

Valutazione delle Strategie Urbane d'Area

Rapporto di valutazione

Il contributo è stato realizzato da IRES Piemonte nell'ambito del servizio di valutazione relativo al PR FESR 2021-2027 della Regione Piemonte

30 giugno 2025

© 2025 IRES

Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte

Via Nizza 18 -10125 Torino

www.ires.piemonte.it

Gli autori

Giorgio Clemente, Miriam Papa, Santino Piazza, Chiara Sumiraschi.

Indice

Executive Summary		6
1	Contesto della valutazione, domande valutative e scelte di metodo	12
1.1	Le politiche urbane nella programmazione europea e nazionale: evoluzione, quadro regolamentare e scelte regionali	12
1.2	Domande di valutazione, metodo e strumenti	16
2	In che contesto si collocano le Strategie Urbane d'Area del Piemonte?	20
2.1	Oggetto, domande e metodologia della valutazione	20
2.2	Le molte geografie delle SUA: territori diversi, strategie condivise	22
2.3	Valori immobiliari e fabbisogno di rigenerazione urbana: una chiave di lettura per le SUA	26
2.4	La densità abitativa come chiave per leggere la pressione insediativa e la domanda di servizi	28
2.5	Composizione demografica e pressione sociale: il ruolo delle SUA nei territori che invecchiano	30
2.6	Flussi turistici e attrattività territoriale nelle Aree SUA	33
2.7	Dotazione museale e fruizione culturale nei territori delle SUA	35
3	L'attuazione delle SUA tra efficienza amministrativa, tempi di realizzazione e apprendimento istituzionale	37
3.1	Oggetto, domande e metodologia della valutazione	37
3.2	SUS e SUA a confronto: cambiamenti nella <i>governance</i> e accelerazione del processo attuativo	38
3.3	Dalle SUS alle SUA: un percorso di apprendimento istituzionale e miglioramento della governance urbana	41
3.4	La concertazione tra Regione e aggregazioni urbane: un passaggio strategico per la definizione delle Strategie Urbane d'Area	44

3.5	Interazioni e sinergie tra le SUA e altri interventi regionali	45
4	Qualità ed efficacia (attesa) delle strategie approvate	48
4.1	Oggetto, domande e metodologia della valutazione	48
4.2	Ricostruzione della logica d'intervento delle SUA: un'interpretazione in chiave di teoria del cambiamento	49
4.3	Misurare il cambiamento: indicatori e risultati attesi	65
5	La SUA del Pinerolese: dalla pianificazione agli effetti attesi	76
5.1	Oggetto, domande e metodologia della valutazione	76
5.2	Le sfide del Pinerolese: criticità territoriali e necessità di intervento	77
5.3	Il valore strategico della partecipazione degli stakeholder nella definizione della SUA del Pinerolese	81
5.4	Come potrà evolvere il territorio? La teoria del cambiamento della SUA del Pinerolese	83
5.5	Oltre lo sport: la piscina di Luserna per una comunità più forte e inclusiva	89
6	Considerazioni conclusive e indicazioni per una futura valutazione ex post	91
6.1	Verso la valutazione ex post: indicazioni per il futuro	93
	Bibliografia	96

Indice delle figure

Figura 2.1: Le Aree SUA e le principali caratteristiche territoriali: altimetria, accessibilità ai servizi e urbanizzazione	24
Figura 2.2: I valori immobiliari medi nei centri abitati dei comuni piemontesi (2023, 2° semestre)	27
Figura 2.3: Densità abitativa nei comuni piemontesi nel 2023 e dettaglio Aree SUA	29
Figura 2.4: Indici di vecchiaia nei comuni piemontesi nel 2023 e dettaglio Aree SUA	31
Figura 2.5: Arrivi ogni cento abitanti nei comuni piemontesi nel 2023 e dettaglio Aree SUA ..	33
Figura 2.6: Musei e istituti simili nei comuni piemontesi nel 2022 e dettaglio Aree SUA	35
Figura 3.1: La prima fase del processo di attuazione delle SUS 2014-2020 e delle SUA 2021-2027	43
Figura 4.1: La teoria del cambiamento dell'Ambito 1	55
Figura 4.2: La teoria del cambiamento dell'Ambito 2	59
Figura 4.3: La teoria del cambiamento dell'Ambito 3	64
Figura 5.1 – La teoria del cambiamento della SUA del Pinerolese	88
Figura 5.2 – La collocazione della piscina di Luserna nel territorio della SUA del Pinerolese ..	89

Indice delle tabelle

Tabella 4.1: Gli indicatori di output e di risultato del PR FESR e delle SUA.....	66
---	----

Executive Summary

Contesto e domande di valutazione

Nel quadro della politica di coesione 2021-2027, le Strategie Urbane d'Area (SUA) del PR FESR Piemonte costituiscono uno strumento prioritario per promuovere lo sviluppo sostenibile dei sistemi urbani regionali. La Regione ha selezionato 14 aggregazioni di comuni, ampliando il raggio d'azione e incrementando significativamente le risorse disponibili rispetto al ciclo precedente 2014-2020 (48,3 milioni di euro all'approvazione del POR FESR). Le SUA dispongono di una dotazione complessiva di 131,7 milioni di euro - un importo che triplica le risorse disponibili nel periodo 2014-2020 – in linea con la richiesta dell'Unione Europea [articolo 11 *Sviluppo urbano sostenibile* del Regolamento (UE) 2021/1058 che “Almeno l'8% delle risorse del FESR disponibili a livello nazionale nell'ambito dell'obiettivo «Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita» (...) è destinato allo sviluppo urbano sostenibile”]. L'intervento regionale si colloca nell'ambito dell'Obiettivo Strategico 5 (OP5) "Un'Europa più vicina ai cittadini" e recepisce il mutato quadro regolamentare europeo, nazionale e regionale.

La valutazione risponde a un mandato di conoscenza utile per:

- migliorare il disegno delle strategie urbane future;
- verificare la coerenza e rilevanza delle strategie rispetto ai bisogni territoriali e agli obiettivi del PR FESR:
- impostare la futura valutazione ex post.

Le **domande di valutazione** si concentrano su: efficienza amministrativa, rilevanza delle strategie rispetto ai contesti territoriali, coerenza con il quadro strategico europeo e nazionale, efficacia attesa e sostenibilità degli interventi.

La metodologia integra l'analisi desk dei documenti programmatori, la ricostruzione della teoria del cambiamento e uno studio di caso. L'utilizzo combinato di metodi diversi consente una **triangolazione delle fonti e dei metodi**, rafforzando la robustezza delle evidenze e garantendo una lettura più articolata e attendibile dei processi valutati.

Prime evidenze dall'attuazione delle Strategie Urbane d'Area

La valutazione ha analizzato l'**efficienza del processo di attuazione delle Strategie Urbane d'Area (SUA) nel ciclo di programmazione 2021–2027**, concentrandosi su due dimensioni centrali: da un lato, il rispetto delle tempistiche previste dai cronoprogrammi regionali; dall'altro, la capacità del nuovo impianto attuativo di affrontare - e possibilmente superare - le criticità rilevate nel ciclo 2014–2020, durante l'implementazione delle Strategie Urbane di Sviluppo Sostenibile (SUS).

A tal fine, il capitolo intende rispondere a due **domande di valutazione definite a partire dal criterio valutativo dell'efficienza**:

- In che misura il processo di attuazione delle SUA ha rispettato le tempistiche previste dal cronoprogramma iniziale?
- Le modalità di *governance* adottate nella prima fase di implementazione dell'Azione hanno garantito un'attuazione efficiente?

Il confronto tra le precedenti Strategie Urbane Sostenibili (SUS) 2014-2020 e le nuove SUA 2021-2027 evidenzia segnali di miglioramento: l'adozione di una governance multilivello più definita e procedure semplificate hanno accelerato la fase di avvio delle strategie, riducendo i tempi di approvazione rispetto al passato.

Le analisi documentali confermano che:

- il cronoprogramma di attuazione è stato generalmente rispettato nella fase iniziale;
- l'organizzazione della governance locale ha favorito una gestione più efficiente;
- i processi di selezione e approvazione delle strategie hanno beneficiato dell'apprendimento istituzionale maturato con le SUS.

Pur in assenza di evidenze sugli effetti concreti degli interventi, la valutazione rileva che la Regione Piemonte ha saputo trasformare le criticità precedenti in elementi di rafforzamento del nuovo ciclo di programmazione, costruendo un percorso di miglioramento progressivo nella gestione delle politiche urbane.

Qualità ed efficacia (attesa) delle strategie urbane approvate

La valutazione ha esaminato le strategie approvate con l'obiettivo di comprenderne la logica di intervento, valutare il potenziale di cambiamento nei territori coinvolti e fornire elementi

utili per accompagnare l'attuazione. In particolare, la valutazione si è concentrata sull'analisi della coerenza tra gli obiettivi e le scelte progettuali (*In che misura le SUA potranno contribuire al raggiungimento degli obiettivi strategici definiti dal PR FESR 2021–2027?*), sull'efficacia attesa degli interventi in termini di risultati e impatti (*Quali sono i principali risultati attesi dagli interventi finanziati dalle SUA sui contesti urbani interessati?*).

L'approccio metodologico si fonda su una **lettura integrata delle strategie**, accompagnata dalla **ricostruzione della Teoria del cambiamento**, ovvero una rappresentazione ragionata dei nessi tra attività, output, risultati e impatti. Questo strumento consente di mettere in evidenza come gli interventi siano stati pensati per generare valore pubblico e quali siano i fattori abilitanti che possono facilitarne il successo o, al contrario, rappresentare ostacoli lungo il percorso attuativo.

Ambiti tematici e risultati attesi

Le Strategie Urbane d'Area si articolano attorno a tre ambiti tematici principali, tra loro strettamente interconnessi: la rigenerazione urbana, la valorizzazione culturale e ambientale, e la promozione della mobilità sostenibile. Per ciascun ambito, la valutazione ha ricostruito la catena del cambiamento, mettendo in relazione le azioni programmate con gli effetti attesi.

Ambito 1 – Rigenerazione urbana, ecologica e inclusiva

Le strategie prevedono numerosi interventi di recupero e valorizzazione di spazi pubblici degradati o sottoutilizzati, efficientamento energetico degli edifici comunali, eliminazione delle barriere architettoniche e creazione di nuovi luoghi di incontro e servizi di prossimità. Queste attività generano output tangibili come edifici ristrutturati, spazi multifunzionali, aree verdi riqualificate e nuovi poli per la socialità, la cultura e l'inclusione.

I risultati attesi riguardano l'ampliamento e il miglioramento dei servizi per la popolazione – con particolare attenzione a giovani, anziani e soggetti fragili – e l'attivazione di dinamiche comunitarie fondate su prossimità e partecipazione. Gli impatti auspicati includono un aumento della qualità della vita urbana, la riduzione delle disuguaglianze territoriali e la costruzione di un senso di appartenenza e cura verso i luoghi rigenerati.

Ambito 2 – Valorizzazione del patrimonio culturale, turistico e naturale

Questo ambito comprende interventi finalizzati al recupero di edifici storici, alla creazione di itinerari turistici e alla promozione dell'identità locale attraverso arte pubblica, narrazioni

territoriali e azioni di comunicazione integrata. Tra gli output previsti figurano l'aumento e il miglioramento di musei, spazi per eventi culturali, percorsi turistici tematizzati, nuove strutture ricettive e aree verdi attrezzate.

I risultati attesi includono una maggiore fruizione del patrimonio culturale, turistico e naturale da parte di cittadini e visitatori, il rafforzamento della capacità attrattiva dei territori e la generazione di opportunità occupazionali nei settori della cultura e del turismo. L'impatto di lungo periodo riguarda la costruzione di un sistema locale più dinamico e accogliente, capace di promuovere sviluppo sostenibile e coesione attraverso la valorizzazione delle risorse esistenti.

Ambito 3 – Mobilità sostenibile e qualità ambientale

Le strategie intervengono anche sulla mobilità, promuovendo forme di spostamento alternative all'auto privata, più sostenibili e inclusive. Le attività previste includono la realizzazione di piste ciclabili e percorsi pedonali, la creazione di hub intermodali, la digitalizzazione dei servizi di infomobilità e campagne di sensibilizzazione rivolte ai cittadini. Gli output attesi consistono nella creazione di nuove infrastrutture per la mobilità dolce e soluzioni tecnologiche per facilitare l'integrazione modale. I risultati auspicati riguardano un aumento dell'uso della bicicletta e del trasporto pubblico locale, una maggiore sicurezza e vivibilità degli spazi urbani e una riduzione dell'inquinamento. Gli impatti potenziali si estendono alla salute pubblica, alla qualità dell'aria e al rafforzamento dell'identità collettiva dei luoghi, attraverso pratiche quotidiane più consapevoli e sostenibili.

Nel complesso, le strategie analizzate presentano un buon grado di coerenza progettuale e i target programmati sono in molti casi superiori a quelli previsti dal PR FESR, segnalando una forte ambizione da parte dei territori. Tuttavia, la realizzazione degli obiettivi dipenderà dalla capacità di accompagnare i progetti con un adeguato presidio attuativo e gestionale. Alcuni elementi di attenzione riguardano la sostenibilità economica e organizzativa degli spazi e dei servizi attivati, soprattutto nei comuni con risorse limitate, e la qualità e l'effettivo utilizzo degli output generati, condizione necessaria per produrre risultati duraturi.

Sarà quindi importante rafforzare il sistema di monitoraggio orientato ai risultati, sostenere le amministrazioni locali nella fase attuativa e valorizzare le esperienze più promettenti come riferimento per le future politiche urbane regionali.

Lo studio di caso sulla Strategia Urbana d'Area del Pinerolese

A completamento dell'analisi integrata delle Strategie Urbane d'Area (SUA), la valutazione ha previsto un approfondimento attraverso lo studio di un caso ritenuto particolarmente rilevante ed emblematico. **La scelta è ricaduta sulla SUA del Pinerolese, selezionata sulla base di tre criteri principali: la rilevanza strategica**, intesa come coerenza con obiettivi chiave della strategia regionale; **l'entità delle risorse assegnate**, indicativa di un impegno finanziario significativo; **la presenza di interventi di ampia portata territoriale**, capaci di generare effetti oltre i confini comunali.

