



fondo europeo
sviluppo regionale

LO SVILUPPO URBANO SOSTENIBILE

NEL POR FESR 2014/2020

AZIONI: VI.2C.2.1, VI.4C.1.1, VI.4C.1.2, VI.6C.7.1

RAPPORTO DI VALUTAZIONE

IL CONTRIBUTO È STATO REALIZZATO DA IRES PIEMONTE NELL'AMBITO DEL SERVIZIO DI VALUTAZIONE RELATIVO AL POR FESR 2014-2020 DELLA REGIONE PIEMONTE

Settembre 2022

In collaborazione con



per una crescita intelligente,
sostenibile ed inclusiva

www.regione.piemonte.it/europa2020

INIZIATIVA CO-FINANZIATA CON FESR

Sommario

INTRODUZIONE	4
1.1 Le città medie nello sviluppo regionale del Piemonte	4
1.2 L'Asse VI e la strategia urbana	7
1.2.1 Le policy antecedenti per le aree urbane.....	8
1.3 Descrizione della misura	10
1.4 Il disegno di valutazione	18
1.4.1 Obiettivi della valutazione.....	18
1.4.2 Tecniche utilizzate e materiali empirici.....	19
SECONDA PARTE	21
IL CONTENUTO DELLE STRATEGIE	21
2.1 Visione dello sviluppo urbano e contenuto delle strategie. Gli obiettivi generali	23
a. La Strategia generale (visione di medio-lungo periodo dello SUS).....	24
2.2 Le SUS per l'attuazione dell'Agenda Urbana Europea: quale visione complessiva? Commento al quadro sinottico	28
2.2.1 L'Agenda specifica. Il contenuto e la destinazione delle azioni della strategia SUS.....	29
2.2.2 Principali risultati dell'analisi.....	29
2.3 Una panoramica sui primi interventi realizzati	35
2.3.1 Alessandria, Asti, Biella e Novara: uno sguardo complessivo sugli interventi in corso.....	35
2.3.2 Le buone pratiche. Cuneo, Verbania e Vercelli: inclusività, riscoperta della bellezza e creatività.....	37
2.4 Alcune conclusioni in itinere. Bersagli centrati e criticità riscontrate nelle strategie SUS	39
2.4.1 Alcune criticità da evidenziare.....	41
TERZA PARTE	45
IL PROCESSO DI ATTUAZIONE E LE SUE CRITICITA'	45
3.1 Lo stato di avanzamento delle strategie a inizio 2022	46
3.1.1 Il tasso di assorbimento.....	48
3.2 Le ragioni del ritardo. Difficoltà di implementazione, fattori di ostacolo, colli di bottiglia	51
3.2.1 Gli effetti virtuosi.....	53
3.2.2 Uno schema per l'analisi delle criticità attuative.....	55
3.3 Il repertorio delle criticità emerse dalla ricognizione	62
3.3.1 Tempi di prima implementazione.....	62
3.3.2 Rapporti tra Beneficiari e Organismi Intermedi (AU). Problemi locali di coordinamento orizzontale.....	63
3.3.3 Problemi di allineamento informativo e coordinamento verticale.....	64

3.3.4 Limiti della progettazione tecnica locale	66
3.3.5 Iter autorizzativi da parte di altri enti	67
3.3.6 Revisioni richieste dalla parte politica	68
3.3.7 Tempi di istruttoria delle domande	68
3.3.8 Struttura multisettoriale della policy e moltiplicazione del carico procedurale.....	69
3.3.9 Problemi di realizzazione delle opere legati a rincaro costi	70
3.3.10 Capacità e competenze interne ai soggetti attuatori.....	71
3.4 Sintesi delle principali evidenze	71
QUARTA PARTE	77
LEZIONI APPRESE E PROPOSTE PER LA PROSSIMA PROGRAMMAZIONE..	77
4.1 Il contenuto delle strategie: i bersagli centrati e i risultati attesi	77
4.2 Le criticità attuative	78
4.2.1 Velocizzare i tempi di implementazione della misura	80
4.2.2 Rafforzare la capacità di coordinamento.....	80
4.2.3 I problemi di capacità attuativa.....	82
4.2.4 Flessibilizzazione delle procedure.	83
Bibliografia	85
Allegato I. Sintesi del contenuto delle Strategie Urbane	87

Il gruppo di ricerca dell'Ires Piemonte ringrazia, per la collaborazione offerta alla realizzazione di questo Rapporto tramite la condivisione di dati, informazioni, materiali e la disponibilità a concedere interviste di approfondimento: i dirigenti e funzionari del settore Programmazione e sviluppo territoriale e locale, aree interne e aree urbane e del settore Monitoraggio, valutazioni e controlli della Regione Piemonte; tutti i referenti delle Autorità Urbane e dei Settori competenti dei comuni di Alessandria, Asti, Biella, Cuneo, Novara, Vercelli e Verbania incontrati nel corso dell'indagine.

INTRODUZIONE

I.1 Le città medie nello sviluppo regionale del Piemonte

Questo documento costituisce il rapporto valutativo della misura “**Sviluppo Urbano Sostenibile**” (SUS), compresa nell’Asse VI del Por Fesr 2014-2020 del Piemonte, che finanzia azioni integrate di sviluppo destinate ai Capoluoghi di Provincia esclusa Torino, città beneficiaria del programma nazionale PON Metro. Preliminarmente alla lettura dei materiali di ricerca, è da richiamare l’attenzione su due scelte attuative intraprese dalla Regione Piemonte, utili per mettere a fuoco alcune questioni che fanno da sfondo alla valutazione di questa policy.

La prima è la decisione di destinare le risorse dello SUS **a favore dei capoluoghi provinciali**, una scelta che introduce un tema di particolare rilevanza per la nostra regione, i processi di **trasformazione delle città medie**. Con questa attribuzione la Regione «*riconosce il ruolo strategico assunto da tali poli*» (Por Fesr 2014-2020) nel sistema regionale, in continuità peraltro con la scelta operata nel precedente periodo di programmazione. La crescita del possibile ma tuttora inesperto ruolo sociale ed economico di questi poli, nel contesto piemontese, potrebbe contribuire in misura rilevante al riposizionamento complessivo della nostra regione, da tempo caratterizzata da trend economici, performance istituzionale, dinamica sociale, inferiori a quelli delle altre grandi regioni del Nord.

Un’ampia ed eterogenea letteratura, di matrice prevalentemente sociologica (Bagnasco e Le Galès, 2001; Perulli e Pichierri, 2010) ha posto in luce la funzione ricoperta nel passato recente dalle città medie nell’alimentare i processi di sviluppo nelle economie in uscita dal ciclo industriale-fordista. Un ruolo che si è concretizzato attraverso l’erogazione ai territori e alle imprese di beni collettivi ed economie esterne, quali concentrazioni di servizi e di competenze, reti di utilities, formazione delle conoscenze tecniche e scientifiche necessarie per l’innovazione. Questo ruolo appare oggi meno evidente che in passato, anche se il ricorrente primato di alcuni centri medi del Nord nei ranking che annualmente mettono a confronto le performance delle città italiane, testimonia la vitalità di questa rete urbana. L’assottigliamento delle economie su cui parte di esse avevano costruito il loro benessere, la manifattura più o meno organizzata in forme distrettuali, hanno vulnerato la capacità propulsiva di alcune di queste “capitali periferiche”, il cui sviluppo appariva profondamente intrecciato a quello dell’industria, organizzata a grappolo intorno a specializzazioni produttive che, se a macchia di leopardo hanno mantenuto forza propulsiva, appaiono però in ridimensionamento.

Queste dinamiche hanno interessato in misura più limitata il Piemonte. Il vecchio triangolo Milano-Torino-Genova che fissava sulla cartina il baricentro del take off industriale dell’Italia era composto da vertici urbano-metropolitani. I capoluoghi provinciali, anche quando ricoprivano un posto importante nella geografia manifatturiera

regionale e non solo (si pensi a Biella, per limitarsi al caso più evidente), erano sostanzialmente marginali rispetto ai poli trainanti. Le mappe dello sviluppo tuttavia sono mutate. Gli assi trainanti dell'economia nei due decenni trascorsi sono stati disegnati lungo direttrici non metropolitane, gli addensamenti a ridosso della pedemontana lombardo-veneta e della via Emilia. Ricchezza generata e distribuita, occupazione, produttività, ci dicono viceversa di una costante perdita di centralità del Piemonte.

È da sgombrare il campo da un argomento: la suggestione di un dualismo (ribaltato rispetto a quello della società industriale) tra un capoluogo imprigionato in una transizione problematica e una provincia in crescita, è privo di fondamento empirico. Le statistiche economiche mostrano come tutti i territori regionali abbiano sperimentato, nel medio periodo, una perdita di competitività rispetto alle aree di confronto. Proprio l'insufficiente dinamica di crescita, nonché la comparativamente ridotta scala dimensionale, delle città medie piemontesi fornisce lo spunto per una riflessione preliminare a questo studio. Ciò che sembra distinguere infatti il Piemonte dalle regioni di confronto è un più accentuato dualismo tra Torino e il resto del territorio, puntellato da città medio-piccole più che medie e con poche agglomerazioni o reti orizzontali. L'area metropolitana torinese, intesa in senso stretto e non amministrativo, da sola «pesa» infatti per oltre un terzo della regione, per popolazione e imprese. In nessun'altra regione del Nord, neanche in Lombardia, il rapporto tra metropoli e resto del territorio ha queste proporzioni. Una politica per le città medie o medio-piccole, potrebbe rappresentare un importante investimento in diversificazione e rafforzamento delle funzioni urbane che armano l'economia regionale. Disegno che appare in larga parte da inventare, nonostante la crescente capacità dei poli intermedi di impadronirsi di capacità progettuali e risorse per finanziare i loro investimenti.

Il decentramento della manifattura, la nuova domanda di spazi per le catene logistico-distributive, la terziarizzazione diffusa, stanno trasformando molte di queste aree, in cui crescono nuove esigenze di qualità della vita e gestione delle esternalità, ma anche di servizi e infrastrutture connettive. Le città medie stanno riprogettando il proprio ruolo puntando sulla rivitalizzazione di funzioni (sedi universitarie, poli culturali, recupero di edifici a valenza storica, sedi funzionali per l'istruzione, la salute) e agende in parte mimetiche a quelle metropolitane. Cresce inoltre la loro propensione a proiettare le traiettorie di sviluppo su dimensioni più vaste, basate su reti progettuali tra città che esercitano un ruolo ordinatorio rispetto ai piccoli comuni. Sono questi poli, del resto, i soli ambiti territoriali, insieme ai comuni dell'area metropolitana torinese – ma esclusa la città centrale – che nel decennio trascorso non hanno perso residenti, compensando il saldo naturale negativo con l'assorbimento di nuovi residenti.

Tabella I.1 Andamento demografico per area territoriale in Piemonte (confronto 2010, 2020)

Regione	Popolazione 2020	Popolazione 2010	Variazione (v.a.)	Variazione (%)
TOTALE ITALIA	59.641.488	59.690.316	-48.828	-0,1
BENCHMARK (LO+VE+ER+TO)	23.063.409	22.581.069	482.340	2,1
COMUNI METRO C-N (MI-GE-BO-VE-FI-RM)	5801315	5478971	322344	5,9

PIEMONTE	4.311.217	4.401.572	-90.355	-2,1
Città di Torino	857.910	890.102	-32.192	-3,6
Altri Comuni Area Metropolitana Torinese (AMT)	723.638	717.590	6.048	0,8
Comuni Capoluogo Provincia Piemonte	448.388	445.486	2.902	0,7
Centri > 15mila abitanti (escluso centri AMT)	927.416	923.865	3.551	0,4
Centri tra 5mila e 15mila abitanti	553.820	565.436	-11.616	-2,1
Centri < 5mila abitanti	889.934	923.325	-33.391	-3,6
Centri periferici o marginali	338.360	360.820	-22460	-6,2

Elaborazione Ires su dati Istat

Occorre dare adeguata evidenza alle differenze tra questi poli che, seppure non in crescita, sembrano acquisire uno spazio più importante nella dinamica della regione. Le città medie non erano assimilabili ad un profilo unitario per vocazioni produttive, risorse, storia, struttura urbana, connessioni trenta anni prima, non lo sono ora. Anche l'orientamento delle Strategie SUS di cui tratta questo rapporto lo pone in luce.

La seconda scelta attuativa intrapresa dall'autorità regionale per questa policy, implicitamente prova a tracciare un denominatore comune. A differenza di altre regioni, la concentrazione tematica dell'asse urbano piemontese ha privilegiato, nella scelta degli Obiettivi di sviluppo (si tralasciano qui le riflessioni spendibili sugli altri due obiettivi individuati, la decarbonizzazione e la digitalizzazione, che si possono considerare trasversali a tutte le agende regionali), il «*miglioramento delle condizioni e degli standard di offerta e fruizione del patrimonio culturale, nelle aree di attrazione*». In altre parole, aveva puntato sulla **qualificazione turistico-culturale delle città medie**, come «*volano della promozione turistica del territorio*». Una scelta in parte situata nella congiuntura di quegli anni, in cui la crescita delle presenze turistiche (in una regione che, al netto dei suoi tradizionali attrattori, non muoveva prima molti visitatori) e la convergenza intorno al pattern cultura-turismo-food di più traiettorie di trasformazione dei territori, legittimava una visione orientata in questo senso. Non è questa la sede per stabilire quanto tale visione possa essere applicata a tutte le città capoluogo di provincia del Piemonte; si può tuttavia affermare che questa scelta aveva implicitamente fornito elementi di un disegno regionale di politica urbana. Le città hanno proseguito il percorso di riqualificazione e socializzazione del loro patrimonio materiale, aprendo ad approcci strategici che non appartenevano al loro background. Ciò, dal punto di vista della valutazione delle policy, delinea una domanda di ricerca latente, a cui il rapporto (focalizzato su altri obiettivi, che saranno a breve formulati) non darà risposta: la traiettoria turistico-culturale può rappresentare un tassello di rilancio significativo per il Piemonte urbano e non metropolitano? Il clima sociale, a distanza di pochi anni, è probabilmente mutato. Le città capoluogo peraltro non beneficeranno delle risorse a valere sul Por Fesr 2021-2027, che saranno destinate ad aggregazioni di sistemi intercomunali (Strategie Urbane d'Area SUA), per quanto non mancheranno, nell'abbondanza di mezzi a sostegno degli investimenti pubblici e privati che caratterizzano questi anni, opportunità di rifinanziare le loro agende. Sotto questo profilo, le osservazioni raccolte in questo documento che, per anticiparne i contenuti, sarà focalizzato principalmente sulle criticità che hanno rallentato l'attuazione della misura, potrebbero risultare utili.

1.2 L'Asse VI e la strategia urbana

Coerentemente all'importanza attribuita alle città nella strategia Europa 2020 e al valore riconosciuto all'approccio territoriale integrato, la dimensione urbana della politica di coesione è stata significativamente rafforzata nel periodo 2014-2020. Circa 10 miliardi di euro provenienti dal FESR sono stati assegnati direttamente alle strategie integrate per lo sviluppo sostenibile dell'ambiente urbano, che circa 750 città hanno dovuto trasporre sul piano pratico. Il crescente interesse per le politiche di rigenerazione urbana scaturisce prevalentemente da due fattori:

- Nelle città si concentra circa l'80% della popolazione europea;
- Le città europee sono da tempo coinvolte da processi di cambiamento che vanno accompagnati attraverso mirate politiche pubbliche.

Tali criticità sono in particolare:

- economiche, legate ai processi di ristrutturazione produttiva
- sociali, quali alti tassi di disoccupazione, nuove povertà, disagio sociale;
- ambientali, in termini di degrado o abbandono delle aree ex industriali e delle periferie residenziali.

A livello europeo, le città con meno di 250.000 abitanti accolgono circa il 28% della popolazione urbana. Quello europeo è quindi un tessuto urbano diffuso che favorisce l'emersione di reti di città, come conferma la moltiplicazione, negli ultimi anni, delle organizzazioni e dei network urbani divenuti strumento di cooperazione a livello europeo. L'attivismo delle città nell'arena politica europea, evidente nell'azione di decine di reti e organizzazioni (Eurocities, CEMR, Energy Cities, Eurotowns, Eurometrex, solo per citarne alcune) ha contribuito a dare centralità nel corso degli anni alla politica urbana. L'esito di questo protagonismo è individuabile nell'approvazione nel maggio 2016 del cosiddetto "Patto di Amsterdam". Il documento "Urban Agenda for the EU" è stato promosso dalla presidenza olandese del Consiglio dell'Unione Europea, ed è stato sottoscritto da rappresentanti di tutti i paesi membri dell'Unione. L'Agenda urbana europea si basa su 12 obiettivi tematici che spaziano dal cambiamento climatico, al contrasto alla povertà, alla transizione digitale, che hanno costituito gli elementi di riferimento per la creazione dei progetti finanziati dal programma "Urban Innovative Actions" ad oggi principale strumento di cooperazione transnazionale per lo sviluppo urbano sostenibile in Europa. Per quanto riguarda le città, come menzionato, si osserva una tendenza nella direzione di un rafforzamento della dimensione urbana anche della politica di coesione, individuata come una delle aree di azione nelle quali il contributo europeo ha rivelato un impatto di maggiore efficacia. Per la prossima programmazione, la Commissione pone tra gli obiettivi strategici della politica di coesione l'obiettivo strategico 5 (OS5) ove per la prima volta le "Strategie di sviluppo territoriale" vengono riconosciute in maniera autonoma e con un approccio integrato e multisettoriale. Nell'OS5 figurano infatti il sostegno per l'attuazione delle strategie sia in aree non urbane, con una riserva del 5% delle risorse totali del FESR, sia in aree urbane, con la

riserva del 6% delle risorse del FESR. In questo secondo caso, i tre principali strumenti previsti per darvi attuazione sono: l'istituzione di un piano operativo nazionale (ad esempio il PON Metro), la previsione di una linea dedicata all'asse sviluppo urbano nell'ambito dei Piani Operativi Regionali (P.O.R.) o ancora l'attivazione degli Investimenti territoriali integrati (ITI) e delle azioni di Sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD), strumenti già proposti nella programmazione 2014 – 2020.

1.2.1 Le policy antecedenti per le aree urbane

Tanto con i Progetti Pilota Urbani, che con la partecipazione al Programma URBAN, i PRUSST, i Progetti Integrati Territoriali, i Piani Strategici Urbani, molto diversificate sono state le sperimentazioni dell'approccio integrato allo sviluppo territoriale realizzate in Italia, pressoché in tutte le regioni, attraverso la politica di coesione comunitaria e altri strumenti nazionali affiancati ad essa.

Nonostante l'abbondanza di strumenti in campo, a fine programmazione 2007-2013, era emersa la persistente mancanza di una politica nazionale coordinata per le città, motivo per cui, lo stesso Accordo di partenariato, aveva rivolto la sua rinnovata strategia di intervento, per il settennio successivo, a due tipologie di aree urbane:

- le dieci Città Metropolitane individuate con legge nazionale (BA, BO, GE, FI, MI, NA, RO, TO, VE) e le quattro individuate dalle Regioni a statuto speciale (CA, CT, ME PA);
- le città medie e i poli urbani regionali, ovvero le aree urbane densamente popolate che costituiscono poli di erogazione di servizi essenziali e di rango elevato per aree vaste significative. E' così che l'attuazione di questo impianto strategico è stata affidata, da un lato, a un PON rivolto alle Città Metropolitane (PON METRO), dall'altro, ai POR chiamati ad intervenire nelle città medie e minori.

Il quadro delle risorse complessivamente attribuite (dai POR e dal PON) ai singoli obiettivi tematici ha evidenziato una netta concentrazione sui temi dell'inclusione sociale (che assorbiva ben 925 milioni di euro, corrispondenti a poco meno del 39% del totale) e dell'energia e mobilità sostenibile (che con 810 milioni rappresenta il 34% del totale). Significativi ma nettamente inferiori gli importi destinati all'Agenda Digitale (215 milioni di euro, il 9% del totale) e alla valorizzazione del patrimonio culturale e naturale.

A livello regionale, ai finanziamenti già acquisiti nell'ambito dei programmi integrati di sviluppo locale, i **P.I.S.L.** (strumento di intervento con caratteristiche analoghe alle iniziative comunitarie Urban e Leader il cui obiettivo principale è la promozione di programmi integrati) si sono aggiunte le risorse messe a disposizione dal **P.I.S.U.** che ha previsto l'elaborazione in modo coordinato ed integrato, di azioni facenti capo a diversi ambiti, di cui tutti i capoluoghi di provincia del Piemonte si sono dotati. Gli obiettivi del **P.I.S.U.** declinati secondo le strategie piemontesi sono stati il recupero urbanistico delle aree urbane degradate, la riqualificazione degli spazi pubblici, l'accessibilità ai servizi per le categorie socialmente deboli, la mobilità urbana sostenibile, l'utilizzo degli spazi verdi, gli aiuti diretti a PMI e microimprese, i bisogni emergenti dai processi di integrazione e di inclusione sociale.

Una politica complementare ulteriore è stata quella di offrire alle città l'opportunità di sperimentare le soluzioni più innovative e creative per sostenere le sfide urbane rilevanti a livello europeo, negli ambiti tematici individuati dall'Agenda Urbana per l'UE. A tal fine la politica di coesione 2014-2020 ha destinato 372 milioni di euro (FESR) al finanziamento di progetti pilota, con i quali tradurre idee creative ed ambiziose in prototipi da testare negli ambienti urbani. Destinatari delle Azioni Urbane Innovative sono le città o aggregazioni di città superiori ai 50mila abitanti, chiamate a cogliere questa opportunità per andare al di là dei "progetti consueti" (che possono essere finanziati attraverso fonti "tradizionali") definendo progetti per i quali il cofinanziamento massimo richiesto al FESR è non superiore ai 5 milioni di euro, selezionati tramite bandi annuali.

Linee guida del Fesr 2014-2020

In generale, i programmi operativi 2014-2020 destinati allo sviluppo urbano, rispetto al periodo 2007-2013, hanno introdotto significativi cambiamenti. Sono stati introdotti nuovi strumenti per favorire l'innovazione e la sperimentazione (Azioni urbane innovative, articolo 8 del regolamento N. 1301/2013) e per approfondire la discussione sull'attuazione della dimensione urbana (Rete di sviluppo urbano, articolo 9 del regolamento). Di seguito si elencano sinteticamente le differenze salienti della programmazione 14-20 rispetto al settennio antecedente:

- approccio integrato rafforzato per affrontare le sfide urbane mediante strategie che definiranno azioni integrate (articolo 7 del regolamento N. 1301/2013)
- almeno il 5% delle risorse a livello nazionale del FESR dell'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" è destinato ad azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile
- si potranno finanziare azioni integrate che spaziano dal livello di quartiere o distretto alle aree urbane funzionali come le regioni-città o le aree metropolitane, incluse le aree rurali limitrofe
- introduzione di strumenti più flessibili, quali l'Investimento territoriale integrato (ITI) e lo Sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD) che forniscono un sostegno per l'approccio integrato allo sviluppo urbano sostenibile e rendono possibile l'impiego di strumenti e metodologie di carattere partecipativo per l'attuazione di strategie di sviluppo
- di progettare e attuare strategie pienamente integrate, accorpando le risorse di vari assi prioritari e dei programmi operativi.
- possibilità di combinare azioni finanziate attraverso i fondi FESR, FSE e attraverso il Fondo di coesione a livello di programma o a livello operativo.

L'elemento di novità più forte consiste in quanto stabilito dall'RDC (Regolamento disposizioni comuni)¹ per cui le autorità regionali di gestione (d'ora in seguito denominate AG) ha *la facoltà* di designare uno o più Organismi Intermedi (d'ora in seguito denominati AU) per lo svolgimento di determinati compiti (art 123 par 6 del

¹https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_sustainable_urban_development_it.pdf

RDC) e per l'articolo 7, par 4. e 5 del regolamento, si tratta di un indirizzo preciso, consistente nella delega alle autorità urbane di funzioni in capo alle AG. La delega alle AU rappresenta uno dei nodi cardine del nuovo approccio allo sviluppo integrato ed è un elemento di novità rispetto alla programmazione 2007-2013. Il grado di delega può variare a seconda degli accordi istituzionali di ogni singolo Stato membro, ma le autorità urbane dovrebbero essere perlomeno responsabili della selezione delle operazioni. Le autorità urbane dovranno elaborare strategie di sviluppo urbano capaci di rispondere alle molteplici sfide che le loro città si trovano ad affrontare. Nell'elaborare le strategie integrate, le autorità urbane sono invitate a utilizzare il quadro di riferimento per le città sostenibili (RFSC), uno strumento concepito appositamente per aiutare le città in tale processo.

Per quanto attiene al metodo di attuazione, lo sviluppo urbano può essere implementato sia attraverso lo strumento degli Investimenti Territoriali Integrati, scelto da diverse regioni italiane, sia mediante un asse prioritario specifico, decisione attuata dal Piemonte e da altre dieci regioni del paese.

1.3 Descrizione della misura

La misura **“Sviluppo Urbano Sostenibile”**, il cui avvio del processo di attuazione è stato approvato con D.G.R. n. 11-4864 del 10 aprile 2017 e con D.G.R. n. 44-6236 del 22 dicembre 2017, prevede azioni integrate di sviluppo destinate ai sette Capoluoghi di Provincia del Piemonte: Alessandria, Asti, Biella, Cuneo, Novara, Verbania, Vercelli (Torino è esclusa, in quanto beneficiaria del PON Metro), con l'obiettivo di contribuire a renderli centri maggiormente innovativi, efficienti e sostenibili.

L'Asse VI, che ricomprende la misura, **attribuisce ai Comuni la funzione di Autorità Urbana (AU)** cui sono affidate alcune funzioni delegate dall'Autorità di Gestione (AdG), conferendo dunque ai medesimi il ruolo Organismo Intermedio, nel rispetto di quanto definito dall'art. 7(4) del Regolamento (UE) n. 1301/2013. Le funzioni delegate riguardano la selezione delle azioni da includere nella Strategia Urbana, sulla base dei principi guida dell'Asse VI e dei criteri di selezione adottati dal Comitato di Sorveglianza, e l'attuazione degli interventi in qualità di stazioni appaltanti (a seguito dell'avvenuta verifica di ammissibilità/coerenza della Strategia proposta da parte dell'AdG). In vista della selezione delle operazioni², ciascuna delle sette AU – secondo un processo di co-progettazione con l'AdG – provvede all'elaborazione di appositi documenti di “Strategia Urbana Integrata”. I sette documenti descrivono le criticità socio-economiche e le esigenze di sviluppo rilevate sui territori, le quali necessitano azioni di contrasto. In tale processo, la Regione svolge un ruolo di impulso e accompagnamento a sostegno delle AU, sia nella fase di impostazione strategica degli interventi di sviluppo, sia nella selezione e attuazione degli interventi.

² Il Regolamento (UE) n. 1303/2013, art. 2, definisce l'operazione il “progetto, contratto, azione o gruppo di progetti selezionati dall'AdG o sotto la sua responsabilità, che contribuisce alla realizzazione degli obiettivi di una o più priorità correlate”. Il disciplinare identifica l'operazione con l'unità progettuale a cui è riferito il piano delle spese distinto per singolo Obiettivo tematico/Azione.

La pubblicazione delle D.G.R. n. 11-4864 del 10 aprile 2017 e D.G.R. n. 44-6236 del 22 dicembre 2017 si pone come primo quadro di riferimento operativo in tema di attuazione delle Strategie Urbane ed in esse sono contenuti:

- **la scheda di sintesi** che dettaglia l’oggetto delle priorità di investimento, degli obiettivi tematici e specifici, delle azioni, degli obiettivi dell’Asse, degli interventi ammissibili, beneficiari, destinatari, dotazione finanziaria, strutture incaricate, criteri di selezione, tipologie ed entità dell’agevolazione, settori di intervento;

Le D.G.R. citate contengono, inoltre, le disposizioni per quanto riguarda:

- **la proposta di indice della strategia urbana** che si compone necessariamente di (1. Analisi del contesto Urbano, 2. Definizione della vision, 3. Set di azioni e “*Logical Framework*”; 4. Piano finanziario, 5. Modello di Governance);
- l’Allegato “**Contenuti minimi della Strategia**”;
- il Cronoprogramma delle attività e finanziario.

Il **Disciplinare**, approvato con D.D. n.318 del 27.04.2018, è strettamente correlato alle specificità programmatiche ed attuative che caratterizzano l’Asse VI del POR FESR che, come noto, è un Asse multitematico, in quanto si pone tre diversi obiettivi:

- digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili;
- riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili;
- miglioramento delle condizioni e degli standard di offerta e fruizione del patrimonio culturale, nelle aree di attrazione.

La misura assume tre Obiettivi Tematici, collegati a tre Priorità di Investimento e tre Obiettivi Specifici dell’Asse VI, sintetizzati nella seguente Figura 1.1

Figura 1.1 - Asse VI - Sviluppo Urbano Sostenibile: Obiettivi Tematici, Priorità di Investimento, Obiettivi Specifici

Asse VI	Obiettivi Tematici	Priorità di Investimento	Obiettivi Specifici
OT2	VI.2. Migliorare l’accesso alle TIC nonché l’impiego e la qualità delle medesime	VI.2c. Rafforzare le applicazioni delle TIC per l’e-government, l’e-learning, l’e-inclusion, e-culture e l’e-health	VI.2c.2. Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili
OT4	VI.4. Sostenere la transizione verso un’economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	VI.4c. Sostenere l’efficienza energetica, la gestione intelligente dell’energia e l’uso dell’energia rinnovabile nelle infrastrutture pubbliche, compresi gli edifici pubblici, e nel settore dell’edilizia abitativa	VI.4c.1. Riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili;
OT6	VI.6 Preservare e tutelare l’ambiente e	VI.6c. Conservare, proteggere, promuovere e sviluppare il patrimonio naturale e culturale	VI.6c.7 Miglioramento delle condizioni e degli standard di offerta e fruizione del

	promuovere l'uso efficiente delle risorse		patrimonio culturale, nelle aree di attrazione.
--	-------------------------------------------	--	-------------------------------------------------

Fonte: POR FESR 2014/2020

Più in specifico, l'Asse VI, al fine di perseguire le suddette finalità e sostenere lo sviluppo integrato dei territori, attiva le seguenti Azioni:

- VI.2c.2.1 - **Soluzioni tecnologiche per la realizzazione di servizi di e-Government** interoperabili, integrati (joined-up services) e progettati con cittadini e imprese, e soluzioni integrate per le Smart Cities and Communities;
- VI.4c.1.1 - **Promozione dell'eco-efficienza e riduzione di consumi di energia** primaria negli edifici e strutture pubbliche: interventi di ristrutturazione di singoli edifici o complessi di edifici, installazione di sistemi intelligenti di telecontrollo, regolazione, gestione, monitoraggio e ottimizzazione dei consumi energetici (smart buildings) e delle emissioni inquinanti anche attraverso l'utilizzo di mix tecnologici;
- VI.4c.1.2 - Adozione di **soluzioni tecnologiche per la riduzione dei consumi** energetici delle reti di illuminazione pubblica, promuovendo installazioni di sistemi automatici di regolazione (sensori di luminosità, sistemi di telecontrollo e di telegestione energetica della rete);
- VI.6c.7.1 - Interventi per la **tutela, la valorizzazione e la messa in rete del patrimonio culturale**, materiale e immateriale, nelle aree di attrazione di rilevanza strategica tale da consolidare e promuovere processi di sviluppo

In sintesi, l'obiettivo di fondo della misura è concorrere alla realizzazione di iniziative di valorizzazione e modernizzazione delle risorse appartenenti al patrimonio culturale, architettonico, paesaggistico delle città capoluogo di provincia del Piemonte, attraverso il sostegno ad azioni integrate di interventi strutturali, innovazione digitale dei servizi e realizzazione di obiettivi di efficienza energetica.

Gli interventi previsti nelle singole Strategie Urbane Integrate vengono attuati a valere sulle suddette Azioni e si realizzano attraverso l'individuazione – da parte delle singole AU – di un Beneficiario che, a seconda dell'Azione specifica, può essere un Ufficio Comunale (ad esempio, nel caso dell'Azione VI.4c.1.1) o un soggetto esterno alla Pubblica amministrazione (come per l'Azione VI.6c.7.1). In concreto, il Beneficiario si occupa dell'attuazione delle operazioni, in funzione delle sue competenze e capacità amministrative, selezionando i soggetti che daranno esecuzione agli interventi e affidando loro l'incarico tramite la stipula di contratti di appalto o Partenariato Pubblico Privato (PPP) nella forma di Contratto di Rendimento Energetico o Prestazione Energetica (EPC). Gli interventi considerati ammissibili rientrano nelle tematiche oggetto delle quattro Azioni suelencate.

Nell'attività di impostazione strategica degli interventi e nella loro selezione ed attuazione, l'AU è supportata dall'AdG, la quale riveste un ruolo proattivo di impulso e accompagnamento, garantendo la coerenza con gli obiettivi di policy generali assunti con il PO, ma anche verificando la qualità della progettazione operativa e della spesa generata. Tali funzioni vengono realizzate dall'AdG attraverso le disposizioni contenute nel disciplinare, che diventa lo strumento con cui guidare AU e Beneficiari nella

progettazione operativa, nell'implementazione, nella gestione e nella rendicontazione degli interventi di sviluppo previsti dalle singole Strategie Urbane.

L'individuazione dei sette capoluoghi come destinatari delle azioni integrate di sviluppo indica come il Por Fesr abbia voluto riconoscere il ruolo strategico ricoperto da questi poli urbani, rilevando tuttavia alcune criticità in ordine alle dimensioni richiamate nelle Azioni del Programma che fanno da cornice agli interventi ammessi a finanziamento, dimensioni sintetizzabili in tre ambiti tematici:

- a. la qualità/quantità dei servizi di e-government ed e-health,
- b. l'efficienza energetica,
- c. la competitività delle destinazioni turistiche, nonché il recupero di edifici in disuso/aree abbandonate che possano rivestire importanza per il singolo Comune.

