastella per partecipare

al Bando Periferie. Un'idea costruita, quindi, nelle maglie di quella specifica politica nazionale. È sulla base di quell'idea che si sono innestate tutte le progettualità, finanziate dalle altre politiche sovraordinate. Il Bando Periferie è stato l'occasione per costruire un orientamento strategico per lo sviluppo della città, fondamentale per orientare e mettere a sistema le risorse di tutte le altre linee di finanziamento. Di fatto, il Bando Periferie, lanciato nel 2016 in concomitanza con il primo insediamento del Sindaco Mastella, ha rappresentato la prima politica che ha richiesto in termini concreti di pianificare gli interventi, in tema di lavori pubblici, urbanistica e ricadute sociali, ed ha permesso di estrinsecare, approfondire e realizzare quello che era contenuto nel programma di mandato. Tutte le altre politiche che sono venute dopo, in ordine temporale, da una parte hanno permesso di completare le opere del quadro strategico messo a punto in occasione del Bando Periferie, dall'altra hanno permesso di ampliare l'azione amministrativa. Se da una parte, quindi, gli strumenti per la costruzione del proprio quadro strategico sono stati messi a disposizione dalle politiche sovraordinate, il Bando Periferie in questo caso, dall'altra dal 2019 si lavora al nuovo piano urbanistico comunale, con l'obiettivo di definire un quadro esigenziale e un quadro strategico per lo sviluppo della città e di formalizzarlo negli strumenti di pianificazione. Al momento è stato approvato il preliminare al piano e particolare interesse rivestono sia il documento programmatico sia l'Atlante di quartiere. Il primo documento definisce le sfide della città e gli obiettivi strategici, rappresentando una guida per la definizione degli interventi. Inoltre, stabilisce per i passaggi successivi la necessità di declinare gli obiettivi strategici generali in strategie locali per ogni macro ambito della città. Il secondo, costruito sulla base di un importante rilievo a livello locale, anche attraverso l'ascolto dei cittadini, costituisce una bussola non solo per la territorializzazione degli interventi ma anche per stabilire i bisogni sui quali intervenire prioritariamente e le zone più vulnerabili. Costituisce, di fatto, una fotografia della città, rilevando la presenza di attrezzature, servizi, aree di interesse culturale e sociale, opere pubbliche e interventi in corso. È sulla base di questo rilievo che è stato possibile comprendere la necessità di servizi e attrezzature, ed è sulla base di questo rilievo che saranno costruite le strategie del redigendo piano strutturale.

Salerno



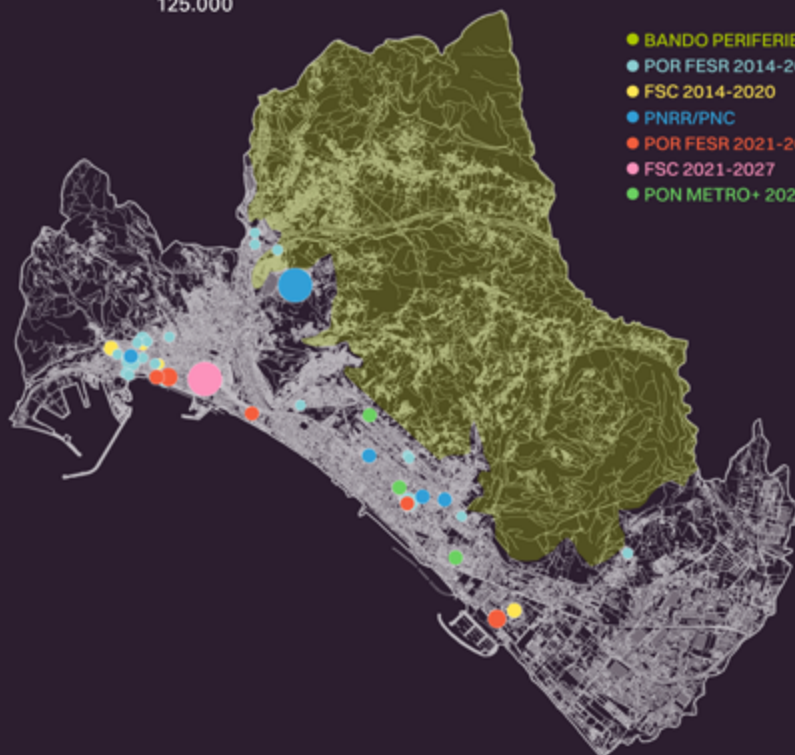
**SUPERFICIE
TERRITORIALE**

59 Km²

ABITANTI

125.000

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



NUMERO INTERVENTI

55

RISORSE TOTALI

373,60 mln di euro

INTERVENTI POLITICHE NAZIONALI

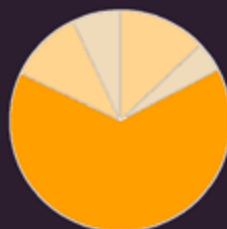
1 intervento - 26,68 mln di euro

**INTERVENTI DELLE POLITICHE
DI COESIONE**

46 interventi - 303,56 mln di euro

INTERVENTI PNRR E PNC

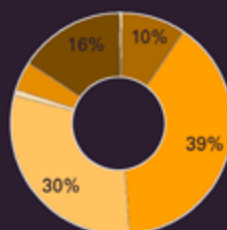
8 interventi - 43,36 mln di euro



- Centro**
21 interventi (65% delle risorse)
- Frazioni Alte**
6 interventi (10% delle risorse)
- Carmin-Fratte**
5 interventi (4% delle risorse)
- Torione-Pastena-Mercatello-**
Mariconda
13 interventi (7% delle risorse)
- Arbostella-Zona**
Industriale-Fuorni
6 interventi (13% delle risorse)
- No data** 4 interventi
- Diffusi** 3 interventi

**DIMENSIONE
FINANZIARIA**

- >20 mln
- 10 mln<20 mln
- 5 mln<10 mln
- 1 mln<5 mln
- <1 mln



- Mobilità** 1 intervento
(0,03% delle risorse)
- Spazi pubblici** 9 interventi
(10% delle risorse)
- Welfare** 24 interventi
(39% delle risorse)
- Cultura** 17 interventi
(30% delle risorse)
- Housing** 5 interventi
(4% delle risorse)
- Sport** 8 interventi
(16% delle risorse)
- Suole** 6 interventi
(1% delle risorse)
- Incubatori imprese** 1 intervento
(0,2% delle risorse)

Salerno è una città media della Campania con un tessuto urbano complesso, che unisce centro storico e aree di espansione moderna.

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.

La costruzione e l'attuazione delle politiche urbane si basano su due strumenti principali: da un lato il piano urbanistico comunale, che guida lo sviluppo secondo un modello policentrico e flessibile, dall'altro un sistema di governance centralizzato ma partecipato, coinvolgendo i diversi uffici comunali.

BANDO PERIFERIE 2016

Programma integrato e coordinato per la
riqualificazione e rivitalizzazione dei rioni
collinari
[26,68 mln]



POLITICA DI COESIONE 2014-2020

FSC

**Rifunionalizzazione ex centro per
l'impiego via Sichelgaita**
[81mila]

Nuovo palazzetto dello sport
[35 mln]

Stadio comunale Arechi
[3,35 mln]

**Allestimento museo virtuale Scuola
Medica Salernitana**
[235mila]

Riqualificazione Giardino della Minerva
[2,44 mln]

Ripristino ex monastero San Michele
[880mila]

FESR

Pics

Interventi di riqualificazione e
rigenerazione ambientale
[7,15 mln]

Recupero teatro Pier Paolo Pasolini
[347mila]

Museo e biblioteca multimediale Palazzo
Fruscione [150mila]

Museo virtuale Scuola Medica Salernitana
[400mila]

Adeguamento funzionale: asilo nido
D'Allora [219mila]; asilo nido Premuda
[238mila]; asilo nido Vernieri [262mila]
Riqualificazione Parco Mercatello [5,01
mln]

Recupero funzionale: teatro plesso
scolastico Osvaldo Conti [362mila]; teatro
plesso scolastico Giacomo Costa
[510mila]; ex Chiesa Monte dei Morti
[231mila]; spazio Scuola Giovanni XXIII
[536mila]

Riqualificazione Piazza Pasolini [325mila]
Ristrutturazione: campi di calcio comunali
Alcide De Gasperi [499mila] e Rinaldo
Settembrino [606mila]

Riqualificazione percorsi turistici e luoghi
di interesse: lungomare [240mila];
ascensore centro storico [129mila]
Valorizzazione turistica del centro
cittadino [8 mln]

Auditorium Umberto I
[2,94 mln]

Micronido via Monticelli [300mila]

Micronido via Trotula De Ruggiero
[207mila]

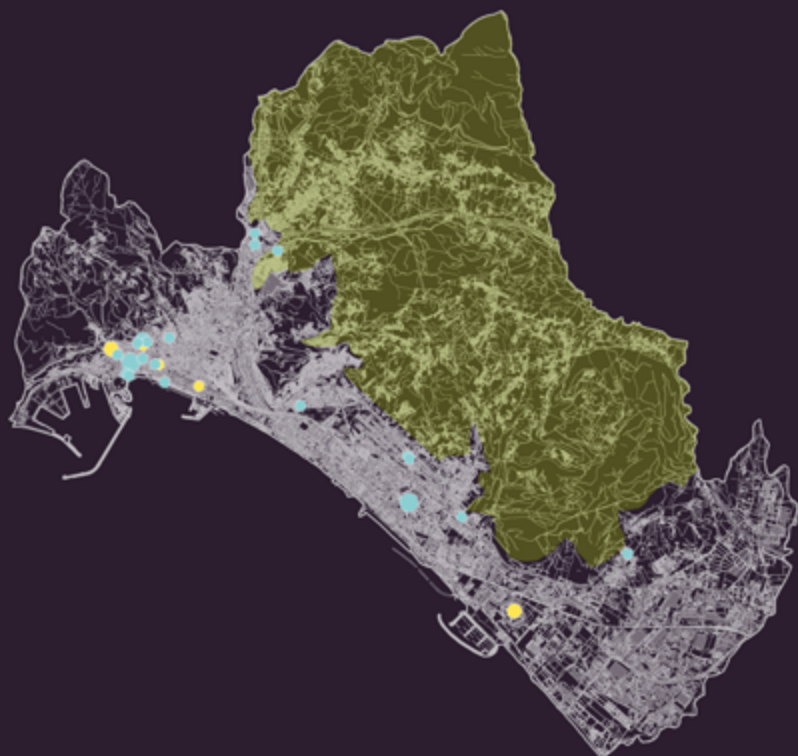
Rifunionalizzazione immobile confiscato
[350mila]