La SUA del Pinerolese – denominata P.I.E.T.R.A. (Programma Integrato, Inclusivo, Energetico, Turistico e di Rigenerazione Ambientale) – rappresenta un programma integrato finalizzato alla rigenerazione urbana, alla valorizzazione turistica e culturale, e al rafforzamento dei servizi di prossimità. Con una dotazione complessiva di oltre 14 milioni di euro, di cui circa 9,2 milioni a valere sul PR FESR, la strategia interessa 13 Comuni e prevede 10 interventi operativi.

La valutazione ha analizzato la coerenza, l'efficacia attesa e la sostenibilità degli interventi, alla luce dei fabbisogni e delle sfide del territorio e degli obiettivi del PR FESR.

La SUA risponde a un insieme articolato di criticità territoriali: declino demografico e invecchiamento della popolazione, fragilità del sistema di welfare, scarsa valorizzazione del patrimonio culturale, disconnessione infrastrutturale e vulnerabilità ambientale. Gli interventi proposti si caratterizzano per una forte coerenza interna e per la capacità di attivare risposte integrate, facendo leva sul patrimonio locale (es. la Pietra di Luserna) come elemento unificante di identità e innovazione.

La strategia mira a rigenerare spazi pubblici e attivare servizi a impatto sociale e culturale, promuovendo nuovi modelli di economia locale (turismo lento, artigianato, cultura). Il cambiamento atteso è articolato in tre aree:

- riqualificazione urbana ed efficientamento energetico;
- valorizzazione turistica e culturale;
- inclusione sociale e rafforzamento dei servizi alla persona;

e la valorizzazione del capitale territoriale, l'attenzione alla sostenibilità e l'approccio *place-based* offrono le condizioni per produrre effetti trasformativi, a condizione che l'attuazione sia accompagnata da una governance stabile, un presidio continuo e una capacità di adattamento ai contesti locali.

Tra i progetti, si segnala l'intervento di rifunzionalizzazione della piscina comunale di Luserna San Giovanni, che si configura come nodo strategico per l'inclusione sociale e la promozione della salute. La sua sostenibilità economica, gestionale e ambientale dipenderà dalla qualità della gestione, dall'integrazione con le politiche locali e dalla capacità di produrre impatti misurabili per la comunità.

1 Contesto della valutazione, domande valutative e scelte di metodo

Il capitolo introduce l'oggetto della valutazione e il contesto di riferimento, fornendo una panoramica complessiva sulle Strategie Urbane d'Area (SUA) e sul loro ruolo nell'ambito delle politiche di sviluppo territoriale. Si descrivono le domande di valutazione, il metodo e gli strumenti adottati per condurre l'analisi, con un focus sull'approccio metodologico utilizzato per raccogliere e analizzare le informazioni.

Un'attenzione particolare è dedicata alla Teoria del Cambiamento (*Theory of Change*, TOC), che costituisce il quadro concettuale di riferimento per interpretare le strategie e permette di comprendere i nessi causali tra gli interventi programmati e i risultati attesi, offrendo una base solida per valutare l'efficacia e gli impatti attesi delle azioni intraprese.

1.1 Le politiche urbane nella programmazione europea e nazionale: evoluzione, quadro regolamentare e scelte regionali

Nel corso degli ultimi decenni, le politiche urbane hanno progressivamente assunto un ruolo strategico all'interno della politica di coesione, passando da interventi settoriali e frammentati a dispositivi integrati e territorialmente orientati. Questo mutamento riflette una transizione concettuale e istituzionale rilevante: le città non sono più considerate semplici beneficiarie di risorse, ma attori chiave nella progettazione e nell'attuazione delle politiche pubbliche, capaci di mobilitare innovazione sociale, istituzionale e ambientale.

Dal ruolo delle città alla *governance* multilivello: l'evoluzione delle politiche urbane in Europa

Una tappa decisiva in questo percorso è rappresentata dalla Comunicazione della Commissione europea COM(2014)490 "[La dimensione urbana delle politiche dell'UE – Elementi fondanti di una Agenda Urbana UE](#)", che ha formalizzato l'esigenza di costruire un'**Agenda Urbana per l'Unione Europea**, riconoscendo esplicitamente il ruolo delle città nell'affrontare le grandi sfide dello sviluppo sostenibile e nel contribuire alla strategia Europa 2020. La Comunicazione ha consolidato l'"acquis urbano" maturato in precedenza (URBAN,

Carta di Lipsia, Dichiarazione di Toledo), sottolineando la necessità di rafforzare la *governance* multilivello e di adottare approcci *place-based* e integrati.

Questi orientamenti hanno trovato applicazione concreta nella programmazione 2014–2020, che ha segnato una svolta istituzionale: l'introduzione dell'obbligo di destinare almeno il 5% del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) a strategie urbane integrate ha avviato un processo di strutturazione delle politiche urbane in chiave strategica e territoriale. La nozione di **Agenda Urbana** si è affermata come dispositivo di *policy* orientato non solo alla coerenza tra interventi, ma alla costruzione di una visione condivisa tra attori istituzionali e locali, valorizzando la dimensione partenariale e integrando finalità ambientali, sociali ed economiche. Questa evoluzione si è riflessa nel periodo 2021-2027 sia sul piano comunitario che su quello nazionale e regionale.

Le politiche urbane nella programmazione 2021–2027: i riferimenti regolamentari europei

Nell'ambito della coesione, le politiche urbane si fondano su due principali regolamenti europei:

- il [Regolamento \(UE\) 2021/1060, noto come Regolamento Disposizioni Comuni \(RDC\)](#), che disciplina le modalità di attuazione delle strategie territoriali, con particolare riferimento all'articolo 5 “Obiettivi strategici”, che stabilisce che il FESR e il Fondo Sociale Europeo (FSE+) sostengono “un'Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato di tutti i tipi di territorio e delle iniziative locali”, e agli articoli 28 “Sviluppo territoriale integrato” e 29 “Strategie territoriali”, che definiscono i contenuti e i meccanismi di implementazione delle strategie territoriali integrate;
- il [Regolamento \(UE\) 2021/1058 relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale \(FESR\)](#), che stabilisce che almeno l'8% delle risorse del FESR, a livello nazionale, debba essere destinato allo sviluppo urbano sostenibile. Nello specifico, l'articolo 11 “Sviluppo urbano sostenibile” del Regolamento sottolinea l'importanza di affrontare le sfide economiche, ambientali, climatiche, demografiche e sociali attraverso strategie di sviluppo locale integrate.

L'Obiettivo Strategico 5 e le Strategie Territoriali nell'Accordo di Partenariato 2021-2027

L' [Accordo di Partenariato tra l'Italia e la Commissione Europea](#), approvato con la Decisione C(2022) 4787 del 15 luglio 2022, rappresenta il documento strategico nazionale per l'utilizzo dei fondi strutturali. Al suo interno, l'**Obiettivo Strategico di Policy 5 (OP5) "Un'Europa più vicina ai cittadini"** enfatizza la necessità di "**soluzioni di sviluppo sentite proprie dagli attori e dai partenariati locali attraverso Strategie Territoriali locali (ST)**" e di interventi integrati per lo sviluppo delle aree urbane medie e dei sistemi territoriali intercomunali in modo da contribuire al rilancio economico, alla modernizzazione dei servizi ai cittadini, alla transizione ecologica e alla rigenerazione urbana.

In Italia, le Regioni hanno progressivamente assunto un ruolo centrale nella definizione e nell'attuazione delle strategie urbane e, dopo le prime sperimentazioni condotte nel ciclo 2014–2020, il periodo di programmazione 2021–2027 ha offerto l'opportunità di consolidare le esperienze maturate con le Strategie Urbane di Sviluppo Sostenibile (SUS), rafforzandone l'impianto strategico, operativo e istituzionale e, al tempo stesso, affrontando le criticità emerse nella fase di attuazione

Le Strategie Urbane d'Area (SUA) del PR FESR 2021-2027 del Piemonte: obiettivi, strumenti e priorità di intervento

La Regione Piemonte, nell'ambito del [PR FESR 2021-2027, approvato con la Decisione della Commissione Europea C\(2022\) 7270 del 7 ottobre 2022](#), si è dotata di un impianto strutturato di **Strategie Urbane d'Area (SUA)**. Le SUA piemontesi, inquadrare nell'Azione V.5i.1, della Priorità V – Coesione e sviluppo territoriale (Obiettivo Strategico 5), si configurano come ambiti di *governance* locale capaci di attivare progettualità complesse su temi quali la rigenerazione urbana, la transizione ambientale, l'inclusione sociale e la valorizzazione del patrimonio culturale al fine di promuovere percorsi di:

- sviluppo locale nelle aree urbane per rispondere alle sfide di valorizzazione del territorio in chiave di sviluppo sostenibile, con particolare attenzione agli aspetti ambientali e climatici;
- rigenerazione urbana nelle diverse accezioni di inclusione sociale, miglioramento della qualità della vita e centralità ai cittadini anche attraverso la restituzione alla collettività di spazi e beni pubblici riqualificati;

- valorizzazione del patrimonio culturale e naturale, ampliando le potenzialità della filiera turistico ricettiva del territorio;
- rafforzamento della digitalizzazione e promozione della mobilità sostenibile.

Le SUA rappresentano un'evoluzione delle precedenti esperienze di sviluppo urbano integrato, come le strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile (SUS) nel ciclo 2014-2020, e si propongono di superare alcune delle criticità del passato, tra cui la frammentazione delle risorse, puntando su una maggiore concentrazione tematica e settoriale, e l'eccessiva complessità amministrativa, semplificando i processi di gestione e attuazione, puntando su un approccio più integrato, multilivello e orientato ai risultati.

Dalle SUS alle SUA: ampliamento territoriale, maggiore concentrazione delle risorse e semplificazione amministrativa

In discontinuità con le strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile del periodo 2014-2020, rivolte esclusivamente ai sette Capoluoghi di Provincia del Piemonte (Alessandria, Asti, Biella, Cuneo, Novara, Verbania, Vercelli), con l'obiettivo di renderli più innovativi, efficienti e sostenibili, nella programmazione 2021-2027 la Regione Piemonte ha adottato un approccio più ampio e ha individuato 14 aggregazioni urbane. Ciascuna di esse è guidata da un comune capofila responsabile della predisposizione e implementazione della strategia, nonché del coordinamento degli interventi.

Le SUA dispongono di una dotazione complessiva di 131,7 milioni di euro (compresi 19,7 milioni di euro dell'importo di flessibilità)¹, un importo che triplica le risorse disponibili nel periodo 2014-2020: all'approvazione del POR FESR 2014-2020, la dotazione finanziaria dell'Asse VI ammontava a 58,3 milioni di euro. **Questo significativo incremento di risorse, suggerito peraltro dai regolamenti comunitari², riflette la crescente attenzione della Regione Piemonte verso lo sviluppo urbano integrato e il ruolo strategico delle SUA nel rafforzare la coesione territoriale e la sostenibilità delle città e dei sistemi urbani.**

¹ Le risorse sono state distribuite secondo tre parametri: una quota fissa, pari a € 70.000.000, distribuita in maniera paritaria tra le 14 SUA; € 30.853.771,5 attribuiti tenendo conto della popolazione residente sul territorio di ciascuna SUA; € 30.853.771,5 attribuiti tenendo conto della superficie territoriale di ciascuna SUA.

² L'articolo 11 *Sviluppo urbano sostenibile* del Regolamento (UE) 2021/1058 stabilisce che "Almeno l'8% delle risorse del FESR disponibili a livello nazionale nell'ambito dell'obiettivo «Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita» (...) è destinato allo sviluppo urbano sostenibile".

1.2 Domande di valutazione, metodo e strumenti

I fabbisogni conosciuti dell'Amministrazione regionale

L'importanza di valutare le SUA nasce dall'esigenza di **comprendere in che modo le strategie urbane possano contribuire alla crescita economica e sociale delle aree coinvolte**. In tale ottica, **l'attività valutativa**, definita in coerenza con il Piano delle Valutazioni (di seguito denominato PdV) del Programma Regionale (PR) FESR 2021-2027 del Piemonte e a seguito del confronto con l'Amministrazione regionale responsabile dell'iniziativa, **mira a produrre conoscenza utile per:**

- migliorare il processo di definizione delle strategie territoriali, in prospettiva del post 2027;
- verificare la coerenza tra gli interventi finanziati e le priorità strategiche del PR FESR 2021-2027;
- riflettere sulla qualità delle strategie approvate;
- impostare la valutazione ex post gli effetti degli interventi realizzati sul territorio.

Le domande di valutazione

A partire da questi obiettivi, sono state individuate le domande di valutazione che mirano a cogliere l'efficienza del processo, l'efficacia (attesa) degli interventi e la loro rilevanza, coerenza e sostenibilità rispetto agli obiettivi strategici del PR FESR 2021-2027, fornendo risposte mirate e utili per il miglioramento del processo, delle strategie e degli interventi.

Efficienza

- In che misura il processo di attuazione delle SUA ha rispettato i tempi previsti dal cronoprogramma iniziale?
- Le modalità di *governance* adottate nella prima fase dell'implementazione dell'Azione V.5i.1 hanno garantito un'efficiente gestione delle SUA?

Rilevanza

- In che misura le condizioni di contesto (sociali, economiche e ambientali) sono state considerate nella definizione degli obiettivi e degli interventi delle SUA?

- In che misura le Strategie Urbane d'Area (SUA) rispondono in modo adeguato ai bisogni e alle priorità dei territori di riferimento?

Coerenza

- In che misura gli obiettivi e le azioni delle Strategie Urbane d'Area sono coerenti con le priorità strategiche definite dall'Accordo di Partenariato e dall'OP5?

Efficacia

- In che misura le SUA potranno contribuire al raggiungimento degli obiettivi strategici definiti dal PR FESR 2021-2027?
- Quali sono i principali risultati attesi dagli interventi finanziati dalle SUA sui contesti urbani interessati?
- In che misura i progetti finanziati potranno produrre effetti inattesi, sia positivi che negativi, rispetto a quanto previsto nella fase di progettazione?

Sostenibilità

- Quali sono i principali fattori che condizionano la sostenibilità economica e finanziaria degli interventi delle SUA e in che modo possono essere rafforzati per garantire effetti duraturi nel tempo?
- In che misura gli interventi finanziati dalle Strategie Urbane d'Area sono sostenibili nel tempo, in termini economici, ambientali e gestionali?