Le strategie di medio periodo e le azioni previste all'interno delle Strategie Urbane fanno riferimento a queste tre aree tematiche e vengono declinate nei singoli interventi che, di volta in volta, la singola Autorità Urbana ha giudicato prioritari per le specifiche esigenze di sviluppo del proprio territorio³.

Il Disciplinare considera fondamentali, dunque, elementi che altre valutazioni svolte in precedenza su alcune misure della Programmazione 2014-2020⁴ avevano identificato come traiettorie decisive per lo sviluppo e per la competitività del territorio piemontese (e che, infatti, sono già presenti e individuabili nei comparti produttivi regionali), ma che sono altresì state individuate come dimensioni sempre più presenti nei dibattiti e nelle agende politiche, considerata la loro incidenza anche nell'apparato della pubblica amministrazione.

I. Si pensi, innanzi tutto, al tema della **digitalizzazione**, che caratterizza molteplici interventi del Por Fesr non esclusivamente attivati nell'Asse I, ossia quello formalmente vocato ai temi dello sviluppo tecnologico e dell'innovazione, ma che si estende fino a coinvolgere l'azione di imprese e soggetti pubblici, spesso a prescindere dal settore economico o dall'ambito specifico in cui tali soggetti agiscono. La trasformazione digitale costituisce la nervatura di larga parte dei progetti di innovazione delle imprese, industriali e non. La digitalizzazione andrebbe concettualizzata come leva per la progettazione di ambienti che ridanno forma ai processi di produzione, distribuzione, consumo, piuttosto che semplice tecnologia di automazione e razionalizzazione neoindustriale. In tale contesto, la predisposizione di servizi digitali adeguati – in termini di completezza dell'offerta e di fruibilità di utilizzo – da parte del soggetto pubblico diventa essenziale per la ricostruzione di uno scenario che consenta di innalzare la qualità delle produzioni e di moltiplicare le possibilità applicative delle soluzioni tecnologiche da parte delle imprese e delle organizzazioni in genere, incluse quelle pubbliche.

³ Il contenuto delle singole Strategie Urbane verrà approfondito nel par. 2.2.

⁴ rapporti di valutazione a valere del Por Fesr 2014-2020:

https://www.ires.piemonte.it/images/valutazione/PubblicazioniValutaz/Sviluppo_e_innovazione/Valutaz_tematiche/CR287_2019_ir2.pdf;

https://www.ires.piemonte.it/images/valutazione/PubblicazioniValutaz/Sviluppo_e_innovazione/Valutaz_tematiche/Strategia_di_specializzazione.pdf

2. In secondo luogo, va ricordato come gli obiettivi di sostenibilità sanciti da Agenda 2030 siano entrati da tempo nell'architettura delle policy regionali, arricchita di recente dalla Strategia per lo Sviluppo Sostenibile (SRSvS); già nella passata programmazione, inoltre, l'obiettivo dell'eco-efficienza (**Resource Efficiency**) costituiva una delle due grandi traiettorie di sviluppo degli investimenti in innovazione. Le misure a favore dell'efficientamento energetico delle imprese sono state utilizzate da un ampio numero di operatori e le analisi puntuali realizzate in sede di valutazione dei progetti finanziati dal Por 2014-2020 hanno verificato l'ampia diffusione di iniziative a esplicito o almeno indiretto contenuto ecologico. Anche gli attori pubblici sono stati coinvolti in questo processo di cambiamento, attraverso la predisposizione di misure finalizzate al risparmio energetico da parte dei comuni e di altri enti pubblici (ad esempio, gli ospedali). Non a caso, lo sviluppo e l'applicazione di tecnologie digitali abilitanti l'innovazione dei prodotti e dei processi e, in seconda battuta, la ricerca di soluzioni efficienti dal punto di vista dell'impiego e del consumo di risorse e lo sviluppo di nuovi prodotti a minore impatto ambientale sono state le due traiettorie trasversali che hanno fatto da sfondo all'elaborazione della Strategia di specializzazione intelligente elaborata nel corso della Programmazione 2014-2020.

3. Con riferimento alla terza dimensione, quella specificamente legata al **turismo** e alla **valorizzazione dei beni culturali**, si tratta di interventi finalizzati a rafforzare l'attrattività turistica di territori che possiedono già una vocazione in tal senso grazie alla presenza di edifici di interesse storico che, tuttavia, necessitano di un recupero conservativo, di una riqualificazione, della realizzazione di opere strutturali ma anche di interventi finalizzati all'efficientamento energetico. La destinazione di queste aree a poli culturali o museali, nonché il recupero di edifici dismessi e l'ottimizzazione di spazi per gli uffici della pubblica amministrazione rappresentano opportunità di sviluppo per l'intero territorio, sia nell'ottica di potenziare l'attrattività per turisti e nuovi imprenditori sia sotto il profilo della fruibilità di beni e servizi da parte della cittadinanza.

L'iter di selezione delle operazioni ammesse a finanziamento si articola in quattro fasi:

Fase 1: Presentazione della Strategia Urbana da parte dell'AU e approvazione.

Ogni Strategia Urbana viene approvata dai rispettivi Comuni con deliberazione di Giunta. Successivamente all'approvazione, la Strategia viene inviata al Settore "Sviluppo Sostenibile e Qualificazione del Sistema Produttivo del Territorio" (RdG) della Direzione "Competitività del Sistema Regionale", il quale verifica la coerenza programmatica con il POR FESR 2014-2020 e con le DGR di riferimento, definisce il contributo massimo concedibile relativamente agli interventi finanziabili e impegna le risorse necessarie per l'avvio delle operazioni.

Fase 2: Predisposizione ed invio della domanda di finanziamento da parte del beneficiario.

I beneficiari presentano la domanda di finanziamento all'Autorità Urbana tramite l'apposito sistema informativo.

Fase 3: Valutazione da parte dell'Autorità Urbana della domanda di finanziamento delle singole operazioni che compongono la Strategia urbana.

L'Autorità Urbana effettua le necessarie verifiche di ricevibilità, di ammissibilità e tecnico finanziaria, svolgendo anche la valutazione di merito delle proposte progettuali presentate dai beneficiari.

Fase 4: Presentazione al Settore regionale competente del provvedimento di approvazione dei singoli interventi inclusi nella Strategia urbana, valutazione della coerenza strategica e ammissione al finanziamento.

Conclusa positivamente la Fase 3, l'Autorità Urbana trasmette al RdG tutta la documentazione inerente il provvedimento di approvazione della domanda di finanziamento; il RdG effettua la valutazione di coerenza dei progetti ricevuti, con l'eventuale ausilio delle Direzioni regionali interessate. Se la valutazione di coerenza si conclude positivamente, il RdG adotta il provvedimento di concessione del contributo.

Figura 1.2- Iter di selezione delle operazioni



Fonte: elaborazione Ires su materiali Regione Piemonte

Dotazione finanziaria e entità delle agevolazioni

L'Asse VI si propone di rafforzare i sistemi urbani piemontesi nell'ottica di creare "città intelligenti" (Smart City) e migliorare la qualità della vita dei cittadini, attraverso il sostegno a interventi nei sette capoluoghi di provincia piemontesi.

All'approvazione del POR FESR 2014/2020, **la dotazione finanziaria dell'Asse VI è di 58,3 milioni di euro**. In base alla D.G.R. n. 11-4864 del 10/04/2017, l'agevolazione per ciascun intervento viene concessa quale contributo a fondo perduto con cofinanziamento da parte del POR FESR pari al massimo all'80% della spesa ammissibile e con una distribuzione paritaria tra i sette Comuni, mentre il restante 20% è assegnato tenendo conto del fattore dimensionale della popolazione residente. Le risorse vengono suddivise tra i capoluoghi per Azioni e OT (Obiettivi Tematici), così come evidenziato nella seguente Tabella 1.2

Tabella I.2– Suddivisione risorse finanziarie POR FESR tra Azioni/OT e Comuni (euro)

Comuni	Azione e Obiettivo Tematico (OT) FESR				TOTALE
	VI.2c.2.1 OT2	VI.4c.1.1 OT4	VI.4c.1.2 OT4	VI.6c.7.1 OT6	
Alessandria	1.479.774,36	1.479.774,36	623.062,89	5.497.320,62	9.079.932,23
Asti	1.405.294,38	1.405.294,38	591.702,90	5.220.629,58	8.622.921,24
Biella	1.273.244,20	1.273.244,20	536.102,82	4.730.066,83	7.812.658,05
Cuneo	1.320.934,20	1.320.934,20	556.182,82	4.907.233,84	8.105.285,06
Novara	1.523.474,30	1.523.474,30	641.462,86	5.659.664,69	9.348.076,15
Verbania	1.215.484,36	1.215.484,36	511.782,89	4.515.490,61	7.458.242,22
Vercelli	1.281.794,20	1.281.794,20	539.702,82	4.761.829,83	7.865.121,05
Totale	9.500.000,00	9.500.000,00	4.000.000,00	35.292.236,00	58.292.236,00

Fonte: Disciplinare per la progettazione operativa e l'attuazione degli interventi a valere sull'Asse VI "Sviluppo Urbano Sostenibile" (D.D. n. 318 del 27.04.2018)

Le risorse stanziare dal POR FESR vengono incrementate per singolo intervento con un cofinanziamento da parte dei beneficiari pari ad almeno il 20% del totale della spesa ammissibile. All'interno dei rispettivi prospetti finanziari, le singole Strategie indicano l'ammontare complessivo delle risorse previste per gli interventi, suddividendole per Azione/OT (v. Tabella I.2).

Negli anni successivi all'approvazione del Disciplinare, l'esigenza di contrastare la pandemia da COVID-19 esplosa nel febbraio del 2020 ha indotto l'AdG ad effettuare alcune modifiche nella distribuzione delle risorse dell'Asse VI e delle singole Azioni. La dotazione finanziaria dell'Asse, a seguito della rimodulazione finanziaria (D.G.R. n. I-1176 31/07/2020), ha evidenziato una riduzione complessiva di 25,7 milioni di euro; tali risorse sono confluite nell'Asse I a supporto dell'Azione I.1b.6.1 per l'emergenza COVID-19 (v. Tabella I.3). Gli interventi previsti nell'ambito delle Strategie Urbane sono completati a valere su una diversa fonte di finanziamento, confermando la strategia originaria dell'Asse: con D.G.R n. 50-2397 del 27/11/2020, è stato preso atto del finanziamento della misura anche attraverso le risorse FSC 2014-2020, come disposto dalla deliberazione CIPE n. 41 del 28/07/2020.

Tabella 1.3 - Asse VI: Piano finanziario rimodulato per Azione (euro)

OT	PI	Obiettivo Specifico (RA)	Azione	Piano finanziario originario (A)*	Impatto rimodulazione (B)	Piano finanziario aggiornato con la riprogrammazione (C=A-B)
2	2c	VI.2c.2 Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili	VI.2c.2.1	9.500.000	-5.000.000	4.500.000
4	4c	VI.4c.1. Riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili	VI.4c.1.1	9.500.000	-3.500.000	6.000.000
			VI.4c.1.2	4.000.000	-2.000.000	2.000.000
6	6c	VI.6c.7. Miglioramento delle condizioni e degli standard di offerta e fruizione del patrimonio culturale, nelle aree di attrazione	VI.6c.7.1	35.292.236	-15.182.280	20.109.956
TOTALE				58.292.236	-25.682.280	32.609.956

* La dotazione finanziaria originaria era di 58.292.236,00 €, in base a quanto disposto dalla DD n. 318 del 27/04/2018 di pubblicazione del Disciplinare

Fonte: Relazione illustrativa delle principali proposte di modifica del Programma (luglio 2020) D.G.R. n. I-1176 31/07/2020

L'Adg ha poi invitato le strutture competenti a modificare le rispettive Strategie sulla base della dotazione finanziaria aggiornata (nota prot. n. 56738 del 29/06/2020), ha dato loro la possibilità di rendicontare sul Piano Operativo Complementare Regione Piemonte (POC) le misure oggetto della rimodulazione finanziaria (D.G.R. n. 79-4446 del 22/12/2021) e ha consentito di prorogare le tempistiche di realizzazione posticipando la conclusione lavori e la relativa rendicontazione degli interventi al 31/12/2023 (D.D. n. 114 del 14/04/2022).

Ricordiamo come le regole della programmazione 2014-20 abbiano esteso la clausola n+2 valevole per il ciclo 2007-13, ovvero il definanziamento delle risorse non spese per il programma operativo scattava entro il secondo anno rispetto a quello dell'impegno di bilancio, alla nuova n+3 per le risorse Fesr 14-20 per un limite massimo, pena il definanziamento europeo, al 2023.

1.4 Il disegno di valutazione

Il carattere della misura e il suo attuale stato d'attuazione (in corso) richiedono la predisposizione di un disegno valutativo *tailor-made*, la cui definizione operativa è stata concordata in seguito ai colloqui preliminari intercorsi con i referenti dell'AG.

1.4.1 Obiettivi della valutazione

Le strategie SUS, in quanto strumenti complessi di programmazione territoriale, sono potenzialmente analizzabili secondo diversi profili d'indagine. Questa ricerca si è basata su due distinti livelli di analisi, che si sono mantenuti separati anche sul piano espositivo, e che costituiscono rispettivamente la seconda e la terza parte di questo rapporto.

a. Il primo è costituito **dall'analisi del “contenuto” delle sette strategie SUS** del Piemonte, e ha inteso prendere in esame e approfondire i seguenti temi:

- gli obiettivi di medio-lungo periodo indicati nei documenti di strategia prodotti dalle AU e presentati alle AG: le idee-guida, le traiettorie di sviluppo individuate, le azioni attraverso cui si è inteso realizzarle;
- le risorse del territorio da valorizzare nella prospettiva di realizzare gli obiettivi della Strategia;
- i nessi tra le azioni indicate nell'Agenda e gli obiettivi di medio-lungo periodo della Strategia generale
- le modalità di coinvolgimento e partecipazione della cittadinanza, delle associazioni, dei portatori d'interesse e l'eventuale presenza di uno o più partner di rilievo strategico
- la localizzazione degli interventi-chiave e delle aree-target degli interventi previsti dalla sua messa in opera
- la descrizione delle attività previste dai singoli interventi finanziati;
- la descrizione delle destinazioni previste per le aree oggetto d'intervento;
- la categoria di beneficiari finali dell'intervento, secondo una tipologia sintetica elaborata allo scopo di meglio evidenziare l'orientamento della progettualità finanziata.

Le informazioni ottenute sono state successivamente analizzate al fine di rispondere ad alcune domande di fondo:

- la costruzione di una strategia di medio-lungo periodo è stata utile ai fini dell'attuazione di nuove iniziative di programmazione urbana? L'approccio strategico ha trovato riflesso nelle realizzazioni concretamente poste in atto?
- le strategie SUS hanno favorito la costituzione di coalizioni e lo sviluppo di visioni condivise dello sviluppo della città?
- la focalizzazione sugli obiettivi tematici (turismo e cultura, in particolare), risponde a esigenze di sviluppo e coesione sociale delle città?

- l'approccio integrato territoriale ha portato elementi di innovazione, in relazione al disegno delle politiche di pianificazione urbana precedenti, oppure ha vincolato la progettazione delle strategie SUS?
 - quali sono stati i punti di forza dell'approccio strategico e quali le possibili criticità?
- b. Alla luce del problema individuato come prioritario dai referenti dell'AG, il forte ritardo nell'attuazione del programma, il secondo piano di analisi è consistito in una **valutazione del processo attuativo** finalizzato a:
- ricostruire lo stato di avanzamento delle strategie SUS;
 - esaminare nel dettaglio il processo attuativo reale, individuando le possibili criticità e i "colli di bottiglia"; a tale scopo si è proceduto alla ricostruzione della policy dal punto di vista attuativo, al fine di comprenderne e stilizzarne le criticità, ricomprendendole in uno schema concettuale in grado di sistematizzarle e renderne possibile il confronto;
 - individuare le ragioni del ritardo e le principali criticità che hanno caratterizzato il processo attuativo;
 - analizzare le criticità operative emerse dalla ricognizione, secondo alcuni schemi ricavati dalla letteratura (cfr. paragrafo 3.3) che prendono in esame il tipo di capacità amministrativa carente e le caratteristiche delle strutture di implementazione locale;
 - approfondire le relazioni tra i diversi attori attuativi e come queste abbiano influito sul processo di attuazione

Anche per la valutazione di processo le diverse informazioni ottenute sono state rielaborate allo scopo di ottenere un repertorio delle criticità in grado di fornire, almeno a livello qualitativo, alcune ipotesi sulle ragioni del ritardo attuativo. L'analisi ha preso in esame principalmente alcuni fattori quali:

- il livello di coordinamento orizzontale (tra settori del medesimo livello istituzionale) e verticale (tra diverse amministrazioni di differente livello)
- la capacità amministrativa nella gestione di piani e programmi complessi
- l'eventuale presenza di fenomeni di *gold plating* (sovraregolazione)
- l'efficacia delle transazioni informative tra gli attori coinvolti
- i problemi di «capacità amministrativa»: conoscenza, attuazione, coordinamento, regolazione, monitoraggio.

1.4.2 Tecniche utilizzate e materiali empirici.

L'analisi del contenuto delle strategie SUS (a.) è stata realizzata attraverso la lettura e analisi della letteratura e di **documentazione secondaria desk-based**, di varia provenienza, quali:

- documenti ufficiali di indirizzo programmatico europeo
- documenti di analisi e valutazione del Por Fesr

- letteratura su analisi di progettazione territoriale con approccio *place-based*
- letteratura valutativa di strategie integrate urbane.

La ricostruzione delle informazioni sui contenuti relativi alle singole strategie si è avvalsa principalmente della **documentazione prodotta dalle diverse strutture** operative coinvolte nell'attuazione della misura, e in specifico:

- analisi dei documenti di strategia prodotti dalle AA.UU.
- analisi delle schede progettuali allegata ai documenti di strategia
- analisi della documentazione prodotta dall'AG (quadri riepilogativi dell'avanzamento delle Strategie, delibere e determinazioni pertinenti, ecc.)

Per quanto concerne la **valutazione di processo** (b.) si è fatto ricorso ai tradizionali metodi previsti per gli studi di implementazione, utilizzando diverse fonti.

- analisi di fonti bibliografiche: fonti selezionate con riferimento all'ampio dibattito politico e pubblico sul tema della capacità amministrativa e sul ruolo e sull'adeguatezza delle pubbliche amministrazioni che si è sviluppato negli ultimi anni e che si è rivitalizzato con la crisi pandemica
- analisi desk degli atti amministrativi (scheda di misura, Disciplinari, delibere e determinazioni dirigenziali, ecc.)
- analisi della documentazione prodotta dall'AG (quadri riepilogativi dell'avanzamento delle Strategie)
- analisi realizzate su basi dati di riferimento per la raccolta delle informazioni quantitative sui programmi comunitari (es. Open Coesione).

Il nucleo centrale dell'esplorazione è consistito nella **realizzazione di interviste** a carattere descrittivo e diagnostico a:

- referenti delle sette AA.UU.
- referenti dell'Autorità regionale di gestione

Le interviste, realizzate con modalità ibride (in presenza e a distanza), sono state condotte sulla base di una traccia semi-strutturata volta prioritariamente a ricostruire il ciclo di attuazione della policy dal punto di vista degli intervistati e delle criticità operative che hanno ostacolato l'implementazione della misura. L'approccio ha inteso focalizzare l'attenzione sui «meccanismi» attuativi di livello micro, nella prospettiva di un'analisi volta ad enucleare aspetti situati, elementi idiosincratici, ricostruzione "in soggettiva" del processo. Le informazioni raccolte sono state elaborate mediante analisi del contenuto e utilizzate per la costruzione dei prospetti analitici e delle valutazioni conclusive che forniscono l'output della ricerca.

SECONDA PARTE.

IL CONTENUTO DELLE STRATEGIE

A partire dalla seconda metà degli anni Novanta la Regione Piemonte ha promosso o incentivato programmi integrati di sviluppo territoriale, che hanno progressivamente istituzionalizzato tre perni intorno a cui ruotano anche le odierne politiche per lo sviluppo urbano: integrazione, approccio partecipativo e logica *place-based*. Un requisito ritenuto sempre più irrinunciabile delle politiche di sviluppo basate su strategie integrate risiede nell'esplicitazione preliminare di una visione dello sviluppo del territorio basata su una strategia, articolata attraverso una serie di azioni e investimenti di natura pubblica, privata o pubblico-privata, localizzati in ambiti spaziali definiti (comunali o sovra-comunali, di area vasta, e via di seguito).

Il “predecessore” della misura a favore delle strategie SUS, nella programmazione regionale del Piemonte, è rappresentato dai PISU (Progetti Integrati di Sviluppo Urbano), realizzati nell'ambito del POR FESR 2007-2013 e rivolti (come l'asse VI del Por Fesr) ai comuni capoluogo di provincia. Le azioni finanziabili attraverso i PISU insistevano su quattro assi d'intervento: fisico-ambientale, economico, sociale e culturale. Per quanto riguarda il primo asse, erano consentiti progetti di recupero urbanistico, di riqualificazione e di restauro conservativo di immobili, nonché di infrastrutturazione per il miglioramento della vivibilità e della mobilità all'interno della città; con l'asse economico, l'asse sociale e l'asse culturale, partendo dalla riqualificazione fisico ambientale, era possibile destinare risorse a favore di luoghi in cui avviare progetti per l'integrazione sociale, attivare progetti e manifestazioni culturali, sostenere insediamenti economici anche con interventi di incentivazione rivolti alle piccole e micro imprese del territorio. In termini consuntivi, hanno avuto molta importanza gli interventi di tipo fisico ambientale: sono stati attuati importanti restauri conservativi di edifici e, all'interno delle città, si sono realizzate infrastrutture per la mobilità⁵. Il richiamo all'esperienza dei PISU della passata programmazione è rilevante ai fini dell'analisi valutativa dell'Asse VI del programma 2014-2020, per più motivi. Il primo, la continuità sostanziale dei beneficiari (le città capoluogo), delle strutture organizzative coinvolte (e spesso degli stessi dirigenti e funzionari), tenuto conto delle innovazioni introdotte nella programmazione 2014-2020 (cfr. Cap. 1.2) e in parte anche delle agende locali, che di fatto consentono per molti aspetti, ma non per altri, di considerare le Strategie SUS come la continuazione dei PISU. Secondo tema, anche i PISU accumularono ritardi attuativi simili a quelli osservati in questo rapporto. In specifico, come è stato segnalato, i Comuni avevano affrontato «problematiche rilevanti – nel rispetto dei vincoli del Patto di stabilità interno e delle politiche di contenimento della spesa pubblica – con interventi integrati i) di dimensioni finanziarie rilevanti, ii) caratterizzati complessità sia tecnica che procedurale, iii) che, in applicazione della “clausola di flessibilità” prevista dai Regolamenti comunitari, in alcuni

⁵ https://www.butterfly.eu/islandora/object/librib:386529/datastream/PDF/content/librib_386529.pdf

casi hanno riguardato unitamente alle opere finanziate dal FESR, interventi finanziati tipicamente dal FSE e iv) che in alcuni casi hanno realizzato progetti di infrastrutture associati a misure di aiuti alle imprese». In accordo con altre analisi (Barberis, 2016), l'esperienza del PISU ha trasmesso lezioni importanti per l'attuazione dei programmi di sviluppo delle città: nel corso della sua implementazione la doppia crisi del 2008 e del 2011 e la conseguente introduzione di vincoli alla spesa degli Enti Locali, aveva condizionato la capacità operativa dei Comuni, oltre che della stessa Regione che doveva trasferire le risorse. Si erano verificati cospicui ritardi dovuti anche all'incertezza relativa al flusso di risorse per la realizzazione dei progetti; i Comuni si bloccavano, anche nei casi in cui disponevano di risorse proprie, per i vincoli introdotti dal Patto di stabilità interno degli Enti Locali, che ne rendevano impossibile l'utilizzo. Questi, e altri problemi, hanno spesso forzato i comuni capoluogo a cambiare traiettoria, sostituendo i progetti che non erano riusciti a decollare con progetti nuovi, determinando a loro volta un ulteriore ritardo nella realizzazione.

Tra le lezioni consegnate dal programma 2007-2013, è dunque da segnalare la necessità di contenere il rischio della frammentazione degli interventi, ma anche del cosiddetto "garbage can" (Cohen, March e Olsen, 1972), per brevità descrivibile come tendenza, nei programmi di policy, a inserire nell'Agenda progetti scollegati o l'assemblaggio di proposte e interventi dispersi, in deficit di visione unitaria e orizzonti di medio periodo. La programmazione Fesr 2014-2020 ha introdotto un nuovo requisito progettuale: l'esplicitazione di una "strategia" integrata e olistica di orientamento degli interventi suscettibili di finanziamento. In specifico, la DGR del 2017 che ha di fatto rappresentato il punto di avvio di questa misura di policy stabiliva di includere «*Strategie Urbane che descrivano le criticità socioeconomiche e le esigenze di sviluppo rilevate sul proprio territorio nonché definiscano il quadro complessivo degli interventi che dovrà essere più ampio rispetto alle risorse messe in campo con il POR*». Tali Strategie, redatte secondo uno schema adeguato a definirne i «*contenuti minimi [...] in coerenza con gli indirizzi delle Linee Guida della Commissione Europea*». In pratica, la Strategia SUS domandata alle AA.UU. dovrebbe comporsi di un sistema di azioni tra loro coerenti e ragionevolmente interconnesse, la cui messa in opera dovrebbe contribuire a generare effetti duraturi in campo economico, sociale, demografico, ambientale.

È da sottolineare, nel testo sopra riportato, il riferimento allo spettro di risorse *più ampio* di quello attingibile dal Fesr 2014-2020. Mentre la strategia complessiva, nella visione proposta dalle autorità regolative europee, insiste sull'insieme delle sfide riconosciute come rilevanti per il territorio (sociali, economiche, demografiche, ecc.), il finanziamento Fesr dovrebbe coprire (o agevolare) solo una parte di queste azioni, integrandosi con altre risorse pubbliche o private (oltre al previsto cofinanziamento dei Comuni) derivanti da altri investimenti, da indicare nel testo del documento di Strategia presentato all'AG, come previsto dalla procedura adottata dal Piemonte. A integrazione di ciò, l'indirizzo della UE nell'attuazione dei programmi a valere sui rispettivi Fondi è l'approccio della concentrazione tematica: l'esito è dunque una compresenza tra orizzonti strategici ampi, che richiedono una capacità di coordinamento degli investimenti da parte delle AG al fine di assicurare coerenza e sinergia tra gli interventi sui territori interessati dai

programmi, e focalizzazione su obiettivi mirati e tra loro integrati (ossia in mutua connessione) nell'attuazione della parte finanziata dal POR. Le raccomandazioni europee, inoltre, indirizzano le Strategie verso l'utilizzo congiunto e sinergico di più fondi SIE, senza tuttavia obbligare le amministrazioni in tal senso. L'esperienza del nostro paese, in effetti, ha visto una varietà di scelte regionali: alcune hanno inquadrato le SUS all'interno di schemi multi-fondo; altre (tra cui il Piemonte) hanno privilegiato il Fondo per lo sviluppo regionale, anche alla luce della tematizzazione prescelta in sede di programmazione, basata come si è detto sugli Obiettivi (riassunti per brevità) del binomio Turismo-Cultura, della Digitalizzazione, dell'efficienza Energetica. Per le ragioni sopra indicate è utile, nell'analisi del contenuto delle sette strategie SUS, distinguere concettualmente gli obiettivi della Strategia più ampia (qui definita **Strategia generale**) dai contenuti progettuali per cui le AA.UU. hanno richiesto il finanziamento a valere sul Por Fesr (qui definita **Agenda specifica**).

La prima parte dell'analisi ha inteso esplorare i contenuti generali delle strategie SUS, ponendoli in relazione con gli interventi che compongono il quadro delle azioni per cui le AA.UU. hanno richiesto il finanziamento. A questo scopo si sono analizzati i documenti prodotti dalle AA.UU., con particolare focalizzazione sul rapporto tra gli obiettivi di fondo individuati per lo sviluppo delle città e il contenuto degli interventi proposti nell'Agenda specifica", finanziabili attraverso il Por. I materiali consultati a questo scopo sono i Documenti di strategia presentati dalle AA.UU. all'AG nelle fasi di avvio del ciclo di attuazione della policy, prodotti tra il 2017 e il 2018. A questo primo livello di analisi, funzionale a ricostruire il quadro delle priorità individuate dalle AA.UU., sono poco rilevanti le revisioni, gli adattamenti, le rimodulazioni finanziarie che in più situazioni hanno modificato, anche in modo sostanzioso, il quadro delle azioni successivamente accolte nella progettazione definitiva e approvate dalla AG.

Dalla consultazione dei Documenti sono emersi dei quadri di indirizzo generale, sviluppati sulla base di processi di pianificazione pregressi o in itinere, di norma costruiti mediante diverse forme di consultazione del territorio e l'individuazione delle sfide di sviluppo più stringenti.

2.1 Visione dello sviluppo urbano e contenuto delle strategie. Gli obiettivi generali.

Le Strategie SUS approvate nell'ambito dell'Asse VI del Por Fesr 2014-2020 del Piemonte sono

- ▶ Alessandria Torna al Centro. Polo Logistico culturale Centro e Cittadella. (D.D.26/06/2018, n. 272);
- ▶ Asti: vino e cultura. (D.D. 21 ottobre 2020, n.329);
- ▶ Biella dalla cultura della fabbrica alla fabbrica della cultura. (D.D. 27 ottobre 2020, n. 338);
- ▶ Cuneo Accessibile. (D.D. 27/03/2018, n. 114);

- ▶ Novara: più abitanti, più ricchezza, più bellezza. (D.D. 27/03/2018, n. 113);
- ▶ Verbania, la riscoperta della bellezza. (D.D. 16/05/2018, n. 194);
- ▶ Vercelli OSA. (D.D. 27/03/2018, n. 112).

L'analisi del contenuto e degli obiettivi delle strategie SUS è stata realizzata attraverso tre specifiche modalità.

- a. Lettura e analisi della Strategia generale, ossia degli obiettivi di fondo dichiarati nei Documenti di strategia; l'analisi è stata finalizzata alla ricostruzione del contenuto «sostanziale» delle sette Strategie SUS (es. attirare visitatori, ridurre i divari sociali, promuovere il cambiamento sociale ed economico, ecc.)
- b. Analisi dell'Agenda specifica delle sette strategie SUS, attraverso la ricostruzione nel dettaglio delle singole azioni per le quali si è richiesto il finanziamento;
- c. Colloqui con i dirigenti delle AA.UU. finalizzati sia alla comprensione e descrizione degli obiettivi strategici della città, sia alla diagnosi delle criticità attuative, che saranno oggetto del terzo capitolo del Rapporto.

a. La Strategia generale (visione di medio-lungo periodo dello SUS)

Con riferimento alla Strategia generale, ciascun documento è stato analizzato al fine di ricavarne informazioni sintetiche relativamente a:

- orientamenti di fondo e visione di medio-lungo periodo (la “logica” della Strategia SUS)
- l'eventuale presenza di altri programmi di sviluppo urbano che concorrono alla realizzazione degli obiettivi dichiarati nella Strategia SUS
- le risorse al centro della Agenda specifica utili alla realizzazione degli obiettivi della Strategia SUS (su quali beni del patrimonio - naturale o culturale - insistono le Azioni del Por Fesr?)
- la connessione tra le azioni indicate nell'Agenda specifica e gli obiettivi della Strategia generale
- le modalità di coinvolgimento e partecipazione della cittadinanza, delle associazioni, dei portatori d'interesse e l'eventuale presenza di uno o più partner di rilievo strategico
- eventuale presenza di sinergie e forme di cooperazione d'area vasta
- la localizzazione degli interventi-chiave e delle aree-target (ad es. aree centrali o periferiche)?

Allo scopo di fornire una rappresentazione sintetica e un confronto sinottico delle sette strategie SUS esaminate, di seguito sono riepilogati, in sintesi estrema, gli obiettivi generali delle stesse (che vanno al di là di quelli tematici demandati dal POR FESR; sono piuttosto quelli pertinenti alla vision strategica e agli obiettivi di sviluppo del territorio).

ALESSANDRIA

Torna al Centro. Polo Logistico culturale Centro e Cittadella.