Dati

OpenCoesione aggiornati al 30.04.2025

<https://www.comune.salerno.it/>

- BANDO PERIFERIE
- POR FESR 2014-2020
- FSC 2014-2020



Centro
14 interventi (17% delle risorse)

Frazioni Alte
3 interventi (15% delle risorse)

Carminio-Fratte
4 interventi (15% delle risorse)

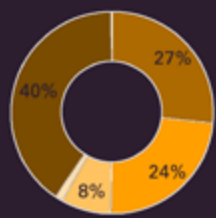
Tomione-Pastena-Mercatello-Mariconda
5 interventi (6% delle risorse)

Arbostella-Zona Industriale-Fuomi
3 interventi (40% delle risorse)

No data 2 interventi

DIMENSIONE FINANZIARIA

- >20 mln
- 10 mln<20 mln
- 5 mln<10 mln
- 1 mln<5 mln
- <1 mln



Mobilità 1 intervento (0,1% delle risorse)

Spazi pubblici 6 interventi (27% delle risorse)

Welfare 9 interventi (24% delle risorse)

Cultura 6 interventi (8% delle risorse)

Sport 4 interventi (40% delle risorse)

Scuole 5 interventi (1% delle risorse)

PNRR/PNC

Piano asili nido

Realizzazione Asilo Nido presso ex scuola materna Mariele Ventre
[2,03 mln]

Housing temporaneo e stazioni di posta

Housing First [710mila]

Stazioni di posta [1,09 mln]

Interventi di rigenerazione urbana volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale

Ex D'Agostino - riqualificazione aree dismesse attraverso la realizzazione di un impianto sportivo [22 mln]

Sport e inclusione sociale

Realizzazione impianto sportivo località Mercatello/Mariconda [3,5 mln]

PNC - Sicuro verde e sociale

Via S. Margherita [4,02 mln]

Località S. Eustachio [6 mln]

Centro storico [4 mln]

POLITICA DI COESIONE 2021-2027

PON METRO+

Casa delle associazioni [2,23 mln]

HUB della creatività e comunicazione
[2,04 mln]

HUB delle idee e dei mestieri [765mila]

HUB del turismo inclusivo e sostenibile
[1,67 mln]

HUB interculturale del Centro storico
[934mila]

HUB dell'informazione e dell'ascolto [2,03 mln]

FESR

Prius

Valorizzazione turistica:

- Interventi accordo manutenzione
[4 mln]

- Completamento Parco del Mercatello
[1,1 mln]

- Riqualificazione Piazza Cavour [1 mln]

Nuovo palazzetto dello sport [5,5 mln]

Palazzo di città - recupero per la fruizione
turistico culturale [8,1 mln]

Riqualificazione edifici comunali [219mila]

Impianto di videosorveglianza [714mila]

Riqualificazione Pattinodromo comunale
[2,21 mln]

FSC

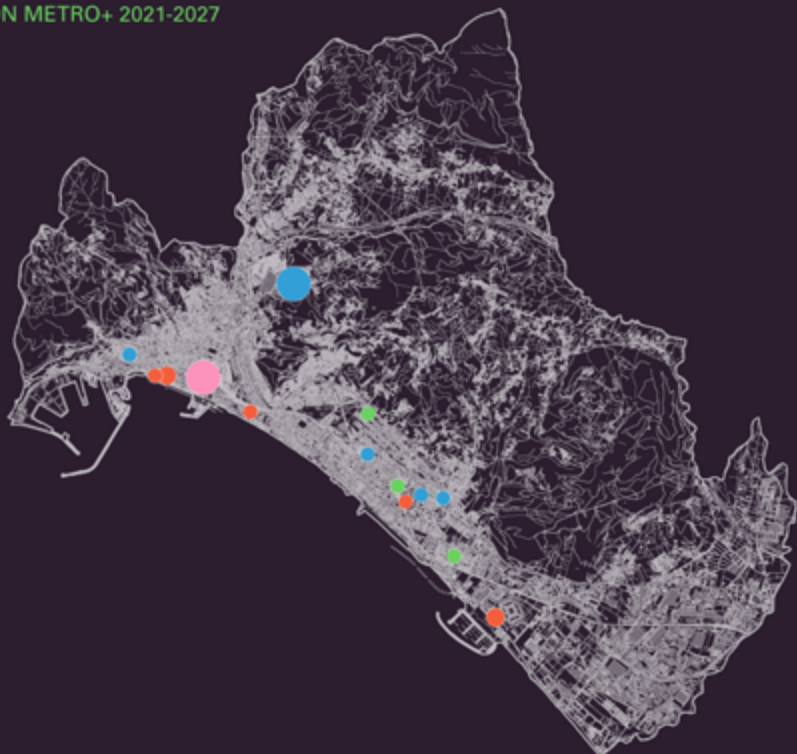
**Rigenerazione urbana Salerno Est e
rifunzionalizzazione dell'ex tribunale di
Salerno** [200 mln]

Dati

ItaliaDomani aggiornati al 14.10.2025

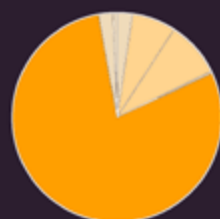
OpenCoesione aggiornati al 30.04.2025

- PNRR/PNC
- POR FESR 2021-2027
- FSC 2021-2027
- PON METRO+ 2021-2027



DIMENSIONE FINANZIARIA

- >20 mln
- 10 mln<20 mln
- 5 mln<10 mln
- 1 mln<5 mln
- <1 mln



Centro

7 interventi (79% delle risorse)

Frazioni Alte

4 interventi (9% delle risorse)

Carminio-Fratte

1 intervento (0,3% delle risorse)

Torrione-Pastena-Mercatello-Mariconda

8 interventi (7% delle risorse)

Arbostella-Zona industriale-Fuorni

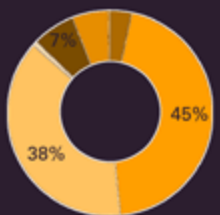
3 interventi (2% delle risorse)

No data

2 interventi

Diffusi

3 interventi



Spazi pubblici

3 interventi (3% delle risorse)

Welfare

13 interventi (45% delle risorse)

Cultura

4 interventi (38% delle risorse)

Housing

5 interventi (6% delle risorse)

Sport

4 interventi (7% delle risorse)

Incubatori imprese

1 intervento (0,3% delle risorse)

Scuole

1 intervento (1% delle risorse)



Bisogni, Territorializzazione delle politiche, Strumenti⁽¹⁸⁾

Salerno, con un'estensione territoriale di 59 km² e con circa 125.000 abitanti, capoluogo dell'omonima provincia, situata lungo la costa del Golfo di Salerno, vanta una lunga storia che va dall'epoca romana al Medioevo fino allo sviluppo urbano contemporaneo, e rientra nel sistema delle città medie della regione Campania. La Città presenta un tessuto urbano complesso, che combina centro storico medievale e aree di espansione moderna, caratterizzate da quartieri residenziali e zone produttive.

Negli ultimi decenni, Salerno ha affrontato sfide significative legate alla rigenerazione delle aree dismesse, alla riqualificazione del lungomare e del centro storico, e alla gestione della mobilità urbana e della pressione turistica. La Città ha inoltre investito nella valorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico, con interventi mirati a migliorare la qualità dell'abitare e a rafforzare la coesione sociale nei quartieri periferici.

Di seguito si cercherà di portare avanti una disamina sulle relazioni tra i bisogni e le sfide della Città e le politiche urbane proposte dai diversi livelli di governo, cercando di comprendere come le diverse politiche arrivino alla trattazione dei problemi locali e con quali strumenti si porta

18 Questo capitolo è stato scritto anche sulla base delle interviste svolte il giorno 27.10.2025 a Vincenzo Napoli, Sindaco di Salerno, che si ringrazia per la disponibilità.

avanti un'opera di messa a sistema, di integrazione e di semplificazione delle diverse linee di finanziamento.

Bisogni

La sfida più importante per Salerno è rappresentata dalla necessità di ridisegnare lo sviluppo urbano e socio-economico con un approccio integrato che risponda alle trasformazioni in atto e alle esigenze della comunità. L'azione amministrativa si è articolata intorno a direttive strategiche di mandato, con l'obiettivo di interpretare e governare i bisogni dei cittadini in un quadro di sostenibilità, inclusione e competitività territoriale.

Le principali direttrici di sviluppo identificate includono:

- sviluppo urbano e grandi opere, con focus sulla trasformazione della Città, rigenerazione degli spazi pubblici e riduzione delle periferie urbane degradate;
- Salerno come città europea e smart city, attraverso lo sviluppo di mobilità sicura e sostenibile, tecnologie intelligenti e servizi urbani innovativi;
- politiche sociali e sicurezza urbana, per garantire coesione sociale, tutela delle fasce vulnerabili e miglior benessere della comunità;
- promozione del lavoro, commercio e sostegno alle imprese, per stimolare l'economia locale e creare opportunità occupazionali;
- valorizzazione della cultura, del turismo e dell'accoglienza, con l'obiettivo di consolidare la vocazione turistica e culturale della Città;
- sostenibilità ambientale, con politiche rivolte alla tutela del territorio, dell'ambiente marino e delle colline circostanti.

A queste sfide generali si affiancano bisogni più specifici, emersi dal confronto con cittadini, associazioni e istituzioni locali. In particolare, il miglioramento della qualità della vita urbana richiede interventi integrati su:

- mobilità urbana e trasporto sostenibile, per favorire l'accessibilità tra centro, periferie e infrastrutture;
- spazi pubblici e rigenerazione urbana, con progetti per riqualificare aree degradate e restituire spazi fruibili alla cittadinanza;

- sicurezza e coesione sociale, con azioni di prevenzione del disagio giovanile, rafforzamento della legalità e inclusione;
- risposte alle esigenze abitative e sociali, grazie a politiche di welfare più inclusive e strumenti amministrativi mirati;
- innovazione e lavoro per i giovani, con interventi specifici per stimolare l'occupazione e contrastare la fuga di talenti.