I metodi e gli strumenti

La metodologia di valutazione proposta combina approcci quantitativi e qualitativi, in linea con quanto previsto per la valutazione delle politiche complesse e integrate, e prevede un'analisi *desk*, la ricostruzione della teoria del cambiamento e uno studio di caso.

Analisi desk

L'analisi desk costituisce la fase preliminare ed essenziale della valutazione, finalizzata a ricostruire il quadro di riferimento strategico, normativo e attuativo delle Strategie Urbane d'Area (SUA). In primo luogo, verranno analizzati i principali documenti europei e nazionali

che regolano l'utilizzo dei fondi, tra cui il Regolamento (UE) 2021/1058 sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Regolamento (UE) 2021/1060 sulle disposizioni comuni, l'Accordo di Partenariato e il Programma Regionale FESR 2021-2027 del Piemonte. L'approfondimento si concentra in particolare sulle delibere attuative dell'Azione V.5i.1 che hanno definito il percorso attuativo: dalla selezione dei soggetti capofila e delle aggregazioni urbane; all'approvazione del bando per finanziare i servizi di supporto alla predisposizione delle strategie; dall'approvazione del Disciplinare di attuazione all'allocazione delle risorse.

Elemento cardine dell'analisi desk è l'esame Strategie Urbane d'Area approvate e finanziate: si analizzano in modo sistematico i documenti strategici predisposti dalle aggregazioni urbane, le schede di intervento e i relativi piani finanziari, con particolare attenzione alla ricostruzione delle priorità territoriali individuate, agli obiettivi di sviluppo, agli ambiti di intervento, alle attività proposte e ai risultati attesi.

Studio di caso

A integrazione dell'analisi desk, si realizzerà lo studio di caso approfondito di una SUA ritenuta maggiormente rilevante ed emblematica.

Gli studi di caso consentono di esplorare i fenomeni in profondità e si caratterizzano per l'analisi intensiva di un'unità circoscritta osservata in modo sistematico e dettagliato (Yin, 2009). Con specifico riferimento alle Strategie Urbane d'Area (SUA), tale approccio si rivela particolarmente efficace poiché consente di indagare "**come** e **perché**" le azioni attuate producano effetti concreti, permettendo di comprendere le relazioni di causa-effetto e i meccanismi di cambiamento in contesti caratterizzati da alta complessità (Stake, 1995).

D'altronde, lo studio di caso non ha solo un valore descrittivo, ma consente di trarre lezioni e buone pratiche che possono essere trasferite in altri contesti o cicli di programmazione, non sulla base della rappresentatività statistica, ma per la capacità del caso di fungere da "esempio emblematico".

La selezione del caso per le Strategie Urbane d'Area – la SUA del Pinerolese – è stata guidata da tre criteri fondamentali:

- **rilevanza strategica:** la selezione del caso ha tenuto conto della capacità della SUA di rispondere a obiettivi strategici chiave, sia a livello regionale che europeo. È stata pertanto

privilegiata una SUA che si è distinta per la pertinenza rispetto agli obiettivi del PR FESR 2021-2027 e dell'OP5;

- **risorse dedicate:** è stata privilegiata la scelta di una SUA caratterizzata da un finanziamento di entità non marginale, in quanto le risorse rappresentano un indicatore rilevante per valutare l'impatto potenziale e la complessità gestionale della strategia;
- **presenza di interventi rilevanti:** è stata selezionata una SUA che ha previsto la realizzazione di interventi di particolare rilevanza e portata territoriale, capaci di generare effetti di sistema e di attivare benefici sia diretti (per la comunità locale) che indiretti (per il territorio circostante).

La Teoria del Cambiamento

Ai fini della valutazione della strategia delle Strategie Urbane d'Area (SUA), con particolare riferimento all'analisi degli output e dei risultati attesi, è stato adottato l'approccio della Teoria del Cambiamento (*Theory of Change*, ToC). Questo strumento consente di esplicitare la logica causale che collega gli interventi realizzati ai cambiamenti attesi, identificando i principali fattori abilitanti, le ipotesi sottostanti e le condizioni di contesto che influenzano la realizzazione degli effetti. L'obiettivo è rendere trasparente e valutabile il percorso logico dell'intervento, fornendo **una base utile per interpretare i risultati e per orientare le successive fasi di monitoraggio e valutazione ex post** (Weiss, 1995).

2 In che contesto si collocano le Strategie Urbane d'Area del Piemonte?

2.1 Oggetto, domande e metodologia della valutazione

Il capitolo esamina il contesto territoriale in cui si inseriscono le Strategie Urbane d'Area (SUA), nell'intento di valutare la coerenza tra le caratteristiche dei territori coinvolti e le priorità strategiche individuate.

L'approccio adottato combina due piani analitici complementari. Il primo ricostruisce le caratteristiche strutturali dei comuni coinvolti nelle Strategie Urbane d'Area, utilizzando tre criteri territoriali: il grado di urbanizzazione, che distingue tra aree densamente popolate, aree intermedie e aree rurali a bassa densità; la prossimità ai centri di offerta dei servizi, utile a leggere le differenze in termini di accessibilità e dotazione infrastrutturale; e l'altimetria, per cogliere la varietà morfologica dei territori e le implicazioni che ne derivano in termini di pianificazione e servizi.

Il secondo piano analitico si concentra su un insieme selezionato di indicatori tematici chiave, scelti per la loro coerenza con gli ambiti di intervento delineati dal Disciplinare SUA e per la loro capacità di rappresentare bisogni sociali, economici e territoriali rilevanti:

- la **densità abitativa** è un indicatore sintetico della pressione insediativa e della domanda potenziale di servizi e spazi pubblici;
- i **valori immobiliari** offrono una misura indiretta della qualità urbana e dell'attrattività residenziale;
- l'**indice di vecchiaia** consente di leggere la struttura demografica e di anticipare le esigenze in termini di welfare e servizi sociosanitari;
- gli **arrivi** e le **presenze turistiche** forniscono indicazioni sulla vocazione e sul potenziale economico legato al turismo locale;
- il **patrimonio culturale** (e la sua fruizione), misurati rispettivamente attraverso il numero di musei e istituti simili e quello dei loro visitatori, permettono di valutare la vitalità culturale dei territori.

L'intento è duplice: da un lato, delineare un profilo dei territori interessati, mettendone in luce la varietà geografica e funzionale; dall'altro, verificare in che misura le strategie risultino

fondate su una lettura consapevole delle specificità locali, e dunque capaci di attivare risposte adeguate e coerenti rispetto alle priorità espresse dal contesto.

Nel loro insieme, questi indicatori supportano la costruzione di un quadro interpretativo utile a comprendere quanto le Strategie Urbane d'Area si radichino nei contesti locali e rispondano, in modo mirato, ai fabbisogni dei territori di riferimento.

L'analisi si fonda sul **criterio valutativo della rilevanza**, inteso come capacità delle strategie di rispondere in modo adeguato ai bisogni, alle sfide e alle potenzialità specifiche delle aree interessate, e risponde a due **domande di valutazione**:

- In che misura le condizioni di contesto sono state considerate nella definizione degli obiettivi e degli interventi delle Strategie Urbane d'Area (SUA)?
- In che misura le Strategie Urbane d'Area (SUA) rispondono in modo adeguato ai bisogni e alle priorità dei territori di riferimento?

L'analisi si basa su fonti statistiche ufficiali di Istat e dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia delle Entrate. Il capitolo offre così un contributo preliminare alla valutazione della rilevanza delle strategie, fornendo una base empirica utile per interpretare le scelte compiute e per rafforzare, ove necessario, il legame tra le politiche urbane e i contesti territoriali in cui si calano.

2.2 Le molte geografie delle SUA: territori diversi, strategie condivise

Per indirizzare in modo mirato le Strategie Urbane d'Area (SUA) del Piemonte, inserite nell'ambito dell'Azione V.5i.1 della Priorità V – Coesione e sviluppo territoriale (Obiettivo Strategico 5), la Regione ha individuato 14 aggregazioni di comuni, ciascuna delle quali ruota attorno a uno o più centri urbani principali e si fonda su criteri di contiguità geografica, affinità morfologica e omogeneità sotto il profilo strutturale, storico-culturale e sociale.

Pur condividendo caratteristiche analoghe all'interno di ciascuna aggregazione, i 204 comuni coinvolti mostrano nel loro insieme un'elevata eterogeneità, che riflette la varietà dei contesti geografici della regione.

La Figura 2.1 rappresenta le SUA del PR FESR 2021-2027 (Figura 2.1.a) e le caratteristiche dei territori coinvolti rispetto:

- al **grado di urbanizzazione** che, delineando la struttura insediativa dei territori, consente di distinguere tra aree densamente popolate, aree intermedie e aree rurali a bassa densità, restituendo una visione più articolata della geografia urbana e delle relazioni tra città e territori circostanti (Figura 2.1.b);
- alla mappatura dei comuni che, partendo dall'**individuazione dei centri di offerta di servizi**, classifica i territori in sei fasce: poli, poli intercomunali, aree di cintura, aree intermedie, aree periferiche e aree ultra periferiche (Figura 2.1.c);
- all'**altimetria**, una chiave di lettura indispensabile per comprendere le specificità morfologiche dei territori coinvolti e le implicazioni che queste comportano in termini di interazioni tra dimensione fisica e dinamiche sociali ed economiche (Figura 2.1.d).

La struttura insediativa nel grado di urbanizzazione dei territori SUA

La conoscenza del grado di urbanizzazione (Figura 2.1.b) delle diverse aggregazioni offre un criterio utile per leggere la coerenza tra le sfide territoriali e le soluzioni proposte.

Per una strategia che coinvolge prevalentemente territori a bassa densità (p.es. la SUA 6. Saluzzese in cui i comuni a densità intermedia sono meno di un terzo dell'aggregazione) sarà opportuno porre attenzione alla disponibilità di servizi di prossimità, alla tenuta demografica e alla coesione sociale. Al contrario, in contesti più urbanizzati (p.es. le SUA 1. Alto Novarese e Bassa Valsesia e 13. Area Metropolitana Sud dove solamente un Comune su dieci è a bassa

densità) le priorità potranno riguardare la rigenerazione degli spazi pubblici, la mobilità sostenibile, l'efficientamento energetico o la valorizzazione del patrimonio urbano.

L'accessibilità territoriale e la distanza dai centri di offerta dei servizi

La rappresentazione dei territori (Figura 2.1.c) secondo l'individuazione dei centri di offerta di servizi – poli, poli intercomunali, aree di cintura, aree intermedie, periferiche e ultra periferiche – consente di leggere le SUA cogliendo le relazioni tra localizzazione, dotazione di servizi e potenzialità di sviluppo. Questa classificazione va oltre la mera descrizione statistica: riflette il ruolo che i territori esercitano all'interno delle reti locali di offerta di servizi, infrastrutture e opportunità.

Nel caso delle Strategie Urbane d'Area del Piemonte, la distribuzione dei Comuni evidenzia una forte prevalenza delle aree di cintura (155 Comuni), che costituiscono l'anello di congiunzione tra i poli urbani e le aree meno centrali. I poli (9 Comuni) e i poli intercomunali (6 Comuni), pur numericamente limitati, svolgono un ruolo chiave come nodi di attrazione e concentrazione di servizi, funzioni amministrative, economiche e sociali. Le aree intermedie (34 Comuni) si configurano come spazi di transizione, spesso caratterizzati da una morfologia più varia e da un tessuto insediativo meno denso, ma con potenzialità significative in termini di riequilibrio territoriale.

L'utilizzo di questa griglia interpretativa aiuta a valutare la coerenza delle SUA e la loro capacità di articolare obiettivi e azioni su scala sovracomunale, tenendo conto delle differenze strutturali e funzionali tra i territori. Essa rappresenta, dunque, un riferimento operativo utile per promuovere una pianificazione policentrica e mirata, capace di attivare sinergie e generare valore condiviso.

Le morfologie altimetriche come dimensione strutturale delle strategie

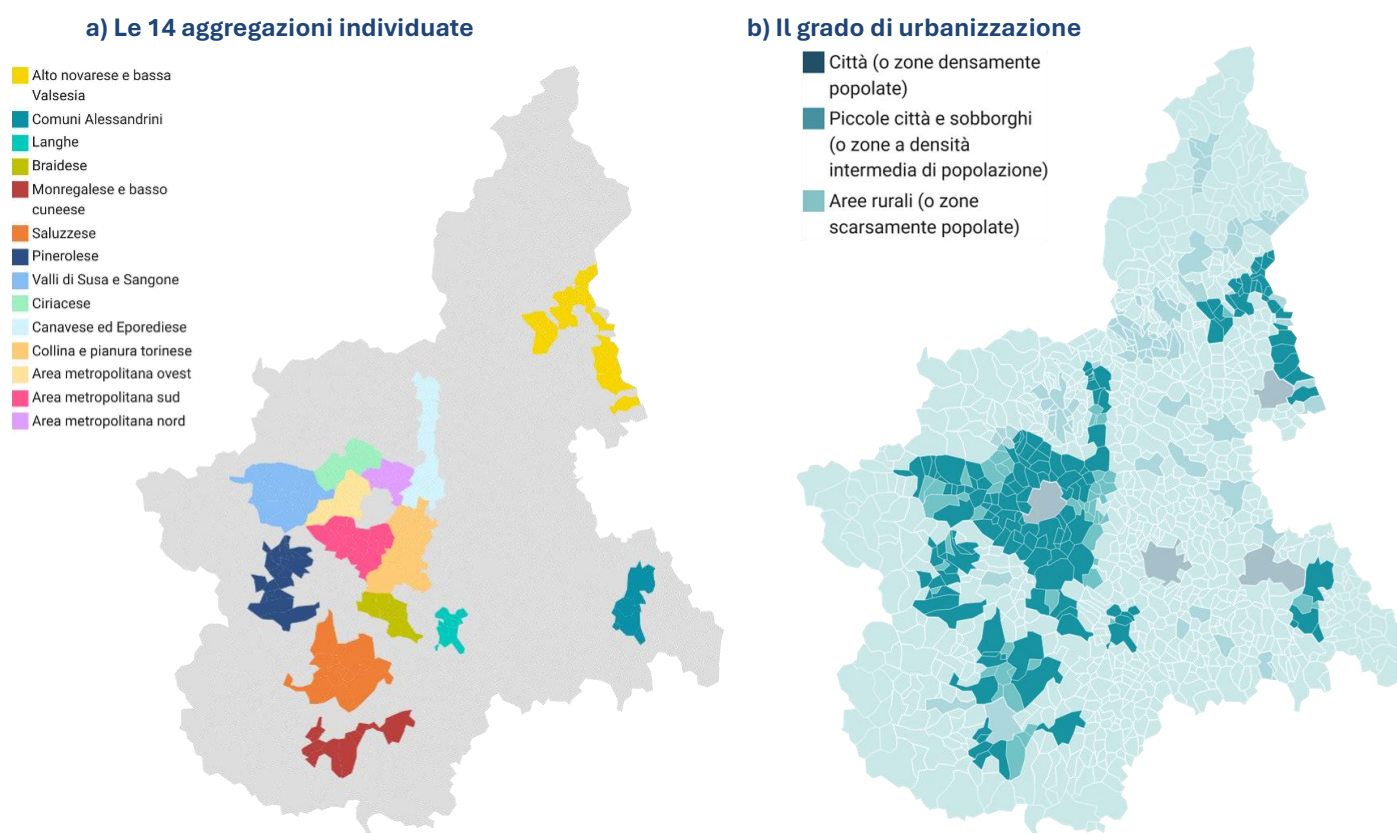
La rappresentazione dell'altimetria permette di cogliere la varietà dei contesti in cui si sviluppano le SUA, di cogliere le interazioni tra dimensione fisica e dinamiche sociali ed economiche e fornisce un utile riferimento per valutare la coerenza degli obiettivi strategici con le condizioni morfologiche locali.