Promuovere lo sviluppo e la competitività del territorio attraverso l'economia della cultura, valorizzando la posizione strategica e la vocazione logistica della città, mediante

1. Sviluppo di un sistema integrato di fruizione del patrimonio culturale
2. Tutela, recupero e ri-funzionalizzazione di beni/edifici di valore storico-culturale
3. Smart City: territorio interconnesso di area vasta

ASTI

Vino e Cultura

Riconvertire, alla luce della crescita del settore turistico e dell'indebolimento degli altri settori, l'immagine e l'economia cittadina, incentrandola sulle risorse dell'attrattività turistica, da perseguire mediante

1. Il rinnovamento e l'integrazione dell'offerta turistica
2. Rafforzamento dell'identificazione e del marketing legato alla cultura del vino
3. Valorizzazione del patrimonio storico-culturale
4. Sviluppo di servizi smart rivolti prioritariamente ai visitatori

BIELLA

Dalla cultura della fabbrica alla fabbrica della cultura

Riposizionamento e consolidamento della filiera tessile (marchi, qualità, tracciabilità, sostenibilità), associata alla valorizzazione di fattori territoriali distintivi, sviluppo delle attività innovative, crescita dell'attrattività turistica, mediante

1. Identità riconoscibile di Biella tra industria, cultura, paesaggio, territorio
2. Valorizzazione risorse del territorio per turismo green, culturale e devozionale
3. Potenziare le iniziative di innovazione del territorio
4. Recupero del centro in chiave promozionale e turistica
5. Migliorare l'accesso ai servizi pubblici dei cittadini e delle imprese

CUNEO

Accessibile

Integrazione dei precedenti programmi volti alla riqualificazione del centro storico con interventi di recupero di spazi e contenitori dismessi in aree periferiche, per iniziative a favore della cittadinanza in ambito culturale, ricreativo, partecipativo, e interventi per la fruibilità degli spazi pubblici, mediante

1. Recupero di aree ex militari per spazi comunitari ed eventi culturali e spettacolari
2. Sviluppo di servizi digitali per la qualità della vita dei cittadini
3. Azioni a favore delle attività outdoor, della mobilità sostenibile, delle connessioni tra aree verdi della città

NOVARA

Più abitanti, più ricchezza, più bellezza

Invertire il trend di decrescita della popolazione, incrementare il PIL cittadino, sviluppare le competenze distintive del territorio, crescere come hub culturale e attrattivo del Piemonte Orientale mediante

1. Potenziamento della dotazione infrastrutturale e tutela della qualità dello spazio pubblico
2. Rigenerazione urbana *culture-led*
3. Recupero di aree dismesse e abbandonate
4. Attrazione di nuovi investitori
5. Social innovation e housing sociale
6. Città della scienza e della Salute

VERCELLI

OSA

Riqualificare il patrimonio pubblico di importanza storica per rinnovare e fornire nuova identità al centro cittadino, attirando nuove attività, funzioni, incrementando il turismo, mediante due assi strategici

1. *Vercelli Culturale e Creativa*: progetti a favore dello sviluppo del patrimonio culturale
2. *Vercelli insieme di reti*: attivazione interventi utili a incoraggiare forme di aggregazione e sinergie tra attori in grado di promuovere la creazione di un sistema di rete, con soluzioni tecnologiche e di e-government.

VERBANIA

La riscoperta della bellezza

Intercettare nuove tipologie di turisti e incrementare la loro permanenza sul territorio, attraverso il recupero/valorizzazione del patrimonio culturale e la diversificazione/qualificazione dei servizi di offerta turistica, lo sviluppo di una nuova offerta culturale in particolare mediante

1. Attrazione di nuove presenze turistiche e affluenza di proprietari di seconde case
2. Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale

Tab 2.1 Riepilogo sintetico delle caratteristiche delle Strategie generali di sviluppo delle città

SUS	Logica della Strategia Generale	Altri programmi recenti	Risorse dell'Agenda	Contributo delle Azioni Fesr alla Strategia Generale	Partner rilevanti	Localizzazione aree target
Alessandria	Promuovere lo sviluppo attraverso l'economia della cultura, valorizzando la posizione strategica e la vocazione logistica della città a favore delle imprese locali.	Periferie PCM	Patrimonio storico-culturale (restauro edifici storici, caserme)	Potenziamento turismo e servizi di prossimità Ampliamento offerta culturale rivolta a turisti, cittadini e studenti, adottando soluzioni legate alle nuove tecnologie		Cittadella – Centro storico
Asti	Riconvertire, alla luce della crescita del settore turistico e dell'indebolimento degli altri settori, l'immagine e l'economia cittadina, incentrandola sulle risorse dell'attrattività turistica	Periferie PCM Altre iniziative Locali	Sistema degli edifici pubblici e privati a rilevanza storica Patrimonio materiale e cultura del vino	Potenziamento turismo vitivinicolo Marketing territoriale Nuove attività in sedi ristrutturate (enoteca, ristorante, musei) Nuovi servizi smart per i turisti	Associazioni piccole imprese e settore vinicolo	Centro storico
Biella	Riposizionamento della filiera tessile (marchi, qualità, tracciabilità, sostenibilità), associata alla valorizzazione di fattori territoriali distintivi, delle attività innovative, crescita dell'attrattività turistica	Città creativa Unesco Periferia PCM	Sistema edifici pubblici a valenza storica, percorsi storici-commerciali e culturali-ambientali	Strategie di valorizzazione e marketing che insistono sul patrimonio storico Creazione di un ambiente urbano per lo sviluppo di attività legate a forme diverse di turismo Sviluppo offerta artistica, culturale e innovativa	Associazioni società civile Fondazioni	Centro Storico - Torrente Cervo
Cuneo	Integrazione precedenti programmi di riqualificazione del centro storico con interventi di recupero di spazi e contenitori dismessi in aree periferiche, per iniziative in ambito culturale, ricreativo, partecipativo, e interventi per la fruibilità degli spazi pubblici	PTI Periferie PCM Alcotra PSR (UE)	Ex-Caserme e aree adiacenti, aree verdi e assi di connessione. Viali Ciliari	Riqualificazione aree periferiche Potenziamento servizi ai cittadini e imprese (community hub e servizi digitali) Valorizzazione in chiave culturale di spazi ristrutturati (e attrezzati) Accessibilità in senso lato: mobilità e connettività	Comitati quartiere	Periferie Assi connettivi
Novara	Invertire il trend di decrescita della popolazione, incrementare il PIL cittadino, sviluppare le competenze distintive del territorio, crescere come hub culturale e attrattivo del Piemonte Orientale	Periferie PCM Investitori privati	Sistema edifici pubblici (Castello, Basilica, Palazzi Storici, Caserma)	Potenziamento dell'offerta museale e integrazione contenuti tecnologici Insediamento attività di rilevanza pubblica (uffici comunali) ed erogazione di servizi ai cittadini nei luoghi restaurati	Investitori privati	Centro storico allargato.
Verbania	Intercettare nuove tipologie di turisti e incrementare la loro permanenza sul territorio, attraverso il recupero/valorizzazione del patrimonio culturale e la diversificazione/qualificazione dei servizi di offerta turistica, lo sviluppo di una nuova offerta culturale		Sistema dimore storiche (Palazzi, Giardini e Ville) e percorsi lungo lago. Rete ciclopedonale	Riqualificazioni immobili funzionali ad allestimenti culturali Completamento e realizzazione percorsi ciclabili Percorso culturale e paesaggistico Piattaforma di e-government	Federazioni turistiche e albergatori	Aree Lungo lago
Vercelli	Riqualificare il patrimonio pubblico di importanza storica per rinnovare e fornire nuova identità al centro cittadino, attirando nuove attività, funzioni, incrementando il turismo	PTI Accordo di Programma	Sistema degli edifici pubblici a valenza storica, archivi storici, e tratti di connessione	Valorizzazione in chiave attrattiva del patrimonio storico e investimenti sulla sicurezza Qualificazione del centro storico e Nuove attività artigiane, commerciali, culturali Valorizzazione del ruolo dell'Università	Università	Centro Storico

2.2 Le SUS per l'attuazione dell'Agenda Urbana Europea: quale visione complessiva? Commento al quadro sinottico.

L'Asse 6 intende dare attuazione all'Agenda urbana europea, la quale, riconoscendo alle città un ruolo centrale di snodo territoriale, incoraggia la piena consapevolezza del ruolo che una strategia complessiva di sviluppo a medio termine esercita nel riordino degli interventi concepiti per migliorare la qualità della vita dei suoi cittadini. Nell'adempiere alla necessità di sostenere una visione di medio periodo, le SUS partono dalla rilettura del territorio, della sua storia, e la messa in luce dei suoi punti di forza. Le strategie SUS piemontesi hanno dunque richiamato un'analisi aggiornata del contesto, un percorso partecipativo per la definizione della strategia, delle parole chiave e "un motto" per tracciare la vision strategica degli obiettivi di sviluppo, ai quali coniugare e far dialogare obiettivi programmatori presenti e futuri.

La vision strategica consente di incardinare la qualificazione del patrimonio culturale, nello sviluppo di tutti i fattori che potranno favorire la partecipazione dei cittadini alle scelte strategiche della città, attraverso l'uso delle nuove tecnologie ICT. La strategia d'intervento di tutti gli assi si basa infatti sul rafforzamento dell'identità delle aree urbane in grado di innescare processi di riattivazione della città, e più nel lungo termine, la partecipazione di cittadini e imprese nella creazione di nuove opportunità di occupazione e inclusione sociale.

Sebbene dotate di una certa convergenza, le strategie presentano delle caratteristiche peculiari: la Città di Alessandria intende partecipare all'Asse VI prevedendo la costituzione di un Sistema Culturale in grado di mettere in rete i beni culturali cittadini (materiali e immateriali) e di offrire servizi ad altri centri urbani, mettendo a sistema la propria centralità territoriale. La Città di Asti sceglie di rilanciare e innovare il turismo del suo territorio: da terra di passaggio dei turisti intende affermarsi come destinazione turistica. La riscoperta di questa vocazione passa attraverso la valorizzazione di una grande eccellenza locale, il vino e la cultura vitivinicola, che diventa motore di sviluppo locale e volano di competitività capace di accrescere il benessere della comunità locale. Biella guarda al riposizionamento della filiera tessile (marchi, qualità, tracciabilità, sostenibilità), associando alla valorizzazione di fattori territoriali distintivi delle attività innovative, anch'essa nell'ottica dell'attrattività turistica. Sebbene anche Verbania punti alla valorizzazione in chiave turistica di importanti porzioni di patrimonio culturale, in grado di qualificare un'offerta maggiormente attrattiva, non trascurava l'implementazione di importanti servizi di e-government a favore della mobilità cittadina e della fruizione di servizi connessi alla fruizione turistica; le città di Novara e Vercelli, accomunate entrambe da una forte ottica di rinnovamento intendono crescere come hub attrattivi; l'una rafforzando il ruolo dell'Università e l'altra conferendo nuova identità al centro cittadino, attirando nuove attività e funzioni. Infine, Cuneo, in continuità con l'opera di riqualificazione di porzioni di città, sposta il focus dalla riqualificazione del centro storico agli interventi di recupero di spazi e contenitori dismessi in aree periferiche, per iniziative in ambito culturale, ricreativo, partecipativo, che puntano ad aumentare la fruibilità degli spazi pubblici per cittadini e imprese.

2.2.1 L'Agenda specifica. Il contenuto e la destinazione delle azioni della strategia SUS

In secondo luogo, si è realizzata un'analisi delle singole azioni contenute in ciascuna strategia SUS, al fine di ottenere un quadro d'insieme del tipo di interventi previsti, della destinazione degli stessi e dei gruppi che costituiranno i beneficiari/utilizzatori delle realizzazioni finanziate attraverso la strategia medesima. A questo scopo si è proceduto attraverso la ricostruzione dettagliata delle singole azioni per le quali le AA.UU. hanno richiesto il finanziamento, fornendo:

- una sintetica descrizione delle attività previste dall'intervento (es. recupero edilizio, dematerializzazione archivi, ecc.);
- una descrizione delle destinazioni previste per le aree oggetto d'intervento, ovvero degli obiettivi attesi dagli interventi di digitalizzazione e risparmio energetico;
- la categoria di beneficiari finali dell'intervento, secondo una tipologia sintetica elaborata allo scopo di meglio evidenziare l'orientamento della progettualità finanziata (visitatori/turisti; cittadini in senso lato; professionisti/studiosi; studenti; imprese di gestione dei servizi; piccole imprese; associazioni locali e culturali; enti pubblici o di utilità collettiva)
- una descrizione dei risultati attesi dal perseguimento degli interventi previsti in relazione alle aree di riferimento (patrimonio culturale; servizi digitali; illuminazione pubblica; eco-efficienza)

Per comodità espositiva e ragioni di spazio, il repertorio delle azioni che compongono le diverse Agende urbane è prodotto in allegato (cfr. Allegato I). I principali esiti dell'analisi, tuttavia, saranno utilizzati nelle pagine che seguono al fine di porre in risalto elementi comuni e specificità delle strategie esaminate.

2.2.2 Principali risultati dell'analisi

(I) La progettazione delle Strategie SUS ha potuto, quasi sempre, capitalizzare un **retrotterra di programmi urbani** realizzati nei periodi antecedenti. Tutte le città avevano beneficiato dei programmi PISU nella stagione 2007-2013 e di altri programmi nelle stagioni precedenti. In diverse situazioni, inoltre, sono presenti evidenti (e intenzionali) sinergie tra le Strategie SUS e altri progetti di sostegno degli investimenti con caratteristiche diverse. Più Comuni, inoltre, si sono appropriati di percorsi di pianificazione strategica urbana precedentemente realizzati o attivati ex novo. Il dato pone in luce un pratico effetto del metodo basato sull'approccio strategico: il concetto di strategia, infatti, è interpretato dai dirigenti degli Enti Locali principalmente come metodo di selezione delle azioni da includere nell'Agenda, per le quali ricercare finanziamenti (pubblici, ma anche privati) attingendo da canali molteplici.

(2) L'impostazione modale delle strategie riflette gli indirizzi stabiliti in sede di programmazione regionale: l'orientamento alla crescita dell'attrattività turistica mediante la valorizzazione del patrimonio storico-culturale è il campo su cui converge infatti la maggioranza degli investimenti. Le strategie poggiano in realtà su esigenze di sviluppo differenziate, ma convergono nell'orientamento alla valorizzazione di riferimenti identitari (storici, culturali, paesaggistici, della cultura materiale etc..) da riposizionare nell'ambito di filiere dell'offerta di servizi ricombinate con i settori produttivi tradizionali. Ne deriva una **relativa omogeneità di fondo**, un impianto comune a cui si è dedicata attenzione prioritaria in ottica di rilancio dei sistemi urbani piemontesi. Al centro della progettazione esecutiva, quasi sempre, vi è il recupero, la rifunzionalizzazione, il restauro, l'ammodernamento di edifici, contenitori culturali, palazzi, beni ecclesiastici, ville perlopiù situati nei centri storici delle città o comunque nelle aree di potenziale maggiore interesse per i visitatori. Le iniziative più diffuse possono essere raggruppati in alcune grandi categorie:

- Interventi di **riqualificazione e recupero** di edifici pubblici con rilevanza storica, culturale, architettonica, religiosa, ovvero di contenitori funzionali dismessi (ad esempio, ex-caserme). Si tratta a volte di parti di edifici dismessi o che versano in condizioni di non agibilità, il cui recupero consente di restituire piena funzionalità. Le opere finanziate constano dunque di demolizioni, costruzioni murature, restauri, coibentazioni, impianti, interventi conservativi. In alcuni casi, a completamento dell'opera, è ricompresa anche l'attuazione di interventi di miglioramento energetico degli edifici pubblici. In questa categoria sono ricompresi inoltre gli interventi di riqualificazione ambientale degli spazi esterni di interesse storico culturali e degli spazi di accesso agli stessi edifici.
- Implementazione di *percorsi fisici* di connessione tra i luoghi recuperati o comunque di attraversamento e fruizione, oppure di verde pubblico rifunzionalizzato in chiave smart o green: costruzione di piste ciclopedonali o l'installazione di pali intelligenti per l'illuminazione pubblica. Dunque, **la creazione di sistemi di rete**. Qui giocano un ruolo fondamentale le nuove tecnologiche, che spaziano dall'innovazione dei processi interni della P.A. (piattaforme e-government) alla messa a punto di allestimenti museali virtuali che si propongono di ampliare l'offerta basata sull'esposizione o la fruizione in presenza. Altri interventi riguardano la dematerializzazione degli archivi storici (Vercelli, Alessandria) o azioni di marketing territoriale veicolati attraverso canali digitali, o ancora interventi legati all'interoperabilità dei sistemi per monitorare con maggiore efficienza la sicurezza delle città. Questa categoria di intervento è in parte intrecciata con quella dei percorsi fisici, dal momento che anche la promozione della mobilità lenta e la riduzione dei consumi di illuminazione pubblica necessitano di essere agganciate a piattaforme per espletare la loro funzionalità.
- In minima parte gli interventi insistono su iniziative che eccedono la fruizione turistico-culturale o la valorizzazione in chiave promozionale delle aree-target. Una significativa eccezione in tal senso è costituita dalla strategia SUS di Cuneo, che si distingue per un più esplicito orientamento "comunitario" e per la priorità accordata ai bisogni di settori della città rimasti ai margini dei precedenti programmi urbani. Anche altre strategie, tuttavia, prevedono interventi di risposta alla domanda di spazi associativi, di attivazione culturale o professionale. Novara, Biella, Vercelli, Verbania,

Asti, prevedono tutte operazioni a beneficio delle associazioni del territorio, ovvero di piccole iniziative imprenditoriali, culturali, non profit. Inoltre, diverse operazioni di recupero o adeguamento, insistono su spazi destinati ad ospitare funzioni pubbliche, ovvero luoghi della fruizione artistica e culturale principalmente rivolte alla cittadinanza.

(3) La **destinazione prevista per gli spazi ristrutturati o recuperati**, nella maggioranza dei casi, è orientata a potenziare l'attrattività turistica delle città. L'incremento dei flussi da perseguire mediante la valorizzazione dei nessi simbolici tra offerta di servizi e cultura materiale dei territori, costituiva un preciso indirizzo del POR regionale, condiviso dalle amministrazioni urbane consultate. Questo orientamento, presente in tutte le strategie SUS, con qualche eccezione che sarà richiamata tra breve, è integrato localmente da obiettivi che concorrono ad ampliare la nozione di attrattività, nella direzione ad esempio di una più generale rivitalizzazione delle aree centrali della città, in vista dei possibili ritorni – valore immobiliare, insediamento attività commerciali e terziarie, mobilitazione di economie degli eventi, nuovi residenti o categorie di city user, turisti o visitatori in senso stretto – in termini di crescita in senso lato.

(4) Coerente con la descrizione finora fornita è anche la disamina delle categorie di popolazione che gli interventi in agenda intendono mobilitare. L'utilizzatore finale verso cui principalmente tendono gli interventi finanziati è rappresentato dal "visitatore", nella molteplice accezione di turista, *city user* o residente consumatore di servizi turistici, culturali, ristorativi. Soprattutto, è verso questa popolazione che sono orientati gli interventi-chiave, che assorbono la quota maggiore di finanziamenti richiesti. I *cittadini*, intesi come residenti nella loro accezione generica di utilizzatori di servizi e beni pubblici, sono il target principalmente dei servizi di e-government, di utenti nell'ambito dei sistemi di mobilità e illuminazione finanziati dagli obiettivi tematici 2 (digitalizzazione) e 4 (efficienza energetica). Alcune delle iniziative in fase di realizzazione sono orientate a favorire ancora più specificamente l'iniziativa economica e il mondo delle imprese. Beneficiari imprenditoriali compaiono soprattutto come futuri gestori dei beni e delle utilità recuperate (per servizi di gestione, ristorazione, ticketing, ICT, di organizzazione eventi, ecc.), mentre, seppur in misura minore, altre realizzazioni sono pensate per insediarvi attività economiche (un esempio è rappresentato dalle botteghe creative di Vercelli). Come suesposto, più strategie SUS prevedono di destinare spazi per usi comunitari, ma si tratta di iniziative collaterali e non dei progetti pivot delle stesse (con la citata eccezione della strategia di Cuneo).

(5) Ulteriore caratteristica degli interventi è la quasi esclusiva collocazione nei centri storici o nelle aree di maggiore pregio delle città (ad esempio, il Lungo Lago a Verbania), con poche eccezioni – si è detto di Cuneo, anche la strategia di Biella, prevalentemente orientata a valorizzare i palazzi e gli spazi pubblici del Piazza, la parte storica della città, prevede azioni volte a trasformare le sponde del Cervo, dove sono presenti importanti contenitori industriali legati alla storia della città, in un asse urbano dedicato alla cultura e all'innovazione.

(6) Le linee guida UE indicano chiaramente nel **coinvolgimento dei cittadini**, della società civile, delle forze sociali ed economiche presenti sul territorio, un requisito portante per l'attuazione delle Strategie SUS. Tutte le Strategie esaminate indicano in effetti le modalità attivate per realizzare gli obiettivi di coinvolgimento e attivazione della società locale. Sebbene questo approccio sia da riferire soprattutto all'elaborazione degli obiettivi di fondo dello sviluppo, piuttosto che all'attuazione di interventi mirati e in cui prevale la componente realizzativa materiale, è da osservare una relativa penuria di soggetti esterni alle PA effettivamente coinvolti nei progetti ricompresi nell'Agenda Specifica (ossia, le azioni finanziate dal Por Fesr). Tutti i documenti comunque citano, in modo circostanziato, le azioni e gli eventi di informazione alla cittadinanza realizzati. In alcuni casi (si citano come esempi caratterizzati da più ampia e variegata partecipazione delle forze sociali e dell'associazionismo sociale e culturale le strategie di Biella e Asti, ma anche Vercelli) il richiamo all'attività di coinvolgimento della società locale sembra radicarsi in effettivi processi di confronto e ascolto, in altri pare esprimere più una sorta di adempimento che l'effettiva presenza di livelli coalizionali e interazioni strutturate con attori esterni alle PA. Si pone in altri termini il problema del rapporto tra «**agenda sistemica**» (pubblica, nel senso che ricomprende obiettivi e problemi riconosciuti di rilevanza collettiva) e «**agenda istituzionale**» (gli obiettivi che entrano effettivamente nell'agenda di policy). Le Strategie generali sembrano accogliere istanze dei gruppi e delle istituzioni più influenti o comunque in grado di influenzare l'agenda (secondo i casi, le Università, le associazioni economiche maggiormente rappresentative – gli industriali tessili a Biella, le associazioni alberghiere e commerciali a Verbania, ma anche in altre sedi, i rappresentanti della filiera vinicola ed enogastronomica ad Asti), ma anche istanze emergenti dalla società locale accolte nell'agenda sistemica (es. Terzo Settore, mondo associativo, istituzioni culturali a valenza locale). Nell'agenda istituzionale, viceversa, è più raro rintracciare il concorso diretto o indiretto di questi attori. Singoli interventi, talora, sono co-progettati o co-gestiti con altre istituzioni (è ad esempio il caso delle biblioteche a Vercelli, che vedono una cooperazione proficua tra Comune e Università). In un caso (Asti), l'obiettivo di una governance efficiente e partecipata è il frutto del contributo di istituzioni ed operatori che, attraverso incontri diretti e tavoli di lavoro, contribuiscono non solo a definirne la Visione Strategica, ma anche a delinearne la sua funzione di dispositivo di consultazione permanente; data la sua importanza, la governance è parte degli Obiettivi generali di Strategia. Il Piano è stato elaborato secondo un modello di governance aperto e partecipativo attraverso il coinvolgimento degli stakeholder del territorio. Esso rappresenta la sperimentazione di un'esperienza che vuole essere perpetuata anche nel corso della gestione permettendo così di garantire tale approccio anche nella fase attuativa. In altri casi soggetti economici o non profit compaiono come destinatari degli interventi (gli spazi per le associazioni a Cuneo, Novara, Verbania, le piccole imprese artigiane nelle botteghe creative di Vercelli), ma in generale le connessioni tra attore pubblico locale e organizzazioni sociali ed economiche del territorio, che si intuisce in realtà denso e attivo dalla lettura delle Strategie Generali, trova limitato spazio nell'agenda istituzionale. Occorre inoltre rimarcare che la presenza, ampiamente richiamata nei documenti di strategia, di consultazioni pubbliche, se risponde a obiettivi di trasparenza e accountability, non risolve i problemi delle costruzioni di coalizioni locali di supporto e attuazione della Strategia dotate di relativa stabilità nel tempo.

(7) La logica *area-based* costituisce un ulteriore tassello della politica di coesione dell'UE a sostegno dei programmi di sviluppo sostenibile. L'approccio territoriale presuppone che sfide e progetti siano situati nella dimensione territoriale ad una scala appropriata. Disegnare lo spazio è in sé un'operazione a carattere strategico, poiché identifica sistemi di risorse e di relazioni che concorrono a dotare i progetti di effettive leve e di potenzialità. In assenza di protagonismo della società locale e delle sue istituzioni, va aggiunto, lo spazio pertinente e le relazioni rilevanti saranno sempre più disegnate dai grandi player detentori delle risorse determinanti (conoscenza, infrastrutture, dati) per lo sviluppo economico e la riproduzione della vita sociale. È opportuno a questo fine evidenziare che le politiche urbane promosse dalla UE raccomandano esplicitamente di «adottare una prospettiva orientata verso l'esterno», che agisca nella direzione di valorizzare le interdipendenze e le sinergie tra diverse aree urbane o tra esse e i territori limitrofi. È un tema di grande importanza per le città medie capoluoghi provinciali, anche alla luce del sostanziale venire meno, con il riordino degli enti territoriali del 2014, del ruolo e della funzione delle Province, che nei decenni precedenti funzionarono anche come promotori dello sviluppo territoriale. Il concetto di area urbana, e dunque quello correlato di strategia urbana, andrebbe sempre più riferito a dimensioni d'area vasta o verso «aree urbane funzionali» da intendersi come sistemi basati su flussi o opportunità (ad esempio, fornitura di servizi).

Le strategie SUS esaminate, sono costruite su una visione (nella Strategia Generale) che nel complesso accoglie questa prospettiva, e che in una visione di medio periodo potrà sostenerla ulteriormente. In particolare, le strategie di Asti e Biella appaiono inserirsi armonicamente nei rispettivi territori in transizione economica, e la prospettiva delle “città-corridoio” Novara e Alessandria, che prospettano funzioni di rete medio-lunga nella Strategia generale, di cui tuttavia si trova scarsa traccia nell'Agenda specifica.

(8) Descrizione dei risultati attesi: il complesso degli interventi che si intendono promuovere puntano al rafforzamento dei sistemi urbani piemontesi per creare “città intelligenti” e per migliorare la qualità della vita dei cittadini. Si possono riassumere in quattro aree e nei relativi interventi. 1) Patrimonio Culturale: Interventi per la tutela, la valorizzazione e la messa in rete del patrimonio culturale (materiale e immateriale), presente nelle aree di attrazione di rilevanza strategica, con l'intento di consolidare e promuovere processi di sviluppo; 2) Servizi Digitali: Soluzioni tecnologiche per la realizzazione di servizi di e-Government interoperabili, integrati (joined-up services), progettati con cittadini e imprese, e soluzioni integrate per le Smart city and Community; 3) Illuminazione Pubblica: Adozione di soluzioni tecnologiche per la riduzione dei consumi energetici delle reti di illuminazione pubblica, promuovendo installazioni di sistemi automatici di regolazione (sensori di luminosità, sistemi di telecontrollo e di tele-gestione energetica della rete); 4) Eco-efficienza: Promozione dell'eco-efficienza e riduzione di consumi di energia primaria negli edifici e nelle strutture pubbliche: interventi di ristrutturazione di singoli edifici o complessi di edifici, installazione di sistemi intelligenti di telecontrollo, regolazione, gestione, monitoraggio e ottimizzazione dei consumi energetici e delle emissioni inquinanti anche attraverso l'utilizzo di mix tecnologici.

L'analisi delle Strategie SUS, riepilogando, restituisce il profilo di una progettualità relativamente coesa e convergente, che sebbene appaia ancora non fortemente articolata, pone in risalto il tema conduttore, riconducibile a due grandi denominatori:

- azioni di efficienza e risparmio energetico collegate ai contenitori fisici oggetto di recupero e valorizzazione e delle aree di pertinenza, di accesso o (ancora) degli assi di connessione tra i diversi interventi;
- infrastrutturazione smart attraverso l'introduzione di reti e sistemi che integrano soluzioni green e digitali nel campo dell'illuminazione, dell'infomobilità, delle reti di e-government.

Stabilite tali caratteristiche comuni, è forse più semplice evidenziare le Strategie, o alcuni singoli aspetti delle medesime, che possono distinguersi per alcuni riferimenti di fondo. E' utile, al fine di esplicitare i termini del discorso, la distinzione proposta nella letteratura sui "regimi urbani" (Belligni e Ravazzi, 2013) tra coalizioni *pro growth* (orientate allo sviluppo economico) e *pro welfare* (orientate alla coesione sociale).⁶ Coerentemente con l'impianto di fondo affermatosi nei precedenti decenni, le strategie SUS appaiono decisamente *market oriented*, affidando allo sviluppo turistico variamente ibridato con soluzioni da smart city, per ricorrere all'idea veicolare che sembra sorreggere gran parte delle formulazioni contenute nei programmi, il compito di fungere da leva per investimenti e occupazione. Differentemente da quanto osservato dalla letteratura che ha indagato i meccanismi della crescita urbana negli anni '70 e '80 del secolo scorso, la città come *growth machine* (Logan e Molotch, 1970) non è l'esito di grandi interessi economici organizzati, ma perseguita attraverso investimenti pubblici che sembrano sopperire la disponibilità di capitali che intendano investire in riqualificazione urbana. Le strategie SUS, si è detto, sono state elaborate in un periodo di rilancio compreso tra due grandi cicli di crisi economica (e non solo), e riflettono le convenzioni affermatesi in quegli anni sul potenziale di crescita insito negli investimenti nella cultura e nel turismo.

La strategia SUS di Cuneo, si è rimarcato, si differenzia significativamente dal paradigma che sembra avere guidato la formazione delle altre, sebbene un esame più approfondito farebbe emergere anche altre specificità. Ad esempio, le strategie di Verbania e Asti sembrano abbracciare in modo pieno l'ipotesi di uno sviluppo imperniato sul driver del turismo, nel tentativo di rafforzare vocazioni storiche (Verbania) o emergenti (Asti) dei rispettivi territori. L'orientamento verso un ruolo di hub intermedi decentrati, ma profondamente connessi con le reti lunghe della logistica, è la prospettiva sottostante alle strategie di Alessandria e Novara, sebbene la natura degli interventi proposti sul Por Fesr, nell'insieme, non sembrano discostarsi dalle altre esaminate. Vercelli e Biella, viceversa, propongono strategie che tengono conto, la prima, dell'avvenuta

⁶ Il secondo dei tipi tratteggiati privilegia programmi di equità sociale, promuovendo il *welfare* non solo come strumento di miglioramento della qualità della vita, ma anche come fattore di rilancio della domanda. Il primo persegue l'obiettivo della crescita economica e considera la coesione sociale come effetto della prima.

terziarizzazione di una città dotata di risorse importanti, ma anche di progressiva marginalizzazione nella geografia urbana del Nord-Ovest, la seconda della necessità di inquadrare gli obiettivi di rilancio nel settore culturale e della riqualificazione urbana nella traiettoria declinante dell'industria di riferimento.

2.3 Una panoramica sui primi interventi realizzati

2.3.1 Alessandria, Asti, Biella e Novara: uno sguardo complessivo sugli interventi in corso

La città di **Alessandria** si è dotata di una Strategia incentrata sull'idea di un sistema "interpolare" in cui Cittadella ed ex Ospedale Militare/Chiesa di San Francesco, Biblioteca Civica, divengono i perni attorno ai quali far interagire e dialogare fra loro le risorse culturali presenti sul territorio (biblioteche, musei, Conservatorio, Università). Il motto della Strategia "*Alessandria torna al Centro*" ben esprime l'aspirazione di rilanciare la Cittadella e di restituirne importanza strategica. Il motto che sta alla base della strategia nasce dall'idea di valorizzare l'interconnessione tra Cittadella e del centro cittadino attraverso sistemi digitali, e di illuminazione pubblica, oltre che di attuare la conversione della Cittadella in polo per servizi culturali integrati. A tal fine, l'attuazione di interventi di ristrutturazione e ri-funzionalizzazione di singoli edifici, o complessi di edifici, si integra con gli interventi di installazione di sistemi intelligenti di telecontrollo, regolazione, gestione, monitoraggio e ottimizzazione dei consumi energetici degli edifici oggetti di restauro. A questo, si aggiunge la realizzazione di un percorso ciclopedonale di mobilità lenta in Cittadella, l'implementazione di un sistema avanzato di controllo degli accessi alla Cittadella, l'installazione di pali intelligenti per l'ammodernamento degli impianti esistenti e realizzazione di nuovi impianti lungo il percorso esterno della Cittadella che ne configurano la trasformazione nel suo complesso, e sono realizzabili con l'integrazione di obiettivi tematici differenti (OT4 e OT6). Nell'ambito dell'OT 2 (digitalizzazione) si opera invece nell'ottica di uniformare i servizi di Smart city della città: esemplificativo è a questo riguardo l'impianto semaforico intelligente che costituirà un punto di snodo per il monitoraggio dei flussi di traffico pedonali ed automobilistici, che rileveranno parametri legati alle condizioni del traffico utili a consentire scelte sulla viabilità; in particolare integrandosi pienamente con gli altri impianti esistenti, tali dispositivi consentiranno una fruizione armonica e pienamente interoperabile del dato. Gli interventi per la tutela, la valorizzazione e la messa in rete del patrimonio culturale, materiale e immateriale (OT 6), in corso di realizzazione, completano le l'offerta delle zone a rilevanza strategica: le aree così organizzate potranno consolidare e promuovere processi di sviluppo sia in chiave turistica che culturale.

Sono le quattro linee strategiche del progetto "Vino e cultura" di **Asti**: Territorio e patrimonio, competitività e lavoro, il turista al centro, integrazione e interoperabilità. Similmente ad altre strategie, grazie al POR FESR si punta ad un significativo allestimento di riqualificazione e messa in rete del patrimonio culturale, in chiave di attrazione turistica e innovazione digitale, dando in questo caso risalto a un elemento di centrale importanza per il territorio, ovvero la cultura vitivinicola, sulla quale fare leva per innescare un processo di rivitalizzazione economica e culturale. Il progetto "Vino e

cultura” è frutto di un lavoro di ascolto che ha sperimentato più di altri l’inclusione del punto di vista dei cittadini nella governance. Esso fa da cornice al consistente programma di riqualificazione che prevede recupero architettonico e restauro di numerosi locali, palazzi storici e musei, come il Palazzo Ottolenghi, il Museo di Sant’Anastasio e l’ex Biblioteca civica, punta a trasformare la destinazione d’uso degli edifici storici: dall’apertura dell’Enoteca Regionale della Città, all’allestimento di spazi espositivi destinati alle “Botteghe storiche della Città”, al coworking cinematografico e alla ristorazione di qualità. Tra le trasformazioni d’uso sono comprese anche quelle che vogliono incoraggiare una fruizione *smart* della città turistica, possibili attraverso le linee d’azione digitali, come la creazione di un percorso di interesse culturale “*for all*” (fruibile da persone con esigenze specifiche) e di un percorso museale assistito da un’app appositamente creata (per facilitare la conoscenza delle torri storiche ancora visibili); l’installazione di bolle wi-fi gratuite nei musei e nei luoghi della cultura; la realizzazione di un sistema di realtà aumentata che accompagni la visita nei locali recentemente ristrutturati. Infine, la mobilità “leggera” orientata al turismo e interventi di efficientamento energetico di Palazzo Ottolenghi e del Comune.