La fase di ascolto e coinvolgimento dei cittadini - tramite questionari, progetti partecipativi e dialogo con le istituzioni - ha permesso di far emergere bisogni reali e aspettative condivise, contribuendo alla definizione degli obiettivi strategici nei documenti di programmazione e orientando le scelte dell'Amministrazione verso soluzioni innovative, sostenibili e orientate a una visione di città moderna e resiliente. Infine, alla rilevazione dei bisogni si accompagna un costante lavoro di monitoraggio e aggiornamento delle priorità, per inserire nuove problematiche e opportunità nell'agenda urbana e mantenere una visione dinamica delle esigenze dei cittadini lungo l'intero arco amministrativo.

La fase di ricerca sul campo, le interviste semi-strutturate ad amministratori e tecnici competenti in materia di governo del territorio e rigenerazione urbana, ha messo in luce alcuni elementi problematici per i comuni nell'intervenire e governare il territorio. Soprattutto, si è fatto riferimento al discostamento temporale tra il tempo in cui vengono rilevati i bisogni e programmate le opere e i tempi burocratici-amministrativi per la loro realizzazione. Diversi sono gli elementi che provocano tali lungaggini, quali:

- i ricorsi, sempre più frequenti, nei processi di aggiudicazione delle gare pubbliche;
- i tempi delle scelte delle Sovrintendenze che non collimano con quelli dell'operatività delle amministrazioni locali;
- la scarsa operatività, talvolta, degli istituti per la semplificazione.

Questo provoca un discostamento tra rilevamento dei bisogni e realizzazione dell'opera, producendo una riduzione degli impatti che le opere avrebbero avuto se fossero state realizzate nei tempi stabiliti. Spetta,

quindi, all'amministrazione locale di fare dialettica, concertare i tempi, i finanziamenti, la coerenza con gli obiettivi e le dinamiche sociali.

Territorializzazione delle risorse

Le politiche selezionate per l'indagine e di conseguenza gli interventi selezionati sono tutti quegli interventi che si pongono come interventi di trasformazione del territorio, i progetti per il sistema delle infrastrutture per la mobilità sostenibile, i progetti per l'ampliamento di opportunità e servizi, i progetti sulla rete dello spazio pubblico e i progetti rivolti al tema dell'emergenza abitativa. I progetti che sono intervenuti nella trasformazione del territorio a Salerno negli ultimi quindici anni¹⁹ sono cinquantacinque per un totale di circa 373 milioni di euro. Analizzando la concentrazione tematica dei progetti finanziati dalle diverse politiche in maniera integrata otteniamo una forte concentrazione sul tema dell'ampliamento delle opportunità e dei servizi, circa l'84% delle risorse, soprattutto sul tema del welfare con una concentrazione pari al 37% e sul tema della cultura con una concentrazione pari al 30%, seguono gli interventi sul tema dello sport e sull'edilizia scolastica. Sono alcuni interventi del Bando Periferie, l'intervento finanziato dall'FSC-Infrastrutture Sociali per il Sud, alcuni interventi finanziati dal PNRR, molti degli interventi del Pics, tutti gli interventi finanziati dall'FSC della Regione Campania 2014-2020, la rigenerazione urbana di Salerno Est finanziata dall'FSC della Regione Campania 2021-2027, tutti gli interventi finanziati dal PN Metro+ 2021-2027 e molti degli interventi del Prius. Seguono gli interventi sulla rete dello spazio pubblico e sull'abitare. Il secondo livello di analisi ha riguardato la distribuzione territoriale delle risorse rispetto alle circoscrizioni della Città. Gli interventi si concentrano, in modo particolare, nella prima circoscrizione - Centro, con il 61% delle risorse, con diversi importanti interventi, quali: due interventi di riqualificazione di edilizia residenziale

19 I progetti analizzati sono relativi alle politiche promosse a livello comunitario, nazionale e regionale negli ultimi quindici anni, analizzate nei capitoli precedenti.

IL RUOLO SVOLTO DAL PNRR

Risorse e progetti per la trasformazione del territorio

Salerno riceve, nell'ambito del PNRR, 203,3 milioni di euro per 531 progetti. Solo il 5% delle risorse complessive è gestito dal Comune, che si aggiudica il 2% dei progetti. Nello specifico, concentrandosi sui progetti del PNRR che agiscono nell'ambito della trasformazione del territorio, quindi che producono un impatto fisico e diretto sullo spazio urbano, ovvero opere materiali e immateriali che modificano, rigenerano o implementano infrastrutture e servizi nel territorio cittadino, le risorse ammontano a 43,36 mln di euro per 8 progetti. Il 49% delle risorse si concentra sul tema dell'ampliamento dell'offerta dei servizi per lo sport, seguono gli interventi sull'ampliamento dell'offerta educativa (26%) e sul tema dell'housing (25%).

Gli interventi più rilevanti

I progetti più rilevanti prevedono la realizzazione di un centro sportivo di fronte al Parco del Mercatello a Salerno, che rappresenterà uno dei pilastri della "città dello sport", e la demolizione completa dell'ex scuola Mariele Ventre, con la costruzione, nello stesso sito, di un nuovo edificio per l'infanzia.

Territorializzazione

Nel caso di Salerno, la territorializzazione delle risorse PNRR si caratterizza per un approccio selettivo e puntuale, orientato al rafforzamento di specifiche politiche urbane piuttosto che alla messa in campo di processi di trasformazione urbana complessa. Gli interventi finanziati si concentrano principalmente sul potenziamento dei servizi di prossimità e sulle politiche di inclusione sociale, con particolare attenzione ai quartieri periferici. In tal senso, la realizzazione del nuovo asilo nido nel quartiere Mariconda e del nuovo impianto sportivo nell'area Mercatello/Mariconda evidenziano una chiara attenzione al rafforzamento delle dotazioni educative e sportive in ambiti urbani caratterizzati da fragilità socio-economiche. L'intervento sull'impianto sportivo di Mercatello si inserisce inoltre in una strategia più ampia di riqualificazione urbana dell'area, integrandosi con interventi finanziati attraverso i programmi PICS e PRIUS, contribuendo così ad amplificare gli effetti delle singole misure.

Governance

Il 23 luglio 2024 è stata costituita una Cabina di Coordinamento presso la Prefettura, che opera con il coinvolgimento delle amministrazioni e dei soggetti attuatori presenti sul territorio provinciale, con l'obiettivo di migliorare il monitoraggio degli interventi PNRR su base territoriale, favorire le sinergie tra le diverse amministrazioni, potenziare l'attività di supporto agli enti territoriali e garantire il necessario raccordo con la Struttura di Missione PNRR istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Per quanto riguarda invece l'organizzazione interna del Comune di Salerno, le principali misure organizzative per la gestione dei progetti PNRR sono affidate al Settore Risorse Comunitarie, Gestione Patrimonio Pubblico e Controllo di Gestione dell'Amministrazione Comunale, che si occupa del monitoraggio dei finanziamenti e della presentazione delle candidature per i progetti in ambito europeo e nazionale. A tale settore afferisce la Segreteria Risorse Comunitarie, che svolge un ruolo di monitoraggio, assistenza e redazione dei report sulle risorse comunitarie.

pubblica, finanziati dalla misura Sicuro, Verde e Sociale del PNC; diversi interventi di recupero di immobili storici per finalità culturali, la riqualificazione di piazza Pasolini, la riqualificazione dei percorsi turistici nell'area del lungomare, diversi interventi di manutenzione per la valorizzazione turistica del centro cittadino, nell'ambito del Pics; la riqualificazione del giardino della Minerva e l'intervento di rigenerazione urbana di Salerno Est e rifunzionalizzazione dell'ex tribunale di Salerno, finanziati dall'FSC della regione Campania 2014-2020; la realizzazione di un Hub interculturale, con risorse PN Metro+ 2021-2027; la riqualificazione di Piazza Cavour nell'ambito del Prius. Seguono per concentrazione degli interventi la circoscrizione III - Frazioni Alte e la circoscrizione VI - Arbostella-Zona Industriale-Fuorni, entrambe con il 12% delle risorse. Nel primo caso con diversi interventi, come: quelli del Bando Periferie rivolti alla riqualificazione urbanistico-ambientale e alla rivitalizzazione socio-culturale degli ambiti urbani collinari e la riqualificazione dell'area ex Agostino attraverso la realizzazione di un parco naturalistico, finanziata da risorse della regione Campania. Nel secondo caso, con interventi sul tema dello sport: la realizzazione di un nuovo palazzetto dello Sport finanziato dalle risorse FSC della regione Campania 2014-2020 e da risorse a valere sul Prius, e la realizzazione del nuovo stadio Arechi finanziato dalle risorse FSC della regione Campania 2014-2020.

La territorializzazione delle risorse nel caso di Salerno si è posta come obiettivo quello di portare in attuazione alcuni dei contenuti del Programma di mandato del Sindaco, da una parte concentrandosi sul recupero e la valorizzazione del centro storico, dall'altra realizzando diversi poli importanti nelle zone periferiche nell'ottica dello sviluppo della Città come organismo policentrico.

Strumenti

Sono principalmente due gli strumenti che hanno permesso all'amministrazione una territorializzazione delle risorse offerte dalle politiche dei diversi livelli di governo in maniera coerente con il disegno di sviluppo

della Città e in risposta ai bisogni: un piano immateriale delle esigenze e gli strumenti di pianificazione urbanistica.

La guida per lo sviluppo della città è rappresentata dal piano urbanistico comunale di Bohigas del 2006, revisionato nel 2021, ed attualmente in vigore. Esso è un piano dotato di una certa flessibilità, sottoposto a revisioni decennali, che non “ingessa” il territorio, ma che consente di intervenire con una discreta semplicità, pur nel rispetto di determinati parametri. Il piano delinea un’idea di città basata sul policentrismo, creando importanti polarità nelle aree urbane più periferiche, con l’obiettivo di avere un complesso urbano egualitario, nei limiti del possibile. Di fatto, da una parte ci si è concentrati sulla riqualificazione urbana del centro storico, dall’altra si è portata avanti la scelta dello sviluppo ad Oriente della Città, dove sta nascendo una nuova centralità urbana. Quindi, da una parte la rigenerazione urbana e urbanistica dei quartieri e dall’altra l’espansione controllata della Città, dotando di servizi e infrastrutture le aree edificate a seguito dell’alluvione che provocò il necessario spostamento di alcune aree urbane. La tenuta del sistema policentrico è data dal sistema infrastrutturale della linea ferroviaria metropolitana, dal sistema dei parchi urbani che costellano la Città e da un sistema diffuso di servizi.