La distinzione tra pianura, collina e montagna non ha solo un valore descrittivo: incide direttamente sull'accessibilità, sulla distribuzione insediativa, sulla dotazione infrastrutturale e sulle opportunità di sviluppo. I territori collinari e montani, spesso più fragili dal punto di

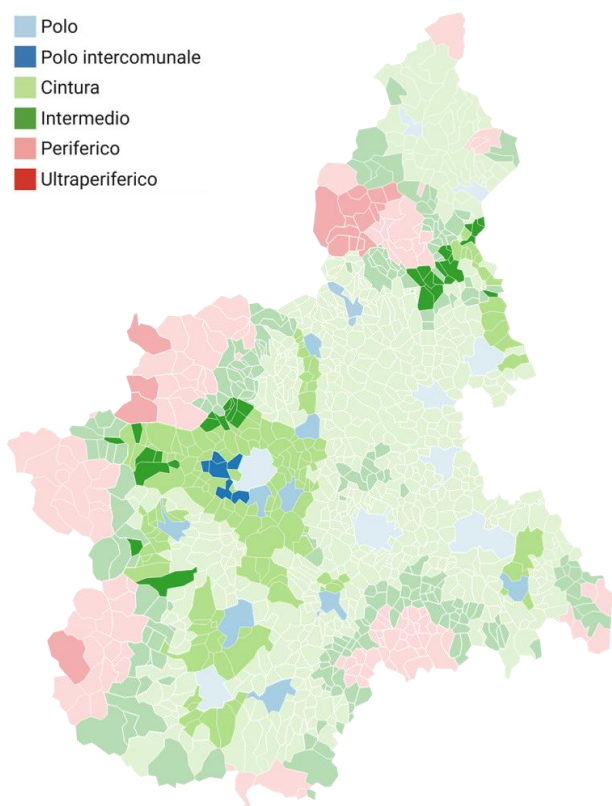
vista insediativo, devono far fronte a criticità come lo spopolamento, la discontinuità nei collegamenti e una minore disponibilità di servizi essenziali. Allo stesso tempo, ospitano un ricco patrimonio ambientale e paesaggistico, con potenzialità importanti per il turismo lento, lo sviluppo sostenibile e la valorizzazione delle economie locali. Le aree di pianura, invece, tendenzialmente più accessibili e urbanizzate, pongono sfide differenti, come la rigenerazione degli spazi urbani e la riduzione dell'impatto ambientale delle attività antropiche.

In questo quadro, le SUA si distribuiscono su territori morfologicamente eterogenei: 63 comuni ricadono in area pianeggiante, 109 in area collinare e 32 in area montana. La forte presenza di territori collinari e montani, che rappresentano circa il 70% dei comuni coinvolti, sottolinea la volontà di estendere l'approccio sovracomunale anche a contesti non urbani in senso stretto, caratterizzati da specifiche fragilità, ma anche da risorse distintive da valorizzare.

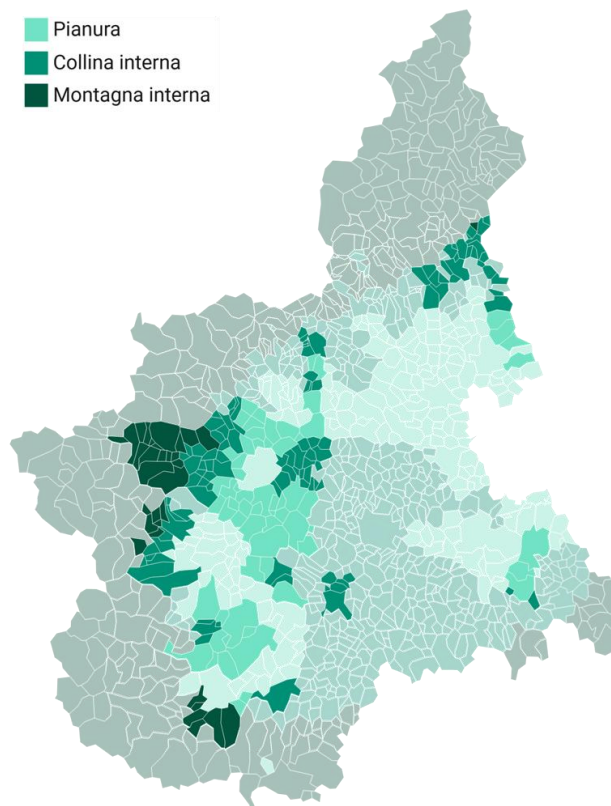
Figura 2.1: Le Aree SUA e le principali caratteristiche territoriali: altimetria, accessibilità ai servizi e urbanizzazione



c) La mappatura in base ai centri di offerta dei servizi



d) L'altimetria



Fonte: elaborazione IRES su dati Istat.

2.3 Valori immobiliari e fabbisogno di rigenerazione urbana: una chiave di lettura per le SUA

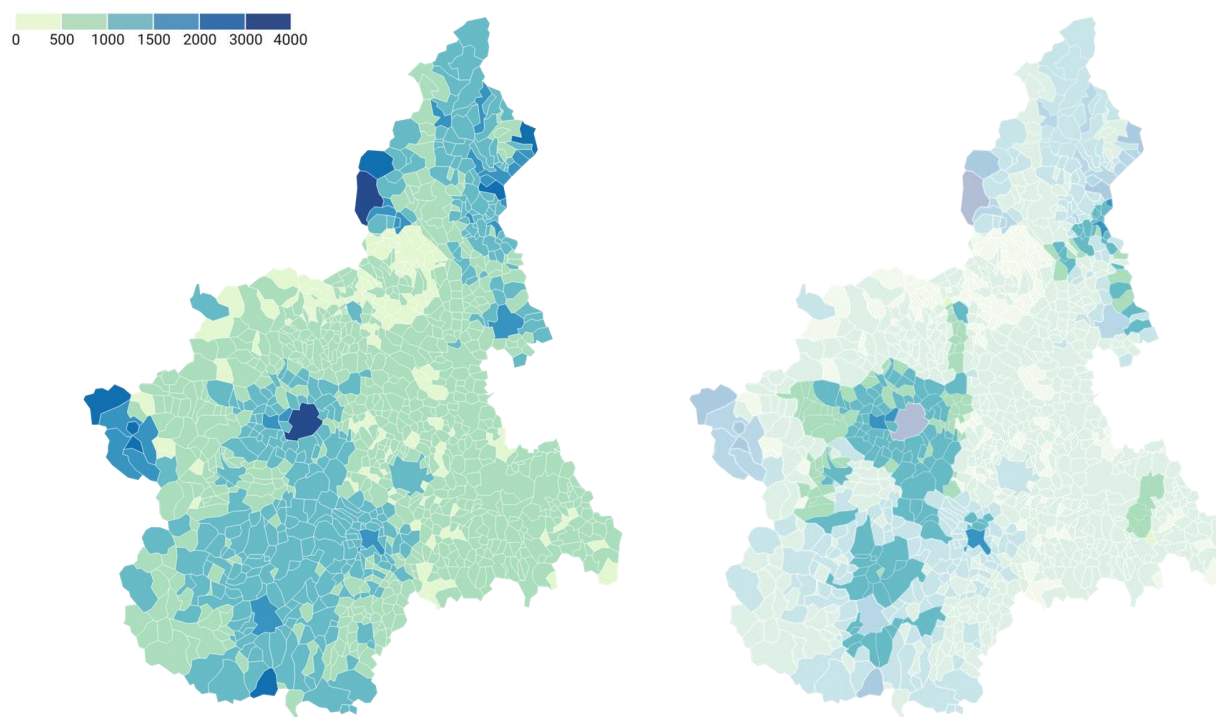
I valori immobiliari medi, rilevati dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare, costituiscono un indicatore indiretto, ma significativo della vitalità economica e dell'attrattività urbana di un territorio. I valori immobiliari, infatti, riflettono la domanda abitativa, la qualità del tessuto urbano, l'efficienza dei servizi e il grado di investimento privato e pubblico. Prezzi relativamente bassi possono segnalare contesti caratterizzati da bassa attrattività, presenza di edilizia obsoleta, carenze infrastrutturali o criticità sociali e ambientali: tutte dimensioni che rientrano negli obiettivi delle politiche di coesione, con particolare riferimento al tema della rigenerazione urbana.

I valori immobiliari dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare (OMI) rappresentano le quotazioni semestrali fornite dall'Agenzia delle Entrate, che indicano un intervallo minimo e massimo dei prezzi al metro quadro per unità immobiliari ordinarie, suddivise per tipologia e stato di conservazione, all'interno di specifiche zone territoriali omogenee denominate zone OMI.

Strategie urbane in transizione: dai capoluoghi di provincia alle città intermedie

L'analisi cartografica dei valori immobiliari medi rilevati nelle zone centrali dei centri abitati dei comuni piemontesi nel secondo semestre del 2023 (Figura 2.2) evidenzia che i comuni selezionati nell'ambito delle 14 SUA si collocano, nella grande maggioranza dei casi, nella fascia medio-bassa della distribuzione dei valori immobiliari. Molti di essi presentano prezzi medi delle abitazioni inferiori a 1.500 €/m² e, in diversi casi, addirittura sotto i 1.000 €/m². Questa concentrazione nei segmenti più deboli del mercato immobiliare regionale segnala la presenza di territori con minore attrattività residenziale, maggiori criticità in termini di qualità urbana e una domanda latente di rigenerazione. Al contrario, i comuni esclusi dalle SUA comprendono i principali poli urbani e mercati locali più forti, come Torino, Alba, Asti e alcune località turistiche dell'arco alpino nord-orientale e meridionale, dove i valori immobiliari raggiungono o superano i 3.000 €/m².

Figura 2.2: I valori immobiliari medi nei centri abitati dei comuni piemontesi (2023, 2° semestre)



Fonte: elaborazione IRES su dati [dell'Osservatorio del Mercato immobiliare dell'Agenzia delle Entrate](#).

La scelta operata dall'Amministrazione regionale, che ha indirizzato le risorse dell'Azione V.5i.1 del PR FESR 2021–2027 verso le aree urbane a densità intermedia – corrispondenti, secondo la classificazione Eurostat DEGURBA (*Degree of Urbanisation*), alle cosiddette “piccole città e sobborghi”³ – appare in linea con la politica di coesione, volta a ridurre le disparità territoriali e a sostenere i territori strutturalmente più fragili.

Rispetto al ciclo di programmazione precedente (2014–2020), nel quale l'intervento regionale in materia di sviluppo urbano sostenibile si era concentrato su sette Comuni Capoluogo di Provincia (Alessandria, Asti, Biella, Cuneo, Novara, Verbania e Vercelli), l'attuale scelta di valorizzare un sistema urbano policentrico composto da città medie e piccoli centri rappresenta una chiara discontinuità strategica.

Tale discontinuità può essere considerata virtuosa alla luce delle evidenze empiriche: i comuni selezionati nell'ambito delle 14 aggregazioni urbane mostrano, in media, valori

³ Secondo la classificazione Eurostat del grado di urbanizzazione (DEGURBA – *Degree of Urbanisation*), i comuni localizzati in aree urbane con densità di popolazione intermedia rientrano nella categoria “piccole città e sobborghi” (*towns and suburbs*).

immobiliari più bassi rispetto ai capoluoghi, elemento spesso indicativo di una minore attrattività urbana e, al contempo, di un maggiore potenziale bisogno di interventi rigenerativi. In questo senso, la nuova impostazione risponde meglio all'approccio *place-based* promosso dall'Obiettivo di Policy 5 del Regolamento (UE) 2021/1060, "Un'Europa più vicina ai cittadini", che pone l'accento sull'importanza di strategie territoriali costruite a partire dalle esigenze specifiche dei contesti locali. Tale orientamento trova riscontro anche nell'Accordo di Partenariato 2021–2027, dove viene sottolineato il ruolo cruciale delle aree urbane medie nello sviluppo del sistema produttivo nazionale e nella coesione territoriale complessiva. Pertanto, **la rinnovata geografia degli interventi urbani promossa dal PR FESR 2021–2027 in Piemonte riflette una maggiore attenzione verso le aree urbane a densità intermedia che, pur non essendo poli metropolitani, svolgono funzioni centrali nei sistemi locali e sono spesso esposte a fenomeni di marginalizzazione e declino.**

2.4 La densità abitativa come chiave per leggere la pressione insediativa e la domanda di servizi

L'indicatore di densità abitativa, espresso in numero di abitanti per chilometro quadrato, è uno strumento fondamentale per comprendere come la popolazione si distribuisce sul territorio. Si tratta di un indicatore chiave per orientare le scelte di *policy* e progettare politiche territoriali sostenibili ed equilibrate, capaci di rispondere in modo efficiente ai bisogni dei cittadini.