La proposta messa a punto dall’Amministrazione Comunale di **Biella**, definita dal POR FESR 2014/2020 converge con quanto espresso dalla comunità locale in merito alla ricostruzione di una nuova identità che renda riconoscibile e attraente la città dall’esterno: un turismo culturale basato sullo sviluppo di fattori identitari esistenti.

A partire dalla Strategia Urbana generale, che si concentra sulla creazione di un percorso che connette le testimonianze storiche e culturali con la tradizione produttiva e manifatturiera tessile, la valorizzazione e messa in rete dei siti storico culturali del centro cittadino e del Piazza dovrebbero accompagnare il percorso teso alla valorizzazione della vocazione produttiva tessile. Lo stesso motto della Strategia “Dalla Cultura della Fabbrica alla Fabbrica della Cultura” intende far leva sul valore aggiunto della tradizione e della cultura di impresa, introducendo in essa elementi innovativi, di ricerca e di sviluppo, volti al riposizionamento del settore e dei suoi marchi storici nel sistema produttivo regionale e nazionale.

L’apporto del POR FESR specifico è quello di promuovere un progetto integrato per il restauro e la messa in rete e la valorizzazione del patrimonio storico-culturale, materiale ed immateriale, tali da qualificare e promuovere un significativo rilancio turistico – competitivo. In questo senso, **la Valorizzazione del piazza per una fruizione integrata del Borgo** e le altre iniziative, puntano al recupero e la messa in rete del patrimonio.

Infine, sono tre le linee strategiche della città di **Novara** che, puntando al potenziamento dell’offerta museale e integrazione contenuti tecnologici, all’insediamento attività di rilevanza pubblica (uffici comunali) ed erogazione di servizi ai cittadini nei luoghi restaurati, mira a crescere come hub culturale e attrattivo del Piemonte Orientale. In particolare, gli interventi messi in atto hanno potuto restituire alla città e ai cittadini l’ampia struttura del Castello Visconteo Sforzesco. Il Castello, finalmente riaperto ha ritrovato il suo valore divenendo un punto di riferimento per tutte le attività socioculturali novaresi; ad oggi rappresenta per la città una concreta opportunità di **consolidamento dei processi di sviluppo culturale, turistico ed economico**.

2.3.2 Le buone pratiche. Cuneo, Verbania e Vercelli: inclusività, riscoperta della bellezza e creatività.

Cuneo e inclusività.

Con un'esperienza di programmazione integrata di oltre quindici anni, la visione e gli obiettivi di fondo dell'esperienza cuneese, la distinguono significativamente dalle altre. Le prime riqualificazioni attuate su immobili di proprietà pubblica (il Teatro Civico, la Torre Civica, il Municipio) risalgono al 1998, con il P.R.U.S.S.T prima, (Programma di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio) e con la spinta nella direzione dello sviluppo sostenibile promossa dalle politiche finanziate dai fondi strutturali europei dei periodi (2000-2006) e (2007-2013) poi. Con il "Bando Periferie" le politiche di riqualificazione hanno interessato anche aree esterne al centro storico. È in questo percorso che si inserisce la strategia SUS, interpretata come evoluzione rispetto ai precedenti programmi di politiche urbane sul centro storico: le iniziative sono destinate ai quartieri non centrali, divisi da una grande area verde fino a pochi anni prima sede di una caserma. Punto di forza è la localizzazione baricentrica dell'area, agevolmente raggiungibile dal centro, dalla periferia e dall'esterno. La trama progettuale si basa su concetto ampio di "cultura" che riguarda il saper fare, l'artigianato, l'insieme delle componenti della vita sociale, ricomprendendo in questa accezione quello di "inclusione".

La riqualificazione e rifunzionalizzazione del complesso militare dismesso **dell'ex Caserma Montezemolo** rappresenta il nucleo fondamentale del contributo del FESR alla Strategia cuneese: essa funge da punto di incontro e collegamento tra centro e periferie, e data la vocazione dei progetti realizzati al suo interno grazie al FESR, si connota quale ulteriore cerniera per la promozione nel contesto delle valli e delle montagne della dimensione urbana di Cuneo. Gli interventi in corso di realizzazione al consentiranno alla caserma diviene il perno attorno al quale stratificare un insieme di azioni sinergiche e integrate. La proposta punta a favorire la massima accessibilità per la cittadinanza, con spazi verdi e edifici multifunzionali per lo svolgimento di un insieme diversificato di servizi, attività ed eventi anche in connessione con il patrimonio ambientale-culturale del Viale Angeli, del Parco fluviale e dei Viali ciliari.

La funzionalizzazione dell'edificio adibito ad area depositi della caserma potrà configurarsi sia ad uso sala polivalente, che come sala mostre temporanee che con destinazione "**Community hub**" (Azione VI.6c.7.1. operazione "Riqualificazione edificio con destinazione a Community Hub" Domanda n. 146656 del 18.10.2021 - D.D. n. 278 del 03.08.2022). Il tema principale, che è l'accessibilità, vuole essere implementato in senso lato: sia nella sua accezione di mobilità e fruizione della città grazie alla connessione simbolica e strategica dei 4 quadranti per mezzo degli assi viari, sia per le funzioni che potranno essere esercitate: completa la destinazione di luogo comunitario l'operazione di realizzazione di **un'area spettacoli all'aperto** e quella di **riqualificazione aree esterne**.

Verbania e bellezza.

Il processo di definizione della Strategia urbana di Verbania si inserisce in un solco di continuità con alcuni interventi già realizzati in precedenza e appare animata da un filo conduttore, chiaramente identificabile e richiama chiaramente lo sviluppo turistico della città, attraverso il recupero – a fini culturali – di spazi e gli edifici dismessi di valore storico. Attrazione delle presenze turistiche e tutela del patrimonio culturale sono dunque i perni della Strategia: la riqualificazione dei palazzi museali e la previsione di nuovi contenuti storico culturali sono ritenute leve utili ad incrementare la ricaduta economica sulle attività commerciali dei centri abitati. Gli interventi in fase di realizzazione sono suddivisi tra OT 4 e OT 6 del POR FESR e tra gli interventi attuati, quelli avuti luogo a **Villa Simonetta** hanno riguardato un importante restauro dell'edificio. Tramite la realizzazione di alcune opere murarie, parte della struttura è stata destinata ad attività socioculturali e parte ad una funzione ricettiva. Più nel dettaglio, gli spazi sono stati adibiti all'organizzazione di eventi, piccoli concerti, presentazioni di carattere culturale ed artistico, affidando gli spazi per iniziative di pregio e qualità. Recuperata e restituita alla città, la Villa ridiviene perno della vita culturale cittadina e attrattore turistico, ma anche tassello per il più ampio piano strategico di recupero e restituzione del ricco patrimonio culturale alla città, nel segno di un valore collettivo teso alla conservazione della bellezza.

Vercelli e la creatività.

A partire dal motto della strategia che è **Vercelli OSA**, come acronimo di Ospedale Sant'Andrea, è ben risaltata la sfida per la realizzazione di una nuova immagine della città, legata alla cultura, alla circolazione di nuove idee, all'internazionalizzazione delle produzioni sul territorio e al posizionamento all'interno di circuiti internazionali. Nell'ambito della Strategia, grazie al contributo FESR, ad oggi è stata portata a termine la trasformazione di un tratto di centro storico (l'ultimo tratto di via Galileo Ferraris in una via delle botteghe creative), che avrà una specifica identità, passando da luogo di trascurato a luogo di riattualizzazione della cultura della Bottega.

Destinato a un pubblico giovane, la rifunzionalizzazione di spazi collocati in tratti di centro storico, un tempo adibiti a botteghe e negozi commerciali, potrà servire ad esaltare in chiave contemporanea la cultura di bottega.

Giovani imprenditori, ma anche enti o associazioni, potranno insediarsi con attività artigianali legate alla creatività. Ad insediarsi dovranno essere, come indicato in delibera, attività e imprese culturali e creative secondo modelli proposti dall'Unesco, quindi «ad alto tasso di innovazione sociale, con alto contenuto di conoscenza e con un'attenzione all'accezione artigiana della produzione». Si tratterà di imprese che valorizzano l'unicità del prodotto, contrariamente alla serialità della produzione industriale. Il tassello è quello della visione di rivitalizzazione del commercio locale attraverso l'opportunità data a giovani imprenditori o artisti di riportare in vita i locali di **Casa Berrina**, messi a norma e in sicurezza. I lavori hanno riguardato esclusivamente le opere interne di restauro e rifunzionalizzazione dei locali, intervento necessario sia per ridare agibilità al piano terra dell'edificio, affinché possano avvenire nuovi insediamenti.

2.4 Alcune conclusioni in itinere. Bersagli centrati e criticità riscontrate nelle strategie SUS

Per quanto tali esiti non emergano direttamente dall'analisi dei documenti di Strategia, la lettura in filigrana della documentazione, la varietà degli strumenti con cui le amministrazioni finanziano le diverse iniziative, le realizzazioni che negli anni recenti hanno dotato di nuove funzioni le città medie e rinnovato la loro immagine, riflettono scenari di attivismo istituzionale relativamente intenso. Sempre più, le PA si pongono come “agenti di sviluppo” che accompagnano i tentativi di riposizionamento delle città: partnership pubblico-privato come leva per gli interventi, attenzione alla *infrastrutturazione leggera* e alla *qualità territoriale* come strumento di attrattività, insediamento di funzioni logistiche e della conoscenza, riattivazione di un *real estate* di qualità, sono alcune delle traiettorie di rinnovamento socio-economico verso un nuovo ruolo di questi centri, spesso interessati (in misura differente e con intensità discontinua) dal ridimensionamento delle economie manifatturiere che almeno per alcune di esse avevano rilevanza capitale. Sembra timidamente emergere inoltre, una propensione a pensare lo sviluppo in una geografia che ormai parla di reti progettuali e funzionali a medio raggio, con alcuni centri che esercitano un ruolo ordinatorio, quasi da piccole città-regioni rispetto al sistema dei piccoli comuni del territorio (sui servizi, il know-how, le utilities, ecc.). Il disegno emergente è una sorta di *bricolage dello sviluppo* che punta a creare condizioni abilitanti di un mix socioeconomico che guarda all'insediamento dall'alto di *grandi player* (logistica delle merci ad Alessandria, Novara, Vercelli, Università o centri di ricerca nelle città sedi universitarie, funzioni del welfare quasi ovunque) e verso il basso ad una infrastrutturazione per l'economia molecolare della cultura e dei beni relazionali. Dunque, eventi, qualità della vita, welfare, tipicità territoriali costituiscono un pacchetto di azioni verso cui prioritariamente si dirige l'azione delle amministrazioni. Si punta molto all'emergere da questo campo di una nuova generazione di imprenditoria orientata a produrre oltre che beni privati anche rigenerazione del tessuto comunitario con spiccati tratti di multifunzionalità. Le amministrazioni, inoltre, cercano di dotare i territori di beni competitivi: pianificazione di aree industriali prossime a snodi infrastrutturali, accordi con università per insediamento di corsi, accordi per allungare le reti di trasporto metropolitano, rigenerazione di aree dismesse, politiche di *smart city* per portare servizi digitali, monitoraggio e risparmio energetico, politiche di marketing territoriale. In questo quadro il patrimonio storico-culturale e naturale è oggetto di rinnovate attenzioni, poiché ritenuto in grado di iniettare nuove offerte e valore simbolico in economie che puntano del resto a capitalizzare vantaggi posizionali (esplicito il riferimento alla cosiddette città-corridoio, come Novara e Alessandria), a rinnovare il mix tra residuo manifatturiero qualificato e servizi urbani di qualità (Biella, Cuneo), a sviluppare ulteriormente una vocazione da poli terziari decentrati (Vercelli) o rafforzare il proprio inserimento in distretti turistici consolidati (Verbania) o che promettono di svilupparsi (Asti).

Entro questo frame, che non sempre le descrizioni fornite a introduzione delle Strategie generali restituiscono appieno, sono da collocare le Agende specifiche a sostegno delle strategie SUS. Come prima illustrato, il complesso delle iniziative attivate con lo scopo di potenziare la gestione e conservazione del patrimonio culturale ha rappresentato

l'ambito di azione elettivo su cui si è concentrata la progettazione nella pressoché totalità dei comuni. Il sistema degli edifici pubblici è al centro di un approccio integrato, focalizzato non soltanto sul recupero strutturale di aree non agibili o in degrado, ma al contempo sulla loro valorizzazione, come suggerito dalle destinazioni d'uso, in larga parte legate all'allestimento museale e/o espositivo del patrimonio riqualificato. Esso sarà destinato ad attirare visitatori, dai turisti agli studenti, ma anche gli stessi residenti che potranno beneficiare di un'offerta di servizi e iniziative culturali ospitate all'interno degli edifici riqualificati. Per ragioni diverse (economiche, sociali, storiche) parti consistenti dei centri storici ospitano edifici che hanno segnato la storia delle comunità e mantenuto valore simbolico e forza attrattiva. Di particolare pregnanza sarà quindi la capacità di veicolare contenuti che, costituendo il punto di aggancio per ulteriori suggestioni legate alla valorizzazione del territorio (dalla gastronomia all'arte immersiva, dagli eventi espositivi e spettacolari alla valorizzazione del patrimonio di archivi, biblioteche, collezioni, dal rilancio di servizi e produzioni nei centri storici all'attivazione di percorsi outdoor) divengono chiave di rilancio in senso economico, ma anche di altre possibili declinazioni del patrimonio culturale, paesaggistico, come risorsa condivisa il cui valore è anche simbolico e di riconoscimento delle comunità residenti.

Piuttosto, sebbene l'articolazione delle strategie SUS sia decisamente in linea con questo modello sinteticamente riepilogato, la loro attuazione sembra in parte scontare il riferimento a tradizioni di pianificazione interna e a quadri di politiche preesistenti, che fanno della riqualificazione del patrimonio storico uno strumento di valorizzazione del passato, laddove si renderebbe necessario, per massimizzare il potenziale di riqualificazione degli stessi, che essi si pongano come centri di rinnovamento culturale, incubatori di capitale sociale e campi da gioco sperimentali⁷. Fondamentale, per il successo dei progetti di riutilizzo di edifici storici è un approccio capace di coinvolgere una membership più ampia di attori, non solo per avviare e realizzare la conservazione, ma anche per sostenere (riutilizzare) il luogo. È ampiamente riconosciuto che il riutilizzo deve essere integrato con strategie di sviluppo sociale, ambientale ed economico che includano eventualmente meccanismi finanziari per incoraggiare e facilitare i contributi pubblici, gli investimenti privati e il ruolo del terzo settore.

Perlopiù al riparo dai rischi di una *turistificazione* eccessiva (le cui esternalità potrebbero anche sopravanzare i vantaggi), la restituzione pubblica di questi beni potrà rappresentare anche un fattore di qualità della vita urbana: piazze, strade, porticati, aree attrezzate e ambiti pedonali hanno riflessi profondi ambientali e sociali, tanto più se resi fruibili attraverso un sistema connettivo di spazi pubblici, ricompresi anch'essi da interventi di riqualificazione e/o ottimizzazione delle risorse. Come espresso nel corso di un'intervista, un approccio simile si propone di *ridensificare* centri storici non ancora sacrificati a logiche indifferenziate di *turistificazione*. Nelle strategie analizzate il recupero del patrimonio storico-culturale apre un ventaglio di soluzioni comprese tra la valorizzazione turistica alla fruizione didattica e professionale (nel caso, ad esempio, di archivi e biblioteche) fino alla disponibilità dell'utilizzo degli spazi in chiave comunitaria. Questo aspetto, sebbene perseguito in modo esplicito da una sola strategia (Cuneo) ma presente anche in altri interventi di recupero degli spazi (Verbania, Novara), indica anche

⁷ <https://www.interreg-central.eu/Content.Node/Forget-Heritage/Italian-D.T3.3.3.-web.pdf>

possibili traiettorie laterali rispetto al pattern cultura-turismo che perlopiù informa le logiche d'intervento esaminate, più orientate a qualificare i quartieri meno favoriti e riusare i beni recuperati nel senso dell'inclusione sociale. Un aspetto importante soprattutto dinanzi alla prossima generazione di politiche imperniate sulla trasformazione digitale e green, oltre che sulla traiettoria sociale appena menzionata, ha a che fare con l'evidenza, verificata in molte città, che anche gli obiettivi culturali e sociali e di sviluppo economico sono connessi alla qualità ecologica, alla vivibilità, alla vivacità culturale, al risanamento delle aree più degradate. Se il territorio viene rivalutato come risorsa complessa che incarna molteplici vocazioni, iniziative di valorizzazione del patrimonio storico non insistono soltanto sull'accrescimento della qualità della vita e sull'attrattività in chiave economica delle parti riqualificate ma anche sulla limitazione del consumo di suolo pubblico. In breve, l'analisi delle Strategie SUS, elaborate in una stagione che ancora non aveva conosciuto gli effetti sociali ed economici della pandemia da Covid-19 né l'inasprimento della crisi sociale e climatica degli anni successivi, fornisce spunti di riflessione sia per quanto vi è esplicitato, sia per ciò che sembra rimanere ai margini, ma che presumibilmente le future agende urbane dovranno porre al centro.

2.4.1 Alcune criticità da evidenziare

Gli interventi realizzati o in fase di realizzazione, hanno consentito alle amministrazioni delle città medie di sostenere investimenti e intraprendere azioni da tempo presenti nelle loro Agende, che perlopiù in assenza del contributo avrebbero dovuto attendere nuove linee di finanziamento, poiché (come i dirigenti consultati hanno confermato all'unanimità) le risorse mobilitate eccedevano le disponibilità dei Comuni e la loro stessa capacità d'indebitamento.

Si è riferito in precedenza della relativa rarefazione delle prassi partecipative e di coinvolgimento della società locale. Si è aggiunto anche che, per quanto attiene alle Strategie generali, i corrispondenti documenti "rendicontano" con dovizia di particolari gli eventi di consultazione della cittadinanza e delle forze sociali ed economiche del territorio, mentre nelle Agende specifiche l'apporto di soggetti esterni al policy network pubblico è pressoché nullo. Il tema merita di essere approfondito, ma non al fine di esprimere un "giudizio" di merito; il richiamo alla cooperazione tra attori pubblici e privati per la produzione di beni pubblici, infatti, assume sovente caratteri adempitivi e rituali (Pichierri, 2002) e del resto buone agende, mirate su specifiche azioni o interventi, come nel caso in questione (basato quasi esclusivamente sul recupero di edifici a titolarità dell'Ente Locale), possono essere predisposte e realizzate dall'amministrazione in esclusiva, con largo consenso della popolazione residente o almeno di una sua parte. Richiamare tali limiti, costituisce semmai occasione per riflettere sulla necessità o meno di coalizioni o "regimi urbani" in grado di alimentare e sorreggere futuri programmi di sviluppo territoriale, sulla loro composizione, sulle modalità con cui, in un contesto mutato rispetto al passato recente, si potrebbe incentivare l'engagement di nuovi attori dello sviluppo dei territori.

La politica di coesione nel periodo 2014-2020 ha rafforzato un orientamento, già presente nei programmi antecedenti, volto a riconoscere la dimensione strategica delle politiche di SUS, indirizzando i propri strumenti (strategie SUS, Investimenti Territoriale

Integrati, CLLD, Community-led Local Development e altri) verso policy making locali a base partecipativa. L'apertura agli strumenti di tipo partecipativo avrebbe potuto accrescere una prospettiva orientata verso l'esterno delle Strategie SUS, incentivando una superiore pluralità degli apporti. Ad esempio, accogliendo una possibilità presente anche nel Disciplinare diffuso dalla AG le AA.UU. avrebbero potuto individuare soggetti beneficiari esterni alla PA, quali Fondazioni e Associazioni senza scopo di lucro. Questa possibilità non è ancora stata resa pienamente operativa. La relativa rarefazione di apporti esterni o di progetti costruiti in partnership con soggetti privati, associativi o non profit, sembra nei fatti indicare una ritirata dei processi partecipativi a base locale. In altre parole, le Strategie SUS, anche quando ben costruite, non sono alimentate da "regimi urbani", intesi come processi coalizionali stabili e durevoli tra agenzie pubbliche e gruppi privati o del mondo associativo, dotati di un'agenda di lungo periodo, con schemi di cooperazione informali o formale solidi, la mobilitazione convergente di risorse complementari indispensabili per la realizzazione degli obiettivi, che prendono forma per fronteggiare crisi o discontinuità a livello di sviluppo o coesione sociale (Stone, 1993 e 2005). Preso atto di questo possibile deficit, l'argomento non può tuttavia essere ridotto a richiamo retorico alle virtù partecipative della società locale. Semmai, l'eventuale povertà di schemi coalizionali indica un mutamento delle "basi sociali della regolazione" (Bagnasco et al., 2020), con la perdita di ruolo degli attori che in passato giocavano una parte rilevante nell'organizzazione degli interessi, come le rappresentanze imprenditoriali e del lavoro (non è un processo generalizzato, poiché in alcune delle città esaminate le Strategie SUS esprimevano indirettamente i claim del mondo economico locale), a fronte dell'incerta capacità di altre organizzazioni (quelle sociali sovente indicate come attori centrali nella produzione di beni pubblici) di assumere o interpretare questo ruolo. In assenza di organizzazioni con risorse o di forme di radicamento di una certa consistenza, il richiamo alla cittadinanza cui fanno riferimento molti documenti di analisi e di impostazione delle policy, rischia di apparire tanto evocativo quanto inconsistente. In breve, non è chiaro in quale misura le Strategie SUS appaiano povere di processi cooperativi perché intenzionalmente rinchiuse negli uffici delle PA o perché sui territori la capacità organizzativa dei soggetti sociali ed economici è impoverita o dispersa in microgruppi che faticano ad assumere una visione eccedente la specializzazione tematica o espressiva. Ne conseguono comunque effetti di una certa importanza: Agende non supportate da adeguata condivisione o da "regimi" nel senso prima descritto, sono intrinsecamente più fragili, esposte al mutamento del clima politico o delle coalizioni di governo, poco in grado di "durare" nel tempo e dunque capaci effettivamente di farsi "strategia", se non limitatamente agli obiettivi distributivi per cui sono elaborate.

È importante, ultimo tema critico, interrogarsi anche sul rapporto tra la Strategia di lungo periodo, e il contenuto degli interventi finanziati a valere sul Por Fesr che, considerati nell'insieme, compongono l'Agenda specifica e in quale misura questa concorra eventualmente a realizzare gli obiettivi stabiliti dalla prima. Le operazioni finanziate dall'Asse VI del Por Fesr sono ritenute di rilevante impatto materiale e simbolico per le città, con interventi valutati come utili e importanti per i territori. Sotto questo profilo, la scelta di concentrare la strategia SUS del Piemonte sugli ambiti della cultura e del turismo e su operazioni complementari di digitalizzazione, risparmio ed efficienza energetica, per quanto largamente dettata dall'alto, ha risposto ad esigenze

reali e sostenuto investimenti presenti da tempo nelle agende delle città. E' del resto innegabile che il periodo di programmazione sia coinciso con un elevato hype, sul territorio piemontese, dei temi dell'attrattività turistica, sia alla luce dei successi ottenuti in questo campo da alcune città (a partire da Torino) e territori (si pensi al caso delle Langhe e del Monferrato), sia della convergenza di questo orizzonte strategico con le idee di sviluppo affermatesi negli stessi anni, fortemente influenzate tanto dai cicli di parziale deindustrializzazione quanto dall'emergere di economie incentrate sul pattern food-cultura-turismo, che ha avuto in Piemonte importanti istituzioni e luoghi d'incubazione. Occorre nondimeno interrogarsi, alla luce della debolezza dei nessi tra obiettivi di sviluppo a medio-lungo termine e Agende specifiche di alcune strategie SUS, sull'ipotesi che in alcuni casi le amministrazioni avrebbero diversamente orientato gli investimenti, avendone la possibilità, concentrandosi su *issue* non ammissibili nel contesto di queste scelte tematiche. Appare dunque lecito chiedersi se futuri programmi di policy per lo sviluppo urbano non possano essere disegnati con maggiore flessibilità, o connotarsi come strumenti plurifondo che agevolino la possibilità di attingere a risorse programmate per obiettivi diversi.

Inoltre, se in alcune città (Verbania, Asti, Cuneo) il legame tra Strategia generale e Agenda specifica appare coerente, in altri casi tale nesso risulta incerto, sebbene gli interventi inclusi nella seconda rispondano comunque a esigenze sentite sul territorio. Occorre forse liberarsi da una concezione eccessivamente lineare delle politiche locali rinunciando all'idea (tipica dei modelli a elevata razionalità) per la quale le decisioni di merito (l'individuazione delle azioni più efficaci per realizzare gli obiettivi prestabiliti) discendano da una chiarezza di obiettivi, consapevolezza delle alternative in gioco, possibilità di calcolare costi e benefici delle singole opzioni in vista della soluzione ottimale. Le ragioni per le quali, come si vedrà nel capitolo seguente, le strategie SUS hanno incontrato diversi problemi attuativi, derivano da deficit imputabili al policy design o alle carenze intrinseche delle strutture di implementazione, ma anche da focalizzazioni incerte e discutibilità delle scelte operate a monte. Nella pratica, le relazioni tra orientamento strategico e agenda effettiva (istituzionale) sono sempre spurie, influenzate da fattori (ampiamente sviluppati dalla letteratura) quali il disallineamento tra logiche del programma e delle organizzazioni che vi partecipano, vincoli procedurali e istituzionali. Le decisioni, inoltre, sono sempre soggette a problemi di razionalità limitata (Simon, 1955), dalla percezione dei problemi e priorità soggettive degli attori, dalle credenze e convenzioni più influenti in dati ambienti o momenti, dalle conoscenze disponibili, dalle routine e dalle esperienze pregresse (David, 1985). Assumendo tale frame, la formulazione delle strategie SUS e delle azioni che le compongono, si sono basate, secondo i casi osservati, tanto su traiettorie ragionevoli e dotate di relativa coerenza, quanto su interventi coerenti con gli input del programma, ma anche poco collegati alle traiettorie socioeconomiche centrali del territorio.

La rigidità dell'architettura progettuale incentrata sul rispetto delle proporzioni prestabilite della spesa tra i tre obiettivi tematici, ha inoltre costituito una criticità per l'attuazione delle strategie, come si argomenterà nel capitolo successivo dedicato ai problemi attuativi. Solo in tempi recenti, alla luce dei problemi riscontrati, le maglie di questa griglia sono state allentate, al fine di consentire operazioni compensative utili per flessibilizzare l'allocazione della spesa in ragione dei progetti effettivamente ammessi a

finanziamento e considerati più rilevanti dalle AA.UU. Tale scelta, che non deriva da input regolativi della UE ma essenzialmente dall'esigenza di monitorare e direzionare la spesa rispettando gli impegni finanziari stabiliti in sede di allocazione delle risorse (e la relativa rendicontazione al Fondo europeo), ha limitato la possibilità per le AA.UU. di personalizzare i programmi d'investimento. Più valutazioni condotte dalla Commissione sul bilancio 14-20⁸ hanno riconosciuto, la capacità di questi strumenti di offrire risposte alla multidimensionalità delle sfide urbane da affrontare. A fronte di ciò, mettono tuttavia chiaramente in evidenza i condizionamenti e i limiti derivanti dalle stringenti regole di concentrazione tematica, laddove non consentono la focalizzazione sui temi che meglio corrispondono alle specificità dei singoli territori. Acquisito l'argomento, occorre fornire il giusto risalto alla presenza, tra le strategie SUS piemontesi, di programmi capaci di fornire interpretazioni originali degli Obiettivi Tematici, che hanno consentito alle AA.UU. di curvare, ad esempio, in chiave più sociale l'input la logica del programma, ovvero di valorizzare la disponibilità di beni sedimentati nella storia del territorio (archivi, collezioni, spazi museali, ecc.) per ridisegnare lo spazio pubblico a favore della qualità della vita dei residenti. L'impianto top-down di questa misura, agli effetti affida la responsabilità di compiere le scelte ai decisori urbani, i quali mantengono rilevanti chance di scelta del set di politiche necessarie e a realizzare gli obiettivi dell'Agenda, seppure, diversamente rispetto al passato, consapevoli del cambiamento richiesto in termini inclusività, dalle nuove generazioni di politiche urbane e comunitarie.

⁸ https://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2019/04/EUROPE_DIRECT.pdf

TERZA PARTE

IL PROCESSO DI ATTUAZIONE E LE SUE CRITICITA'

La terza parte del rapporto, dedicata all'analisi del processo di attuazione della misura, è stata realizzata attraverso la disamina delle diverse fasi del medesimo. Più in specifico il focus analitico prescelto, sulla base dei colloqui preliminari svolti con i referenti dell'Autorità di Gestione competente (AG) della Regione Piemonte, insiste sui ritardi che hanno ostacolato l'implementazione delle Strategie e che, al momento della redazione, non consentono di sciogliere le riserve circa l'effettivo completamento della totalità degli interventi ammessi a finanziamento in tempi utili a evitare il disimpegno delle corrispondenti risorse.

A premessa dei risultati, i cui presupposti metodologici sono stati sinteticamente illustrati nel paragrafo 1.3, si richiama l'attenzione sull'impostazione seguita per la raccolta delle informazioni qui oggetto di analisi. Il nucleo dell'indagine, oltre alla consultazione della documentazione disponibile, è consistito nella realizzazione di interviste a carattere descrittivo e diagnostico ai referenti delle sette AA.UU. e, preliminarmente e a seguito delle stesse, ai referenti dell'Autorità regionale di gestione. L'attenzione è stata prioritariamente rivolta a intercettare, a livello locale (nell'ambito delle singole SUS) le specifiche cause dei ritardi accumulati nonché le difficoltà di natura operativa, contribuendo a approfondire, sulla base delle testimonianze raccolte presso questo ristretto ma qualificato nucleo di soggetti attuatori, i fattori su cui focalizzare l'attenzione nella prospettiva di un rafforzamento delle strutture di implementazione. Le caratteristiche di questa misura, sia per il suo carattere intersettoriale e multilivello sia per la natura stessa degli interventi, opere a quasi esclusiva titolarità pubblica, presuppone condizioni efficienti di raccordo e coordinamento dei diversi attori coinvolti. La sua attuazione si basa infatti su una lunga catena di azioni interconnesse, con decisioni da assumere in corso d'opera, modifiche locali o rideterminazioni di parti importanti del programma; il blocco o il rallentamento di un singolo anello, ovvero eventuali deficit progettuali, possono in questi casi determinare il cumularsi di ritardi che si trasmettono sull'intero programma.

Questo focus situa implicitamente l'analisi nell'alveo della letteratura scientifica e grigia dedicata al tema della "capacità amministrativa" o, secondo più o meno equipollenti definizioni, della "qualità istituzionale" e altre ancora (Rodriguez-Pose & Garcilazo, 2015). Da un lato questo lavoro intende fornire un contributo, basato su evidenze puntuali, alle analisi condotte in seno alla commissione europea, e all'interno dei paesi e regioni beneficiarie, sul rafforzamento della capacità amministrativa a supporto della gestione e implementazione dei progetti finanziati dai fondi di coesione; dall'altro intende contribuire a rendere meno generico un filtro concettuale ormai affermatosi nella letteratura valutativa, che enfatizza la rilevanza del contesto istituzionale quale catalizzatore di una efficace implementazione dei progetti europei e quindi della crescita economica nei territori.

La focalizzazione sui meccanismi, infine, si propone implicitamente di dare evidenza ad alcuni fattori critici sui quali gli attori locali, e il policy maker regionale, possono realisticamente agire con interventi correttivi, in vista dei periodi di programmazione in avvio.

3.1 Lo stato di avanzamento delle strategie a inizio 2022

Lo stato di attuazione delle sette strategie SUS finanziate attraverso l'Asse VI, aggiornata a maggio 2022, evidenzia il complessivo ritardo del programma. In termini aggregati (considerando cioè le sette SUS nell'insieme) e basandosi sulla rendicontazione fornita dalle sette AA.UU. a questa data, si osserva:

- un numero limitato di interventi (corrispondenti, ciascuno, a una specifica domanda di finanziamento) "conclusi" (che aveva cioè prodotto un Certificato di regolare esecuzione o altra attestazione di fine lavori): 21 su 121 complessivi;
- di altri 47 interventi era prevista la conclusione entro il 31-12-2023, dunque nei tempi oltre i quali scatterebbe il defianziamento, secondo il principio N+3 valido per la programmazione 2014-2020;
- per 53 interventi era viceversa prevista entro il 31/12/2025, termine ultimo per il Programma Operativo Complementare (POC) che ha l'obiettivo di garantire il completamento degli interventi avviati nel ciclo 2014-2020, oltre il quale non sarebbe più possibile finanziarli;
- secondo queste stime un numero significativo di azioni, dunque, sarà finanziato da risorse complementari; limitandosi agli interventi noti, l'ammontare stimato del corrispondente contributo sarebbe di circa 35 Milioni di Euro; occorre tuttavia considerare che alcune AA.UU. hanno fornito stime prudenziali sui tempi di ultimazione di alcuni interventi, qui inseriti tra quelli a valere sul POC ma che le stesse contano di ultimare entro il 2023.