In definitiva, gli strumenti costituiscono uno schema matrice, nel quale si incasellano gli interventi che si finanziano e si realizzano con le risorse comunitarie, nazionali e regionali, consentendo di operare nell’ottica della coerenza delle scelte.

Agli strumenti di pianificazione si accompagna un tema di organizzazione dell’amministrazione che vede la gestione delle risorse delle politiche sovraordinate attraverso una cabina di regia centralizzata. Una cabina di regia “allargata”, alla quale prendono parte i diversi uffici del Comune al fine di arrivare alla coerenza delle decisioni e alla concertazione tra i diversi settori.

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

Il Comune come nodo di ricomposizione delle politiche urbane

L'analisi delle città rivela una pianificazione urbana locale caratterizzata da un equilibrio instabile, in tensione tra trasformazioni strutturali e risposte a bisogni ed emergenze immediate.

C. 06



6.1 Comuni e politiche urbane

Dall'analisi dei casi emerge con chiarezza come i comuni si configurino sempre più come snodi cruciali ma strutturalmente esposti delle politiche pubbliche: chiamati a integrare risorse e strumenti eterogenei, ma al contempo costretti a supplire alle carenze dei livelli sovraordinati, spesso oltre le proprie capacità istituzionali e operative. I comuni rappresentano, da un lato, il livello territoriale in cui le opportunità offerte dalle politiche multilivello trovano una concreta attuazione e vengono ricomposte all'interno di un progetto di città; dall'altro, sono anche il luogo in cui si manifestano in modo più diretto gli effetti della frammentarietà di politiche sovraordinate su temi cruciali - come l'emergenza abitativa - producendo bisogni e urgenze a cui è necessario dare risposta anche in assenza di competenze e strumenti adeguati. Il caso di Bologna è emblematico in tal senso: nonostante la presenza, negli ultimi quindici anni, di numerose politiche e di risorse significative destinate alla rigenerazione urbana, il Comune si trova a fronteggiare un mercato immobiliare particolarmente complesso, con una domanda di abitazioni (dentro e fuori mercato) molto alta dove la carenza di politiche strutturate a livello nazionale e regionale su temi come l'abitare ha limitato fortemente la capacità di intervento locale. A ciò si aggiunge una crescente difficoltà da parte del Comune nel reperire e consolidare competenze economiche, giuridiche e tecniche

necessarie per la progettazione, programmazione e gestione di interventi complessi. Difficoltà che emerge in questo caso anche in un'amministrazione tradizionalmente dotata di una struttura tecnica solida. Situazioni analoghe si riscontrano in altre città, seppure con modalità differenti. A Livorno emerge con particolare evidenza la necessità di strumenti capaci di governare il rapporto tra pianificazione e programmazione, al fine di evitare che le strategie urbane restino scollegate dalle opportunità finanziarie effettivamente disponibili. A Parma, la mancanza di politiche sovraordinate strutturate sul tema dell'emergenza abitativa ha spinto il Comune a introdurre all'interno degli strumenti di piano dispositivi specifici - che garantiscano un mix abitativo all'interno dei nuovi comparti, come, in luogo di interventi di edilizia residenziale, la cessione di aree per la realizzazione di edilizia residenziale sociale - per intervenire sia sulla rigenerazione urbana sia sull'abitare, colmando parzialmente un vuoto di policy. A Modena, la gestione dell'emergenza casa si è tradotta nell'attivazione di strumenti come gli usi temporanei e l'agenzia per la casa, mentre a Firenze il tema abitativo viene affrontato attraverso una combinazione di risorse comunali e dispositivi previsti dagli strumenti urbanistici, nel tentativo di rispondere a una pressione abitativa crescente che si contrappone ad uno svuotamento del centro storico residenziale. Queste esperienze suggeriscono quindi che la capacità delle città di affrontare le sfide contemporanee non dipende soltanto dalla disponibilità di risorse, ma dalla coerenza e integrazione tra livelli di governo, nonché dalla solidità delle strutture amministrative locali.

Nel complesso, questi casi evidenziano un disallineamento tra responsabilità assegnate al livello locale e dotazione effettiva di strumenti, risorse e competenze, rendendo i comuni attori centrali ma al tempo stesso vulnerabili nell'affrontare sfide strutturali come quella abitativa. Ne deriva la necessità di un rafforzamento del quadro delle politiche sovraordinate e, al contempo, di un investimento mirato sulle capacità amministrative locali, affinché i comuni possano svolgere efficacemente il proprio ruolo di integrazione e attuazione delle politiche urbane.

6.2 Visioni strategiche e logiche di attuazione tra Coesione e PNRR

L'analisi svolta sulle città mette in evidenza una tensione strutturale che attraversa l'azione dei comuni: quella tra la pianificazione delle trasformazioni urbane di lungo periodo e la gestione delle attività ordinarie e delle emergenze. Tale tensione si riflette anche nel ruolo che le principali politiche pubbliche hanno assunto nel tempo rispetto alla capacità di pianificazione dei comuni.

Le politiche di coesione, pur con limiti e criticità, si sono storicamente caratterizzate per un impianto programmatico orientato al medio-lungo periodo, fondato su strategie territoriali integrate, su una relativa continuità temporale delle risorse e su un certo margine di adattamento ai contesti locali. Attraverso strumenti come le strategie di sviluppo urbano sostenibile, gli Investimenti Territoriali Integrati e, nel caso italiano, programmi come il PON Metro e le strategie urbane regionali, esse hanno contribuito a costruire quadri di riferimento entro i quali i comuni hanno potuto collocare gli interventi di rigenerazione urbana all'interno di una visione complessiva di trasformazione della città. Tuttavia, l'attuazione di tali politiche è stata frequentemente condizionata da vincoli procedurali stringenti e da una forte enfasi sugli aspetti amministrativi e di rendicontazione. In molti casi, questo ha progressivamente spostato l'attenzione dalla capacità dei progetti di incidere sui problemi territoriali alla capacità di generare e certificare la spesa nei tempi previsti, introducendo una tensione tra orientamento strategico e logiche attuative.

È in questo quadro che si inserisce l'esperienza del PNRR. A livello europeo, il Piano è stato concepito come uno strumento innovativo, fondato su un orientamento agli impatti, misurati attraverso il raggiungimento di milestone e target, e quindi potenzialmente in grado di superare una logica centrata esclusivamente sulla spesa. Tuttavia, la sua attuazione nel contesto italiano si è sviluppata secondo modalità che, pur in assenza di un corpus consolidato di regole e procedure come quello delle politiche di coesione, risultano in larga parte riconducibili a schemi già sperimentati. In particolare, l'organizzazione dei processi attuativi ha mostrato una

forte attenzione alle procedure di monitoraggio, controllo e rendicontazione, configurando una continuità con pratiche amministrative già consolidate. In questo senso, più che rappresentare una discontinuità radicale, il PNRR sembra essersi innestato su una traiettoria preesistente, evidenziando una certa dipendenza dal percorso già intrapreso nelle precedenti esperienze di gestione dei fondi europei. A questa continuità si è però affiancata una significativa accelerazione dei processi decisionali e attuativi, fondata su criteri di rapidità, cantierabilità e rispetto di scadenze stringenti. Se da un lato questo ha consentito di mobilitare rapidamente risorse rilevanti e di ampliare la capacità di intervento dei comuni, dall'altro ha contribuito a rafforzare una dinamica già in atto, in cui l'attenzione delle amministrazioni tende a spostarsi dalla costruzione di visioni di lungo periodo alla gestione finanziaria e procedurale dei programmi.

In questo contesto, anche laddove il PNRR si è innestato su strategie urbane esistenti, i criteri di accesso e attuazione - spesso basati su bandi competitivi e sulla cantierabilità immediata - hanno finito per orientare le scelte locali, assorbendo risorse su progetti non sempre pienamente coerenti con le priorità strategiche dei territori. Ne deriva un progressivo rafforzamento di una pianificazione di tipo adattivo e reattivo, in cui la selezione degli interventi risponde più alle opportunità offerte dai programmi disponibili che a una strategia urbana esplicitamente definita. L'attenzione degli apparati amministrativi e tecnici si concentra così sempre più sulla gestione delle scadenze, degli adempimenti e degli step procedurali, con il rischio di indebolire la capacità di orientare in modo consapevole e coerente le trasformazioni urbane nel medio-lungo periodo. Ne deriva una pianificazione che si configura a livello locale sempre più come il risultato di un equilibrio instabile tra la necessità di programmare trasformazioni strutturali della città e l'urgenza di rispondere a bisogni immediati ed emergenze. Si tratta di una pianificazione che assume spesso caratteri adattivi, fortemente condizionati dalle opportunità offerte dalle politiche sovraordinate e dalla capacità amministrativa dei comuni di intercettarle e gestirle.

6.3 Il coordinamento delle politiche alla scala comunale

La complessità che i comuni sono chiamati a governare non è solo quella dei problemi urbani, ma anche quella prodotta dalle politiche pubbliche stesse. Questa difficoltà è ulteriormente accentuata dalla natura delle politiche urbane contemporanee, che spesso non operano entro confini settoriali definiti, ma incorporano sempre più una necessaria integrazione e un approccio intersettoriale. Negli ultimi anni, infatti, numerosi programmi - dalle politiche di rigenerazione urbana a quelle per l'inclusione sociale o la transizione ecologica - si sono strutturati proprio con l'obiettivo di affrontare in modo integrato problemi complessi.