La **densità abitativa** misura il numero medio di abitanti per ogni chilometro quadrato nel territorio. Rappresenta, quindi, il grado di concentrazione della popolazione su un'area geografica.

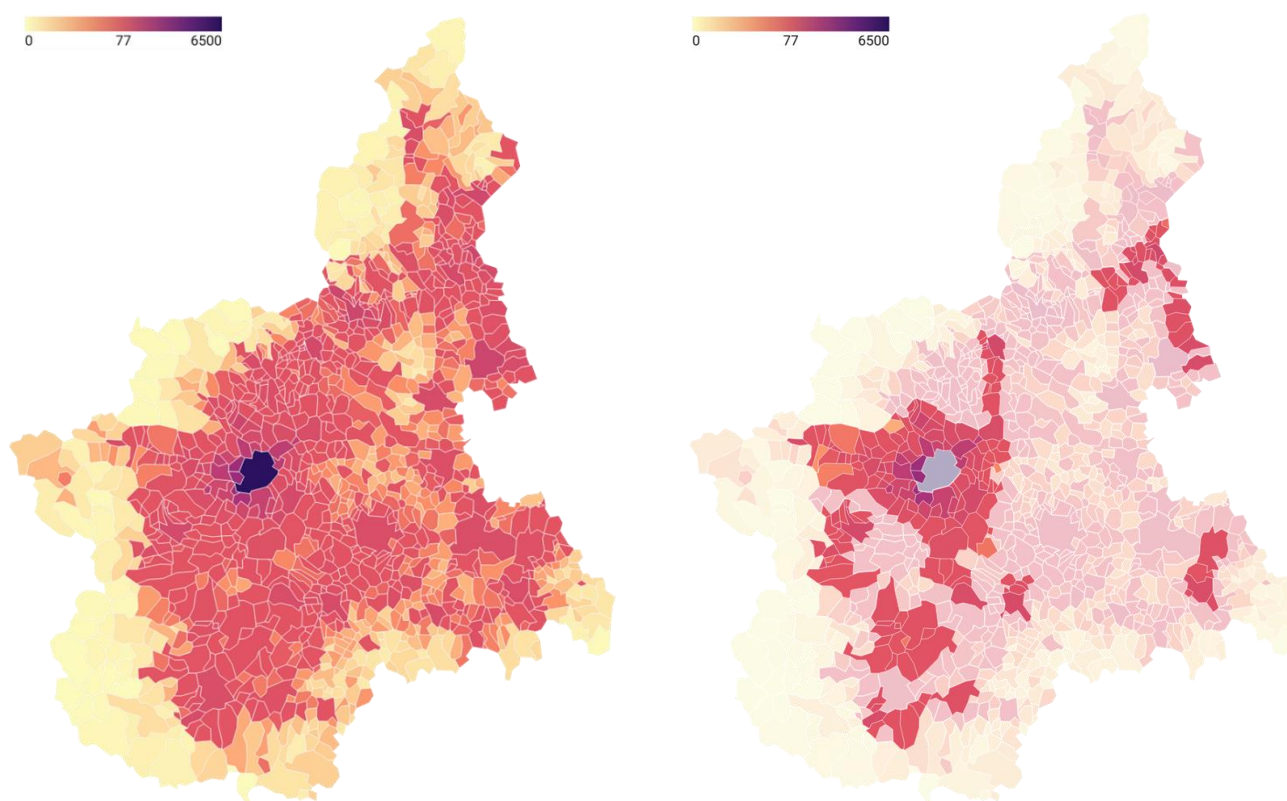
Una densità abitativa elevata può essere indice di sovraffollamento urbano, con possibili conseguenze negative sulla qualità della vita e sulla capacità dei servizi pubblici di rispondere alla domanda. Al contrario, una densità molto bassa può suggerire una dispersione della popolazione, che spesso comporta maggiori difficoltà e costi nella fornitura di servizi essenziali come il trasporto pubblico, l'istruzione e l'assistenza sanitaria.

La densità abitativa nelle Aree SUA

Le mappe relative alla densità abitativa dei comuni piemontesi nel 2023 (Figura 2.3) evidenziano come **la maggior parte dei comuni coinvolti nelle Strategie Urbane d'Area si**

collochi nella fascia medio-alta della distribuzione. Solo 11 dei 204 comuni presentano infatti valori inferiori alla mediana regionale⁴. Questo dato riflette la composizione territoriale delle Aree SUA, costituite prevalentemente da comuni di pianura e bassa collina, morfologicamente più favorevoli all'insediamento e alla concentrazione abitativa.

Figura 2.3: Densità abitativa nei comuni piemontesi nel 2023 e dettaglio Aree SUA



Fonte: elaborazione IRES sui dati relativi a [popolazione residente](#) e [superficie dei comuni](#) fornite da Istat,

Nel 2023, **la densità abitativa media nei comuni coinvolti nelle Aree SUA si attesta a 362,5 abitanti per chilometro quadrato**, un valore più che doppio rispetto alla media piemontese, pari a 167,3 abitanti per chilometro quadrato. Questo dato conferma la vocazione insediativa delle SUA, che si concentrano in territori più popolati e funzionalmente integrati, soprattutto nella fascia pedemontana e metropolitana.

Tuttavia, **all'interno delle Aree SUA esistono forti differenze. Le Aree più densamente popolate sono quelle adiacenti alla città Torino**, in particolare l'Area Metropolitana Ovest

⁴ La mediana è una misura statistica che rappresenta il valore centrale di un insieme di dati ordinati. In una distribuzione ordinata a mediana divide il dataset in due metà, il 50% dei dati inferiori alla mediana e il 50% dei dati superiori.

che risulta la più densamente abitata, con una densità di 1.145,5 abitanti/km², seguita dall'Area Metropolitana Nord (843 ab./km²) e dall'Area Metropolitana Sud (764,4 ab./km²). Al contrario le Aree meno densamente popolate - ma sempre più dense della media piemontese - si collocano nel quadrante sud-occidentale della regione: il Monregalese e Basso Cuneese (215 ab./km²), il Saluzzese (179,8 ab./km²) e le Valli di Susa e Sangone (179,3 ab./km²).

La distribuzione della densità abitativa suggerisce che **le strategie sono state orientate in modo prevalente verso territori caratterizzati da una maggiore concentrazione insediativa**, tipicamente collocati nella fascia pedemontana e metropolitana. In questi contesti, la presenza di una popolazione più numerosa su superfici territoriali contenute implica una domanda più elevata e complessa di servizi pubblici, infrastrutture, spazi urbani qualificati e interventi di rigenerazione. L'elevata densità può inoltre accentuare fenomeni di pressione sull'ambiente urbano, rendendo prioritario l'investimento in qualità dello spazio e sostenibilità insediativa. **La scelta di includere questi territori nelle Strategie Urbane d'Area appare dunque coerente con l'obiettivo di intervenire laddove il fabbisogno di politiche integrate – vale a dire politiche che combinano, in modo coordinato, interventi su mobilità sostenibile, riqualificazione di spazi pubblici, efficientamento energetico, inclusione sociale e valorizzazione del patrimonio culturale - è più evidente.**

2.5 Composizione demografica e pressione sociale: il ruolo delle SUA nei territori che invecchiano

Gli indici di struttura della popolazione rappresentano strumenti fondamentali per analizzare la composizione demografica di un territorio e per orientare la progettazione di politiche pubbliche efficaci. Nel caso del Piemonte, segnato da un progressivo invecchiamento della popolazione e da un calo della natalità, questi indicatori assumono un ruolo centrale per interpretare i bisogni sociali attuali e anticipare quelli futuri. Monitorare l'andamento dell'indice di vecchiaia o del tasso di dipendenza consente di leggere le trasformazioni in atto nella struttura per età

L'indice di vecchiaia misura il rapporto tra il numero di persone con 65 anni e più e il numero di giovani sotto i 15 anni. Se l'indice è inferiore a 100 significa che il numero dei giovani è superiore a quello degli anziani, quindi la popolazione è relativamente giovane. Se l'indice è pari a 100 vuol dire che il numero di anziani e giovani è equivalente, e quindi si è in uno stato di equilibrio demografico tra le due fasce d'età. Se invece l'indice è superiore a 100 il numero di anziani è superiore a quello dei giovani, indicando una situazione di invecchiamento della popolazione.

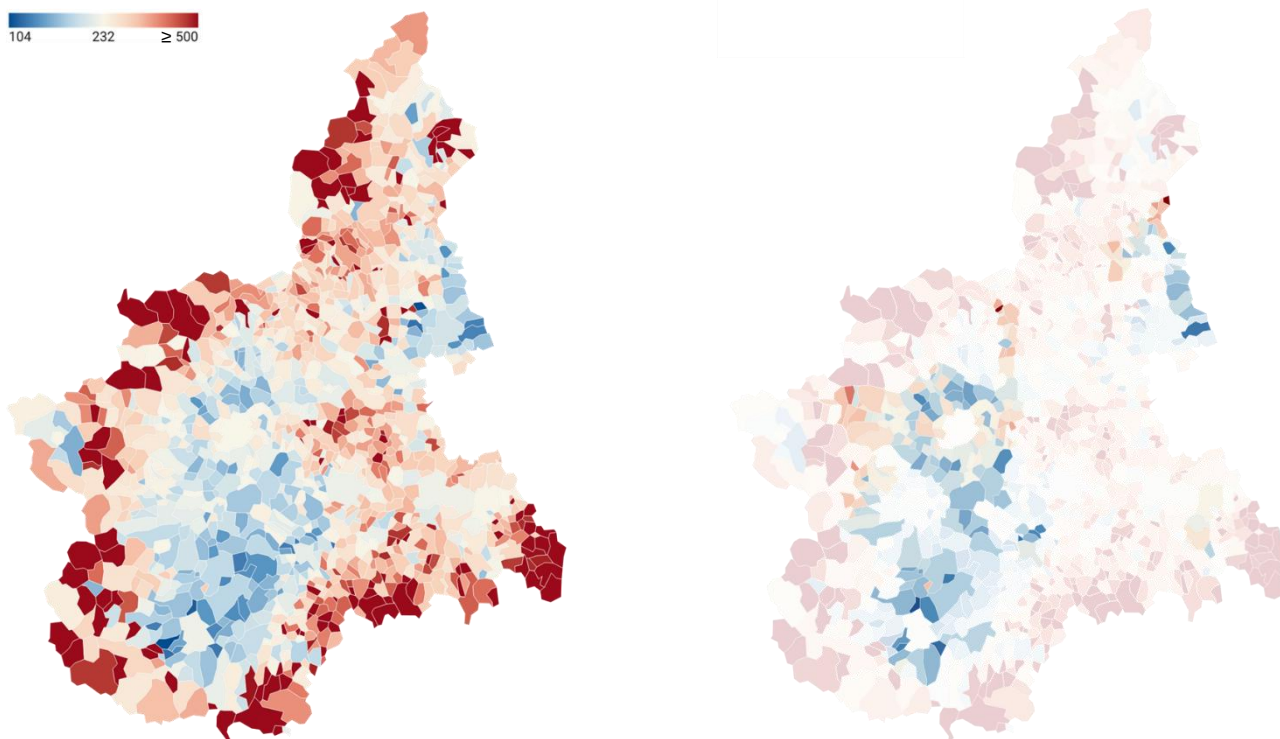
Valori elevati di questi indicatori, ad esempio, suggeriscono la necessità di rafforzare i servizi sociosanitari, di ampliare le strutture residenziali e di promuovere modelli innovativi di assistenza territoriale.

In un contesto demografico come quello piemontese, dove la componente anziana rappresenta una quota crescente della popolazione, è fondamentale mantenere un equilibrio tra generazioni per garantire la tenuta del sistema di welfare. Ciò significa anche assicurare una distribuzione equa e capillare dei servizi pubblici, evitando squilibri territoriali e favorendo un accesso adeguato per tutte le categorie della popolazione e per tutte le fasce di età. Sostenere la permanenza e l'insediamento di popolazione attiva può dunque diventare parte integrante di una strategia orientata alla sostenibilità sociale e territoriale.

La dinamica demografica conferma la rilevanza della sfida dell'invecchiamento anche nei territori SUA.

La Figura 2.4 mostra che nel 2023 in 196 comuni dei 204 coinvolti nelle 14 SUA l'indice di vecchiaia risulta inferiore rispetto al valore medio piemontese pari a 232,3.

Figura 2.4: Indici di vecchiaia nei comuni piemontesi nel 2023 e dettaglio Aree SUA



Fonte: elaborazione IRES sui [dati demografici](#) di Istat.

Pur registrando, nel 2023, valori medi di indice di vecchiaia (215,9) e di dipendenza anziana (41,9) leggermente inferiori alla media regionale (pari rispettivamente a 232,3 e 42,9), **le Aree SUA sono interessate da una crescente pressione demografica legata all'invecchiamento**, con un incremento rispetto al 2013 di 55,4 punti nell'indice di vecchiaia e di 7,2 punti nell'indice di dipendenza. Questi trend segnalano che anche **i territori urbani e periurbani interessati dalle SUA sono pienamente investiti dalle trasformazioni demografiche** che caratterizzano la regione, con un progressivo aumento della popolazione anziana e una crescente pressione sui sistemi locali di welfare.

All'interno delle Aree SUA emergono inoltre importanti differenze territoriali: alcune SUA, come “Braidese” (188,1), “Saluzzese” (181,8) e “Monregalese e Basso Cuneese” (180,4), presentano una struttura demografica relativamente più giovane, mentre altre — come “Canavese ed Eporediese” (239,9), “Area Metropolitana Ovest” (242,6) e “Valli di Susa e Sangone” (249,7) - registrano livelli molto elevati sia di invecchiamento sia di dipendenza. Questo suggerisce la **necessità di strategie differenziate e flessibili, capaci di adattarsi a contesti con esigenze molto diverse in termini di servizi socio-sanitari, accessibilità e infrastrutture sociali**.