Tab 3.1 Prospetto – Avanzamento delle Strategie urbane a maggio 2022

		AL	AT	BI	CN	NO	VB*	VC	Totale
<i>Revisione strategia</i>		si	si	si	si	si	si	no	7
<i>N Interventi conclusi</i>		2	0	2	1	1	11	4	21
<i>N Interventi entro 31/12/23</i>		0	5	3	10	8	8	13	47
<i>N Interventi entro 31/12/25</i>		20	10	12	6	3	2	0	53
<i>N Interventi POC**</i>		20	12	12	6	3	5	0	58
<i>Contributo Interventi POC**</i>		8.982,22	7.747,99	5.788,56	4.508,20	6.671,5	1.266,40	0,00	34.964,87
<i>Contributo</i>	OT2	1.479,77	1.405,29	1.273,24	1.320,93	1.523,47	1.215,48	1.281,79	9.500,00
	OT 4.1	1.479,77	1.405,29	1.273,24	1.320,93	1.523,47	1.215,48	1.281,79	9.500,00
	OT 4.2	623,06	591,70	536,10	556,18	641,46	511,78	539,70	4.000,00
	OT6	5.497,32	5.220,63	4.730,07	4.907,23	5.659,66	4.515,49	4.761,83	35.292,24
	TOT	9.079,93	8.622,92	7.812,66	8.105,29	9.348,08	7.458,24	7.865,12	58.292,24
<i>Concesso</i>	OT2	911,61	737,52	80,00	771,21	422,08	279,91	370,00	3.572,34
	OT 4.1	0,00	0,00	0,00	47,18	125,22	628,22	1.083,49	1.884,12
	OT 4.2	0,00	0,00	0,00	205,92	479,34	448,00	0,00	1.133,27
	OT6	3.415,77	5.220,63	1.343,87	1.770,52	0	4.161,45	4.761,83	20.674,07

	TOT	4.327,39	5.958,15	1.423,87	2.794,84	1.026,65	5.517,59	6.215,32	27.263,80
% Concesso		47,66	69,10	18,23	34,48	10,98	73,98	79,02	46,77
% POC**		98,92	89,85	74,09	55,62	71,37	16,98	0,00	38,61

(Elaborazione Ires Piemonte su dati forniti dall'Autorità di Gestione, Regione Piemonte)

*Gli interventi inseriti dall'AU di Verbania a valere sul POC sono esito di una previsione prudentiale; si stima in realtà di ultimare i lavori entro il 31/12/2023

**Il numero di interventi inclusi tra i possibili beneficiari del POC; dunque, il corrispondente ammontare del contributo e la percentuale del programma che sarebbe conseguentemente finanziata dal fondo complementare, sono soggette a continua revisione, sulla base delle stime inerenti l'ultimazione dei lavori. Sono dunque da assumere in termini del tutto provvisori.

La disamina dello stato di avanzamento evidenzia che il 47 per cento del totale risorse complessivamente previste dal programma (derivanti cioè dall'ammontare dei contributi stanziati per la realizzazione delle sette Strategie), a maggio 2022, era stato "concesso" (in altre parole, approvato in seguito all'istruttoria delle corrispondenti domande di finanziamento). Il tasso di assorbimento (la quota percentuale, calcolata sul totale delle risorse "concesse", di quelle effettivamente erogate, su cui si tornerà tra breve) era pari al 21 per cento, circa 5,9 Mln di Euro (il 10 per cento circa delle risorse complessivamente stanziare).

In maggiore ritardo risultava l'avanzamento (misurato in percentuale di risorse "concesse" sul totale delle risorse previste) degli interventi a valere sugli Obiettivi Tematici 2 (37,6 per cento), 4.1 e 4.2 (rispettivamente 19,8 e 23,3 per cento), relativi agli interventi collegati alla diffusione dei servizi digitali e alla riduzione dei consumi energetici, mentre per l'OT6 (offerta legata al patrimonio culturale, dunque gli interventi sugli immobili) il "concesso" era pari al 58,8 per cento del totale.

Il prospetto evidenzia altri due temi di fondamentale rilevanza. In primo luogo, con una sola eccezione (Vercelli) tutte le strategie SUS erano state oggetto di **revisione successiva alla prima approvazione**. In alcuni casi la rivisitazione si era resa necessaria a causa di cambiamenti sostanziali nella struttura e composizione degli interventi, a seguito del venire meno delle condizioni di realizzabilità di alcuni progetti-chiave inizialmente previsti (è il caso, ad esempio, di Cuneo e Novara). In altre situazioni è stata motivata dalla necessità di riallocare la spesa all'interno dei diversi Obiettivi Tematici, o da altre ragioni di tipo procedurale e amministrativo (ad esempio, eccessiva frammentazione dei progetti). In altre ancora, la revisione è dipesa da scelte dell'amministrazione beneficiaria, a seguito di un ricambio della coalizione alla guida della città; in questi casi, la Giunta subentrante ha introdotto modifiche all'agenda degli interventi (situazioni di questo tipo si sono riscontrate ad Alessandria e Biella). In sé, va chiarito, la rivisitazione della Strategia SUS non implica un giudizio negativo sulla medesima. E' infatti plausibile che in sede di progettazione esecutiva emergano criticità, problemi, necessità di introdurre varianti inizialmente non previste. Quasi sempre, sia alla luce dei documenti consultati, sia delle testimonianze fornite sull'argomento dai referenti delle AA.UU., le modifiche apportate hanno "migliorato" le strategie, sul piano della loro coerenza interna. Tuttavia, la riallocazione delle risorse e la conseguente necessità di "rimettere mano" ai contenuti tecnici ed economico-finanziari degli interventi, si è rivelata una procedura macchinosa, che ha proiettato ritardi sull'intero processo. Non a caso, l'unica Strategia mai soggetta a revisione (Vercelli), non prevede

alcun ricorso al POC e presenta una quota di risorse “concesse” pari a quattro quinti del totale, quasi il doppio rispetto alla percentuale media.

Il secondo tema è il **difforme stato di avanzamento** delle sette Strategie SUS. Nelle due situazioni più “avanzate” (Verbania e Vercelli) le risorse finora concesse coprono rispettivamente il 74 per cento e il 79 per cento del contributo teoricamente stanziato e il ricorso al POC risulta assente o limitato a una quota residuale; in altri casi (Biella e Novara) è stato ad oggi “concesso” meno del 20 per cento del finanziamento totale e le SUS saranno finanziate prevalentemente dal programma complementare. Il tempo di attuazione è solo una delle variabili in gioco e in alcuni casi i ritardi accumulati erano motivati da esigenze non aggirabili di ordine tecnico. Il dato testimonia tuttavia la compresenza di capacità attuative differenti, di processi implementati e organizzati in modo efficiente, accanto a situazioni in cui la macchina amministrativa ha incontrato maggiori difficoltà. È utile dare evidenza, alla luce delle informazioni raccolte nell’indagine sul campo, a due fattori che potrebbero concorrere a spiegare le diverse tempistiche osservate. In uno dei due casi più “avanzati” (strategia SUS di Vercelli), l’Agenda era in evidente continuità con il percorso pregresso del 2007-2013, ma va rimarcato anche l’efficace raccordo tra settori beneficiari del Comune e Organismo Intermedio, che ha svolto un’attività istruttoria giudicata approfondita e meticolosa dagli stessi beneficiari. Nel secondo caso (strategia SUS di Verbania), anch’esso distintosi per efficienza, sia pure con qualche bersaglio “mancato” (ad esempio, un progetto di servizio e-bike mai realizzatosi, per il mancato interesse dei potenziali gestori del medesimo), l’aspetto determinante è rappresentato dalla capacità finanziaria dell’Ente, in grado di sopperire con risorse proprie all’eventuale respingimento delle domande di finanziamento incluse nella Strategia. Il Comune di Verbania per diverse delle opere previste dalla Strategia ha infatti anticipato le procedure di appalto per la realizzazione degli interventi, “portandosi avanti” rispetto ai tempi di approvazione dell’AG.

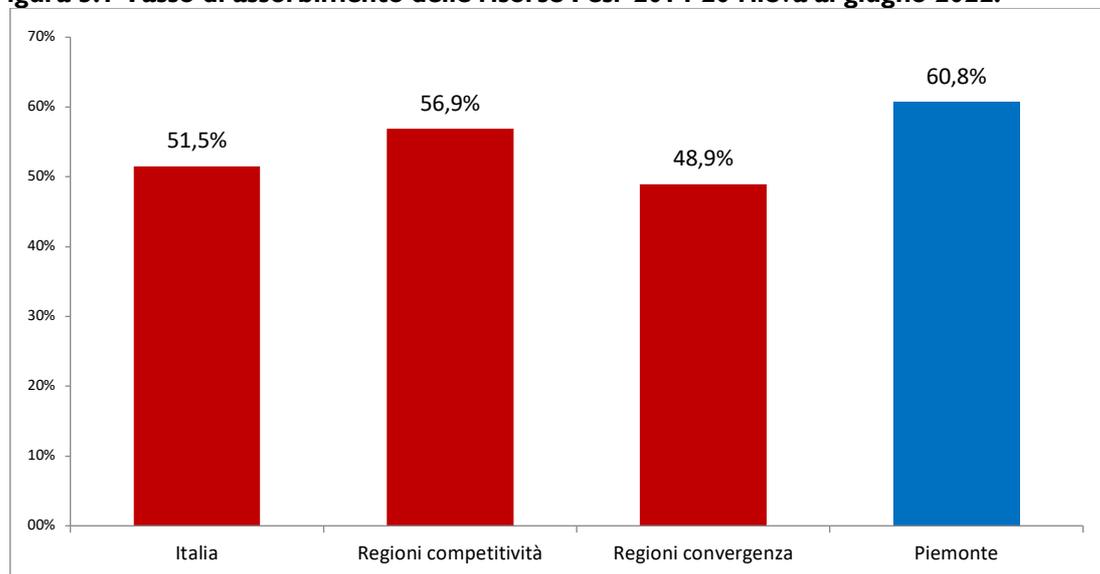
3.1.1 Il tasso di assorbimento

La velocità o lentezza nell’assorbimento delle risorse stanziati dai fondi di coesione europei è normalmente considerato un indicatore della minore o maggiore difficoltà di rendere operativi i programmi ed erogare la spesa certificabile alla UE prima della scadenza naturale del programma. Parte della letteratura specializzata ha spiegato le differenze nel tasso di assorbimento sulla base di differenze territoriali nella capacità di programmare, gestire e realizzare i progetti, frequentemente adottando una classificazione dei territori secondo misure di qualità istituzionale al fine di “misurare” tale capacità (Polverari, 2020). Secondo le informazioni relative ai pagamenti Fesr aggiornate a maggio 2022 e disponibili presso il portale OpenCoesione, il tasso di assorbimento⁹ delle risorse 2014-2020 del programma operativo era pari, nella media nazionale, al 52%. Si rileva (Figura 3.1) come le regioni cosiddette “competitività” (per brevità, del Nord e del Centro) abbiano un tasso più elevato della media nazionale, attorno al 57%, mentre le regioni più svantaggiate, dette “convergenza” (Sud e Isole), presentino un tasso più basso (circa 49%), inferiore alla media. Il Piemonte per il

⁹ Misurato come il rapporto tra pagamenti totali per cassa e totale finanziamento pubblico ammesso per i progetti. Si veda per una discussione delle implicazioni dell’utilizzo di diverse misure di questo indicatore Feletig et al, 2021

programma regionale Fesr 2014-20 presenta un dato superiore alla media nazionale (circa 61%) e superiore anche a quella delle regioni “competitività” (57%).

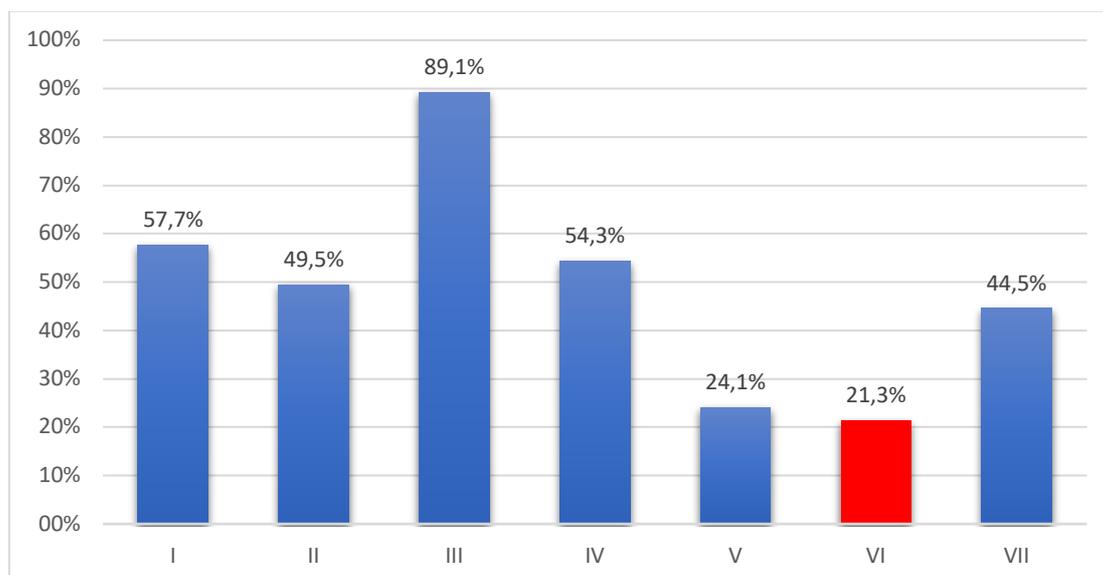
Figura 3.1 Tasso di assorbimento delle risorse Fesr 2014-20 rileva al giugno 2022.



Fonte: elaborazione su dati Open Coesione. Note: Le ripartizioni scelte sono rispettivamente Convergenza (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) e Competitività (tutte le altre Regioni).

Con riferimento ai singoli Assi che compongono il programma Fesr 2014-20 piemontese si osservano però significative differenze nel tasso di assorbimento. In particolare, i valori più elevati si osservano per le misure dell’asse III (Competitività dei sistemi produttivi), seguito dall’asse I (Ricerca Sviluppo Tecnologico e Innovazione) e IV (Energia sostenibile e qualità della vita). I valori di seguito riportati in Figura 3.2 non sono stati pesati per le rispettive quote di finanziamento sul totale del Por Fesr piemontese, ma il risultato risulta comunque soddisfacente, tenuto conto che questi tre assi costituiscono poco meno dell’85% del totale del finanziamento pubblico Fesr 2014-20. Il dato “peggiore” si rileva proprio per l’asse VI, all’interno del quale troviamo i progetti oggetto di questo rapporto, con un tasso di assorbimento del 21% circa, e l’asse V (Tutela dell’ambiente e valorizzazione delle risorse culturali e ambientali), con un tasso del 24% circa. Il totale del finanziamento pubblico destinato a questi due assi non supera il 5% del totale delle disponibilità del Fesr 2014-20, dunque il loro impatto sull’avanzamento complessivo rimane limitato.

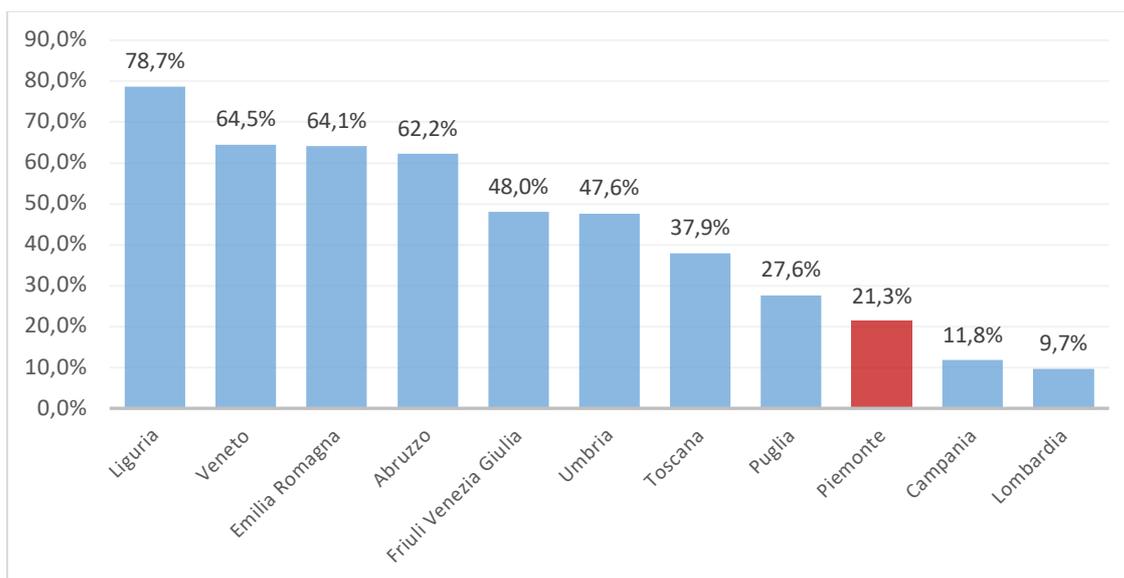
Figura 3.2 Tasso di assorbimento delle risorse di coesione per i singoli Assi del Por Fesr 2014-20 piemontese. (aggiornamento maggio 2022)



Fonte: Open Coesione. Note: I Ricerca, Sviluppo Tecnologico E Innovazione, II Agenda Digitale, III Competitività Dei Sistemi Produttivi, IV Energia Sostenibile e qualità Della Vita, V Tutela Dell'Ambiente E Valorizzazione Delle Risorse Culturali E Ambientali, VI Sviluppo Urbano Sostenibile , VII Assistenza Tecnica

Le informazioni contenute in Open coesione consentono inoltre di confrontare i progetti finanziati a valere su misure a sostegno delle agende urbane e dello sviluppo sostenibile nelle differenti regioni italiane. Questa comparazione presenta alcuni limiti e può essere utilizzata tenuto conto delle differenti definizioni dei beneficiari nelle diverse strategie regionali (ad esempio, nella dimensione e gerarchia dei centri urbani), oltre che dei temi (Obiettivi Tematici) individuati come prioritari nei diversi territori, non sempre o solo in parte sovrapponibili a quelli piemontesi, e comunque contenere misure/progetti che ricevono risorse anche da altri Assi del Por Fesr. Altra importante avvertenza, il tasso di assorbimento restituisce il rapporto in percentuale tra pagamenti effettuati e risorse “concesse”, dunque ammesse a finanziamento; il tasso è di conseguenza calcolato su un numeratore (le risorse corrispondenti ai progetti ammessi a finanziamento) che varia significativamente, non solo in ragione dell'ammontare (in Campania, per limitarsi ad un esempio, ammonta a oltre 200 milioni di Euro), ma anche dei criteri e delle convenzioni locali che informano l'ammissibilità delle domande di finanziamento. Pur con i caveat del caso, il confronto tra i tassi di assorbimento regionale mostra il significativo ritardo del Piemonte verso le altre regioni, che vedono, in quattro casi su undici (la comparazione è stata effettuata solo con le regioni il cui Por Fesr 2014-2020 contiene una misura comparabile all'Asse VI del Piemonte), quote superiori al 60 per cento. Vi sono regioni con un ritardo maggiore del Piemonte anche tra quelle del nord, come la Lombardia (con un tasso inferiore al 10%), mentre l'unica con tasso inferiore a quello piemontese tra quelle di tipo convergenza è la Campania (circa 12%).

Figura 3.3 Confronto tra i tassi di assorbimento delle misure dedicate allo sviluppo urbano nelle regioni. Finanziamento Por Fesr 2014-20.



Fonte: elaborazione Ires su dati Open Coesione

3.2 Le ragioni del ritardo. Difficoltà di implementazione, fattori di ostacolo, colli di bottiglia

Alla luce dei dati suesposti, l'individuazione dei fattori diretti o indiretti che potrebbero avere concorso al ritardo attuativo delle Strategie SUS costituisce il principale bersaglio di questa valutazione. Al fine di incrementare la base informativa a disposizione, come anticipato, sono stati realizzati colloqui-intervista con i referenti delle sette AA.UU., individuati in base ai colloqui preliminari con i referenti dell'AG. Con rare eccezioni, le interviste hanno coinvolto i referenti dell'organismo intermedio (AU) o dei Settori beneficiari del Comune nei casi in cui questi abbiano avuto un ruolo preminente anche in sede di dialogo e interazione con l'autorità regionale. In più occasioni, sono stati intervistati sia referenti dell'AU sia dei settori beneficiari.

La ricognizione si prefiggeva prioritariamente, tenuto conto dei limiti intrinseci a questo approccio su cui si tornerà tra breve, di ricostruire le diverse fasi del "ciclo attuativo" della policy, al fine di rintracciare nodi critici e fattori causali che potrebbero avere giocato un ruolo importante nell'ostacolare l'attuazione degli interventi. Come già indicato, tale approccio focalizza l'attenzione sui «meccanismi» di livello micro, privilegiando un tipo di analisi volta ad enucleare aspetti situati, elementi idiosincratici, ricostruzione "in soggettiva" del processo di attuazione. Si ritiene infatti che nel quadro delle relazioni tra capabilities e funzionamenti, ampiamente analizzate dalla letteratura sulle politiche pubbliche e in specifico dal filone che ha orientato i propri studi sul tema delle capacità (o qualità) amministrativa, che normalmente si focalizza su grandi issues (quali, appunto, un oggetto di problematica definizione come la capacità amministrativa, diversamente operazionalizzato secondo gli assunti teorico-metodologici), risultasse più utile ricostruire - nelle diverse sedi - le specifiche criticità operative, e gli aspetti virtuosi, che hanno determinato la matrice dei vincoli e delle opportunità percepite da parte dei

soggetti attuatori. Non si tratta, evidentemente, di approcci mutuamente esclusivi, risultando i meccanismi l'indispensabile sottostante dei problemi più generali, ma in qualche misura anche «generici» (in assenza di informazioni in grado di consentirne l'applicazione a situazioni organizzative concrete), su cui normalmente converge la letteratura sulle capacità amministrative.

I colloqui, realizzati secondo uno schema di intervista a traccia semi-strutturata, accanto a una parte dedicata alla ricostruzione degli obiettivi della Strategia (cfr. Cap. 2.2), hanno approfondito i seguenti aspetti tematici:

- autodiagnosi sull'efficienza del processo di attuazione in tutte le sue parti e individuazione dei problemi attuativi percepiti come maggiormente rilevanti;
- individuazione di eventuali meccanismi virtuosi e di contro-meccanismi (relazioni causa-effetto) che spiegano i ritardi osservati;
- presenza e spiegazione di eventuali revisioni della Strategia: vi sono state proroghe, variazioni del progetto, modifiche? Per quali ragioni (es. cambio amministrazione comunale, problemi tecnici, sollecitazioni da parte dell'AG)?
- esplicitamente di imprevisti o di adattamenti in itinere;
- approfondimento delle relazioni tra i diversi attori attuativi (AG, AU, B, settori regionali di supporto, enti autorizzativi, altri eventuali) e su come esse abbiano influito sul processo;
- problemi di «capacità amministrativa» emersi: conoscenza, attuazione, coordinamento, regolazione, monitoraggio.

Ovviamente la metodologia seguita presenta, accanto al vantaggio di raccogliere diagnosi da parte degli attuatori effettivi, anche controindicazioni o possibili trappole.

Anzitutto l'analisi del contenuto delle interviste, se ha consentito di enucleare rappresentazioni e opinioni dei referenti delle AA.UU. coinvolte, non fornisce evidenze "oggettive" circa i funzionamenti dei corpi attuativi e amministrativi interessati, né le opinioni raccolte riflettono necessariamente il punto di vista dell'insieme dei funzionari operanti nella medesima organizzazione.

In secondo luogo, come si evincerà dalla disamina, vi sono criticità ricorrenti e riferibili a più situazioni, altre che sono viceversa riferibili a singole Strategie. Inoltre, fattori che in determinate situazioni hanno rappresentato elementi di ostacolo o rallentamento del processo di attuazione, in altre non sono stati indicati o addirittura sono valutati positivamente. Esempio, in questo senso, il ventaglio delle opinioni raccolte circa il funzionamento dell'architettura basata sull'attribuzione agli Enti Locali del ruolo di Organismo Intermedio, perlopiù considerato positivamente ma che in qualche caso ha costituito un "collo di bottiglia".

Terza e più importante avvertenza, gli intervistati hanno un punto di osservazione situato nel ruolo che ricoprono, non sempre sono in grado di "vedere" l'intero processo e le esigenze che questo comporta. Ciò che dal punto di vista del beneficiario può essere percepito come inefficienza, potrebbe viceversa dipendere da precisi impegni vincolanti richiesti dalla regolamentazione. Le criticità elencate sono state ricostruite

principalmente dal punto di vista delle AA.UU., dunque dalla prospettiva con cui esse hanno guardato il processo, seguendo dunque la “logica dell’organizzazione” piuttosto che la “logica del programma” (Hjern & Porter, 1981), tensione che attraversa normalmente le strutture di implementazione delle policy.

Infine, per ogni strategia SUS è stata realizzato un solo colloquio/intervista, preferibilmente con il referente dell’organismo intermedio, eventualmente accompagnato da uno o più referenti dei settori beneficiari; una ricostruzione più esaustiva avrebbe richiesto approfondimenti rivolti all’insieme delle strutture coinvolte nelle diverse fasi del ciclo di policy, che non è stato possibile realizzare.

La ricognizione presso i referenti delle AA.UU. è stata integrata da due interviste in profondità a dirigenti e funzionari dell’AG. In una prima fase, allo scopo di delimitare preliminarmente il campo di osservazione e focalizzare l’analisi sugli specifici problemi attuativi che, secondo l’opinione manifestata, hanno rappresentato le criticità più rilevanti. Il secondo colloquio è stato realizzato al termine della rilevazione presso le AA.UU., al fine di riepilogare e raccogliere i feedback inerenti le criticità attuative osservate questa volta dal punto di vista dell’AG.

3.2.1 Gli effetti virtuosi

I ritardi accumulati, diversamente motivati ma convergenti nel generare una complessiva difficoltà nel processo attuativo, hanno orientato la ricognizione intorno agli aspetti problematici del medesimo. Sarebbe tuttavia fuorviante, o perlomeno parziale, ridurre i *findings* dell’analisi ad un repertorio di inefficienze. A premessa sono dunque da evidenziare anche alcuni “bersagli” che si possono definire almeno parzialmente centrati. Dati per scontati gli obiettivi pratici raggiunti dalle Strategie SUS in termini di opere realizzate, riutilizzo a usi collettivi e pubblici di contenitori dismessi, servizi digitali, evidenziati nella prima parte di questo rapporto, vi sono almeno due grandi *issue* da porre in adeguata luce.

i. Effetti positivi del metodo della strategia.

La definizione di una Strategia di medio-lungo periodo contenente analisi del contesto socioeconomico locale ed esigenze di sviluppo del territorio, propedeutica ad un quadro complessivo di interventi «*più ampio rispetto alle risorse messe in campo con il POR*» come anticipato, costituiva una condizione vincolante per l’accesso alle risorse destinate allo SUS. In sede di progettazione dell’indagine si è ipotizzato che, ai fini degli obiettivi previsti dalla misura, questa richiesta potesse risultare eccessiva, ovvero che rischiasse di sovraccaricare le AU di compiti ridondanti o di mero adempimento formale. In genere, gli interventi-chiave hanno infatti riguardato strutture, edifici, contenitori, aree delle città il cui recupero non richiedeva, in sé, di essere “giustificato” da una «*strategia globale e in evoluzione che sia effettivamente utile all’autorità urbana e che aiuti a far fronte alle sfide fondamentali*»¹⁰ come indicato nei principi orientativi del regolamento Fesr. L’indagine

¹⁰https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_sustainable_urban_development_it.pdf

presso i referenti delle AA.UU. ha tuttavia posto in luce come la necessità di elaborare una strategia complessa (composta da una *vision*, dall'individuazione del set di azioni per realizzarne gli obiettivi, dalla formalizzazione di concreti progetti d'intervento corredati da una stima analitica dei costi e dei risultati attesi), come quella correlata di rispettare uno dei cardini di questa policy (l'integrazione intersettoriale) abbiano costituito di fatto dei *beneficial constraint* (vincoli benefici) che hanno spinto le AA.UU., tenuto conto delle diverse capacità di risposta delle amministrazioni, a rafforzare la propria capacità di progettazione e pianificazione. In tutte le interviste, inoltre, è stato pragmaticamente posto in luce come la disponibilità di una strategia di medio periodo, corredata da obiettivi, azioni, stime preliminari di spesa, risulti di particolare utilità in un contesto caratterizzato dal crescente ricorso a finanziamenti ottenuti attraverso la partecipazione a bandi nazionali e internazionali, che richiedono generalmente di fornire elementi "giustificativi" o indirizzi strategici. La strategia, in questo senso, è perlopiù interpretata dai dirigenti come repertorio strutturato e modulare di azioni per il cui finanziamento è possibile attingere di volta in volta a differenti programmi di policy. Si potrebbe obiettare che il significato di strategia, in questa accezione, risulti impoverito. E' utile rimarcare tuttavia che l'acquisizione di posture organizzative, metodi di lavoro basati sulla realizzazione di obiettivi, costituisce in prospettiva un avanzamento importante, anche nella direzione di un miglioramento di quelle "capacità amministrative" che letteratura, studi empirici, individuano come anello debole della costruzione istituzionale del nostro paese. Un effetto pratico di questa innovazione consiste, ad esempio, nella capacità di quasi tutti gli enti locali beneficiari dell'Asse VI del Por Fesr di comporre il mosaico delle strategie adottate integrando risorse provenienti da molteplici canali di finanziamento.

ii. *Riconoscimento delle AA.UU. in qualità di organismi intermedi.*

Diversi dirigenti hanno valutato positivamente il ruolo attribuito alle AA.UU. in qualità di organismi intermedi, nonostante il carico burocratico e amministrativo supplementare comportato da tale scelta, in virtù dei riconoscimenti materiali e simbolici acquisiti. Anche questa scelta ha rappresentato occasione di rafforzamento di competenze, sebbene la riflessione richieda di essere situata nelle diverse amministrazioni, anche in rapporto alla pregressa disponibilità di risorse umane e competenze, oltre che al grado di strutturazione dimensionale e organizzativa («All'inizio questo doppio ruolo del Comune ha creato disagio, siamo un ente unico che deve fare una selezione ... però l'abbiamo giocata in positivo, usando questa modalità per crescere al nostro interno. Ormai il meccanismo è codificato. Ripresentarlo? Sì, ma la nostra amministrazione dispone di buone capacità e competenze, bisognerebbe vedere su centri più piccoli. L'impostazione organizzata su due livelli – esame interno di ammissibilità e trasmissione alla regione per valutazione finale – responsabilizza gli EE.PP. Se le strutture possono organizzarsi all'interno per questa situazione, criticità non ne vedo», INT-CN).

La progettazione e la realizzazione degli interventi inclusi nelle Strategie SUS hanno rappresentato, dunque, l'occasione per intraprendere un *percorso di apprendimento* che, per quanto contrassegnato da incidenti e che necessita di essere supportato mediante adeguati investimenti in competenze, consegna nell'insieme amministrazioni più capaci di gestire programmi complessi. La riflessione è estendibile anche al personale dell'AG regionale. Come si illustrerà, una parte delle criticità attuate osservate sono da riferire

a difficoltà che tuttavia hanno guadagnato in itinere capacità operativa. È degno di nota l'apprezzamento palesato da una parte dei referenti delle AA.UU. verso la disponibilità mostrata dal personale in "office" dell'AG nel prendere in carico le criticità e i problemi posti dai Settori beneficiari dei Comuni, contribuendo alla ricerca di soluzioni che talora hanno avuto una parte rilevante nel consentire alla Strategia interessata di proseguire la propria attuazione.

3.2.2 Uno schema per l'analisi delle criticità attuative

Le interviste hanno consentito di raccogliere molteplici fattori critici riguardanti sia aspetti specifici o locali sia di livello più generale. Al fine di ricondurre ad una tipologia esplicativa le singole criticità rilevate, queste sono state accorpate per affinità tematica, da cui si sono ottenuti alcuni "tipi", successivamente organizzati sulla base di quattro differenti criteri di classificazione, ciascuno dei quali rispondenti a differenti obiettivi conoscitivi. In specifico, i quattro criteri riguardano:

- a. il tipo di «capacità amministrativa» coinvolta dal fattore critico considerato; a questo scopo si è adattata una tipologia ricavata dalla letteratura sull'argomento;
- b. la fase, o le fasi, del «ciclo attuativo» su cui insiste il fattore critico in esame;
- c. il livello istituzionale e la funzione organizzativa direttamente coinvolti;
- d. la natura "interna" o "esterna" della criticità, intendendo con questi termini il suo discendere prevalentemente da fattori esogeni alla governance locale/regionale (ad esempio, in caso di criticità derivanti dal regolamento UE), ovvero da problemi emersi a livello attuativo indipendenti dalla regolamentazione, attinenti allo specifico policy design regionale o da altri problemi "interni" agli enti attuatori.

a. Tipo di capacità coinvolta dal fattore critico

Allo scopo di fornire un quadro dei fattori critici emersi nell'attuazione delle Strategie SUS, si sono utilizzati adattandoli alle esigenze specifiche frame analitici proposti dalla letteratura che ha analizzato i nessi tra capacità amministrativa ed efficacia attuativa delle politiche. In particolare, la classificazione utilizzata da Lodge e Wegerich (2014) relativa alle capacità corrispondenti alle funzioni dell'attore pubblico, può essere adoperata per evidenziare le aree critiche della policy oggetto di valutazione. La proposta di questi autori distingue infatti quattro "tipi" di capabilities.