Tuttavia, questa crescente intersettorialità non si traduce automaticamente in maggiore coerenza. Al contrario, la moltiplicazione di politiche che ambiscono a intervenire su più dimensioni produce spesso una sovrapposizione di dispositivi, strumenti e linee di finanziamento che insistono sugli stessi territori con logiche, tempi e criteri differenti. Ne deriva una frammentazione "di secondo livello", in cui non sono più solo i settori a essere separati, ma sono le stesse politiche integrate a risultare parziali e non coordinate tra loro, intervenendo ciascuna su singoli segmenti dei problemi urbani. A questa complessità si aggiunge un ulteriore elemento critico: nessuna politica assume esplicitamente come problematico il coordinamento tra i diversi interventi che insistono contemporaneamente sui comuni, né affronta il carico amministrativo e organizzativo derivante dalla loro compresenza. Il coordinamento emerge così non come esito di un disegno intenzionale, ma come conseguenza indiretta della molteplicità di programmi e strumenti attivi sugli stessi territori, configurando un ambito di azione rilevante ma privo di un riconoscimento esplicito nelle politiche stesse.

In questo contesto, il ruolo dei comuni assume una valenza cruciale. È a livello locale che questa molteplicità di opportunità deve essere ricomposta in un quadro coerente, capace di attribuire priorità, selezionare gli interventi e costruire traiettorie di trasformazione riconoscibili. Tuttavia, tale funzione di ricomposizione non è formalmente sostenuta e finisce per gravare sulle amministrazioni come responsabilità implicita. L'accesso alle risorse, spesso mediato da avvisi pubblici competitivi e criteri

variabili - tra cui quello ricorrente della cantierabilità immediata - tende inoltre a orientare le scelte locali verso progetti pronti dal punto di vista tecnico-amministrativo, non sempre pienamente coerenti con una strategia urbana complessiva. Questa difficoltà è ulteriormente aggravata dal fatto che le amministrazioni pubbliche - non solo comunali, ma anche regionali e nazionali - continuano a essere organizzate prevalentemente per ambiti di competenza distinti. Anche quando le politiche promuovono approcci integrati, la loro attuazione si scontra quindi con apparati amministrativi separati, che dialogano con difficoltà e dispongono di strumenti limitati per il coordinamento. Ne derivano ostacoli concreti nella progettazione e nell'attuazione di interventi complessi, che richiederebbero invece un allineamento tra attori, competenze e livelli istituzionali diversi. La costruzione di soluzioni realmente integrate non è dunque un obiettivo astratto, ma una sfida operativa che si confronta con vincoli organizzativi, istituzionali e procedurali ben definiti. In questo senso, la capacità di ricomporre la complessità delle politiche non è un esito automatico della loro compresenza sul territorio, ma il risultato di scelte politiche e organizzative, nonché della disponibilità di competenze adeguate, che incidono profondamente sulla qualità degli esiti dei processi di trasformazione urbana.

6.4 Integrazione e innovazione nelle amministrazioni locali

Se il coordinamento delle politiche rappresenta una funzione strategica imprescindibile del livello comunale, la sua effettiva realizzazione dipende in larga misura da come le amministrazioni locali organizzano al proprio interno i processi di integrazione e di gestione delle politiche sovraordinate. L'analisi dei casi studio mostra come il governo della complessità non si giochi soltanto sul piano delle scelte politiche e strategiche, ma anche - e in modo determinante - sugli assetti organizzativi, sulle modalità di funzionamento della macchina amministrativa e sulla capacità di costruire forme di coordinamento stabili tra settori e uffici tradizionalmente separati.

Nei contesti analizzati emergono approcci differenti, che riflettono sia la storia istituzionale delle amministrazioni sia la loro capacità di adatta-

mento alle crescenti sollecitazioni provenienti dal quadro delle politiche multilivello. In alcuni casi, come quello di Modena, la risposta alla frammentazione delle politiche e alla moltiplicazione delle linee di finanziamento si traduce in una gestione fortemente centralizzata, affidata a una Direzione centrale con funzioni di coordinamento trasversale. Tale assetto mira a garantire una maggiore coerenza tra interventi afferenti a politiche diverse, riducendo il rischio di sovrapposizioni e disallineamenti e rafforzando il controllo sui processi di attuazione e rendicontazione. La centralizzazione consente, inoltre, di concentrare competenze tecniche e amministrative particolarmente rilevanti in un contesto caratterizzato da procedure complesse e da scadenze stringenti, come quelle introdotte dal PNRR.

Un approccio in parte diverso si riscontra nel caso di Firenze, dove l'integrazione delle politiche sovraordinate avviene attraverso la creazione di uffici dedicati alla gestione delle risorse provenienti dai programmi europei e nazionali. In questo modello, il coordinamento non si traduce tanto in una ricomposizione unitaria delle funzioni quanto nella costruzione di strutture specialistiche in grado di supportare i diversi settori dell'amministrazione nell'accesso alle risorse, nella gestione dei procedimenti e nella rendicontazione. Questo assetto riflette l'esigenza di rispondere a un volume elevato di programmi e finanziamenti, mantenendo al contempo una certa autonomia dei settori tematici, ma richiede un continuo lavoro di raccordo per evitare che la gestione delle politiche si sviluppi in modo parallelo e disconnesso rispetto agli strumenti di pianificazione urbana.

Il caso di Livorno evidenzia, invece, un tentativo di affrontare la complessità attraverso un'organizzazione maggiormente orientata all'orizzontalità e alla condivisione. In questo contesto, il coordinamento delle politiche passa attraverso la costruzione di un documento di impostazione comune, condiviso tra i diversi settori della pubblica amministrazione, che funge da quadro di riferimento per l'azione locale. Tale strumento mira a superare la tradizionale frammentazione settoriale, favorendo una lettura integrata dei bisogni urbani e una maggiore coerenza tra programmazione, progettazione e attuazione degli interventi. L'orizzontalità, tuttavia, richiede un investimento significativo in termini di capacità di coordina-

mento, di condivisione delle informazioni e di allineamento delle priorità, rendendo evidente come l'integrazione non sia un esito spontaneo, ma il risultato di un lavoro intenzionale e continuo.

Nel caso di Napoli, infine, la complessità delle politiche e delle dimensioni territoriali coinvolte ha portato alla definizione di strutture di raccordo tra le diverse aree dell'amministrazione, accompagnate da una forte centralizzazione del coordinamento delle attività. Questo modello risponde all'esigenza di governare una pluralità di interventi di grande scala, spesso finanziati da programmi differenti e caratterizzati da tempistiche e vincoli procedurali eterogenei. La presenza di strutture dedicate al raccordo consente di gestire in modo più efficace l'interazione tra settori, ma mette anche in evidenza la difficoltà di mantenere un equilibrio tra controllo centrale e autonomia operativa delle singole direzioni.

Nel complesso, i casi analizzati mostrano come non esista un unico modello organizzativo per il governo della complessità, ma piuttosto una pluralità di soluzioni che riflettono contesti, istituzioni, risorse e competenze differenti. Ciò che accomuna queste esperienze è la consapevolezza che l'organizzazione amministrativa non è un elemento neutro, ma uno strumento fondamentale attraverso il quale le politiche prendono forma e producono effetti sul territorio. La capacità dei comuni di ricomporre la complessità delle politiche urbane dipende, quindi, non solo dalla disponibilità di risorse finanziarie, ma anche dalla possibilità di dotarsi di assetti organizzativi flessibili, di competenze adeguate e di meccanismi di coordinamento in grado di tenere insieme pianificazione, programmazione e gestione. Questa riflessione consente di leggere i processi di integrazione della macchina amministrativa come una componente essenziale della capacità di governo urbano e costituisce il punto di partenza per interrogarsi sugli strumenti attraverso i quali tale capacità può essere rafforzata.

Strumenti per governare la complessità

Non si può governare ciò che non si conosce: sinergia tra conoscenza, pianificazione e coordinamento multilivello è essenziale per conciliare i bisogni immediati delle città con una visione di lungo periodo.

C. 07



7.1 Conoscenza, dati e lettura dei bisogni

Dall'analisi delle città e dalle interviste condotte con le amministrazioni comunali emerge con chiarezza come la capacità di governare la complessità urbana sia strettamente connessa alla disponibilità di strumenti conoscitivi adeguati e aggiornati. La molteplicità dei fattori che influenzano le questioni urbane - economici, sociali, ambientali, demografici e spaziali - rende infatti insufficiente una lettura basata su dati settoriali non integrati. Al contrario, l'ideazione, l'attuazione e la valutazione di politiche urbane efficaci richiedono analisi approfondite, articolate e site-specific, capaci di restituire la natura composita dei bisogni e delle dinamiche urbane. In quasi tutte le città analizzate si riscontra una difficoltà strutturale legata alla carenza o alla frammentarietà dei dati disponibili, che limita la possibilità di anticipare l'evoluzione delle problematiche urbane e di valutare gli effetti delle politiche nel tempo. Questa criticità incide non solo sulla fase di programmazione, ma anche sulla capacità di adattare gli strumenti e gli interventi a un quadro dei bisogni in continuo mutamento. Proprio per questo motivo, alcune amministrazioni hanno avviato sperimentazioni volte a rafforzare la base conoscitiva a supporto delle decisioni pubbliche.

In questo senso, il Comune di Bologna ha investito nello sviluppo del Gemello Digitale, inteso come dispositivo avanzato di conoscenza e simulazione delle trasformazioni urbane, capace di integrare dati territo-

riali, ambientali e infrastrutturali e di supportare sia la pianificazione sia la gestione.

Il Comune di Napoli ha sviluppato un articolato lavoro di costruzione di quadri conoscitivi integrati, finalizzati a rafforzare la capacità dell'amministrazione di interpretare e governare processi urbani complessi. In particolare, l'attività si è concentrata sulla definizione di "cornici di senso", intese come dispositivi interpretativi capaci di integrare dati eterogenei e diverse modalità di rilevazione dei fenomeni urbani, al fine di costruire una lettura più consapevole dei problemi emergenti. Questo approccio si è fondato anche su un'attività di monitoraggio e valutazione di lungo periodo dell'attuazione del Piano Regolatore Generale, approvato nel 2004, che ha consentito all'amministrazione di maturare una conoscenza approfondita degli esiti delle trasformazioni urbane, individuando criticità e potenzialità. In tale prospettiva, l'amministrazione ha dovuto confrontarsi con la necessità di reperire, selezionare e integrare dati spesso frammentati, sviluppando progressivamente una maggiore capacità di organizzazione e utilizzo delle informazioni come base per l'orientamento delle politiche urbane.

Quasi tutte le città hanno inoltre introdotto rilevanti processi partecipativi, riconoscendo il coinvolgimento diretto degli abitanti come componente strutturale dei processi di definizione delle politiche e dei progetti urbani. Tali esperienze hanno contribuito non solo a raccogliere istanze e bisogni locali, ma anche a costruire quadri conoscitivi più articolati e condivisi, rafforzando la legittimità e l'efficacia delle azioni intraprese.