Un quadro analogo emerge dall'analisi dell'indice di dipendenza dagli anziani, che consente di misurare con maggiore precisione il peso della popolazione over 64 rispetto alla popolazione in età lavorativa e di valutare l'impatto potenziale sulle capacità dei territori di sostenere il proprio sistema di welfare.

Sebbene il dato sull'indice di dipendenza dagli anziani confermi che, nel complesso, i territori coinvolti nelle Strategie Urbane d'Area presentano un livello di pressione demografica leggermente più contenuto rispetto alla media piemontese, l'analisi disaggregata mostra una notevole variabilità tra le diverse aree, con alcune SUA - “Langhe” (38,9), “Monregalese e Basso Cuneese” (38,7) e “Saluzzese” (38,3) - che presentano indici inferiori a 39 e altre - “Area Metropolitana Ovest” (45,9), “Pinerolese” (44,4) e “Valli di Susa e Sangone” (44,25) - che superano il valore soglia di 44, avvicinandosi ai livelli di maggiore fragilità.

2.6 Flussi turistici e attrattività territoriale nelle Aree SUA

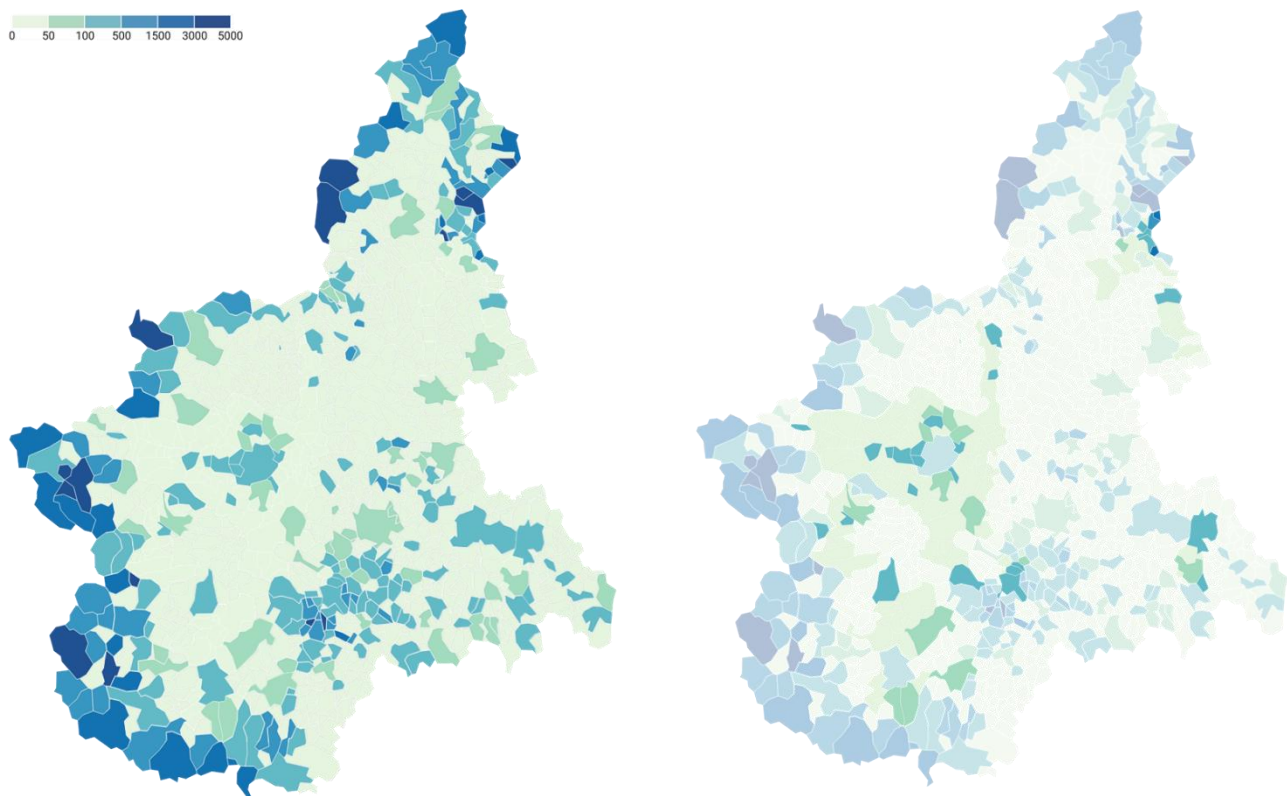
Gli indicatori relativi agli arrivi e alle presenze turistiche, rapportati alla popolazione residente, offrono una chiave di lettura utile per misurare il grado di attrattività turistica dei territori e per orientare scelte strategiche in ambito culturale, economico e infrastrutturale. Tra i due, l'indicatore degli arrivi ogni cento abitanti si rivela particolarmente utile per stimare l'effettiva capacità dei comuni di attrarre flussi, al netto della dimensione demografica.

Gli **arrivi turistici** indicano il numero di clienti, italiani e stranieri, che effettuano il check in presso strutture ricettive (alberghiere ed extra alberghiere) nel periodo considerato. Le **presenze turistiche** si riferiscono invece al numero complessivo di notti trascorse da tali clienti nelle stesse strutture. In entrambi i casi, i valori sono rapportati ogni cento abitanti per consentire il confronto tra territori di diversa dimensione demografica.

Il turismo come leva potenziale per lo sviluppo nelle Aree SUA

L'analisi dei dati al 2023 rappresentata dalla Figura 2.5 mostra come la maggior parte dei comuni coinvolti nelle Strategie Urbane d'Area presenti livelli di attrattività turistica inferiori alla media regionale. In molte aree, gli arrivi si attestano sotto i 100 ogni cento abitanti, con punte inferiori a 50 in numerosi comuni.

Figura 2.5: Arrivi ogni cento abitanti nei comuni piemontesi nel 2023 e dettaglio Aree SUA



Fonte: elaborazione IRES sui dati dei [flussi turistici](#) di Istat.

Il dato relativo agli arrivi per le SUA risultano inferiori alla media piemontese di 127 arrivi ogni cento abitanti. Ciò suggerisce che, per la maggior parte delle SUA, il turismo non rappresenta un comparto economico trainante, né una vocazione territoriale consolidata (come, invece, accade ai territori delle zone alpine che beneficiano del turismo legato allo sci o alle città capoluogo). Fanno eccezione la SUA “Langhe”, dove gli arrivi medi nei comuni si attestano a 292,4 ogni cento abitanti, e, in misura minore, l’“Area Metropolitana Ovest” e l’“Alto Novarese e Bassa Valsesia”, che evidenziano risultati migliori, almeno in termini relativi.

Anche i dati sulle presenze turistiche - che indicano la durata della permanenza - confermano un quadro analogo: solo la SUA “Langhe” (623,4 presenze ogni cento abitanti) supera la media regionale di 276,5 presenze ogni cento abitanti, mentre molte SUA si attestano su valori contenuti. In particolare, le SUA Area Metropolitana Sud” (66,4), “Ciriace” (55,9) e “Collina e Pianura Torinese ” (41,5) si collocano su livelli bassi, inferiori a 67 presenze ogni cento abitanti, segnalando una debole capacità di trattenere i visitatori. Il confronto con i dati del 2013 evidenzia che, nonostante una crescita generale dei flussi turistici, le SUA crescono meno della media regionale (+23,5% negli arrivi contro +42,4% in Piemonte; +15,2% nelle presenze contro +24,3%). Solo alcune Aree - in particolare “Langhe” (53,2%), “Monregalese e Basso Cuneese” (45,6%) e “Area Metropolitana Ovest” (45,1%) - mostrano una dinamica positiva superiore alla media, mentre altre - “Saluzzese” (18,8%), “Canavese ed Eporediese” (9,4%) e “Valli di Susa e Sangone” (3,6%) - registrano cali significativi negli arrivi e nelle presenze.

Questi dati suggeriscono che, **nel complesso, le Aree SUA non si caratterizzano come territori a forte vocazione turistica.** In questo senso, **gli interventi previsti dalle strategie** — laddove mirati a valorizzare il patrimonio culturale locale, migliorare l’accessibilità o potenziare l’offerta di servizi per visitatori e residenti — **possono essere letti come una risposta coerente all’esigenza di diversificare le economie locali, rafforzare la coesione territoriale e sviluppare forme di turismo sostenibile, soprattutto in aree meno attrattive.** In assenza di tali misure, al contrario, il rischio è che la dimensione turistica venga trascurata, pur rappresentando un’opportunità ancora latente per molti territori.

2.7 Dotazione museale e fruizione culturale nei territori delle SUA

Il numero di musei e istituti simili presenti nei comuni rappresenta un indicatore rilevante per valutare l'accessibilità culturale e la presenza di politiche attive per la valorizzazione del patrimonio.

Una buona dotazione museale non solo segnala l'esistenza di beni culturali storici, artistici o scientifici, ma riflette anche la capacità del territorio di investire nella qualità della vita, nell'identità locale e nell'attrattività complessiva, anche in chiave turistica.

I **musei e le istituzioni simili** comprendono musei, gallerie, pinacoteche, aree e siti archeologici, monumenti, complessi monumentali e altre strutture espositive permanenti e aperte al pubblico, sia pubbliche che private, statali e non statali.

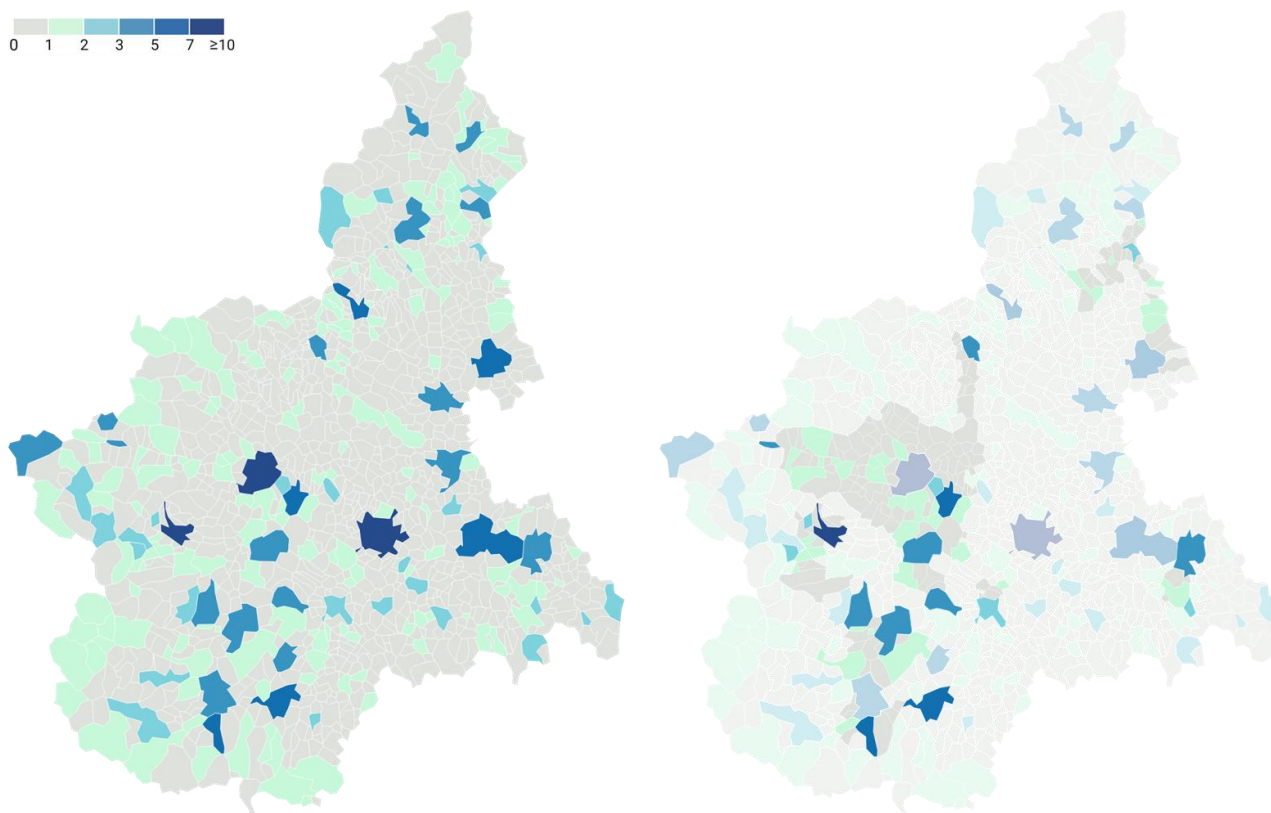
Il **numero di visitatori** corrisponde agli ingressi registrati presso tali strutture. Il dato è calcolato ogni cento abitanti per standardizzarlo rispetto alla popolazione residente e consentire confronti tra territori.

La cultura come risorsa da rafforzare per la coesione territoriale

Nel 2022, i 204 comuni coinvolti nelle 14 Strategie Urbane d'Area ospitano complessivamente 92 musei e istituti simili, pari al 25,7% del totale regionale.

Figura 2.6: Musei e istituti simili nei comuni piemontesi nel 2022 e dettaglio Aree SUA

0 1 2 3 5 7 ≥ 10



Fonte: elaborazione IRES [sui musei e istituti simili nei comuni](#) di Istat.

Tuttavia, come mostra la Figura 2.6, **la distribuzione è fortemente disomogenea**: solo 54 comuni presentano almeno una struttura museale, e tra questi 34 hanno una sola struttura, mentre pochi comuni concentrano una dotazione più ampia (es. Pinerolo con 7 musei). Le Aree SUA più dotate sono “Collina e pianura Torinese” e “Pinerolese” (14 strutture ciascuna), seguite da “Saluzzese” e “Monregalese e Basso Cuneese” (11 ciascuna), mentre altre - come “Langhe” (3), “Area Metropolitana Sud” (3), “Canavese ed Eporediese” (3), “Ciriace” (0) e “Area Metropolitana Nord” (0) - presentano una dotazione quasi assente o nulla.

Anche i dati sulla fruizione culturale, misurata come visitatori ogni cento abitanti, evidenziano una performance generalmente bassa nelle Aree SUA rispetto alla media regionale (81,6 contro 162,4). Solo alcune aree - “Area Metropolitana Ovest” (272,8), “Valli di Susa e Sangone” (205,8) e “Braidese” (122) - superano la media aggregata delle Aree SUA. Al contrario, Aree come “Monregalese e Basso Cuneese”, “Canavese ed Eporediese” e “Comuni Alessandrini” si collocano agli ultimi posti, con meno di 31 visitatori ogni cento abitanti.