► **capacità di attuazione (delivery)**, ossia la capacità di attuare in senso proprio, "far succedere le cose", che chiama in causa il ruolo dei funzionari in office e degli *street-level bureaucrats* (Lipsky, 1980); in questa sede tale definizione riferirà essenzialmente della capacità richiesta per la risoluzione di problemi attuativi, come la predisposizione di una Strategia, di una scheda-intervento, ovvero di pervenire in tempi accettabili ad un giudizio di congruità o ammissibilità dei progetti;

► **capacità di coordinamento**, che nel modello proposto dai due autori indica principalmente la capacità di mettere in risonanza secondo approcci preferibilmente

“non gerarchici” una pluralità di soggetti di varia natura (pubblici, privati, non profit, ecc.), cooperanti nella produzione di beni di interesse collettivo o comunque per realizzare un obiettivo comune; qui va intesa come capacità di integrare e rendere sinergica l’azione di attori situati a differenti livelli, tema di particolare pertinenza per una misura multi-livello e caratterizzata da funzioni e sotto-funzioni relativamente disperse che necessitano di essere sincronizzate;

► **capacità regolativa**, che nel modello degli autori citati chiama in causa principalmente l’azione regolativa dello Stato, ma che può essere assunta in questo caso come sinonimo di capacità (essenzialmente, da parte del regolatore regionale) di fornire un frame procedurale coerente e di svolgere funzioni di monitoraggio e controllo;

► **capacità di analisi**, dunque capacità di raccogliere e organizzare le informazioni necessarie, in relazione agli scenari presenti e futuri e che, in questa sede, può essere intesa in senso lato, come capacità di attingere a dati e informazioni, anche di tipo tecnico-operativo, rilevanti ai fini dell’attuazione della Strategia medesima.

Chiaramente, il riferimento a questi tipi va inteso in senso euristico, poiché nella situazione esaminata tale classificazione, più che da utilizzarsi in senso letterale, può essere spesa per porre in luce specifiche aree di miglioramento, tanto a livello di policy design, quanto di capacità amministrativa in senso generico. E’ inoltre da considerare che ciascuna delle criticità esaminate può chiamare in causa diversi tipi di capacità tra quelle indicate del modello richiamato.

b. Fase del ciclo attuativo della policy in cui è situato il fattore critico emerso dalla rilevazione

Un secondo criterio di classificazione delle criticità insiste sulla fase (o sulle fasi) del “ciclo attuativo” della policy. Normalmente, il concetto di ciclo della policy riferisce delle diverse fasi in cui è idealmente scomponibile il processo della politica in esame, dalla sua prima definizione alla valutazione. Esistono differenti modelli che stilizzano questo ciclo, di differente complessità e che variano in base agli assunti analitici degli autori. Un modello relativamente canonico (Howlett & Ramesh, 2003), adottato con alcune varianti da altri autori, prevede cinque fasi ciascuna delle quali identifica specifici set di problemi, e idealmente si articola nelle fasi di a. definizione dell’agenda; b. formulazione della policy; c. fase decisionale; d. attuazione o messa in opera; e. valutazione.

Figura 3.4 Schema del ciclo della policy (Howlett & Ramesh, 2009)



Poiché questa valutazione è focalizzata sul processo attuativo, l'analisi si concentrerà perlopiù sulla fase che nel modello sopra illustrato è definita di messa in opera; in realtà la rilevazione ha esplorato anche attività che sconfinano a “monte” della fase attuativa in senso stretto, chiamando in causa processi che attengono alla formulazione delle scelte sostanziali della policy (dunque, alla fase decisionale che include la selezione degli interventi costitutivi della Strategia). Si è quindi adottato uno schema analitico, per velocità definito “ciclo attuativo della policy”, costituito dall'insieme delle sotto-fasi attraverso le quali si può scomporre il flusso delle attività previsto dalla misura in oggetto. Rispetto alla descrizione presentata nel paragrafo 1.2 lo schema che segue si prefigge di rappresentare le attività effettivamente osservate.

0. Prima implementazione.

Precedentemente al formale avvio del processo di attuazione, gli indirizzi dell'Asse VI “Sviluppo Urbano Sostenibile” del POR FESR 2014-2020 sono stati condivisi attraverso incontri preliminari organizzati dalla Regione con i rappresentanti delle 7 Città. Successivamente, sono stati attribuiti i ruoli di Autorità Urbana (AU) ai Comuni, tramite convenzione apposita. Gli stessi Comuni hanno provveduto a selezionare gli Organismi Intermedi. A seguito delle disposizioni del D.G.R. del 10 aprile del 2017 (“Avvio del processo di implementazione”) le sette AA.UU. hanno potuto avviare la progettazione delle rispettive Strategie, secondo le disposizioni contenute nel medesimo documento.

1. Progettazione e presentazione della Strategia (AU)

In coerenza con le Linee Guida della CE (EGESIF_15-0010-01), le AA.UU. elaborano la Strategia secondo una visione di medio/lungo termine, prevedendo un più ampio set di azioni rispetto a quelle connesse alla dotazione finanziaria attribuita dal POR FESR. Sulla base delle disposizioni del D.G.R. del 10 aprile del 2017, i beneficiari prendono visione delle caratteristiche salienti del processo attuativo, della *governance*, oltre che della dotazione complessiva. Per quanto formalmente attribuita alle AA.UU., nella pratica la Progettazione è stata realizzata congiuntamente dai Settori Beneficiari dei Comuni in raccordo con l'AU. Una volta elaborata, la Strategia, comprensiva dei contenuti minimi e del set di azioni per cui saranno richiesti i finanziamenti, viene inviata alla AG, il Settore “Sviluppo Sostenibile e Qualificazione del Sistema Produttivo del Territorio” (RdG) della Direzione “Competitività del Sistema Regionale”.

2. Analisi e Approvazione della Strategia (AG)

L'AG recepisce il documento di Strategia, ne verifica la coerenza programmatica con il POR FESR 2014-2020 e definisce il contributo massimo concedibile, relativamente agli interventi finanziabili in accordo con le indicazioni contenute nel "Disciplinare per la progettazione operativa e l'attuazione degli interventi", pubblicato nel mese di aprile 2018. Qualora le schede preliminari non fossero coerenti con i presupposti programmatici esplicitati dal Disciplinare, esse vengono rimandate alle AU, le quali provvedono (in raccordo con i Settori Beneficiari) ad apporre le modifiche prima di inviare nuovamente il documento alla AG. La Fase 2 si chiude con l'approvazione di tutte le Strategie.

3. Progettazione Esecutiva (B-AU)

A partire dall'approvazione della Strategia, i Settori Beneficiari (B) procedono alla progettazione esecutiva e predispongono le domande di finanziamento dei singoli interventi, secondo il format disponibile all'interno del Disciplinare. Le domande sono inviate all'organismo intermedio (AU) che ne pre-valuta la rispondenza programmatica ed effettua le necessarie verifiche di ricevibilità, ammissibilità e valutazione tecnico-finanziaria, oltre che del merito progettuale. Dal precedente quadro preliminare si giunge al quadro definitivo. Una volta analizzate e approvate dalle Autorità Urbane, le domande di finanziamento possono essere inviate all'AG, che procederà a sua volta a valutarne coerenza e ammissibilità.

4. Analisi del progetto esecutivo (AG)

L'AG procede all'istruttoria delle domande di finanziamento a valere sulle SUS approvate dalla AU. Ai fini di una valutazione della coerenza strategica e per la loro ammissione al finanziamento il settore Competente (RdG) esamina il contenuto delle domande, con l'eventuale ausilio dei settori regionali di supporto (Sviluppo energetico, Servizi digitali, Valorizzazione del patrimonio culturale). In caso di valutazione positiva, il RdG adotta il provvedimento di concessione del contributo, approvando in via definitiva il progetto. In caso di esito negativo, è necessario rimandare alla fase di progettazione esecutiva la domanda affinché possa essere rielaborata nuovamente dal Beneficiario e rivista dall'AU.

5. Realizzazione degli interventi (B)

Conclusa la Fase 4, il RdG adotta il provvedimento di concessione del contributo e la Regione effettua la prima delle cinque tranches di trasferimento delle risorse finanziarie. I settori beneficiari sono i soggetti responsabili dell'attuazione degli interventi, da realizzarsi conformemente a quanto previsto dal nuovo Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50), a seguito di selezione delle imprese appaltatrici attraverso procedure a evidenza pubblica, ovvero Partenariati Pubblico-Privati (PPP). La data di inizio lavori è quella in cui l'aggiudicatario dell'appalto dei lavori, dei servizi o delle forniture, inizia effettivamente ad eseguire la prestazione. La tempistica di realizzazione degli interventi rispetta il cronoprogramma allegato alla domanda di finanziamento.

6. Rendicontazione (B-AG)

La fase di rendicontazione non è cronologicamente separata né concettualmente distinguibile, nel ciclo attuativo della policy, da quella di realizzazione degli interventi. E' nondimeno utile, al fine di porre in luce specifiche criticità attuative, distinguerle. Il beneficiario è tenuto, conformemente a quanto indicato nella procedura disciplinata della policy, a rispettare le scadenze indicate nel cronogramma precedentemente comunicato, trasmettere l'elenco dei contratti stipulati e degli incarichi conferiti, l'aggiornamento inerente le previsioni di spesa, a presentare una rendicontazione periodica a stati di avanzamento delle spese effettivamente sostenute e, a seguito del pagamento del saldo, a trasmettere una relazione tecnico-economica finale sulla realizzazione dell'intervento. La documentazione prodotta consente alla AG di rideterminare – se necessario – il quadro economico iniziale e, di conseguenza, permette la definizione del contributo a carico del POR FESR. L'AG procede inoltre all'analisi della documentazione al fine di effettuare i controlli ispettivi, mentre il controllo relativo alla fase di esecuzione finale del contratto viene svolto dal Settore Monitoraggio, valutazione e controlli. L'AG verifica anche la corrispondenza del progetto realizzato rispetto a quello approvato, nonché la pertinenza dei costi sostenuti con il quadro economico prodotto, eventualmente richiedendo la documentazione integrativa. In presenza di motivi eccezionali, il beneficiario può richiedere al RdG proroghe sui tempi di realizzazione e ultimazione dei lavori. Tali richieste vengono valutate dal RdG (entro 30 giorni) ma anche dal RdC in caso di variazioni economiche. Le spese sostenute e tutti i documenti inerenti ad esse (fatture quietanzate o documentazione probatoria equivalente), sono caricate sull'apposita piattaforma informatica gestionale.

Una sintesi dei passaggi principali della procedura di attuazione degli interventi viene schematizzata graficamente nella seguente Figura 3.5

Figura 3.5 Schema del ciclo di attuazione della misura Sviluppo Urbano Sostenibile

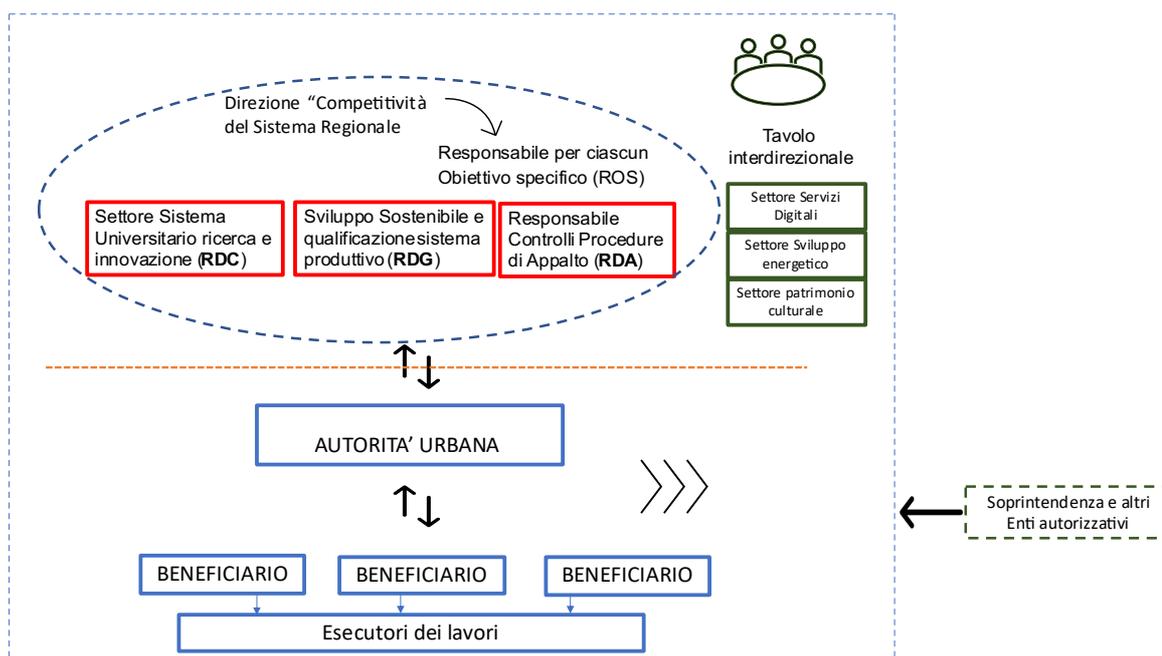


c. Livello istituzionale coinvolto

Il terzo criterio adoperato per l'analisi delle criticità attuative è il livello istituzionale da cui esse originano. In apparenza, l'attribuzione dei fattori critici o di rallentamento ai deficit di capacità amministrativa dell'uno o dell'altro dei due livelli istituzionali attuatori delle Strategie SUS (Enti Locali e Regione) è relativamente semplice. Nella realtà occorre

considerare la molteplicità degli attori coinvolti nell'ambito delle organizzazioni attuatrici e il differente ruolo delle diverse funzioni amministrative che formano l'organigramma della policy. Come si vedrà, una parte delle criticità rilevate insiste contemporaneamente sull'operato di entrambi i livelli istituzionali e talvolta chiama in causa anche enti di livello superiore (tipicamente, lo Stato centrale rappresentato da enti autorizzativi con parere vincolante). Al fine di esplicitare la complessità relazionale della policy, è utile riferirsi all'organigramma (semplificato rispetto alla situazione reale) che ne fornisce una rappresentazione sintetica.

Figura 3.6 Gli attori del processo di implementazione.



d. Natura esogena/endogena della criticità rilevata

Il quarto e ultimo criterio di classificazione delle criticità riguarda la natura "interna" o "esterna", in altri termini il suo discendere da fattori "endogeni" alle strutture di implementazione locale, ovvero da fattori esterni (tipicamente, l'impianto regolativo stabilito dai regolamenti UE). Anche per quanto attiene a questo criterio, è da sottolineare l'intreccio tra vincoli esterni e decisioni "interne". A dispetto dell'idea ricevuta per la quale i programmi finanziati dai Fondi strutturali presentino vincoli tali da limitare le autonome facoltà decisionali dei soggetti territoriali, le strutture di implementazione locale hanno in realtà margini di discrezionalità e di scelta tutt'altro che residuali. In secondo luogo sovente, e questa misura non costituisce un'eccezione, è difficile discernere i carichi procedurali e gli oneri amministrativi imposti dalla normativa che disciplina i fondi strutturali da quelli derivanti da «sovraregolazione» (*gold plating*), ossia dal sovraccarico che deriva dall'intreccio tra obblighi attinenti a diversi livelli di governo interessati dalla policy. Com'è stato osservato (Fioretti et al., 2020), programmi multilivello e integrati come le strategie SUS, basati sulla ripartizione di responsabilità tra

più attori e dalla necessità di creare specifici organismi di coordinamento, risultano particolarmente esposti al fenomeno.

3.3 Il repertorio delle criticità emerse dalla ricognizione

L'indagine sul campo, accanto alle realizzazioni in corso e all'approfondimento del contenuto delle strategie SUS oggetto del precedente capitolo, ha consentito di porre in luce alcune criticità, talora esplicitate in forma diretta, altre volte implicitamente ricavabili dalla descrizione dei processi fornita dagli intervistati. Queste criticità sono state aggregate per affinità tematica, al fine di produrre un repertorio sintetico di argomenti su cui focalizzare l'attenzione, che sono stati successivamente classificati sulla base dei criteri descritti nel paragrafo precedente. A ulteriore premessa, occorre considerare che le criticità elencate si collocano a livelli differenti, rinviando alcune a problemi ampi che coinvolgono differenti strumenti e risorse (assetti organizzativi, input programmatori, capacità in termini di risorse umane), altre a problemi più circoscritti e locali. E' del resto evidente come problemi attinenti alle risorse umane, agli assetti organizzativi, alle strutture di implementazione, ai sistemi operativi (Domorenok et al., 2020), più che indicare sfere separate, si rincorrono e alimentino vicendevolmente. L'ordine espositivo segue, a grandi linee, le fasi del ciclo attuativo della policy descritto nel paragrafo precedente, ma alcune criticità, come si vedrà, interessano più fasi e talune insistono sull'intero design della policy.

3.3.1 Tempi di prima implementazione

Una parte del ritardo di attuazione della misura è stato accumulato nelle fasi iniziali in carico alle AA.UU., legate all'elaborazione dei documenti di strategia presentati all'Autorità di Gestione. Occorre considerare anche le differenze di partenza, poiché alcune città disponevano di documenti strategici adattabili allo scopo, altre hanno prodotto la loro strategia SUS ad hoc. La predisposizione di una strategia richiede tempo (definizione della visione, delimitazione delle aree di intervento, consultazione di partner, ecc.). Proprio in ragione di ciò l'implementazione della misura avrebbe richiesto di essere anticipata. La delibera della Giunta Regionale di avvio all'attuazione dell'Asse VI "Sviluppo Urbano Sostenibile" è infatti dell'aprile 2017, mentre il Disciplinare per la progettazione operativa e l'attuazione degli interventi, lo strumento che disciplina le modalità attuative e stabilisce indirizzi vincolanti per la progettazione, è dell'aprile 2018.

Con riferimento allo schema classificatorio proposto da Lodge-Wegrich precedentemente illustrato, questa criticità indica principalmente carenze *attuative*. Dal punto di vista del ciclo della policy insiste sulle fasi di prima implementazione. Il livello istituzionale pertinente è quello regionale. Non si tratta, infine, di una criticità mutuata dall'impianto regolatorio, ma interna al policy making locale.

3.3.2 Rapporti tra Beneficiari e Organismi Intermedi (AU). Problemi locali di coordinamento orizzontale.

Per l'importanza ricoperta nell'architettura della policy, una particolare rilevanza è da attribuire al gioco relazionale tra i tre principali soggetti attuativi delle Strategie SUS: i beneficiari (B), gli organismi intermedi rappresentati delle autorità urbane (AU), l'autorità di gestione (AG) regionale.

In generale (vedi par. 3.2) gli Enti Locali hanno accolto positivamente l'attribuzione del ruolo di organismo intermedio, che ne accresce le responsabilità in ordine alla selezione dei progetti. Nella maggioranza dei casi, il cambiamento – anche per quelli in cui nelle fasi di avvio del programma si sono verificati prevedibili contrattempi frizionali – è giudicato positivamente, sia per quanto attiene gli effetti di medio periodo (responsabilizzazione, riconoscimento di funzioni eccedenti il mero ruolo di soggetti richiedenti, elementi simbolici, ecc.) sia per ciò che riguarda gli aspetti più contingenti. Si può infatti affermare che laddove il meccanismo ha funzionato si è generato un beneficio in termini di efficienza “a valle”, in virtù della migliore qualità della progettazione assicurata dall'efficacia delle verifiche compiute a monte (per sintetizzare con la formula proposta da un intervistato, *«lavorare di più prima per risparmiare tempo dopo»*): autovalutazioni di questo tipo si sono raccolte ad esempio nei casi delle strategie di Vercelli e Cuneo (al netto dei problemi che hanno successivamente portato, nel secondo caso, ad una revisione degli interventi-chiave previsti dalla Strategia).

In altre situazioni, carenze di coordinamento o limiti di competenze incorporate nell'amministrazione hanno introdotto difficoltà. In altre ancora, il compito effettivamente svolto dall'AU si è limitato alla verifica degli adempimenti burocratici e della completezza delle informazioni trasmesse, senza che fosse esercitata una funzione “intelligente” di verifica del contenuto della progettazione, né di eventuale supporto ai settori beneficiari (*«L'Organismo Intermedio non disponeva di competenze adeguate per svolgere una funzione di scrematura/preselezione dei progetti, che di fatto venivano inviati all'AG esattamente come erano formulati dal Beneficiario. Di fatto un passaggio di carte»*, Int-VB). In generale, si osserva una differenza tra amministrazioni più strutturate e di minori dimensioni; nel secondo caso (rilevato sia a Biella sia a Verbania) una vera divisione del lavoro tra soggetti beneficiari e organismi intermedi risulta problematica, in virtù della ristrettezza del corpo dirigenziale e della correlata gestione flessibile dei corrispondenti ruoli, che rendono nella pratica difficile distinguere funzioni progettuali e di monitoraggio, valutazione e selezione degli interventi. Il riconoscimento degli Enti Locali in qualità di organismi intermedi ha responsabilizzato e sensibilizzato le amministrazioni ma in alcune specifiche situazioni *«è complesso gestire questo doppio ruolo, i dirigenti sono troppo pochi, non c'è sufficiente personale per strutturarsi [...] per garantire la separazione dei ruoli la dimensione dell'Ente è importante: occorre una riflessione»* (Int-BI).

Gli esempi sopra riportati evidenziano implicitamente problemi operativi, che possono essere oggetto di eventuali azioni volte a migliorare la fluidità delle relazioni tra B e AU.

- a. L'AU o assume un ruolo effettivamente “intermedio” di gateway bidirezionale tra ente locale e AG, o diviene un elemento ridondante di sovra-proceduralizzazione. E'

dunque fondamentale la scelta delle figure che assolvono questa funzione, che dovrebbe essere ad un tempo riconosciuta come sufficientemente autorevole da parte dei settori beneficiari dei finanziamenti e dotata di una base di competenze in grado di consentirne lo svolgimento dei compiti assegnati. AU troppo “deboli” a fronte di beneficiari “forti” possono generare fenomeni di appiattimento sulle istanze di questi ultimi, spesso dirigenti di comprovata esperienza e anzianità di servizio, con l’effetto di vanificare l’efficacia generata da una precisa divisione dei compiti.

- b. Le competenze a disposizione dell’AU sono fondamentali per svolgere le funzioni loro delegate. Non si tratta solo di conoscenze formali certificate, ma anche di abilità e capacità di operare in sinergia con attori di diverso livello, oltre che di conoscenze specifiche delle materie oggetto della policy (regolamenti Fesr, linee-guida, logica e struttura della progettazione europea, ecc.).

La criticità rilevata indica carenze di *coordinamento*, ma anche deficit (almeno in alcune situazioni) di competenze (di *capacità analitica*). Dal punto di vista del ciclo attuativo insiste su diverse fasi: progettazione della strategia SUS, approvazione della strategia, progettazione esecutiva, analisi della progettazione esecutiva. Il livello istituzionale coinvolto è quello locale. Non si tratta, anche in questo caso, di una criticità di natura esogena, ma interna alla struttura locale d’implementazione.

3.3.3 Problemi di allineamento informativo e coordinamento verticale

Un terzo elemento critico evidenzia problemi di coordinamento verticale e riguarda principalmente il difficoltoso allineamento informativo tra AG e parte delle AU nelle fasi iniziali del ciclo attuativo. Occorre in questo senso ricordare che le disposizioni contenute nel Disciplinare (strumento fondamentale per la predisposizione delle strategie SUS) sono state condivise parallelamente alla produzione dei documenti di Strategia da parte di diverse AA.UU.. La formulazione delle strategie, che aveva lo scopo di impostare gli indirizzi di fondo per la progettazione degli interventi, si basava comunque sulle linee guida contenute nel documento della Giunta Regionale di avvio dell’Asse VI (D.G.R. n. 11-4864 del 10 aprile 2017 e D.G.R. n. 44-6236 del 22 dicembre 2017), primo quadro di riferimento operativo. In questo documento erano contenute le linee guida (*scheda di sintesi*) pertinenti in ordine alle priorità di investimento, agli obiettivi tematici e specifici, agli interventi ammissibili, beneficiari, destinatari, dotazione finanziaria, strutture incaricate, criteri di selezione, tipologie ed entità dell’agevolazione, settori di intervento. Inoltre era formulata una proposta di *indice della strategia urbana* (1. Analisi del contesto Urbano, 2. Definizione della vision, 3. Set di azioni e “*Logical Framework*”; 4. Piano finanziario, 5. Modello di Governance) e l’allegato contenente i “*Contenuti minimi della Strategia*”. Alcune informazioni comunicate successivamente nel Disciplinare, tuttavia, non erano state ancora formulate. Tra queste, la scomposizione dell’Azione VI.4c inizialmente concepita in forma unitaria¹¹ in due sotto-azioni (VI.4c.1.1 e VI.4c.1.2) rispettivamente dedicate alla promozione dell’eco-efficienza e all’adozione di

¹¹ VI.4c.1.1 - Promozione dell’eco-efficienza e riduzione di consumi di energia primaria negli edifici e strutture pubbliche: interventi di ristrutturazione di singoli edifici o complessi di edifici, installazione di sistemi intelligenti di telecontrollo, regolazione, gestione, monitoraggio e ottimizzazione dei consumi energetici (*smart buildings*) e delle emissioni inquinanti anche attraverso l’utilizzo di mix tecnologici

soluzioni tecnologiche per la riduzione dei consumi energetici delle reti di illuminazione pubblica, ciascuna con una dotazione finanziaria in proporzione fissa rispetto al contributo totale. Questa modifica è stata introdotta dopo che diverse AA.UU. avevano già predisposto perlomeno una prima versione della Strategia.

In qualche caso, inoltre, si sono registrate interpretazioni (da parte dei settori beneficiari e delle AA.UU.) degli indirizzi regolativi che hanno indotto scelte progettuali controproducenti. A titolo esemplificativo, si cita l'assenza di input iniziali da parte del Settore Sviluppo Energetico della Regione in ordine ai criteri di ammissibilità al finanziamento («nei tavoli iniziali era assente il Settore Sviluppo Energetico. Ad es. per gli impianti elettrici di *****, era difficile dimostrare un risparmio energetico rispetto alla situazione ex ante, visto che l'immobile era inutilizzato. Ciò ha comportato una riduzione dell'importo concesso. Le linee guida corrette (sull'energia) sono state fornite dopo, se no avremmo fatto diversamente», Int-VB). Altri dirigenti delle AA.UU. hanno fatto riferimento ad una perfezionabile comunicazione dei criteri adoperati per valutare l'ammissibilità delle schede di intervento, ponendo in luce un parziale "disallineamento" tra AU e AG regionale. In una situazione, sono stati chiamati in causa i criteri che l'AG avrebbe adottato per l'attribuzione di ammissibilità degli interventi, diversi (secondo quanto dichiarato dalla AU in questione) da quelli ritenuti viceversa rilevanti dall'AU che li aveva visionati. Ciò ha comportato la necessità di "rimettere mano" agli stessi, prolungando i tempi di predisposizione della Strategia. In un altro caso, si è riscontrata una difformità di giudizio circa l'ammissibilità di alcuni interventi compresi nell'OT2: al parere positivo fornito dall'AU, è seguito un giudizio di inammissibilità da parte dell'AG, che ha implicato una revisione del progetto. Detto che, in entrambe le situazioni richiamate, i criteri seguiti dall'AG erano del tutto in linea con i regolamenti europei e non oggetto di interpretazione, l'allineamento tra logiche e criteri seguiti dalle AA.UU. e dall'AG, che per l'efficace svolgimento dei rispettivi compiti dovrebbero condividere assunti, criteri valutativi, informazioni, è un tema saliente emerso da questa valutazione. I soggetti attuatori collocati a diversi livelli istituzionali dovrebbero, in altre parole, condividere il frame in grado di ottimizzarne il coordinamento e l'agire sinergico. Va posto in luce che i problemi sopra esemplificati sono emersi in poche situazioni. In altre gli intervistati hanno rimarcato tanto la disponibilità del personale dell'AG ad accompagnare la riprogettazione degli interventi considerati non ammissibili, quanto una certa fluidità informale, facilitata talvolta da relazioni pregresse o dalla circolazione del corpo di funzionari tra gli enti. I casi indicati potrebbero tuttavia segnalare la necessità di dedicare attenzione alla costituzione di "comunità progettuali" in grado di favorire l'almeno parziale rimozione degli ostacoli derivanti dalle asimmetrie informative. Il supporto di eventuali Assistenze Tecniche potrebbe agevolare la risoluzione di questa criticità, ma è opportuno, sull'argomento, incentivare innovazioni che favoriscano l'allineamento degli attuatori. I Disciplinari che regolano il processo, ad esempio, potrebbero essere costruiti collegialmente. Il gioco relazionale implicito nella matrice multilivello e intersettoriale della policy, presuppone infatti assetti organizzativi costruiti e disegnati per favorire l'efficace coordinamento degli attuatori e la capacità di allineamento anche informale e flessibile dei diversi soggetti coinvolti (necessariamente a scavalco dei confini organizzativi degli enti).

Con riferimento ai criteri precedentemente illustrati (lo schema classificatorio di Lodge-Wegrich), le criticità operative indicate in ordine ai rapporti tra AU e AG chiamano in causa principalmente la carenza di *coordinamento*, ma in parte anche di *capacità analitica* in seno alle AU, che si traducono in limiti *attuativi* (ritardi nel “far succedere le cose”). Dal punto di vista del ciclo attuativo della policy, questa criticità coinvolge principalmente le fasi iniziali e intermedie, di progettazione e valutazione della strategia, formalizzazione dei progetti esecutivi e dei correlati quadri finanziari. I livelli istituzionali coinvolti includono sia la Regione (AG) sia gli Enti Locali (AU). Per quanto il policy design fondato sul gioco tra attori beneficiari, organismi intermedi e autorità di gestione derivi da una scelta regolativa delle istituzioni europee (sarebbe dunque un fattore “esogeno” nel senso precedentemente descritto), le criticità osservate si possono considerare anche interne alla struttura di implementazione locale.

3.3.4 Limiti della progettazione tecnica locale

Alcune strategie sono state prodotte in tempi celeri, altre hanno richiesto più tempo, per svariate ragioni la cui ricostruzione puntuale richiederebbe ulteriori approfondimenti. Una criticità risiede nei deficit (locali piuttosto che trasversali) di progettazione tecnica degli interventi nelle fasi preliminari della strategia. Per quanto la maggioranza degli interventi inclusi nelle Strategie SUS sia stata ammessa a finanziamento, si sono registrati casi che hanno portato ad una revisione di parti importanti della Strategia, con la conseguente necessità di riformularla ripercorrendo l’iter di formalizzazione e approvazione, in virtù della necessità di ridefinire sia le schede corrispondenti agli interventi non più realizzabili sia quelle che declinano la Strategia nel suo complesso, in virtù della rimodulazione del piano finanziario (necessaria al fine di non perdere quote rilevanti di finanziamento). Le ragioni che hanno condotto a esiti di questo tipo sono del tutto locali specifiche, ma è utile segnalare alcune situazioni.

- a. Venire meno, in seguito a più approfonditi esami compiuti in sede di progettazione esecutiva, dei requisiti di fattibilità tecnica dell’intervento per il quale si era inizialmente richiesto il finanziamento. E’ questo ad esempio il caso verificatosi in una delle Strategie SUS, peraltro ben costruita intorno ad una vision convincente. La Strategia Cuneo Accessibile, approvata a fine 2017, prevedeva infatti la ristrutturazione di due edifici già adibiti a usi militari da destinare, rispettivamente, ad area per eventi e spettacoli, e ad hub multifunzionale per attività associative e rivolte alla cittadinanza. Verifiche tecniche successive (che in precedenza non era stato possibile svolgere, in virtù dell’entrata in possesso della struttura - che apparteneva al Demanio militare - molto recente) hanno condotto ad una valutazione di non realizzabilità dell’intervento. L’amministrazione ha deciso di mantenere la destinazione prevista per l’area, non potendola però finanziare con le risorse del Por Fesr. Ciò ha condotto ad una rivisitazione del contenuto della Strategia, con rimodulazioni e riallocazione di risorse, e l’inevitabile dilazione dei tempi realizzativi («L’area centrale della nostra strategia, l’ex Caserma *****, è ancora in fase di approvazione da parte della Regione. Scontavamo all’epoca la non conoscenza di quell’area a cui non avevamo accesso (era un’area militare), anche se sapevamo cosa conteneva», Int-CN).

- b. In altre situazioni alcuni interventi previsti dalle strategie SUS insistevano su aree o strutture non ancora nella disponibilità delle amministrazioni cittadine. Detto del caso di Cuneo, situazioni di questo tipo si sono riscontrate anche in altre strategie (es. Verbania e Alessandria), sebbene in questi casi non abbiano implicato revisioni importanti dei progetti originari.

Le situazioni indicate sono differenti, ma in tutte la progettazione preliminare ha omesso elementi fattuali (lo stato effettivo degli immobili, i tempi di entrata in possesso effettivo dell'area o dello stabile, l'esistenza di un parere di conformità da parte di un ente autorizzativo centrale) che sarebbe stato importante acquisire a monte. Demandare la verifica dei medesimi alla fase esecutiva della progettazione ha generato ritardi e sostanziose revisioni di contenuto della strategia. Anche al netto dei casi indicati, la testimonianza offerta dai responsabili dell'AG ha posto in primo piano limiti di progettazione tecnica più diffusi, con analisi tecniche e quadri economico-finanziari spesso carenti.

Il tipo di capacità coinvolta in questi casi, restando ai tipi proposti dallo schema Lodge-Wegrich è di tipo *analitico*, e insiste essenzialmente sulla fase del ciclo attuativo corrispondente alla progettazione della strategia. Il livello istituzionale coinvolto è quello locale. L'origine della criticità è interna.

3.3.5 Iter autorizzativi da parte di altri enti

Tutte o quasi le Strategie ricomprese nella misura prevedono interventi realizzati in aree centrali delle città, che comprendono immobili, aree, strutture sottoposte a vincoli di tipo storico-culturale, architettonico, paesaggistico. Di conseguenza, quasi tutte le AA.UU. hanno dovuto interagire con gli enti preposti all'autorizzazione delle modifiche e alla verifica e tutela dei beni sottoposti a vincolo.