Altre città si sono dotate di strumenti di conoscenza puntuali delle diverse realtà locali, come nel caso di Benevento che ha elaborato un Atlante di quartiere, concepito come strumento di lettura approfondita delle condizioni socio-spaziali della città e come supporto alla definizione di priorità di intervento territorializzate.

Queste esperienze, pur diverse per scala e complessità, evidenziano un orientamento comune: la consapevolezza che la conoscenza non rappresenta una fase preliminare e statica del processo decisionale, ma uno strumento dinamico e continuo, essenziale per il governo della città. Senza un adeguato supporto informativo, il rischio è che le politiche urbane rispondano in modo parziale e/o disallineato rispetto ai bisogni reali dei

territori, rafforzando dinamiche di frammentazione e riducendo l'efficacia complessiva degli interventi.

7.2 Il piano urbanistico locale come dispositivo di ricomposizione

Le interviste condotte nelle diverse città mettono in evidenza, in modo trasversale, un ruolo centrale assunto dal piano urbanistico locale - declinato nelle sue differenti forme a seconda delle normative regionali in materia di governo del territorio - nella costruzione di una visione condivisa di futuro per la città. Nonostante le profonde differenze istituzionali e socio-economiche tra i contesti analizzati, il piano locale emerge come lo strumento privilegiato in cui vengono sintetizzati il rilevamento dei bisogni urbani e le principali scelte strategiche per lo sviluppo territoriale. Pur scontando talvolta una certa rigidità, la difficoltà di un utilizzo adattivo e la difficoltà nell'aggiornamento dei suoi quadri conoscitivi, il piano urbanistico non viene interpretato dai comuni soltanto come dispositivo regolativo. Esso svolge, anche, una funzione di indirizzo e coordinamento, configurandosi come uno strumento strategico utile ad orientare i processi di territorializzazione delle politiche pubbliche e a mettere a sistema interventi riconducibili a programmi e linee di finanziamento differenti. È proprio attraverso il piano che molte città hanno tentato di costruire una geografia coerente degli interventi, attribuendo senso e direzione a politiche che, come emerso nei capitoli precedenti, nascono separate e frammentate a livelli sovraordinati.

Il caso della Regione Emilia-Romagna e delle città che operano all'interno del suo quadro normativo evidenzia come una maggiore flessibilità degli strumenti urbanistici possa favorire l'adattamento del piano alle dinamiche in atto e alle opportunità offerte dalle politiche multilivello. In questo contesto, il piano assume una funzione strategica esplicita, diventando la base per la costruzione di politiche urbane integrate e per l'attuazione di processi di rigenerazione urbana coerenti con una visione di lungo periodo. Anche a Firenze, l'approvazione recente del Piano Operativo rappresenta

un tentativo di aggiornare e rendere maggiormente operativa la strategia urbana, in risposta a una pressione abitativa crescente e a trasformazioni economiche e sociali profonde. Nel caso di Napoli, il piano viene concepito come un vero e proprio processo, accompagnato da un lavoro di valutazione sull'implementazione delle scelte e sugli effetti prodotti nel tempo. Questa impostazione evidenzia un approccio evolutivo alla pianificazione, che riconosce l'impossibilità di definire ex ante risposte definitive a problemi complessi e mutevoli, e che affida al monitoraggio e alla valutazione un ruolo centrale nell'aggiustamento delle politiche. A Salerno, infine, l'uso dei masterplan come strumenti di indirizzo e coordinamento delle trasformazioni urbane mostra come, in alcuni contesti, si ricorra a dispositivi intermedi per colmare il divario tra visione strategica, definizione di strumenti di governo rigidi e attuazione degli interventi.

Nel complesso, i casi analizzati mostrano come il piano urbanistico locale possa svolgere una funzione chiave di ricomposizione della complessità, a condizione che sia concepito come strumento flessibile, adattivo e strettamente connesso ai processi di programmazione e attuazione. Laddove il piano riesce a svolgere questo ruolo, esso diventa il perno attorno al quale si organizzano le politiche urbane e si costruisce un'agenda urbana locale. Ne emerge un quadro in cui le amministrazioni locali spingono per innovare lo strumento, togliendolo dalla sua dimensione esclusivamente regolativa, che non permette di orientare le trasformazioni in modo strategico e lungimirante, così come di dialogare con le opportunità offerte dalle politiche sovraordinate.

In particolare, le interviste condotte nelle città toscane mettono in evidenza come i tempi lunghi e la farraginosità dei processi di pianificazione rappresentino un ostacolo alla capacità di governo del territorio. In questo contesto, si sottolinea la necessità di disporre di strumenti più flessibili dal punto di vista operativo e più snelli sotto il profilo documentale e procedurale, in grado di adattarsi a contesti in rapido cambiamento senza compromettere la qualità delle scelte. La flessibilità non viene qui intesa come riduzione del livello di regolazione, ma come capacità di aggiornare e modulare gli strumenti nel tempo, mantenendo un saldo ancoraggio agli obiettivi strategici.

Oltre alla necessità di configurare un piano flessibile e strategico, emerge anche il bisogno di intervenire su dispositivi operativi in grado di agevolare concretamente l'azione delle amministrazioni locali nella fase attuativa. In particolare, un tema ricorrente riguarda la necessità di disporre di strumenti compensativi capaci di sostenere l'attuazione delle scelte di piano, soprattutto nei casi in cui queste comportino la riduzione, la rilocalizzazione o la riorganizzazione delle capacità edificatorie. In assenza di adeguati meccanismi di compensazione, le amministrazioni incontrano, infatti, significative difficoltà nel promuovere trasformazioni urbane orientate all'interesse pubblico, poiché tali interventi richiedono un complesso riequilibrio tra interessi pubblici e privati. Questa condizione finisce per limitare, di fatto, la portata e l'efficacia delle strategie di rigenerazione urbana. Parallelamente, emerge l'esigenza di disporre di strumenti finalizzati all'incremento del patrimonio pubblico, considerato una leva fondamentale per affrontare in modo strutturale i temi dell'abitare, della dotazione di spazi pubblici e dell'offerta di servizi, superando una logica frammentaria ed episodica degli interventi.

7.3 Alla ricerca di integrazione tra pianificazione e programmazione

Uno degli elementi critici che emerge con maggiore chiarezza dall'analisi dei casi studio riguarda la persistente frattura tra strumenti di pianificazione e strumenti di programmazione. Nonostante il piano urbanistico locale venga sempre più spesso investito di una funzione strategica, la sua capacità di orientare concretamente gli investimenti e le politiche risulta frequentemente limitata dalla mancata integrazione con i dispositivi programmatori e finanziari attraverso cui le risorse vengono effettivamente allocate e spese. Questo disallineamento produce effetti rilevanti sulla capacità dei comuni di tradurre la visione di lungo periodo in interventi coerenti e continui nel tempo.

Le politiche urbane, in particolare quelle finanziate attraverso bandi competitivi e linee di finanziamento settoriali, seguono logiche temporali e

procedurali che difficilmente si allineano ai tempi della pianificazione. La conseguenza è che la selezione degli interventi tende a rispondere più alle opportunità contingenti offerte dai programmi disponibili che a una strategia urbana esplicitamente definita. In questo quadro, la pianificazione rischia di assumere un ruolo marginale, limitandosi a fornire un riferimento formale, mentre le scelte sostanziali vengono determinate dagli strumenti di programmazione e dalle condizioni di accesso alle risorse.

Il caso di Livorno rappresenta un tentativo significativo di ricomposizione di questa frattura attraverso un uso più consapevole e strategico del Documento Unico di Programmazione (DUP). In questo contesto, il DUP viene interpretato come uno strumento di raccordo tra la visione delineata dagli strumenti di pianificazione e le decisioni di investimento, contribuendo a rafforzare la coerenza tra obiettivi strategici, risorse disponibili e interventi attuativi. L'integrazione tra pianificazione e programmazione consente, in questo modo, di ridurre il rischio di disallineamenti e di costruire una maggiore continuità tra le diverse fasi del ciclo di policy.

Più in generale, dai casi analizzati emerge la necessità di ripensare il rapporto tra pianificazione e programmazione non come una semplice sequenza di fasi, ma come un processo circolare e interattivo, nel quale gli strumenti si alimentano reciprocamente.

Accanto alla questione dell'integrazione tra pianificazione e programmazione, un ulteriore nodo critico riguarda la disponibilità di risorse stabili e la capacità delle amministrazioni pubbliche di incidere in modo continuativo sui processi di trasformazione urbana. In quasi tutte le città analizzate emerge come la mancanza di risorse strutturate e programmate nel tempo rappresenti un limite significativo alla possibilità di intervenire in modo coerente rispetto a un quadro dei bisogni in costante evoluzione. La dipendenza da finanziamenti straordinari o episodici, spesso legati a specifiche finestre di opportunità, rende difficile costruire politiche urbane di lungo periodo e rafforza una logica di intervento prevalentemente reattiva.