Il confronto con il 2019 mostra inoltre un arretramento: sia in termini di strutture presenti (-7 unità), sia nella fruizione (-25,4 visitatori ogni cento abitanti), a conferma di una fragilità sistemica nella rete museale urbana diffusa e della necessità di interventi di rilancio e qualificazione.

Alla luce di questi dati, le Strategie Urbane d’Area appaiono tanto più rilevanti quanto più riusciranno ad attivare misure volte a rafforzare la funzione culturale dei territori, a migliorare l’accessibilità e la visibilità delle strutture esistenti, a promuovere reti museali intercomunali e a integrare l’offerta culturale nelle strategie. **Nei territori con dotazione più scarsa o fruizione debole, gli interventi culturali possono contribuire in modo significativo alla coesione sociale, alla rigenerazione dei luoghi e al rafforzamento dell’identità locale, configurandosi come risposte adeguate a bisogni che, pur meno visibili di altri, sono centrali per la vitalità delle comunità.**

3 L'attuazione delle SUA tra efficienza amministrativa, tempi di realizzazione e apprendimento istituzionale

3.1 Oggetto, domande e metodologia della valutazione

Il capitolo analizza l'**efficienza del processo di attuazione delle Strategie Urbane d'Area (SUA) nel ciclo di programmazione 2021–2027**, concentrandosi su due dimensioni centrali: da un lato, il rispetto delle tempistiche previste dai cronoprogrammi regionali; dall'altro, la capacità del nuovo impianto attuativo di affrontare – e possibilmente superare – le criticità rilevate nel ciclo 2014–2020, durante l'implementazione delle Strategie Urbane di Sviluppo Sostenibile (SUS). Il confronto tra le due programmazioni permette di cogliere discontinuità significative nella configurazione dei meccanismi di *governance*, nell'assetto procedurale e nella strutturazione delle fasi attuative, offrendo così un primo bilancio dell'efficacia delle scelte operate nel nuovo ciclo.

L'analisi si fonda sul criterio valutativo dell'efficienza, con l'obiettivo di verificare non solo l'aderenza ai tempi inizialmente pianificati, ma anche la funzionalità degli strumenti adottati. A tal fine, il capitolo intende rispondere a due **domande di valutazione**:

- In che misura il processo di attuazione delle SUA ha rispettato le tempistiche previste dal cronoprogramma iniziale?
- Le modalità di *governance* adottate nella prima fase di implementazione dell'Azione hanno garantito un'attuazione efficiente?

La valutazione è condotta con un'**analisi desk dei cronoprogrammi di attuazione e delle relative fonti documentali dei periodi 2014-2020 e 2021-2027**. Il capitolo si configura come un primo contributo valutativo orientato a misurare i progressi compiuti e a segnalare eventuali margini di miglioramento nella gestione delle Strategie Urbane d'Area.

3.2 SUS e SUA a confronto: cambiamenti nella governance e accelerazione del processo attuativo

Come anticipato ([Le Strategie Urbane d'Area \(SUA\) del PR FESR 2021-2027 del Piemonte](#)), fin dalle prime fasi del processo di implementazione, l'attuazione delle strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile del POR FESR 2014-2020 della Regione Piemonte ha evidenziato consistenti ritardi (IRES, 2022) che, peraltro, si sono riflessi nell'assorbimento delle risorse stanziolate dai fondi di coesione e nella realizzazione stessa degli interventi.

Con l'obiettivo di **migliorare l'efficacia e la tempestività del processo attuativo**, l'Amministrazione regionale ha scelto di introdurre significativi elementi di discontinuità nella programmazione 2021–2027.

Sebbene in questa fase⁵ non sia ancora possibile valutare l'efficacia di tali scelte in termini di effetti prodotti dagli interventi sui territori, appare opportuno avviare la valutazione dall'**analisi comparata tra SUS 2014-2020 e SUA 2021-2027 delle fasi iniziali** – dall'approvazione del Programma a quella delle strategie urbane – per verificare se, almeno sotto il profilo temporale, il nuovo approccio abbia prodotto esiti positivi in termini di accelerazione procedurale.

La documentazione amministrativa di riferimento per l'analisi desk

L'analisi *desk* ha preso in considerazione un ampio insieme di documenti amministrativi, in particolare:

- documenti normativi e di programmazione strategica (DGR di approvazione dei POR FESR 2014-2020 e PR FESR 2021-2027);
- provvedimenti di avvio e regolazione del processo attuativo (approvazione della scheda di misura per l'avvio del processo di attuazione; approvazione disciplinare di attuazione delle Strategie Urbane);

⁵ Le Strategie Urbane d'Area sono state approvate con DD n. 526, n.527, n. 528, n.529, n. 530 del 20 dicembre 2024; DD n. 539 del 23 dicembre 2024; n. 52, n. 53, n. 54 del 24 febbraio 2025; n. 70, n. 71, n. 72 del 6 marzo 2025; n. 104, n. 105 del 27 marzo 2025.

- approvazioni delle strategie urbane (delibere di approvazione delle Strategie Urbane Integrate e Sostenibili del 2014-2020⁶ e delle Strategie Urbane d'Area del 2021-2027⁷);
- atti di gestione esecutiva e monitoraggio attuativo (delibere di modifica a bandi e disciplinari; proroghe dei termini di realizzazione; ecc.).

Le prime evidenze

Dalla ricostruzione della prima fase del processo di attuazione delle SUS 2014-2020 e delle SUA 2021-2027 (cfr. Figura 3.1) emerge un quadro comparativo interessante in termini di tempistiche, che riflettono le complessità amministrative della programmazione e implementazione di strategie integrate territoriali e il contesto eccezionale – la pandemia di Covid-19 - che ha caratterizzato il periodo più recente.

Le Strategie Urbane Sostenibili del POR FESR 2014-2020

Nel ciclo 2014–2020, le Strategie Urbane Sostenibili (SUS) hanno registrato un avvio particolarmente dilatato, caratterizzato da tempi lunghi per la definizione delle modalità e dei vincoli per la progettazione operativa e l'attuazione degli interventi a valere sull'Asse VI del POR FESR. Il ritardo nell'approvazione del disciplinare⁸ - oltre tre anni dopo l'approvazione del Programma - conferma le difficoltà nel tradurre gli orientamenti strategici in strumenti

⁶ “Vercelli OSA”, Città di Vercelli; “Strategia Urbana di Sviluppo Integrato per l'attuazione dell'asse VI “Sviluppo Urbano Sostenibile”, Città di Novara; “Cuneo Accessibile”, Città di Cuneo; “Biella, dalla Cultura della Fabbrica alla Fabbrica della Cultura”, Città di Biella; “Asti: Vino e Cultura”, Città di Asti; “Verbania, la riscoperta della bellezza”, Città di Verbania; “Alessandria Torna al Centro. Polo Logistico culturale Centro e Cittadella”, Città di Alessandria-

⁷ “ARCO Ambiente, Rigenerazione, Cultura, Opportunità”, Alto Novarese e Bassa Valsesia (1); “La “Città di Città”. Dalle infrastrutture fisiche alle infrastrutture sociali”, Comuni Alessandrini (2); “Un ponte tra Langhe e Roero. Connettere i luoghi per uno sviluppo sostenibile”, Langhe (3); “Accoglienza, cultura e patrimonio: costruire sinergie per una nuova identità del territorio del Braidese”, Braidese (4); “Unità nella diversità: costruire Comunità, coltivare Connessioni”, Monregalese e basso cuneese (5); “Rigenerare spazi, connessioni e relazioni per coltivare insieme il futuro del territorio”, Saluzzese (6); “P.I.E.T.R.A/S.T.O.N.E.”, Pinerolese (7); “Comunità radicanti. Strategia per uno sviluppo coordinato delle valli Susa e Sangone”, Val di Susa e Sangone (8); “Nuova socialità attiva e diffusa per una comunità resiliente”, Ciriace (9); “Percorsi di valorizzazione: nuovi itinerari turistici e spazi da vivere tra Canavese ed Eporediese”, Canavese ed Eporediese (10); “Turismo sostenibile tra natura, cultura ed agricoltura”, Collina e Pianura Torinese (11); “Sinergie Metropolitane Ovest Torino - Spazi ibridi per cultura, sociale, educazione e formazione: rigenerare il territorio, coltivare connessioni”, Area Metropolitana Ovest (12); “COESO: strategie per la COEsione SOciale dell'area Metropolitana Sud”, Area Metropolitana Sud (13); “NET Open Community”, Area Metropolitana Nord (14).

⁸ Disciplinare per la progettazione operativa e l'attuazione degli interventi a valere sull'Asse VI “Sviluppo Urbano Sostenibile”, approvato con Determinazione dirigenziale n. 318 del 27.04.2018 del Responsabile del Settore “Sviluppo sostenibile e qualificazione del sistema produttivo del territorio” della Direzione “Competitività del Sistema Regionale”.

operativi efficaci per la dimensione urbana e determina una compressione delle fasi attuative nella seconda parte del periodo di programmazione.

Se è vero che, dall'approvazione del disciplinare all'approvazione dei sette documenti delle SUS sono passati solamente quattro mesi, il disciplinare è stato ripetutamente modificato⁹ a ridosso dell'approvazione delle strategie nell'intento di accelerare l'avanzamento della spesa ed evitare rimodulazioni del contributo.

Nel frattempo, nonostante l'accelerazione con la quale si è passati dall'approvazione del disciplinare all'approvazione delle strategie, le carenze nelle capacità tecniche delle sette Autorità Urbane (AA.UU.) (IRES, 2022) hanno reso particolarmente complesso elaborare progetti coerenti con le linee guida regionali ed europee e hanno richiesto numerosi aggiustamenti e revisioni, che hanno ritardato l'avvio degli interventi.

Le Strategie Urbane d'Area del PR FESR 2021-2027

Nel ciclo 2021-2027, l'approvazione del PR FESR del Piemonte è avvenuta a distanza di 21 mesi dall'inizio ufficiale del periodo di programmazione e 15 mesi dopo l'adozione del Regolamento (UE) 2021/1058, che disciplina il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR). La tempistica ha risentito del contesto straordinario determinato dalla crisi pandemica, che nel 2020 ha rallentato l'intero processo di negoziazione del Quadro Finanziario Pluriennale e dell'architettura regolamentare della politica di coesione. La gestione dell'emergenza sanitaria ha inoltre assorbito risorse umane e capacità amministrative, producendo effetti a cascata sull'avvio della programmazione e sulla tempistica di elaborazione dei documenti strategici da parte delle Amministrazioni.

A fronte di una fase di impostazione prolungata, l'attuazione delle Strategie Urbane d'Area (SUA) mostra una dinamica più reattiva. Dopo l'approvazione del PR FESR 2021-2027, la Regione Piemonte ha attivato rapidamente il percorso di definizione delle misure attuative: la scheda di misura specifica per le SUA viene adottata a poco più di due mesi dall'approvazione del Programma, mentre il Disciplinare di attuazione – che definisce le

⁹ Con la Determinazione dirigenziale n. 54 del 21 febbraio 2018 si è reso necessario modificare alcune parti del Disciplinare al fine di agevolare l'attuazione delle Strategie Urbane di Sviluppo (SUS), intervento formalizzato con la DD n. 318 del 27 aprile 2018. Successivamente, con la DD n. 516 del 19 novembre 2018, sono stati introdotti correttivi relativi alle modalità di trasferimento delle risorse finanziarie. L'ultima modifica al Disciplinare è stata apportata con la DD n. 370 del 12 novembre 2020, a seguito dell'accordo con il Ministro per il Sud e la Coesione territoriale nell'ambito della "Riprogrammazione dei Programmi Operativi dei Fondi strutturali 2014-2020", prevista dal comma 6 dell'articolo 242 del decreto-legge 34/2020, al fine di consentire una flessibilità eccezionale nell'utilizzo dei fondi strutturali e di investimento europei in risposta all'emergenza Covid-19.

modalità operative, i criteri di selezione e gli adempimenti a carico dei beneficiari – è stato approvato a distanza di otto mesi, a valle dell'individuazione degli enti capofila e della composizione delle 14 aggregazioni urbane.

Tale accelerazione è imputabile a due fattori. Da un lato, l'esperienza accumulata nel ciclo 2014-2020 ha contribuito a rafforzare la capacità amministrativa della Regione, migliorando la strutturazione del sistema di *governance* e semplificando i passaggi procedurali. Dall'altro, l'Amministrazione ha adottato misure preventive per mitigare alcune criticità emerse nel ciclo precedente, in particolare le difficoltà tecniche incontrate dai soggetti attuatori nella fase di progettazione, che avevano determinato ritardi, richieste di assistenza ripetute e revisioni delle strategie (IRES, 2022).

Per rispondere a queste debolezze strutturali, **la Regione ha pubblicato un bando finalizzato all'acquisizione di servizi di assistenza tecnica destinati alla predisposizione delle Strategie Urbane d'Area**. Questo strumento si è rivelato essenziale per garantire una maggiore omogeneità nella qualità progettuale e una riduzione dei tempi di elaborazione: nell'arco di poco più di un anno tutte le aggregazioni urbane hanno presentato le domande di finanziamento e le relative strategie, avviando così la fase di valutazione regionale. Lo strumento si è configurato quindi come una leva abilitante che ha facilitato la transizione verso una programmazione più strutturata, coerente e tempestiva.

3.3 Dalle SUS alle SUA: un percorso di apprendimento istituzionale e miglioramento della governance urbana

Dal confronto tra la prima fase di attuazione delle Strategie Urbane Sostenibili (SUS) del ciclo 2014-2020 e quella delle Strategie Urbane d'Area (SUA) del ciclo 2021-2027 emergono significativi elementi di discontinuità e miglioramento.