Un caso esemplare si è registrato ad esempio nella Strategia SUS “*Novara: più abitanti, più ricchezza, più bellezza*” il cui intervento-chiave, che insisteva su un bene di particolare valore storico e architettonico (la cupola di San Gaudenzio), non ha ricevuto parere di conformità da parte della Soprintendenza dei beni culturali (parere fornito solo previa presentazione di un progetto definitivo, dunque ad una fase relativamente avanzata del ciclo attuativo della policy), riscontro atteso dall'AU per lungo tempo. Tale scelta ha comportato la riallocazione del finanziamento a favore di un'altra struttura inizialmente non prevista, laddove il progetto sulla Cupola di San Gaudenzio è stato rivisitato e riproposto, ma non sul Por Fesr, mediante il coinvolgimento di un privato nella realizzazione di un percorso di project financing. Anche in questo caso, l'esito osservato è il prolungamento dei tempi di formalizzazione della strategia definitiva.

Al netto dei casi di mancata autorizzazione, è da segnalare che quasi sempre l'interlocuzione con la Soprintendenza implica tempi di risposta dilatati («*Nel luglio del 2021 abbiamo chiesto un parere alla Soprintendenza sull'eventuale esistenza di vincoli, la risposta è arrivata la settimana scorsa - maggio 2022*», Int-CN). Questo passaggio, del resto non aggirabile, richiederebbe di essere affrontato tempestivamente. I vincoli paesaggistico-culturali peraltro non sono i soli da prendere in considerazione; l'AU di

Novara ha segnalato le difficoltà incontrate nella progettazione esecutiva di interventi meno tradizionali (la realizzazione di pozzi geotermici per l'efficientamento energetico di una porzione del castello Visconteo Sforzesco), che hanno richiesto incarichi supplementari di verifica (vulnerabilità sismica) e che hanno dovuto, nella percezione dei referenti dell'amministrazione, fare i conti con alcune rigidità presenti nei criteri di valutazione adottati dal Por Fesr.

Il tipo di capacità coinvolta da questa criticità è essenzialmente di tipo *regolativo*, e insiste sulla fase del ciclo attuativo della policy corrispondente alla progettazione della strategia. Il livello istituzionale coinvolto è quello locale (con particolare riferimento al ruolo dei beneficiari). La natura della criticità è interna.

3.3.6 Revisioni richieste dalla parte politica

Perlopiù, il percorso di formalizzazione delle Strategie SUS e la scelta degli interventi da includervi, è avvenuta nel quadro di una riconosciuta distinzione tra parte politica (Giunta e partiti che la compongono) e parte tecnica. L'individuazione delle prospettive strategiche dei territori è prerogativa del decisore politico ed è del resto legittimo, nei casi di avvicendamento, che i subentranti esprimano o valorizzino le loro preferenze in relazione agli interventi per lo sviluppo delle città. Ciò, tuttavia, espone le Strategie già formulate al rischio di dilatazione dei tempi, in virtù delle procedure richieste dalle modifiche. La relativa condivisione a monte della visione di sviluppo dei territori e (quasi sempre) degli investimenti ritenuti prioritari, hanno favorito una sostanziale continuità dei contenuti e degli interventi. In almeno due situazioni, tuttavia, il ricambio della Giunta ha comportato una rivisitazione che peraltro, secondo il parere dei referenti consultati, ha consentito di «migliorare» l'impianto complessivo della Strategia. In queste situazioni, qualunque sia l'esito delle modifiche apportate, l'esigenza della Giunta subentrante di revisionare la Strategia ha implicato un rallentamento e talora il temporaneo fermo delle attività di progettazione.

Il tipo di capacità coinvolta da questa criticità è essenzialmente di tipo *regolativo*, e insiste sulla fase del ciclo attuativo della policy corrispondente alla progettazione della strategia. Il livello istituzionale coinvolto è quello locale. La natura della criticità è interna.

3.3.7 Tempi di istruttoria delle domande

Una criticità indicata da molte AA.UU. risiede nelle tempistiche di prima istruttoria, ossia del tempo intercorso tra la presentazione delle strategie da parte delle AA.UU. e la loro approvazione da parte dell'AG. Prolungati si sono rivelati i tempi di attesa del giudizio inerente l'ammissibilità al finanziamento degli interventi, che secondo il Disciplinare sarebbe dovuta avvenire entro 30 giorni, ma è stata spesso soggetta a ritardi («Le risposte arrivavano troppo lentamente. Poi il lockdown ha peggiorato la situazione», Int-VB). Ulteriori ritardi sono stati segnalati in relazione alla formulazione dei motivi di respingimento degli interventi ritenuti non conformi. Infine, tempi prolungati sono stati richiesti dalle procedure di formalizzazione del cambio di strategia (un procedimento giudicato complesso dalle AA.UU. interessate). In parte, la dilatazione dei tempi di istruttoria è spiegata dagli effetti dei provvedimenti di contenimento della pandemia Covid-19, che

nel 2020 hanno comportato rallentamenti non preventivabili. In generale si riscontra tuttavia, anche in ordine a questi fondamentali passaggi procedurali, un insufficiente schema organizzativo. L'istruttoria delle domande prodotte dai beneficiari, che prevedeva il doppio livello di valutazione (da parte delle AU e dell'AG), ha richiesto ulteriore tempo legato alle verifiche di coerenza svolte dai Settori regionali di supporto (Servizi digitali, Sviluppo sostenibile, Valorizzazione del patrimonio culturale), talora appartenenti a Direzioni differenti dall'AG. Un problema, anche in questo caso, di coordinamento orizzontale che probabilmente richiede di essere messo a punto.

La criticità operativa segnalata indica carenze *attuative* e di *coordinamento*, e insiste sulle fasi del ciclo della policy corrispondenti alla progettazione della SUS e all'analisi dei progetti esecutivi. Il livello istituzionale coinvolto è quello regionale. L'origine della criticità è interna.

3.3.8 Struttura multisetoriale della policy e moltiplicazione del carico procedurale

La misura in esame ha carattere multi-settoriale, prevedendo l'integrazione di interventi infrastrutturali, di risparmio energetico, modernizzazione tecnologica (digitalizzazione). Oltre alla complessità derivante dal gioco tra diversi livelli istituzionali, occorre focalizzare l'attenzione su quella derivante dal concerto tra settori diversi delle amministrazioni coinvolte, che per alcune fasi del ciclo della policy è risultato difficoltoso. In particolare, una parte significativa del tempo richiesto dalla valutazione dei progetti esecutivi, è legato alla necessità di raccordare l'azione dell'AG con gli altri settori della Regione (Sviluppo energetico e Servizi digitali, Valorizzazione del Patrimonio).

Oltre ai problemi di funzionamento delle macchine amministrative, una criticità è rappresentata dalla strutturazione dell'intero processo sulla base della ripartizione delle risorse per Obiettivi Tematici, da rispettare proporzionalmente sia in fase di prima progettazione (al fine di definire lo stanziamento effettivo delle risorse), sia in quella di progettazione esecutiva, sia ancora nella rendicontazione delle spese sostenute. Nella testimonianza fornita dai referenti delle AA.UU., questo vincolo ha comportato numerosi problemi sia in sede progettuale, di corretto inquadramento degli interventi nei corrispondenti Obiettivi, sia nella fase di realizzazione delle opere, per la gestione delle variazioni di costo seguite alle procedure di aggiudicazione degli interventi, sia in quella rendicontazione, in cui si sono registrate criticità nei casi (numerati) di lavori che coinvolgevano più obiettivi tematici («*La connessione tra OT e progetto è molto rigida e ha creato difficoltà*», Int-NO). Non è semplice per il beneficiario, in sede di rendicontazione, stabilire con chiarezza quali attività insistano su un obiettivo e quali su un altro, a fronte della unicità dell'appalto («*Quando intervengo su una struttura che prevede azioni su più OT, non è facile discernere, in sede di rendicontazione, cosa insiste su un obiettivo e cosa su un altro. E' una difficoltà oggettiva, come faccio in sede di cantiere a scegliere (scusate la banalità) in quale OT metto le spese per l'intonaco? E' una difficoltà anche pratica, ma sono regole scritte a monte e occorre adeguarsi*», Int-CN). Ulteriori difficoltà sono state segnalate anche in ordine al funzionamento del portale di rendicontazione, la cui architettura è considerata poco friendly («*L'altro problema grosso è il portale di rendicontazione. Non ti fa dividere l'OT4 dall'OT6, dobbiamo caricare le stesse cose se un progetto è finanziato in due blocchi, non*

sempre il funzionario regionale riesce a scaricarle, quindi dobbiamo mandare via mail o WeTransfer. Questo per noi vuol dire avere una persona che carica e basta» Int-VB).

E' bene precisare che l'impostazione di questo schema, a prescindere dai singoli claim raccolti sull'argomento, riflette l'impostazione iniziale determinata dai vincoli programmatori (Regolamento 1303/2013). Per queste ragioni è da accogliere come segnale positivo la deroga introdotta con il Reg. 2020/558 che in via del tutto eccezionale (post-Covid) ha previsto la possibilità di non applicare i requisiti di concentrazione tematica per il restante periodo di programmazione (attuata dalla Regione Piemonte attraverso Determinazione Dirigenziale 114/A1905B/2022). Ferma restando la dotazione complessiva attribuita alla Strategia, questa modifica introduce la possibilità di effettuare variazioni compensative tra le dotazioni dei singoli Obiettivi Tematici nei casi in cui:

- a. alcune voci di spesa dell'operazione selezionata dall'Autorità Urbana non siano ammissibili nell'ambito dell'obiettivo tematico presentato, ma siano coerenti con un altro;
- b. a fronte di risorse disponibili a valere su un obiettivo tematico, si renda necessario procedere ad una rimodulazione delle dotazioni dei diversi obiettivi tematici per consentire il finanziamento di progetti già inseriti in Strategia a valere sugli altri obiettivi tematici.

La criticità segnala carenze di *coordinamento*, ma anche di tipo *regolativo*. Dal punto di vista del ciclo attuativo della policy insiste principalmente nella progettazione della strategia SUS e sulla rendicontazione delle spese sostenute. I livelli istituzionali coinvolti sono entrambi, l'origine della criticità è esterna, derivando dalla regolazione europea del FESR.

3.3.9 Problemi di realizzazione delle opere legati a rincaro costi

Nell'insieme, i colloqui con i referenti delle AA.UU. non hanno fatto emergere rilevanti problemi inerenti alla fase di realizzazione degli interventi, nonostante la relativa complessità delle procedure di rendicontazione prima sintetizzate. Ciò non significa che questa non presenti specifiche criticità. In quasi tutte le interviste sono emerse preoccupazioni (talora forti) circa la situazione creatasi negli ultimi mesi, caratterizzati da tensioni sui prezzi, reperibilità dei materiali, disponibilità di manodopera, che stanno progressivamente incidendo sulle attività di cantiere appaltate. Il problema dei rincari è divenuto rilevante, al punto che non mancano dirigenti che paventano l'insufficienza della copertura finanziaria. *«I ritardi sono dell'ultimo periodo, e sono collegati alla difficoltà di reperimento dei materiali e all'incremento dei costi, ma non è certo problema solo nostro. Le aziende esecutrici di lavori sono in difficoltà nel reperimento di forniture, soprattutto nella parte tecnologica. Certamente non ci saranno ribassi significativi rispetto alla base di gara» (Int-CN)* La prospettiva di ulteriori rallentamenti, che potrebbe essere spinta anche da effetti perversi delle politiche statali di sostegno ai settori in crisi (*«E' lo Stato medesimo che impone le modifiche con le revisioni prezzi che sono state accolte alle imprese – prima causa Covid, poi con il riconoscimento della crisi internazionale; le imprese attrici che non sono state nei tempi e hanno dei contratti d'appalti con i prezzi al 2019 oggi vedono la possibilità di*

un conguaglio, con il rischio dunque che si incentivino pratiche opportunistiche – se riconosciamo il 90% del valore accresciuto, perché le aziende dovrebbero stare nei cronoprogrammi?», Int-VC), che potrebbe condurre una parte dei lavori il cui termine ultimo era già stato posticipato al 2025, a incontrare serie difficoltà.

La criticità segnala carenze di ordine *attuativo*, in capo alle società esecutrici dei lavori, che potrebbero riflettersi sulla capacità dei beneficiari di rispettare i tempi di realizzazione. La criticità di colloca nelle fasi conclusive del ciclo attuativo della policy (realizzazione e rendicontazione degli interventi), ha origine principalmente esterna alle strutture di implementazione della misura.

3.3.10 Capacità e competenze interne ai soggetti attuatori

In generale, a differenza di quanto rimarcato in generale dalla letteratura sulla capacità amministrativa (Bachtler et al. 2012; El-Taliawi e Van Der Wal, 2019; Wu et al., 2015; Ires Piemonte, 2017; OECD, 2019 e 2020), la ricognizione non ha posto in primo piano, in modo generalizzato, carenze gravi di capacità del personale in grado di attuare questa policy. Ciò deriva in parte dall'esistenza, presso le amministrazioni consultate, di esperienze pregresse nella realizzazione di progetti a valere sui fondi strutturali europei, in parte (si ammetta la congettura, priva di appigli empirici) per l'oggettiva difficoltà degli *street-level bureaucrats* a ricostruire adeguatamente il fabbisogno delle conoscenze effettivamente richieste dall'attuazione di strategie complesse. Il fatto che il tema non sia stato esplicitato, tuttavia, non significa che la criticità non sussista, come del resto emerge dalla disamina delle difficoltà operative rilevate e come in qualche occasione (nei comuni con limitata disponibilità di personale) è stato posto in luce. Quasi tutte le amministrazioni hanno in realtà palesato la necessità di rafforzare le risorse necessarie sia per svolgere le funzioni delegate sia per la messa in opera degli interventi. Le competenze necessarie per l'attuazione delle strategie SUS sono presenti, nelle amministrazioni esaminate, in forma discontinua. Ne costituisce indiretta prova anche lo sfasamento temporale registrato dalle diverse AA.UU. sia nella predisposizione della Strategia, sia nella messa in opera degli interventi. A integrazione di questo argomento più generale, l'analisi ha posto in luce problemi specifici, legati sia alla effettiva disponibilità di capacità istituzionali in capo al programmatore (AG), sia agli organismi intermedi e ai beneficiari: alcune AU ad esempio sembrano faticare nell'impostare le analisi a supporto degli obiettivi strategici, dei fabbisogni e delle azioni richieste; soprattutto, si sono riscontrate (in modo non generalizzato) inadeguatezze delle competenze inerenti ai meccanismi operativi dei fondi europei.

Questo tipo di criticità si riflette in carenze principalmente di ordine *attuativo* e *analitico* che coinvolgono entrambi i livelli istituzionali attuatori e si collocano lungo tutte le fasi del ciclo attuativo della policy, con particolare impatto nelle attività di progettazione della strategia, di progettazione esecutiva, di analisi e approvazione.

3.4 Sintesi delle principali evidenze

Le criticità attuative sopra descritte sono state riepilogate nel prospetto sottostante e incrociate con i quattro criteri utilizzati per la loro classificazione. Nel prospetto è

inoltre restituita una stima dei ritardi di attuazione teoricamente addebitabili alle singole criticità, espressa con una scala variabile da 1 (impatto minimo) a 5 (impatto massimo).

PROSPETTO RIEPILOGATIVO DELLE CRITICITA' OPERATIVE SEGNALATE

	Capacità coinvolte	Fase del ciclo di policy	Livelli istituzionali	Natura interna/esogena	Rilevanza (impatto sul processo)*
1. Prima implementazione	Attuativa	Prima implementazione Progettazione SUS	Regionale (AG)	Interna	*****
2. Basso coordinamento orizzontale B-AU	Coordinamento Analitica	Progettazione SUS Approvazione SUS Progettazione esecutiva Analisi progetto esecutivo	Locale (AU, B)	Interna	****
3. Problemi di allineamento informativo e di coordinamento verticale AU-AG	Coordinamento	Progettazione SUS Progettazione esecutiva	Regionale	Interna	*****
4. Limiti tecnico-progettuali delle AU	Analitica	Progettazione SUS Progettazione esecutiva	Locale (B e AU)	Interna	****
5. Tempi e iter autorizzativi di altri enti (es. Soprintendenza)	Coordinamento	Progettazione esecutiva	Locale (B, AU) Statale (enti autorizzativi)	Interna/Esterna	**
6. Revisioni richieste dalla parte politica successive all'approvazione della SUS		Progettazione SUS Progettazione esecutiva	Locale	Interna	***
7. Tempi di istruttoria delle domande	Coordinamento Attuativa	Approvazione SUS Analisi progetto esecutivo	Locale (AU), Regionale (AG, Settori supporto)	Interna	****
8. Rigidità della struttura basata sugli OT e carico procedurale	Regolativa Coordinamento	Progettazione SUS Progettazione Esecutiva Analisi progetto esecutivo Rendicontazione	EU Regionale (AG)	Esterna	*****
9. Realizzazione dei lavori (rincarico costi)	Attuativa	Realizzazione interventi Rendicontazione	Locale (B, SA)	Esterna	**
10. Competenze dei soggetti attuatori	Attuativa Analitica	Progettazione SUS Progettazione esecutiva Analisi progetto esecutivo Rendicontazione	Regionale (AG, Settori supporto) Locale (AU, B)	Interna	****

* Stima basata sul contenuto dei colloqui e delle interviste, inerente ai ritardi teoricamente addebitabili alla criticità operativa corrispondente

La visione d'insieme del prospetto suggerisce alcune evidenze di tipo trasversale, di seguito riepilogate.

a. Si rileva anzitutto come **gran parte delle criticità abbiano origine “interna”** piuttosto che derivare dall'impianto regolatorio dei Fondi strutturali o comunque da normative di superiore livello istituzionale. E' questo un punto di riflessione meno scontato di quanto appaia, poiché va posto in tensione con l'idea ricevuta (ma non priva di argomenti solidi) di un impianto eccessivamente prescrittivo dei regolamenti europei che disciplinano il trasferimento delle risorse ai territori. Una riflessione sull'adeguatezza della struttura d'implementazione territoriale si rende dunque necessaria, anche alla luce del maggiore impatto (in termini di ostacoli attuativi) delle criticità viceversa riferibili a scelte o problemi locali.

b. Secondo tema, l'origine organizzativa delle criticità segnalate si distribuisce tra livello regionale, dunque le funzioni responsabili dell'architettura attuativa della policy, e livello locale, che ha in carico analisi del contesto e dei fabbisogni, progettazione e realizzazione degli interventi, oltre alle funzioni delegate dall'AG (gli organismi intermedi). Le criticità, ne consegue, **non derivano solo da deficit di capacità amministrativa degli Enti Locali, ma da limiti della struttura d'implementazione nel suo insieme**, che ha il punto di maggiore fragilità nell'interfaccia tra i due principali soggetti attuatori, come pongono in luce i diversi problemi di coordinamento rilevati dall'indagine, su cui si tornerà tra breve.

c. Con riferimento al “ciclo attuativo della policy” prima descritto, **le criticità si sono concentrate principalmente nelle fasi di avvio**. In particolare, la prima implementazione, la fase progettuale e il rapporto tra progettazione esecutiva e iter di istruttoria e approvazione. L'argomento rinvia anch'esso alla necessità di portare l'attenzione (e gli investimenti in risorse organizzative) sulla struttura di implementazione della policy.

d. Ciò si riflette nella disamina delle **capacità carenti** emerse dalla ricognizione. Le criticità riepilogate chiamano in gioco prioritariamente **capacità attuative** (“far succedere le cose in tempi ragionevoli”) e **di coordinamento**. I due temi sono intrecciati, ma richiedono di essere trattati separatamente. Secondo l'approccio suggerito, priorità andrebbe attribuita ai problemi di *coordinamento*, sui quali è possibile intervenire localmente a vantaggio anche della capacità *attuativa*.

Emerge dall'indagine un contesto di dispersione degli attori nelle diverse filiere attuative (tra settori) e di migliorabile comunicazione e coordinamento verticale (tra livelli di governo). Le potenzialità delle Strategie SUS di generare valore per i territori sono legate *anche* alla sostenibilità gestionale e organizzativa degli interventi, che richiama la necessità di contenere il “carico procedurale” demandato ai livelli inferiori.

A questo proposito, è opportuno sottolineare come la creazione di efficaci meccanismi istituzionali per facilitare l'interazione tra settori e differenti livelli di governo richiama l'esigenza (OECD, 2019) di armonizzare, superando la tradizionale struttura “a silos” delle organizzazioni pubbliche, il coordinamento orizzontale (tra settori della medesima

amministrazione) e verticale (tra amministrazioni di diverso livello), allo scopo di assicurare coerenza, allineamento delle rispettive agende, rispetto delle tempistiche. Non si tratta di un problema riferibile alla strategia SUS del Piemonte, poiché evidenze in tal senso sono emerse da diversi studi valutativi a livello europeo (Urban@it, 2019) che hanno posto in luce, per citare alcune questioni ricorrenti:

- un limitato ricorso al metodo della co-progettazione tra AG e AU nelle prime fasi della programmazione;
- la distanza dei soggetti programmatori dai territori e dagli strumenti ordinari di governo delle città, che hanno portato alla moltiplicazione dei passaggi, con effetti sulla durata e complessità;
- pur a fronte della diffusione di deleghe di gestione, in pochi casi i soggetti coinvolti si erano già confrontati con la necessità di armonizzare i propri sistemi amministrativi con le esigenze della programmazione comunitaria, di assicurare nei tempi dovuti una adeguata capacità progettuale (ad esempio ricorrendo ad appositi fondi per la progettazione), di superare la segmentazione verticale delle strutture per sostenere l'integrazione indispensabile alla natura multidimensionale degli interventi.

e. Nel prospetto, come suesposto, è restituita una **stima dei ritardi teoricamente addebitabili alle singole criticità**, espressa con una scala variabile da 1 (impatto minimo) a 5 (impatto massimo). Tale stima, com'è evidente, non risponde a criteri oggettivi, essendo fornita sulla base di valutazioni congetturali dei ricercatori, che hanno fondato il loro giudizio sugli effetti che la criticità ha prodotto in termini di ritardo attuativo nelle situazioni esaminate. Sulla base di queste valutazioni, in specifico, le criticità che hanno impattato in misura più consistente sul processo attuativo, in particolare sui tempi di avanzamento della policy, sono:

- i tempi di *prima implementazione della policy* (delibere di avvio e disciplinare relativo alle procedure e ai criteri);
- i *problemi di coordinamento*, soprattutto verticale (tra differenti livelli istituzionali) ma anche orizzontale (tra diversi settori delle medesime amministrazioni);
- la *rigidità della procedura* basata sul rispetto degli obiettivi tematici e il carico procedurale collegato;
- i problemi di *capacità attuativa* che hanno comportato, di volta in volta, carenze tecnico-progettuali a livello degli enti locali, e tempi di istruttoria prolungati al livello dell'Autorità di Gestione.

Ciascuna di queste criticità costituisce, in relazione al processo di attuazione della policy, una "lezione appresa" che dovrebbe essere presa in considerazione nel prossimo ciclo di programmazione.

In alcune situazioni hanno impattato negativamente sul processo attuativo, nei casi di discontinuità del governo delle città, anche le richieste da parte delle amministrazioni

entranti di revisionare parti delle strategie precedentemente approvate. Sul punto è utile una breve digressione. Ferma restando la facoltà – e legittimità - del decisore politico locale di intervenire sulle scelte ritenute importanti per la città amministrata, va posto in luce come la limitata condivisione delle Strategie SUS mediante il confronto con una coalizione sufficientemente strutturata di soggetti espressione della società locale, ha reso le corrispondenti strategie più “vulnerabili”. La richiamata insufficienza dei “regimi urbani” a sostegno delle strategie di supporto all’Agenda finanziabile attraverso l’Asse VI, rischia in questi casi di declassare gli stessi documenti ad adempimenti con limitato valore, almeno in termini di impegno vincolante verso la cittadinanza. Il problema non è risolvibile attraverso provvedimenti procedurali. Così come le proposte strategiche non sono leggi scolpite nel marmo, le coalizioni durevoli non si creano per decreto. Tuttavia, una maggiore consapevolezza del problema agevolerebbe la ricerca di più efficaci strumenti di costruzione delle agende.

QUARTA PARTE

LEZIONI APPRESE E PROPOSTE PER LA PROSSIMA PROGRAMMAZIONE

Le ricognizioni realizzate, per le quali si è fatto ricorso sia all'analisi del contenuto delle Strategie (attraverso la lettura e analisi della letteratura e di **documentazione secondaria desk-based**) sia all'analisi di processo (tramite tradizionali metodi previsti per gli studi di implementazione, e tramite la realizzazione di interviste a carattere descrittivo e diagnostico con referenti delle sette AA.UU. e referenti dell'Autorità regionale di gestione) hanno consentito di ricostruire il ciclo di attuazione della policy e dei risultati prodotti. L'approccio ha inteso, da un lato, focalizzare l'attenzione sui «meccanismi» attuativi di livello micro, nella prospettiva di un'analisi basata sulla ricostruzione del processo, e dall'altro porre in luce gli orientamenti di fondo delle strategie e del contributo del FESR all'attuazione delle stesse.

4.1 Il contenuto delle strategie: i bersagli centrati e i risultati attesi

Il quadro pone in luce come le strategie SUS riflettano le convenzioni affermatesi negli anni compresi tra i due grandi cicli di crisi economica (2008-2013 e 2020) sul potenziale di crescita insito negli investimenti nella cultura e nel turismo. L'orientamento alla **crescita dell'attrattività turistica mediante la valorizzazione del patrimonio storico-culturale** è il campo su cui generalmente converge infatti la maggioranza degli investimenti. Tuttavia, è stata riscontrata una certa capacità di adattamento delle strategie a specifiche esigenze di sviluppo del territorio che la misura ha intercettato. All'interno di questo quadro di insieme tratteggiato dalle strategie territoriali e locali, la strategia SUS di Cuneo sembra differenziarsi significativamente dal paradigma che sembra avere guidato la formazione delle altre, sebbene un esame più approfondito farebbe emergere anche altre specificità. Le strategie di Verbania e Asti sembrano abbracciare in modo più netto l'ipotesi di uno sviluppo imperniato sul driver del turismo, nel tentativo di rafforzare vocazioni storiche (Verbania) o emergenti (Asti) dei rispettivi territori. L'orientamento verso un ruolo di hub intermedi decentrati, ma profondamente connessi con le reti lunghe della logistica, è la prospettiva sottostante alle strategie di Alessandria e Novara. Vercelli e Biella, viceversa, propongono strategie che tengono conto, la prima, dell'avvenuta terziarizzazione di una città dotata di risorse importanti, ma anche di progressiva marginalizzazione nella geografia urbana del Nord-Ovest, la seconda della necessità di inquadrare gli obiettivi di rilancio nel settore culturale e della riqualificazione urbana nella traiettoria declinante dell'industria di riferimento.

Prima ancora delle risultanze dei progetti, va sottolineato come gli interventi realizzati o in fase di realizzazione abbiano consentito alle amministrazioni delle città medie di sostenere investimenti e **intraprendere azioni da tempo presenti nelle loro Agende**, che perlopiù in assenza del contributo avrebbero dovuto attendere nuove linee di finanziamento. Sul piano dei principali risultati raggiunti:

- Al centro della progettazione esecutiva, quasi sempre, vi è la ri-funzionalizzazione di parti di edifici dismessi, di valore storico, che versano in condizioni di non agibilità, **il cui recupero consente di restituire piena funzionalità**, riattivando porzioni di tessuto urbano **per una sua maggiore fruizione**. Il FESR concorre ad ampliare la nozione di attrattività, nella direzione ad esempio di una più generale rivitalizzazione delle aree centrali della città, in termini di crescita in senso lato: valore immobiliare, insediamento attività commerciali e terziarie, mobilitazione di economie degli eventi, nuovi residenti o categorie di city users, turisti o visitatori in senso stretto – in termini di crescita in senso lato.
- L'implementazione di **percorsi fisici di connessione tra i luoghi recuperati** o comunque di attraversamento e fruizione, di verde pubblico rifunzionalizzato in chiave smart o green ha consentito **la creazione di sistemi di rete di città**. Qui giocano un ruolo fondamentale le nuove tecnologiche, che spaziano dall'innovazione dei processi interni della P.A. (piattaforme e-government) alla messa a punto di allestimenti museali virtuali che si propongono di ampliare l'offerta basata sull'esposizione o la fruizione in presenza.
- Il profilo del destinatario dell'intervento ovvero **il cittadino**, inteso come residente nella sua accezione generica (e utilizzatore di servizi e beni pubblici) in alcune delle iniziative in realizzazione orientate a favorire più specificamente l'iniziativa economica, si qualifica ulteriormente in qualità di **beneficiario imprenditoriale**. Essi compaiono soprattutto come futuri gestori dei beni e delle utilità recuperate (per servizi di gestione, ristorazione, ticketing, ICT, di organizzazione eventi, ecc.), mentre, seppur in misura minore, altre realizzazioni sono pensate per insediarvi attività economiche (un esempio è rappresentato dalle botteghe creative di Vercelli).
- Il Piano è stato elaborato secondo **un modello di governance aperto e partecipativo** attraverso il coinvolgimento degli stakeholder del territorio. Esso rappresenta la sperimentazione di un'esperienza che vuole essere perpetuata anche nel corso della gestione permettendo così di garantire tale approccio anche nella fase attuativa.

4.2 Le criticità attuative

La seconda parte del rapporto è stata dedicata alle difficoltà attuative della misura. Qualsiasi riflessione generale, a maggior ragione in un documento di valutazione, non può infatti prescindere dal **ritardo** e dal difficoltoso avanzamento delle sette strategie SUS che compongono l'*agenda urbana* del Piemonte nel periodo 2014-2020. A maggio 2022 solo il 47 per cento dei contributi complessivamente stanziati era stato "concesso" (approvato previa istruttoria delle domande di finanziamento) e solo il 21 per cento effettivamente "assorbito", ossia erogato. Il responso positivo sul contenuto degli interventi e dei risultati attesi a seguito della loro ultimazione, di conseguenza, si accompagna alla necessità di approfondire le ragioni che hanno ostacolato l'attuazione della policy. Il disegno valutativo, di conseguenza, si è focalizzato sull'analisi dei "meccanismi" di funzionamento della policy, attraverso lo studio della documentazione

pertinente e l'implementazione di interviste ai diversi soggetti attuativi (autorità urbane e autorità regionale di gestione).

La disamina ha consentito di individuare un **repertorio di criticità** che sono state analizzate sulla base di quattro filtri concettuali:

- il tipo di capacità “carente” collegata a ciascuna criticità (coordinamento, attuativa, analitica, regolativa);
- la fase del ciclo attuativo della policy interessata;
- il livello istituzionale coinvolto;
- l'origine della criticità (interna o esterna alla struttura locale d'implementazione).

L'esito di queste analisi è stato restituito nel prospetto che chiude il capitolo terzo del documento. Senza qui richiamare ciascuno dei temi sopra descritti, di particolare impatto sui tempi di attuazione si sono rivelate alcune criticità: il coordinamento tra differenti livelli istituzionali e quello orizzontale tra settori delle medesime amministrazioni; i tempi di prima implementazione e quelli richiesti dall'istruttoria delle domande di finanziamento; la rigidità dell'architettura basata sul rispetto della suddivisione delle risorse nei diversi obiettivi tematici; i limiti della progettazione tecnico-finanziaria dei comuni che hanno implicato significative revisioni e dilatazione dei tempi; trasversalmente, problemi di capacità istituzionale collegate anche alla disponibilità di competenze sufficienti per la gestione di programmi complessi.

Questi problemi, si noti, non riguardano una specifica policy che si presenta *una tantum*, poiché questo tipo di programmi potrebbero divenire la forma ordinaria di reperimento delle risorse, al punto che già oggi vi sono amministrazioni che finanziano i loro investimenti principalmente attraverso programmi pubblici o pubblico-privati che presuppongono schemi attuativi riconducibili a quello preso in esame. Un canale di finanziamento fino a ieri “straordinario” che tende a istituzionalizzarsi, in un contesto segnato dal ritorno dell'attore pubblico statale e sovrastatale nei processi regolativi e come erogatore di risorse. La logica *mission-oriented* (Schot e Steinmueller, 2018) che informa le politiche di ogni livello istituzionale, appare inoltre un fenomeno organizzativo non estemporaneo. Ciò presuppone una più sviluppata capacità delle amministrazioni territoriali di assimilarne la logica di funzionamento, che sempre più implicherà approcci strategici e integrati, lo sviluppo di processi di lavoro “per obiettivi”, adeguate strutture per l'implementazione, gestione, controllo e valutazione.

In queste conclusioni, dedicate alle “**lezioni apprese**”, saranno dunque posti in evidenza alcuni temi prioritari, anche alla luce del nuovo periodo di programmazione, in cui la misura qui oggetto di esame valutativo sarà riproposta ma con importanti cambiamenti, che riguardano anzitutto la composizione dei destinatari (non più singole città ma sistemi intercomunali, nell'ambito di Strategie Urbane di Area che escludono i capoluoghi di provincia beneficiari nel periodo 2014-2020).

4.2.1 Velocizzare i tempi di implementazione della misura

In termini di impatto negativo sul processo di attuazione (si rimanda al prospetto riepilogativo delle criticità nel capitolo 3), il ritardo dei *tempi di prima implementazione* e quello accumulato, ad una fase più avanzata del ciclo della policy, per l'*istruttoria delle domande di finanziamento*, con la doppia valutazione delle stesse da parte delle AA.UU. e dell'AdG, occupano un posto importante nella gerarchia dei problemi riscontrati dall'analisi. Con riferimento alla *prima implementazione*, si è osservato che tanto la delibera della Giunta Regionale di avvio quanto la diffusione dello strumento di disciplina (Disciplinare) delle modalità attuative e degli indirizzi per la progettazione delle strategie SUS, sono stati prodotti tra il 2017 e il 2018. Tale ritardo "a monte" ha implicato, in caso (verificatosi in diverse situazioni) di difficoltà organizzative nella costruzione della strategia, di modifiche apportate ex-post, di necessità di revisione o approfondimento dei contenuti tecnici e dei quadri economico-finanziari degli interventi, uno spostamento del cronoprogramma attuativo che, come si è illustrato, porterà in molti casi ad uno sconfinamento dei tempi di realizzazione oltre la scadenza naturale del programma. Per quanto attiene ai tempi richiesti dall'*istruttoria delle domande di finanziamento* si rimanda ai punti successivi. La prima grande lezione appresa è tuttavia scontata: il carattere complesso di questa misura multiattore e multisetto, richiede una **significativa anticipazione dei tempi di prima attivazione**, che consentano di assorbire eventuali successivi problemi di attuazione.