7.4 Verso le politiche urbane della programmazione 2028-2034

Le evidenze emerse dall'analisi delle politiche urbane e dei casi studio offrono alcuni spunti di riflessione utili in vista della programmazione europea 2028-2034 e dell'evoluzione della Nuova agenda europea per le città. Il dibattito in corso sul nuovo Quadro Finanziario Pluriennale segnala, da un lato, una crescente attenzione alla dimensione urbana e territoriale e, dall'altro, l'emergere di impostazioni operative che richiamano alcune delle logiche introdotte con il PNRR, in particolare in relazione ai tempi di attuazione, ai criteri di selezione degli interventi e agli assetti di governance. L'esperienza del PNRR ha mostrato come un forte orientamento alla rapidità di spesa, alla cantierabilità immediata degli interventi e a forme di coordinamento centralizzato possa incidere in modo significativo sulle modalità di azione dei comuni. Tali elementi hanno consentito di accelerare l'attuazione di numerosi progetti, ma hanno anche posto nuove sfide alla capacità delle amministrazioni locali di mantenere una visione strategica di medio-lungo periodo, orientando in alcuni casi le scelte verso interventi maggiormente rispondenti ai requisiti procedurali che a una lettura integrata dei bisogni urbani. Alla luce di questi elementi, appare opportuno interrogarsi sulla possibilità che alcune di queste impostazioni possano essere riprese, almeno in parte, anche nella futura programmazione ordinaria. Qualora ciò avvenisse, sarebbe importante prestare particolare attenzione agli effetti che una traslazione di logiche emergenziali potrebbe produrre sui processi di pianificazione urbana e sulla capacità delle città di costruire e attuare strategie territoriali coerenti nel tempo. In questo contesto, l'esperienza delle politiche di coesione offre indicazioni rilevanti. Pur caratterizzate da complessità procedurali, esse hanno storicamente sostenuto approcci place-based e strategie integrate di sviluppo urbano, riconoscendo ai comuni un ruolo attivo nella definizione delle priorità e nella territorializzazione degli interventi. Il mantenimento e il rafforzamento di questi elementi potrebbe rappresentare una condizione importante per garantire continuità e coerenza alle politiche urbane nel prossimo ciclo di programmazione, che andrebbe però inserito - similmente al PNRR - in un quadro incentrato sugli impatti e sui target piuttosto che sulla capacità di spendere

le risorse entro i tempi stabiliti. Un ulteriore aspetto emerso riguarda la capacità istituzionale delle amministrazioni locali. L'adozione di modelli di intervento fortemente orientati all'efficienza procedurale rischia di accentuare le differenze tra comuni dotati di strutture amministrative consolidate e contesti con minori risorse e competenze. In questa prospettiva, risulta particolarmente rilevante affiancare agli strumenti finanziari misure di rafforzamento della capacità pubblica, volte a sostenere il coordinamento delle politiche, l'integrazione tra pianificazione e programmazione e l'uso di strumenti conoscitivi avanzati.

Nel complesso, la programmazione 2028-2034 rappresenta un passaggio cruciale per il futuro delle politiche urbane. Le città analizzate mostrano di aver sviluppato, negli ultimi anni, esperienze, strumenti e competenze che potrebbero essere ulteriormente valorizzati all'interno di un quadro europeo capace di coniugare efficacia dell'azione pubblica e attenzione ai contesti locali. In questa prospettiva, la Nuova agenda europea per le città può costituire un'opportunità per rafforzare il ruolo delle città come attori centrali delle politiche territoriali, sostenendo non solo la capacità di risposta alle emergenze, ma anche la costruzione di agende urbane orientate alla qualità dell'abitare e alla riduzione delle disuguaglianze socio-spaziali.



Conclusioni

Quattro tensioni per il futuro delle politiche urbane

Le evidenze riportate nei capitoli precedenti mostrano con chiarezza come le città rappresentino da sempre il punto di caduta delle grandi trasformazioni, ma anche il luogo in cui si manifestano in modo più evidenti le contraddizioni delle politiche pubbliche. Tuttavia, l'assetto generale delle politiche e dei programmi - definiti in larga parte a livelli diversi da quello comunale - attribuisce ai comuni responsabilità crescenti di integrazione, coordinamento e risposta a bisogni complessi, senza che a questa centralità corrisponda un adeguato rafforzamento di strumenti, risorse e capacità. È proprio a scala comunale, infatti, che si intrecciano bisogni multidimensionali, strumenti e processi di policy frammentati, livelli di governo differenti, generando una pressione crescente sulle amministrazioni locali. Ne emerge un paradosso strutturale: i comuni sono il fulcro dell'azione pubblica sui territori, ma restano attori esposti e spesso sottodimensionati rispetto alle responsabilità che sono chiamati ad assumere. Questa condizione appare ancora più evidente se si considera che i comuni rappresentano il punto di contatto più diretto tra politiche e cittadini. È qui che i macro-obiettivi si traducono in interventi concreti, che le risorse si distribuiscono per il territorio e che i bisogni trovano - o non trovano - risposta. Tuttavia, tale centralità non si accompagna ad un analogo rafforzamento delle capacità operative. Le amministrazioni locali sono chiamate a integrare strumenti, programmi e risorse eterogenee senza disporre di un controllo pieno né sulle norme né sulle condizioni

di attuazione. Ne deriva un disallineamento crescente tra responsabilità e capacità: ai comuni è richiesto di fare sempre di più, ma con strumenti che non evolvono alla stessa velocità della complessità che sono chiamati a governare.

Le analisi sviluppate nei Capitoli 6 e 7 mettono in evidenza alcune dinamiche ricorrenti nelle modalità di costruzione e attuazione delle politiche urbane. Come discusso nel Capitolo 6, le politiche di coesione hanno storicamente rappresentato uno spazio - seppur imperfetto - per la costruzione di strategie integrate. Tuttavia, il progressivo rafforzamento dei vincoli attuativi, dei tempi e degli obblighi di rendicontazione ha spostato l'attenzione dalla capacità dei progetti di incidere sui problemi alla capacità di garantire spesa e conformità procedurale. L'attuazione del PNRR si è innestata su questo assetto, rafforzandone alcune caratteristiche: a fronte di un dichiarato orientamento all'impatto, le modalità operative hanno privilegiato rapidità, cantierabilità e rispetto delle scadenze, contribuendo a orientare l'azione amministrativa verso la gestione degli adempimenti più che verso la costruzione di visioni di lungo periodo.

Infine, come evidenziato nel Capitolo 7, la qualità delle politiche urbane dipende in misura crescente dalla capacità di costruire e utilizzare basi conoscitive integrate e di collegare pianificazione e programmazione. Tuttavia, la frammentarietà dei dati e il disallineamento tra strumenti urbanistici e finanziari limitano la possibilità di leggere i bisogni e di orientare le scelte in modo coerente, esponendo le decisioni al rischio di essere guidate da opportunità contingenti più che da strategie esplicite. Nel loro insieme, queste evidenze mostrano come le criticità delle politiche urbane non derivino soltanto dalla disponibilità di risorse, ma da assetti politici, istituzionali, organizzativi e conoscitivi che faticano ad adattarsi alla crescente complessità dei contesti urbani.

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

1. Visione strategica vs logiche di attuazione e spesa

Una prima tensione riguarda il rapporto tra costruzione di vision 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. Come evidenziato nel Capitolo 6, 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.

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 ricompone 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 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.

Alla luce di queste tensioni - tra visione e attuazione, tra frammentazione e integrazione, tra responsabilità e capacità, tra conoscenza e decisione - le politiche urbane possono essere lette come il risultato di scelte che non sono mai neutrali, ma che implicano trade-off espliciti o impliciti. Que-

ste tensioni non rappresentano quindi criticità da superare una volta per tutte, ma dimensioni strutturali entro cui si muove l'azione pubblica. Le decisioni di policy, i modelli di governance e gli strumenti adottati possono infatti contribuire di volta in volta ad accentuarle o a riequilibrarle, facendo pendere l'azione pubblica verso una maggiore capacità operativa o verso una maggiore ambizione strategica, verso l'integrazione o verso la semplificazione, verso l'uso intensivo della conoscenza o verso forme più discrezionali di decisione. In questo senso, le tensioni individuate costituiscono una base di discussione per orientare consapevolmente le scelte che definiranno le prossime politiche urbane. In questo quadro si inserisce anche la crescente finanziarizzazione delle trasformazioni urbane. La mobilitazione di capitali privati e di strumenti finanziari orientati alla valorizzazione immobiliare rappresenta oggi una componente sempre più rilevante dei processi di rigenerazione urbana. Tale dinamica amplia le possibilità di intervento e contribuisce a colmare, almeno in parte, i limiti delle risorse pubbliche disponibili, ma introduce al tempo stesso ulteriori tensioni nelle scelte di policy. Le città sono infatti chiamate a governare il rapporto tra attrazione degli investimenti e perseguimento di finalità collettive, tra sostenibilità economica dei progetti e produzione di valore pubblico, evitando che le logiche di rendimento prevalgano sulla capacità di orientare le trasformazioni urbane verso obiettivi di inclusione, coesione e qualità della vita. Anche sotto questo profilo, la questione non riguarda la possibilità di eliminare il conflitto tra obiettivi differenti, ma la capacità delle istituzioni pubbliche di renderlo esplicito e governarlo attraverso strumenti, regole e visioni strategiche adeguate. Lo scopo di queste tensioni è quindi quello di evidenziare come non esistano scelte neutre: ogni politica urbana redistribuisce gli effetti di queste tensioni. Il punto non è quindi quello di eliminare le tensioni, ma decidere intenzionalmente dove far pendere l'ago della bilancia, decidere con maggior consapevolezza chi ne debba sopportare il peso e con quali effetti.



Postfazione

Indagare le politiche pubbliche orientate a sostenere i processi di trasformazione delle città, muovendo dall'analisi dei programmi e delle misure adottate dalle politiche comunitarie e nazionali, avendo a riferimento un arco temporale di quindici anni, è l'obiettivo di questo Rapporto. Se i dati di cui disponiamo sono pubblici, è altrettanto vero che, da soli, non ci dicono, nel merito, che cosa hanno generato sul piano del governo delle trasformazioni urbane in un Paese policentrico come il nostro. Muovendo da queste considerazioni, il Rapporto ha eletto a universo di riferimento 9 città (Bologna, Modena, Parma, Firenze, Livorno, Pistoia, Napoli, Benevento e Salerno) come i laboratori dove verificare la "chimica" che si è generata attraverso i processi di rigenerazione urbana. Il quadro che emerge è fortemente condizionato da molteplici fattori: dalla dimensione e dalla composizione demografica fino alle dimensioni spaziali, dagli strumenti adottati per il governo del territorio alle caratteristiche degli attori che hanno agito, dalle condizioni socio-economiche alle dinamiche dello sviluppo locale. In altri termini i contesti hanno contribuito a determinare esiti diversi. E tuttavia alcuni nodi si sono puntualmente presentati in tutte le città esaminate. Ciò che sostanzia le diversità sta nelle soluzioni adottate per cercare di scioglierli. Nel Rapporto si fa un'ampia analisi dei modelli di governance adottati dalle Amministrazioni locali, portando in superficie i limiti di una organizzazione pubblica "a canne di organo" a fronte della dimensione orizzontale e intersettoriale propria

delle politiche che impattano sulla città, tanto dal punto di vista delle trasformazioni fisiche, materiali che dal punto di vista immateriale, relativamente all'equità, alla giustizia sociale, al benessere dei cittadini. Gli strumenti adottati dalle Amministrazioni locali per il governo delle politiche urbane sono molteplici e riflettono, in larga misura, l'assenza di un aggiornato quadro di riferimento normativo (la legge sull'urbanistica è ancora quella del 1942 e il Testo Unico dell'edilizia è del 2001) e il proliferare di una legislazione regionale che spesso utilizza come sinonimo della rigenerazione urbana, la riqualificazione, il riuso, il contrasto al consumo di suolo e così via. In alcuni casi, la legislazione regionale orienta l'azione amministrativa delle città prevedendo strumenti meno regolativi e più adattivi. La ricerca ci restituisce una insufficienza dei vecchi Piani Regolatori, come efficace strumento di governo di una moderna pianificazione urbanistica. Le città ambiscono a dotarsi di Piani Regolatori Generali (PRG) che contemplino semplificazione procedurale, flessibilità, adattabilità per uscire dalla trappola delle "varianti" continue. Masterplan, agende strategiche, integrazione fra urbanistica e lavori pubblici sono alcuni degli strumenti messi in campo per governare i processi di rigenerazione urbana, provando a forzare la rigida divisione fra i diversi settori dell'Amministrazione pubblica. Sullo sfondo rimane una sorta di dialettica fra l'urbanistica regolativa e l'urbanistica incrementale, quest'ultima più aperta alla sperimentazione, all'innovazione, alla generatività. In questo contesto la rigenerazione urbana, sostenuta da finanziamenti regolati da tempi e procedure stringenti, rischia di assumere caratteristiche, profili e persino obiettivi che non sempre incarnano una visione della città condivisa con le comunità di riferimento. La riqualificazione di quartieri ben perimetrati, o di singoli edifici, a volte può persino generare nuove disuguaglianze spaziali e sociali all'interno dello stesso tessuto urbano. Sicché resta viva una domanda: la trasformazione dello spazio pubblico garantisce di per sé il miglioramento delle condizioni di vita di chi quel luogo lo abita o lo frequenta? Rimane un auspicio, una intenzionalità? Come, quando, chi ne verifica gli esiti nel medio periodo? Domande legittime se teniamo conto che, compiti delle Amministrazioni pubbliche è assicurare l'esercizio del "diritto alla città" inteso, secondo la definizione

che ne diede Henri Lefebvre nel 1968, come l'esercizio assicurato a tutti i cittadini del diritto alla casa, alla mobilità urbana, ai servizi pubblici locali, alla sicurezza. Un diritto collettivo più che soggettivo che muove dall'idea di città come "bene comune", con le relazioni sociali che lo sostanziano. Il quadro che emerge dall'analisi dei 9 casi presi in esame ci restituisce una forte intenzionalità delle città ad utilizzare i progetti di rigenerazione urbana per risanare aree degradate, assegnare nuove funzioni ad immobili in disuso o abbandonati, contrastare il degrado urbano, governare l'impatto dei cambiamenti climatici, favorire l'efficientamento energetico, promuovere la mobilità dolce, ridisegnare gli spazi pubblici per favorire le relazioni sociali. E tuttavia gli esiti, gli impatti non sempre sono stati analizzati dopo il collaudo delle opere realizzate, soprattutto con riferimento alle azioni più "soft" che sono state adottate. C'è quindi una questione che rimane aperta: la rigenerazione urbana genera valore sociale, le trasformazioni fisiche incidono sulla "carne viva" delle città, sugli aspetti immateriali, sulla vita concreta dei cittadini? In altri termini, contribuisce in modo duraturo a migliorare le condizioni economiche, sociali e ambientali dello spazio pubblico e degli abitanti? Se si misurano gli impatti, quali strumenti o indici vengono utilizzati? C'è una certa consapevolezza, tanto nelle Amministrazioni pubbliche locali che negli operatori, che la rigenerazione urbana non è una questione che attiene ad una sola disciplina, l'urbanistica, a un solo settore amministrativo o a un solo comparto produttivo, l'edilizia. E tuttavia procediamo ancora lentamente nel riconoscere che la rigenerazione urbana è un sistema complesso e integrato di politiche, azioni e cooperazioni pubblico, privato e terzo settore, finalizzato a promuovere l'innovazione urbana, a favorire lo sviluppo delle relazioni sociali e del senso di comunità, anche attraverso la presenza e il potenziamento dei servizi di prossimità e delle attività socio-culturali, garantendo la sostenibilità ambientale. E cioè che, in quanto urbana, essa incide su tutti gli aspetti materiali e immateriali della città. Se non è così, allora dobbiamo distinguere la rigenerazione urbana dalla riqualificazione urbana o dalla valorizzazione del patrimonio immobiliare. In molti dei casi analizzati, con un diverso grado di inclusività, le Amministrazioni pubbliche hanno fatto ricorso a processi partecipativi che hanno interes-

sato gli abitanti. L'obiettivo più generale sembra essere quello di migliorare la qualità della vita dei propri concittadini ed auspicano che il design finale, soprattutto per alcune città, possa contribuire anche a migliorare l'attrattività dal punto di vista turistico. Come, con quali politiche pubbliche, per quali obiettivi, sembrano essere questioni confinate in un cono d'ombra. In questo contesto i processi partecipativi dovrebbero assumere il valore di un elemento costitutivo di ogni processo di rigenerazione urbana. C'è infatti il rischio che la partecipazione si trasformi in una mera narrazione, limitandosi a una logica di 'ascolto', di informazione e consultazione rispetto a progetti che sono definiti altrove, senza riconoscere ai cittadini un reale potere decisionale per essere veri co-creatori delle soluzioni da adottare. Questo è un campo che va ancora arato, coltivato, perché le consultazioni, le assemblee di quartiere non siano solo dei riti ma veri e propri processi di esercizio dei diritti di cittadinanza. Se non si tiene conto che la rigenerazione urbana agisce nella dimensione culturale, in quella dei diritti e nel costume, cioè nei comportamenti e quindi nelle relazioni sociali, umane, allora c'è il rischio di indebolirne il carattere trasformativo e di assecondare modelli di sviluppo estrattivo. Nell'"Agenda della UE per le città: promuovere la crescita e la prosperità", presentata a dicembre 2025 dalla Commissione Europea al Parlamento Europeo, si dice: "È di fondamentale importanza promuovere l'impegno civico e la partecipazione democratica a livello di città, poiché è qui che i cittadini spesso dialogano più attivamente con le autorità". I processi partecipativi richiedono tempo, la disponibilità a investire sul tempo. L'antropologo Arjun Appadurai la definisce la "pratica della pazienza" ovvero la strategia politica della condivisione, dell'ascolto e della cura dei processi come antidoto contro la retorica delle azioni imposte. Le rigidità organizzative, le difficoltà burocratiche, la necessità di rispettare tempi e scadenze rigide, finiscono con il rendere molto problematica l'attivazione di processi partecipativi condivisi. Torna quindi la questione di fondo: le politiche urbane, per essere efficaci e condivise, necessitano di un quadro di riferimento chiaro, di risorse certe e pluriennali, di strumenti adattivi e non conformativi, adottando azioni che agiscono sulla capacitazione dei cittadini per uno sviluppo equo e sostenibile. In altri termini di un'Agenda



urbana che delinei le politiche di sviluppo integrale e autopropulsivo, verificando i risultati raggiunti nella crescita del benessere di tutti i cittadini, a partire dai più fragili. Fino a quando questo strumento non sarà adottato nelle politiche nazionali ed europee, dobbiamo preservare e consolidare i processi di rigenerazione urbana salvaguardandone la capacità generativa e trasformativa, a garanzia dell'esercizio del diritto alla città come diritto collettivo.

Ledo Prato

Segretario generale Associazione Mecenate 90 ETS



Bibliografia

I testi riportati in bibliografia sono stati utilizzati con modalità differenziate: alcuni sono esplicitamente citati nel corpo del rapporto, mentre altri costituiscono un riferimento teorico generale. In particolare, questi ultimi contribuiscono a definire cornici concettuali e interpretative utili alla comprensione delle diverse accezioni dei temi trattati.

Armondi, S., Compagnucci, F., Fedeli, V., Orioli, V., & Pacchi, C., (2024), *Nono rapporto sulle città: le città e i territori del Pnrr: attori, processi, politiche*. Il Mulino.

Associazione Mecenate 90, (2021), *L'Italia policentrica. Il fermento delle città intermedie. Primo rapporto*. Franco Angeli.

(2025), *L'Italia policentrica. Il fermento delle città intermedie. Secondo Rapporto*. Franco Angeli.

Barca, F., (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. Rapporto indipendente preparato su richiesta di Danuta Hübner, Commissario europeo alla politica regionale.

Bobbio, L., Pomatto, G., & Ravazzi, S., (2017), *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*. Mondadori Università.

Camera dei Deputati, (2017), *Relazione conclusiva della Commissione parlamentare di inchiesta della Camera dei deputati sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie*.

Cce,(2025), *Communication from the commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions*. COM (2025) 739.

Commissione europea - Direzione generale per la Politica regionale e urbana, (2024), *Nona relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*.

Crosta, P. L., (1986), *Il piano urbanistico tra intenzione e azione*, Stato e Mercato, 17(2), 271–292.

Crosta, P. L., (1998), *Politiche. Quale conoscenza per l'azione territoriale*. Franco Angeli.

Dente, B., (2011), *Le decisioni di policy*, Il Mulino.

IFEL, (2016), *Sviluppo urbano e Politica di coesione nel settennio 2014-2020*.

IFEL, (2023), *Le Strategie territoriali nella Politica di coesione 2021-2027*.

IFEL, (2024), *La dimensione territoriale nelle politiche di coesione Stato d'attuazione e ruolo dei Comuni nella programmazione 2014-2020 e 2021-2027*.

Lascombes, P., & Galès, P. L., (2004), *Gouverner par les instruments*. Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

Lefebvre, H., (1968), *Il diritto alla città*. Marsili Editore.

Neveu, E., (2015), *Sociologie politique des problèmes publics*. Armand Colin.



Secchi, B., (2010), *A new urban question*, Territorio, 53, 8-18.

Viesti, G., (2023), *Riuscirà il PNRR a rilanciare l'Italia?*, Donzelli editore.

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



ISBN: 978-88-6650-063-6