4.2.2 Rafforzare la capacità di coordinamento.

Altrettanto rilevanti, nella gerarchia delle criticità riscontrate, i diversi e intrecciati problemi di coordinamento tra i soggetti attuatori. L'analisi ha posto in luce carenze di coordinamento di tipo orizzontale (tra settori della medesima amministrazione), di tipo verticale (tra livelli istituzionali) e combinate. In accordo con altre analisi (Fioretti et al., 2020), la realizzazione di efficaci forme di integrazione tra settori e livelli della PA presuppone impegni che eccedano il mero raccordo organizzativo e pongano in discussione competenze e responsabilità. Il possibile superamento delle barriere settoriali tramite soluzioni tecniche, tuttavia, non è la soluzione a tutti i problemi, se non supportata da allineamenti "cognitivi" e processi comuni di elaborazione delle politiche e del loro risvolto attuativo. Il miglioramento delle *capacità di coordinamento*, come le si è definite, sarebbe da perseguire sia con attenzione dedicata alle pratiche che effettivamente costituiscono (*sono*) il processo attuativo, sia al ruolo dei soggetti che interagendo definiscono la struttura di implementazione. Sotto questo profilo, tra le possibili opzioni di superamento della criticità riscontrata, si indicano due prospettive.

Box I. Uno spunto propositivo per la governance regionale delle SUS

Un assunto degli studi organizzativi recita che non vi può essere reale cambiamento di strategia senza corrispondente cambiamento della struttura organizzativa (Chandler, 1967). La ricerca di soluzioni più adeguate alla risoluzione delle criticità osservate, probabilmente, non richiede terapie radicali (non giustificate dalla posta in palio) e del resto la ricostruzione dell'esperienza della creazione di nuovi organismi ad hoc non è

una storia di soli *success cases*. Nondimeno, qualche riflessione e spunto propositivo, alla luce delle criticità raccolte e, più in generale, della necessità di integrazione e coordinamento delle politiche regionali di sviluppo e promozione dei territori, si rende probabilmente necessario.

Il perseguimento degli obiettivi del FESR 2014-20 richiede un'azione multilivello, in cui la programmazione regionale dialoga da un lato con la scala territoriale infra-regionale e dall'altro con la scala macroregionale e transnazionale.

La programmazione integrata e strategica regionale promuove l'utilizzo dei fondi europei nelle città e nelle aree urbane intermedie attraverso lo strumento delle SUS e, inoltre, attraverso le strategie territoriali per le aree marginali, montane e non montane. Le strategie per la resilienza dei territori, imperniate su azioni coerenti con la Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile SRSvS, sono indicate nel Documento Strategico Unitario (DSU) 2021-27, e ispirano la nuova programmazione dei fondi europei e nazionali per la coesione, oltre che le politiche regionali. All'interno del DSU si indica l'importanza delle azioni per il rafforzamento della capacità amministrativa, alle quali si risponde non solo attraverso l'immissione di nuove risorse negli enti locali ma pure con il rafforzamento della capacità strategiche delle strutture dedicate alla programmazione e implementazione dei programmi europei.

Anche al livello di governo regionale è opportuno un rafforzamento del presidio incaricato del coordinamento unitario delle strategie territoriali.

Superiore condivisione di processi e regole tra i soggetti attuatori. Un maggiore coinvolgimento delle AA.UU. non solo nella definizione preliminare del frame, ma anche nell'elaborazione delle regole del gioco (incluse le procedure che assicurano il coordinamento operativo, i criteri di ammissibilità, gli indicatori utilizzati per l'istruttoria degli interventi), potrebbe costituire un importante passo nella direzione auspicabile. La condivisione della piattaforma cognitiva e dell'architettura procedurale della misura consentirebbe, da una parte, di incrementare la consapevolezza del livello regionale circa le effettive difficoltà incontrate dai livelli attuativi locali, dall'altra responsabilizzerebbe gli organismi intermedi e gli stessi beneficiari che, in qualità di co-estensori delle regole, oltre che meglio informati sarebbero motivati ad applicarle, contenendo anche eventuali giochi di contro-implementazione. Nel futuro, si potrebbe dunque pensare a forme di coinvolgimento delle AA.UU. già nella fase di predisposizione dei Disciplinari, al fine di definire collegialmente e in modo concertato, a monte del processo, regole condivise per la presentazione delle strategie e per l'accompagnamento dei beneficiari.

Ripensare o Rafforzare gli organismi intermedi. Con riguardo al secondo problema (il ruolo dei diversi soggetti attuatori), soluzioni del tipo suesposto dovrebbero sortire l'effetto di meglio demarcare i rispettivi compiti, sottraendo anche l'azione delle AA.UU. all'eccessiva prossimità con i beneficiari. L'indagine non consente di sciogliere gli interrogativi circa l'efficacia del disegno attuativo imperniato sul ruolo degli organismi intermedi: come si è detto, in alcune situazioni la loro azione ha assicurato maggiore efficacia all'istruttoria e valutazione dei progetti, in altre ha probabilmente contribuito a

complicare il processo trasferendo a valle (dunque, alla AdG), l'onere integrale di scelte (compreso il giudizio di non ammissibilità) che dovevano essere parzialmente delegate alla loro azione. La lezione appresa, in questo senso, è che la funzione “intermedia” prevista da questo disegno può essere esercitata efficacemente solo dove siano presenti sufficienti risorse organizzative e adeguata strutturazione della macchina amministrativa locale.

4.2.3 I problemi di capacità attuativa

Focalizzando l'attenzione sui diversi problemi di capacità *attuativa* riscontrati, emerge la necessità di rafforzare le competenze internalizzate dagli enti attuatori, alla luce delle difficoltà legate allo strumento, della complessità della normativa e del rispetto degli obiettivi di performance stabiliti. Sarebbe fuorviante riferire i limiti osservati all'insieme delle autorità urbane, poiché alcune hanno interpretato efficacemente il loro ruolo. In vari casi si sono tuttavia osservate carenze progettuali, testimoniate ad esempio dalla produzione di schede tecniche e quadri economico-finanziari rivedibili; problemi che interrogano la dotazione di competenze in senso stretto, oltre che le difficoltà ad agire secondo schemi di *management by objectives* spesso non rientranti nel background del personale in office. E del resto in molte PA la dotazione quantitativa di risorse umane è inadeguata.

Rafforzare le capacità amministrativa (Assistenza Tecnica). Si pone dunque un problema di *capacity building* (Polverari, 2020), che potrebbe essere almeno in parte affrontato attraverso il trasferimento di risorse di Assistenza Tecnica, soprattutto a favore dei comuni di taglia inferiore, sia per supportarne la capacità di elaborazione delle Strategie, sia per l'accompagnamento del processo di attuazione. Questa esigenza è presumibilmente rafforzata dalla natura e composizione dei beneficiari di questa misura nel periodo 2021-2027, comuni nel complesso meno strutturati dei capoluoghi di provincia esaminati in questo rapporto.

Rafforzare la progettazione a monte. Lo schema a “due fasi” basato sulla produzione preliminare di schede progettuali, da dettagliare in un secondo momento (in sede esecutiva) tramite progetti tecnici e quadri economico-finanziari analitici, di fatto ha spostato “a valle” la verifica delle eventuali carenze della progettazione, sovente fonte di inammissibilità delle domande. La lezione appresa, su questo specifico tema, è la necessità di rafforzare la qualità dei progetti “a monte”, già nelle fasi preliminari di produzione delle strategie. In particolare, si dovrebbe richiedere una definizione delle operazioni più puntuale, con schede di presentazione più dettagliate che portino i beneficiari ad una maggiore consapevolezza dei progetti presentati, ovvero (almeno per i progetti chiave delle Strategie) accompagnare queste schede con studi di fattibilità affidabili.

Limitare le revisioni ex-post della strategia. Nella medesima logica, pure nel rispetto delle facoltà decisionali dei poteri pubblici locali, occorrerebbe porre limiti alla possibilità di apportare modifiche sostanziali delle Strategie già approvate o dei progetti economicamente più impegnativi. La possibilità di revisionare le Strategie approvate

dovrebbe essere limitata alle situazioni di comprovata impossibilità a procedere alla realizzazione degli interventi inizialmente previsti.

4.2.4 Flessibilizzazione delle procedure.

L'analisi delle criticità ha posto in luce le difficoltà incontrate nell'armonizzare gli obiettivi tematici, che costituivano un prerequisito dell'approccio integrato. E del resto, nella gestione del processo attuativo, anche in altre regioni, ha inciso la lunghezza, la complessità e la migliorabile chiarezza della documentazione fornita alle AA.UU. relativa alla disciplina procedurale e ai criteri di ammissibilità degli interventi, che hanno richiesto tempo per essere metabolizzate (Domorenok et al., 2020). Il problema, che dovrebbe costituire oggetto di più approfondito riesame del disegno di attuazione di questa policy, insiste sulla complessità delle procedure attivate. In generale, nelle interviste realizzate i dirigenti delle AA.UU. hanno palesato una percezione di macchinosità procedurale, che ha ottenuto l'effetto di ostacolare l'efficace sviluppo del processo attuativo. L'insieme delle criticità riepilogate, in effetti, potrebbero essere ricomprese in questo comune denominatore. Il surplus di carico amministrativo richiesto (documentazione, verifiche, duplicazione dei livelli di controllo, rideterminazioni della spesa allo scopo di rispettare la distribuzione per OT) è percepito nell'insieme come sovrabbondante rispetto agli obiettivi di questa policy. E' inoltre opportuno richiamare un più generale problema di concezione del processo, che appare ancora basato su ciò che venne definita, in un classico studio organizzativo, «*tecnologia di concatenamento*» (Thompson, 1967), fondato in altre parole sull'interdipendenza e consequenzialità degli atti e delle procedure, che richiedono di essere realizzate in serie (per cui l'atto B può essere svolto solo dopo che l'atto A sia stato eseguito, e così via) con poche concessioni alla simultaneità e modularità. Questa modalità, come è stato osservato, è poco adatta a strutture di implementazione multiattore e multilivello, che basano la loro efficienza piuttosto sulla capacità di far lavorare congiuntamente le organizzazioni coinvolte (Pichierri, 2002). L'analisi dell'intero processo attuativo (e le criticità contestualmente rilevate) pongono dunque in luce l'esigenza di una ulteriore messa a fuoco di obiettivi di semplificazione, da acquisire parallelamente alla forte attenzione mostrata dal livello regionale verso la correttezza delle procedure di rendicontazione, rinvenibile ad esempio (si può ipotizzare sul piano congetturale, anche se mancano su questo punto evidenze empiriche) negli iter valutativi molto prudenti delle domande di finanziamento. Certamente, i vincoli di concentrazione tematica previsti dalla regolamentazione europea hanno concorso a introdurre rigidità in diverse fasi del processo di attuazione. L'esigenza di una maggiore semplificazione ha potuto trovare spazio con l'adozione della determina dirigenziale dell'aprile 2022 che ne ha allentato le maglie, consentendo variazioni compensative tra obiettivi tematici o la «*rimodulazione delle dotazioni dei diversi obiettivi tematici per consentire il finanziamento di progetti già inseriti in Strategia*» (DD 114/A1905B/2022), nel rispetto della dotazione complessiva attribuita alla Strategia. La capitalizzazione, da parte dell'AdG, di questa possibilità ha costituito un positivo esempio di semplificazione a vantaggio del disegno progettuale delle strategie SUS, in precedenza subordinate (su questo specifico punto) al rispetto della proporzione tra gli Obiettivi Tematici prestabiliti. Correttezza procedurale e semplificazione non costituiscono termini che si escludono necessariamente a vicenda: assumere l'obiettivo programmatico di superare i rischi di "sovraregolazione passiva" (Fioretti et al., 2020), ossia di mancata attuazione di

forme di semplificazione procedurale laddove ne sia data la possibilità, costituisce il necessario corollario di questa riflessione conclusiva.

Bibliografia

Bachtler, J. (2012). The evaluation of regional policy in Europe: culture, commitment and capacity. *Evaluating the effects of regional interventions*, 94.

Bachtler, J., Mendez, C., & Oraže, H. (2014). From conditionality to Europeanization in Central and Eastern Europe: Administrative performance and capacity in cohesion policy. *European Planning Studies*, 22(4).

Bagnasco A. e Le Galès P. (1998), *Les villes en Europe*. Paris, La Decouverte. Trad. It. *Le città nell'Europa contemporanea*. Napoli, Liguori, 2001.

Barberis, L. (2016). Dai PISU alle Aree Interne, le esperienze di sviluppo locale sostenute dai POR FESR. *Informaires*, 49.

Belligni, S., & Ravazzi, S. (2012). *La politica e la città. Regime urbano e classe dirigente a Torino*. Bologna, Il Mulino.

Chandler A.D. (1962). *Strategy and Structure. Chapters in the History of American Enterprise*. Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.

Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative science quarterly*, 1-25.

David, P. A. (1994). Why are institutions the 'carriers of history'? Path dependence and the evolution of conventions, organizations and institutions. *Structural change and economic dynamics*, 5(2).

Domorenok, E., Graziano, P., & Polverari, L. (2021). Policy integration, policy design and administrative capacities. Evidence from EU cohesion policy. *Policy and Society*, 40(1).

El-Taliawi, O. G., & Van Der Wal, Z. (2019). Developing administrative capacity: An agenda for research and practice. *Policy Design and Practice*, 2(3).

Hjern, B., & Porter, D. O. (1983). Implementation structures: A new unit of administrative analysis. In *Realizing social science knowledge* (pp. 265-277). Physica, Heidelberg.

Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems* (Vol. 3). Oxford: Oxford university press.

Fioretti, C., Palladino, B. E., Nocentini, A., & Menesini, E. (2020). Positive and negative experiences of living in COVID-19 pandemic: Analysis of Italian adolescents' narratives. *Frontiers in Psychology*, 11, 599531.

Lipsky M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

Lodge M. e Wegrich K. (2014) *The Problem-solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities*. Oxford University Press.

Magnaghi, A. (2006). Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale.

OECD (2019), *Effective Multi-level Public Investment*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2020), *Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy: Administrative Capacity Building Roadmaps*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris.

Perulli, P., & Pichierri, A. (2010). *La crisi italiana nel mondo globale. Economia e società del Nord*. Torino: Einaudi.

Pichierri, A. (2002). *La regolazione dei sistemi locali. Attori, strategie, strutture*. Bologna, Il Mulino.

Polverari, L. (2020). *La capacità amministrativa in Italia: sfide, opportunità e prospettive*. SVIMEZ, Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno.

Rodríguez-Pose, A., & Garcilazo, E. (2015). Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditure in European regions. *Regional Studies*, 49(8).

Schot, J. & Steinmueller, W. E. (2018), Three frames for innovation policy: R&D, systems of innovation and transformative change. *Research policy*, 47(9).

Simon, H. A. (1955). A behavioral model of rational choice. *The quarterly journal of economics*, 69(1).

Stone, C. N. (2005). Looking back to look forward: Reflections on urban regime analysis. *Urban affairs review*, 40(3).

Thompson J.D. (1967). *Organisations in Action*. New York, McGraw Hill. Trad. It., *L'azione organizzativa*, Torino, Petrini, 1988.

Urban@it (2019). *Politiche europee e città. Lo sviluppo urbano sostenibile nella politica di coesione*. Rapporto di ricerca.
www.urbanit.it/wp-content/uploads/2019/04/EUROPE_DIRECT.pdf.

Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3-4).

Allegato I. Sintesi del contenuto delle Strategie Urbane

Strategia	Oggetto Schede di Intervento	Breve descrizione intervento	Destinazione d'uso (servizi, attività, funzioni)	Utilizzatori
AL	San Francesco - ex ospedale	Recupero strutturale del complesso Impiantistica e sensori per il monitoraggio, Efficiamento energetico, Copertura wi-fi	Attività Museali Spazi per associazioni e attività pubbliche Ufficio Turistico	Visitatori Cittadini Associazioni locali Enti Promozione turistica
AL	Biblioteca Civica	Restauro e rifunzionalizzazione del complesso	Biblioteca Multimediale (Area cataloghi, Spazio mostre, Sala Conferenze, Promozione Turistica, Area Ristoro, Deposito librario)	Visitatori Cittadini Studenti Associazioni locali Imprese gestione servizi (Ristorazione)
AL	Palazzo del Governatore (cittadella)	Restauro e rifunzionalizzazione del complesso, realizzazione impiantistica e sensori per il monitoraggio, efficientamento energetico, copertura wi-fi	Insediamiento Ufficio di Promozione Turistica e altre attività. Promozione turistica	Visitatori
AL	Percorso Ciclopedonale (cittadella)	Realizzazione percorso attrezzato di viabilità lenta Implementazione sistema controllo accessi alla Cittadella. Installazione pali intelligenti nel percorso esterno	Percorso esterno della cittadella per Viabilità di accesso Servizi di monitoraggio	Visitatori
AL	Agenda Digitale Urbana	Copertura wi-fi edifici oggetto di intervento e percorso collegamento. Aggiornamento rete fibra ottica edifici e percorso. Realizzazione app / sito internet dedicati al patrimonio culturale Digitalizzazione archivi storici Inserimento patrimonio culturale nel progetto Google Arts & Culture. Supporti multimediali di marketing. Installazione sensori per monitoraggio aree e parcheggi Impiantistica per efficientamento energetico Semafori per viabilità intelligente	Informazioni, orientamento alla Cittadella, al Complesso San Francesco, al Palazzo Comunale – ex Teatro Virginia Marini e lungo il percorso che li collega Monitoraggio flussi turistici. Sviluppo visite in modalità immersiva Servizi a turisti lungo il percorso di collegamento	Visitatori Cittadini

AL	Illuminazione Pubblica	Pali intelligenti per ammodernamento impianti esistenti e nuovi impianti in Centro e presso Cittadella. Copertura wi-fi edifici oggetto di intervento e percorso collegamento. Aggiornamento e nuove tratte rete fibra ottica edifici e percorso. Postazioni interattive di servizi informativi nel percorso di collegamento.	Informazioni e servizi a favore dei turisti e cittadini lungo il percorso di collegamento.	Visitatori Cittadini
NO	Castello Visconteo Sforzesco	Restauro delle mura Allestimenti Pozzi Geotermici Interventi reti IT	Polo culturale cittadino Attività Museali Collezione Civica Mostre Depositi Ristorante e bar Circuito IT acquisto ticket	Imprese gestione servizi (Ristorazione, IT, culturali) Visitatori
NO	Cupola San Gaudenzio	Consolidamento Chiusura prima cupola Monitoraggio strutturale	Luogo di culto e fruizione turistico-culturale	Curia Vescovile Imprese gestione servizi (gestione e monitoraggio dell'edificio) Visitatori
NO	Palazzo Faraggiana	Opere interne (demolizioni, realizzazione scala interna, servizi igienici, copertura, adeguamento impianti) Restauro facciate esterne Allestimento museale	Allestimento Museale con segnaletica didattica	Professionisti (Storici dell'arte) Visitatori
NO	Caserma Cavalli	Opere di demolizioni, costruzioni murature, forniture serramenti, coibentazioni, impianti elettrici, idrico sanitari, riscaldamento	Apertura percorsi museali	Imprese gestione servizi (ticketing, ristorazione) Visitatori
NO	Pali intelligenti	Innesadimento Pali illuminazione intelligente su percorso	Illuminazione pubblica intelligente	Visitatori
VC	Piazza del Sapere. Polo Bibliotecario	restauro e rifunzionalizzazione parti ex ospedale non ricomprese nei precedenti interventi	Polo Unico Bibliotecario che integra biblioteca civica e biblioteca universitaria	Cittadini Studenti
VC	Piazza del Sapere. Atlante Multiculturale	restauro e rifunzionalizzazione del primo piano del Dugentesco	Spazi per archivi storici donati alla città; spazi della "Manica delle donne"	Visitatori Imprese gestione servizi (Culturali) Professionisti
VC	Piazza del Sapere. Fabbrica di Sant'Andrea	Intervento di Restauro della torre campanaria	fruizione torre	visitatori

VC	Botteghe creative	Rifunzionalizzazione spazi commerciali con adeguamento igienico sanitario, impiantistico, contenimento consumi e miglioramento tecnologico	Attività economiche e creative di qualificazione del centro storico	Piccole imprese (commercio, artigianato, servizi creativi) Associazioni locali Cittadini Visitatori
VC	San Marco	Proseguimento interventi di restauro all'interno del cantiere san marco, rifacimento rampa di ingresso, proseguimento degli interventi di restauro delle decorazioni interne	Spazi di visita	Visitatori
VC	Teatro Civico	Intervento di miglioramento energetico della struttura	-Luogo di fruizione culturale	-Insediamento attività imprenditoriali e giovanili per l'industria culturale e creativa Associazioni locali Cittadini
VC	Soluzioni tecnologiche per l'innovazione	installazione pali di illuminazione e sistemi di comunicazione avanzati	-Porzioni di città illuminate	Cittadini
VC	Smart city infopoint	Realizzazione di luoghi per servizi digitali	Miglioramento della fruibilità turistica del patrimonio architettonico, artistico e paesaggistico	Imprese gestione servizi (IT) Visitatori
VC	Dematerializzazione archivi storici	Riorganizzazione digitale e informatizzazione degli archivi storici, documentali e iconografici	Realizzazione e attivazione di servizi collegati	Imprese gestione servizi (Culturali) Visitatori Professionisti
BIELLA	Piazza	Completamento ristrutturazione Palazzo Ferrero: riqualificazione funzionale ed energetica Riqualificazione ambientale area accesso al Borgo storico del Piazza Riqualificazione e sistemazione di spazi aperti adiacenti al borgo storico del Piazza	rendere più attrattivo il borgo storico dal punto di vista turistico, valorizzando il sistema culturale e museale, oltre che la struttura urbana medioevale del borgo, Maggiore utilizzo dei parcheggi, in sinergia con l'incentivazione verso una possibile progressiva pedonalizzazione del borgo storico; Aumentata accessibilità del borgo	Cittadini Visitatori
BIELLA	Polo Culturale Pubblico -Museo del territorio	Completamento e implementazione degli allestimenti e dei percorsi espositivi - Completamento allestimento sale espositive e spazi di servizio	Allestimento multimediale di spazi espositivi	-Cittadini e Visitatori

BIELLA	Polo Culturale Pubblico - Complesso San sebastiano	- Lavori di restauro per rifacimento copertura Complesso di San Sebastiano e consolidamento statico - efficientamento energetico, sistemazione area ex Lanificio Scuola Piacenza e valorizzazione access	Allestimento multimediale di spazi espositivi	Visitatori
BIELLA	Polo Culturale Pubblico- Palazzo Piacenza	Restauro facciate e completamento recupero piano seminterrato	Allestimento multimediale di spazi espositivi	Visitatori
BIELLA	Polo Culturale Pubblico-Biblioteca civica	Rigenerazione e riqualificazione funzionale del locale deposito ex Biblioteca ed ex Museo Civico	servizio della gestione statica del patrimonio culturale e librario custodito presso il Museo del Territorio e la Biblioteca Civica	Cittadini Professionisti
BIELLA	Polo Culturale Pubblico-Teatro sociale villani	Riqualificazione e interventi energetici	-spazi necessari a garantire la realizzazione di eventi culturali quali concerti, spettacoli, rassegne teatrali e musicali, - Messa in valore di un polo culturale pubblico con conseguenti ricadute positive sull'intera rete di polarità d'interesse storico-culturale dell'area target.	Cittadini Imprese gestione servizi (culturali) Associazioni locali
BIELLA	RIVITALIZZAZIONE COMMERCIALE E TURISTICO-CULTURALE DEL CENTRO STORICO E DL BORGO DEL PIAZZO	intervento coordinato di rivitalizzazione turistico-culturale e commerciale mediante realizzazione di segnaletica infomumentale e turistica ed installazione complementi di arredo urbano capaci di fornire servizi ai cittadini in chiave smart city (es. Wi-Fi pubblico, ricarica di dispositivi elettrici,...).	itinerario turistici e riqualificazione ambientale degli spazi urbani di interesse storico - culturale del Centro e del Borgo del Piazzao	Visitatori Cittadini
BIELLA	RIQUALIFICAZIONE DELLE CONNESSIONI TRA LE EMERGENZE TURISTICO-CULTURALI E AMBIENTALI DELL'AMBITO URBANO PER UN MIGLIORAMENTO DELLA FRUIZIONE TURISTICA	Smart Lamp: Adozione di soluzioni tecnologiche per la riduzione dei consumi energetici delle reti di illuminazione pubblica - Efficientamento energetico e implementazione sistemi e accessori di telecontrollo impianti Ammodernamento tecnologico con ascensori inclinati della Funicolare terrestre Biella Piano - Biella Piazzao	Itinerari turistici più fruibili	Visitatori

BIELLA	MESSA IN RETE E MARKETING DEL PATRIMONIO CULTURALE - AGENDA DIGITALE	Realizzazione di una piattaforma digitale “vetrina” in cui le diverse esperienze possibili (culturali, paesaggistico/ambientali, enogastronomiche, etc..) vengono “messe a sistema” implementazione copertura Wi-Fi comunale a tutta l’area bersaglio;	Portale turismo o implementazione sito vetrina www.biellaturismo.org e realizzazione “App” – (informazioni turistiche – infomobilità) Realizzazione del nuovo sito web di promozione territoriale	-Operatori turistici Visitatori
CN	Ex Caserma Montezemolo. I° Lotto	Ristrutturazione edifici e pertinenze Rafforzamento rete telematica comunale. Riqualificazione aree esterne	Servizi digitali. Formazione digitale. Sala Polivalente. Community Hub Verde pubblico.	Cittadini Piccole imprese (servizi, artigianato) Associazioni Locali Visitatori Ente Pubblico (Parco, ATL)
CN	Ex Caserma Montezemolo. II° Lotto		Polo culturale, per realizzazione eventi pubblici Eventi pubblici anche a carattere spettacolare	Cittadini Associazioni Locali
CN	Smart areas	Info mobilità: sistemi intelligenti di informazione su trasporto pubblico locale, parcheggi e mobilità alternativa Aree intelligenti, accessibili, sicure: Sostituzione illuminazione pubblica, con impianti di sicurezza e diffusione informazioni. Arredo urbano. Paline di ricarica per mobilità EV.	Fruizione pubblica, mobilità dei cittadini, servizi e utilità per la cittadinanza.	Cittadini
CUNEO	“Caserma Montezemolo” e “Viale Angeli – Parco fluviale Gesso e Stura”.	Connessione funzionale ed ecologico-ambientale tra il polo culturale-turistico Caserma Montezemolo e il polo ambientale culturale Viale Angeli-Parco fluviale Gesso e Stura Interventi a favore della mobilità lenta e di quartiere.	Fruizione pubblica, mobilità dei cittadini, attività outdoor e sportive (canoa)	Cittadini Visitatori
	Viali Ciliari	Riqualificazione vie alberate, piste ciclabili, marciapiedi, aree attrezzate dei Viali ciliari. Interventi a favore della mobilità lenta e di quartiere. Pali intelligenti (illuminazione, informazione)	Fruizione pubblica, mobilità dei cittadini, attività outdoor	Cittadini
VERBANIA	Palazzo Viani Dugnani e Palazzo Biumi	Interventi di riqualificazione funzionale Interventi strutturali: ristrutturazione del Palazzo con intervento area sud Realizzazione impiantistica, adeguamento depositi seminterrati Restauro soffitti e intonaci	Implementazione e ampliamento del Museo del Paesaggio	Visitatori

		Riqualificazione cortile		
VB	Villa Simonetta	Recupero e restauro parti degradate dell'immobile	- Implementazione e ampliamento del Museo Arie del lago	Cittadini Visitatori
VB	Giardini di Villa San remigio Giardini della Castagnola Villa Taranto	Riqualificazione e messa in sicurezza del percorso principale Interventi di Illuminazione	Creazione di un attrattore turistico culturale imperniato su un sistema paesaggistico importante e di riconosciuta importanza botanica	Visitatori - Operatori e organizzatori di eventi
VB	Villa Maioni - Sede della Biblioteca civica	adeguamento normativo della biblioteca Installazione di strumentazione per la copertura ad internet	-diffusione di contenuti culturali wi-fi	-Cittadini e turisti
VB	Lungolago Pallanza	riqualificazione lungo lago (waterfort)	Nuova percezione di riqualificazione ambientale e pedonali oltre allo stabilimento di collegamenti funzionali	Cittadini Visitatori
VB	Pista ciclabile. 1 e 2 lotto	pista ciclabile che connette il Fondo Toce, gli insediamenti turistici dei laghi e l'abitato di Suna	Pista ciclabile	Cittadini Visitatori
VB	riqualificazione spiagge	riqualificazione paesaggistica accessibilità disabili struttura ricreativa per balneazione o fruizione paesaggistica	riqualificazione valenza fruitiva delle rive e delle spiagge	Cittadini Visitatori
VB	e-governement	sviluppo di una piattaforma che consente la realizzazione di servizi e-government interoperabili sviluppo app digitalizzazione patrimonio culturale e informativo	Implementazione di servizi digitali	Cittadini Visitatori
VB	innovazione tecnologica dei poli culturali cittadini	Connessione alla rete comunale dei luoghi oggetto di intervento implementazione software per prenotazioni visite	Implementazione di servizi digitali	Visitatori
	Verbania smart	innovazione tecnologica di Ville e Parchi individuati dalla strategia: acquisto installazione di hub tecnologici, sistemi di monitoraggio ambientale e sorveglianza.	Aumento patrimonio di informazioni; sistemi di visualizzazione che consentano l'accesso a dati relativi ai consumi, al traffico ed altri parametri	Visitatori

	info mobilità	adeguamento tecnologico delle pensiline con installazione monitor e integrazione con piattaforma e-government per info-mobilità	Sistema intelligente di comunicazione del trasporto pubblico	Cittadini
AT	Palazzo Ottolenghi	Restauro piano nobile Efficientamento energetico	allestimento spazio per mostre temporanee allestimento spazio città del vino apertura nuova enoteca regionale in città coworking cinematografico spazio botteghe storiche	-turisti -imprenditori -artisti -artigiani
AT	Museo Sant'Anastasio	Ampliamento museo Sant'Anastasio, con creazione sezione archeologica	allestimenti museali	Visitatori
AT	Museo Paleontologico	ampliamento attuale museo paleontologico	allestimenti museali	Visitatori
AT	Porta Monferrato	efficientamento energetico Palazzo Civico	Nuovo ufficio di informazioni turistiche e promozione iniziative del territorio Bookshop, area accoglienza bimbi e postazioni internet	Visitatori Ente Pubblico (ATL)
AT	Palazzo Alfieri		museo del cinema coworking enogastronomico	Visitatori
AT	Asti per il turista	Servizi, mobilità e decoro urbano o Riqualficazione urbana centro storico o Riqualficazione piazza Alfieri e c.so Alfieri o Riqualficazione viale Pilone	L'ipotesi allo studio è quella di una pedonalizzazione anche parziale dell'area di piazza Alfieri, di piazza Roma e del tratto di corso Alfieri compreso tra quest'ultima e piazza Cairoli.	Visitatori
AT	san Pietro in Consavia	Restauro del Complesso: L'azione prevede un intervento di restauro conservativo del complesso di San Pietro in Consavia. Il restauro conservativo consiste nel risanamento del basamento in muratura e blocchi di tufo degradati, rifacimento del tetto e di porzioni di muratura e muretto di recinzione.	Valorizzazione turistico/culturale nell'ambito del percorso europeo delle Rotonde del Santo Sepolcro.	Visitatori
AT	ex chiesa san giuseppe	completamento restauro chiesa san giuseppe Il progetto prevede opere di adeguamento all'attuale destinazione d'uso dell'immobile, passata da spazio polivalente a teatro e di risanamento conservativo atte a preservare l'edificio	Potenziare l'offerta culturale rivolta a turisti e cittadini.	Visitatori

AT	palazzo mazzola	restauro sala magna cinquecentesca	Potenziare l'offerta culturale rivolta a turisti e cittadini e studenti	Visitatori Studenti
AT	mobilità sostenibile	Realizzazione piattaforma web-app per la domanda di mobilità dei cittadini. Il sistema raccoglie e profila le esigenze, propone soluzioni di mobilità dinamica e collettiva. Telecamere intelligenti (dati e sicurezza)	Rispondere alle esigenze di mobilità urbana Servizi per la mobilità	Cittadini Imprese gestione servizi (IT)
AT	percorsi della cultura	Istituzione percorsi tematici: <u>m'illumino le torri</u> : percorso museale all'aperto, supportato da App, rivolto a torri storiche <u>cultura del vino</u> sentiero eno-culturale tra centro storico, e San Marzanotto attraverso le vigne <u>cultura dei fossili</u> : sentiero per la scoperta dei fossili città accessibile for ALL	Attività turistiche outdoor	Visitatori
AT	DigitAsti	Aree wi-fi free. Allestimenti virtuali museali e su altri siti, portale turistico Digitalizzazione archivi storici e diffusione digitale dei contenuti Archivio Storico Comunale	Attività museali e archivi storici	Visitatori Professionisti
AT	ProMuovi	Piano di marketing del territorio	Eventi e manifestazioni di promozione del territorio	
AT	Palazzo Mandela	Efficientamento energetico Palazzo Mandela	Attività museali	