Nel periodo 2014-2020, le SUS hanno sofferto di una fase iniziale particolarmente lunga e complessa, con oltre tre anni intercorsi tra l'approvazione del Programma e la definizione del disciplinare di attuazione. Queste difficoltà iniziali, unite alle frequenti modifiche apportate al disciplinare nel tentativo di accelerare l'avanzamento delle strategie, hanno finito per comprimere sensibilmente i tempi disponibili per la progettazione e l'implementazione degli interventi, accentuando le criticità legate alla scarsa capacità tecnica delle Autorità Urbane (AA.UU.) e determinando ulteriori ritardi operativi.

La programmazione 2021-2027 presenta invece un quadro significativamente migliorato.

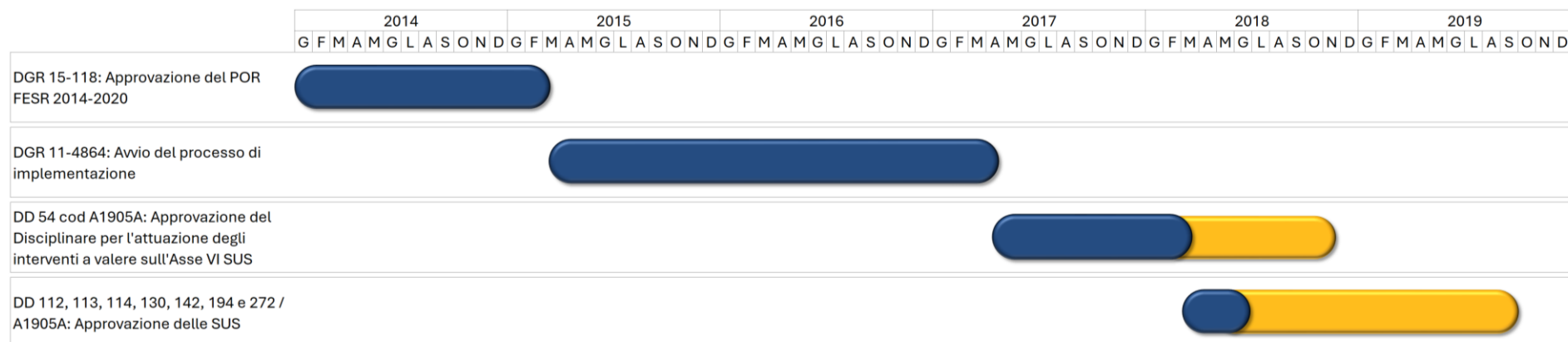
Nonostante un periodo iniziale condizionato dal contesto pandemico e dalle sue ripercussioni sulla capacità amministrativa e negoziale, l'attuazione delle SUA mostra una maggiore tempestività. Grazie all'esperienza maturata nel ciclo precedente e a una più efficace strutturazione del sistema di governance, la Regione Piemonte è riuscita a ridurre notevolmente i tempi per l'approvazione della scheda di misura e del disciplinare di attuazione, avviando rapidamente la fase operativa.

Un ruolo determinante è stato svolto dalle misure preventive messe in campo dalla Regione, in particolare attraverso la pubblicazione di un bando per acquisire servizi di assistenza tecnica a sostegno della qualità progettuale. Questo intervento mirato ha permesso di superare in anticipo le principali debolezze strutturali evidenziate dal ciclo precedente, facilitando così la presentazione tempestiva e omogenea delle domande di finanziamento e delle strategie da parte delle 14 aggregazioni urbane.

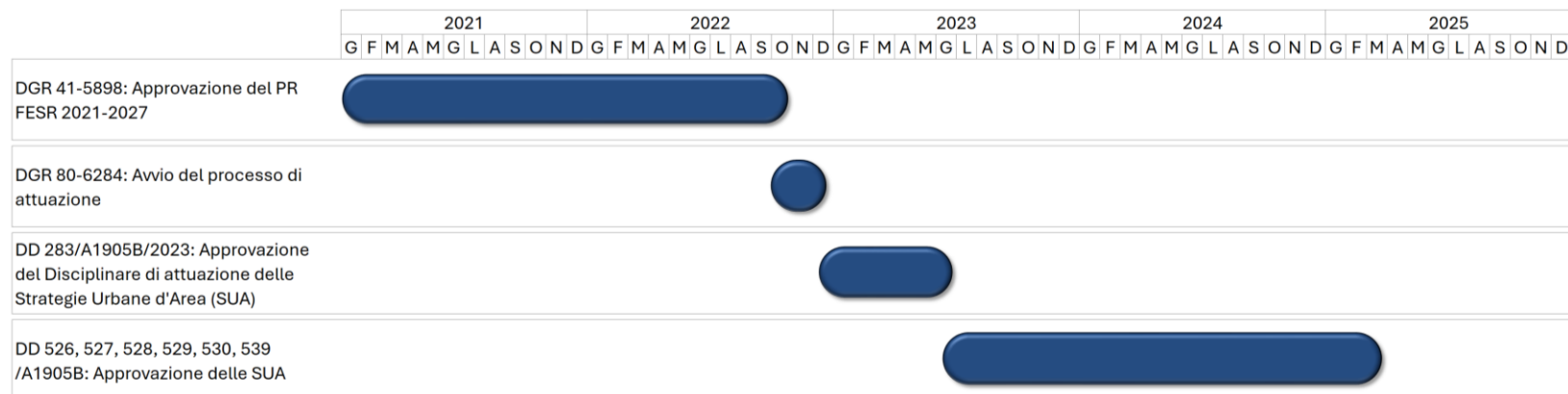
In conclusione, **la comparazione tra i due cicli evidenzia chiaramente l'importanza di un sistema di governance consolidato e di interventi preventivi mirati per rafforzare le capacità tecniche dei soggetti attuatori.** Questi elementi si sono dimostrati fondamentali per garantire maggiore efficacia, tempestività e qualità nella progettazione e implementazione delle strategie urbane, confermando la necessità di proseguire con simili approcci anche nelle prossime fasi della programmazione.

Figura 3.1: La prima fase del processo di attuazione delle SUS 2014-2020 e delle SUA 2021-2027

La prima fase del processo di attuazione delle Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile (SUS) nel 2014-2020



La prima fase del processo di attuazione delle Strategie Urbane d'Area (SUA) nel 2021-2027



3.4 La concertazione tra Regione e aggregazioni urbane: un passaggio strategico per la definizione delle Strategie Urbane d'Area

In questo processo di rafforzamento della *governance* delle Strategie Urbane, un ruolo particolarmente rilevante è stato assunto dalla fase di concertazione tra la Regione Piemonte e le aggregazioni urbane, prevista dal Disciplinare come momento chiave per garantire l'allineamento tra le strategie locali e gli obiettivi del PR FESR.

Nel quadro delineato dal Disciplinare tecnico di attuazione delle Strategie Urbane d'Area (*cfr.* paragrafo 4 “*Modalità di attuazione delle SUA*”), infatti, la concertazione rappresenta un passaggio strategico per consolidare la qualità progettuale e favorire la coerenza, l'efficacia e la sostenibilità delle strategie.

A partire dal ricevimento della bozza di SUA, il Disciplinare ha infatti previsto che il Settore Programmazione e sviluppo territoriale e locale, aree interne e aree urbane, in qualità di Responsabile di Gestione convocasse l'ente capofila dell'aggregazione per avviare un ciclo di incontri finalizzati all'analisi dei contenuti strategici e alla definizione delle operazioni più idonee a conseguire gli obiettivi delineati¹⁰.

L'attuazione di tale dispositivo procedurale è avvenuta in modo coerente con quanto previsto: per ciascuna delle 14 Strategie Urbane d'Area, il Settore responsabile ha organizzato almeno due incontri di concertazione. In sei casi - Comuni Alessandrini, Alto Novarese e Bassa Valsesia, Valli di Susa e Sangone, Collina e Pianura Torinese e Area Metropolitana Ovest- il percorso si è articolato in tre sessioni, a testimonianza di una maggiore complessità o di una volontà condivisa di approfondimento.

La strutturazione di questi momenti ha favorito un confronto mirato sugli elementi qualificanti delle strategie, contribuendo a garantire l'allineamento tra gli obiettivi delle SUA e i criteri di selezione previsti al paragrafo 7 “*Valutazione della SUA definitiva e delle domande di finanziamento*” del Disciplinare.

Particolare rilevanza ha assunto l'attivazione di una *governance* multilivello e intersettoriale. In piena coerenza con quanto previsto dal Disciplinare, il Responsabile di

¹⁰ Il Disciplinare ha stabilito che la fase di concertazione si articolasse in almeno due incontri per ciascuna aggregazione e si concludesse entro un termine massimo di quattro mesi con la redazione di un verbale di verifica preventiva.

Gestione si è avvalso del supporto di esperti e degli altri settori regionali competenti per materia, principalmente il Settore Investimenti, trasporti e infrastrutture, che ha partecipato come supporto per la condivisione dei percorsi e delle tipologie di piste ciclabili. Il coinvolgimento attivo del Settore Investimenti, trasporti e infrastrutture ha permesso un affinamento congiunto delle proposte progettuali per quattro Strategie: Alto Novarese e Bassa Valsesia¹¹; Langhe¹²; Ciriace¹³ e Area Metropolitana Sud¹⁴.

Questo approccio integrato ha rafforzato l'efficacia della concertazione come dispositivo di qualità progettuale, garantendo una più solida integrazione tra le dimensioni strategiche, tecniche e settoriali delle operazioni selezionate. L'esperienza maturata ha evidenziato la crescente capacità della Regione di attivare modalità di lavoro trasversali e collaborative, essenziali per accompagnare la realizzazione di strategie complesse e multilivello come le SUA.

3.5 Interazioni e sinergie tra le SUA e altri interventi regionali

A conferma di un'impostazione basata su una stretta collaborazione anche all'interno dell'Amministrazione regionale, i diversi Settori della Regione Piemonte non si sono limitati a supportare la definizione dei progetti delle Strategie Urbane d'Area, ma, grazie ad un lavoro condiviso, hanno attivato sinergie concrete tra le operazioni delle SUA e altre azioni del PR FESR o bandi regionali.

D'altronde, le strategie territoriali – in particolare le Strategie Urbane d'Area (SUA) – si configurano come strumenti fondamentali per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile che affronti in modo integrato le sfide economiche, ambientali, climatiche, demografiche e sociali. L'Accordo di Partenariato 2021–2027 ha ribadito questa impostazione, chiedendo che

¹¹ Scheda intervento n.1 “Realizzazione pista ciclopeditonale lungo le rive dell'Agogna” – Comuni di Borgomanero (NO) - Briga Novarese (NO); Scheda intervento n. 2 “Tronco sud della pista ciclopeditonale con inizio alla ex stazione ferroviaria” – Comune di Gozzano; Scheda intervento n. 4 “Mobilità Sostenibile Nell'aggregazione: 1 - Alto Novarese E Bassa Valsesia Sub-Ambito: Dormelletto – Paruzzaro – Borgo Ticino – Invorio - Comignago – Oleggio Castello – Varallo Pombia; Scheda intervento n. 6 “vie d'acqua di confine - realizzazione percorsi ciclopeditonali”- Comune di Bellinzago novarese.

¹² Scheda intervento n.1 “Potenziamento della mobilità ciclopeditonale sul territorio di Alba”; Scheda intervento n. 2 “Potenziamento della mobilità ciclopeditonale sul territorio di Guarene”; Scheda intervento n. 3 “Potenziamento della mobilità ciclopeditonale sul territorio di Piobesi d'Alba”.

¹³ Scheda intervento n. 3 “Ciclabilità pedemontana” – Comuni di Givoletto, Grosso, La Cassa, Mathi e Villanova Canavese.

¹⁴ Scheda intervento n 8 “CICLOVIA “Via Pedemontana” – Corona delle delizie/Eurovelo 8/Stupinigi–Tratto Piossasco-Bruino” - Comuni di Piossasco – Bruino.

le strategie territoriali promuovano la convergenza tra politiche e risorse, valorizzando anche il contributo di altri strumenti e programmi.

L'integrazione non riguarda solo la combinazione di risorse finanziarie, ma anche il coordinamento tra Programmi, strumenti settoriali e pianificazione strategica. In questo senso, le SUA rappresentano un'opportunità per costruire interventi coerenti e sinergici, capaci di moltiplicare l'impatto delle politiche pubbliche, generando valore nei territori.

In tale contesto, il Disciplinare di attuazione delle SUA (paragrafo 6) ha previsto esplicitamente che ogni strategia identificasse e valorizzasse gli interventi complementari realizzati sul territorio attraverso altri programmi regionali, nazionali o europei, promuovendo sinergie con misure settoriali e integrando le azioni in una visione strategica a scala urbana. Grazie a un attento lavoro di coordinamento il Settore Programmazione e sviluppo territoriale e locale, aree interne e aree urbane e gli altri Settori della Regione, si è operato affinché il principio dell'integrazione non rimanesse solo un'intenzione formale, ma trovasse concreta attuazione nelle scelte operative: alcuni bandi del PR FESR hanno infatti introdotto meccanismi premiali per favorire progettualità coerenti con le SUA.

Particolarmente significativa, in questo senso, è l'introduzione in due bandi del PR FESR di meccanismi premiali che rafforzano in modo concreto l'integrazione tra le Strategie Urbane d'Area e le altre azioni del PR FESR:

- il **bando forestazione urbana**¹⁵ (Azione II.2.iv.3), pubblicato il 20 giugno 2024, che ha previsto esplicitamente tra i criteri di valutazione la "Capacità del progetto di attivare sinergie con altre azioni del PR FESR";
- il **bando per lo sviluppo e il completamento di infrastrutture verdi – Ambito territoriale metropolitano della Corona Verde**¹⁶ (Azione II.2.vii.2), pubblicato il 27 giugno 2024, che

¹⁵ Il bando "Forestazione Urbana" ha come finalità il migliorare le aree verdi e il patrimonio arboreo e vegetale esistente o di nuova creazione, sia in ambiti urbani sia in quelli di frangia. Si prevede l'implementazione di "nature-based solutions" finalizzate all'adattamento ai cambiamenti climatici, con particolare riferimento agli effetti delle isole di calore urbano. I soggetti a cui è rivolto questo bando sono i Comuni capoluogo di Provincia, la Città Metropolitana di Torino e i Comuni con popolazione superiore ai 10.001 abitanti che attuano misure di limitazione della circolazione dei veicoli più inquinanti. Il Comune di Chivasso ha presentato come scheda complementare n.1 della SUA Canavese ed Eporediese l'intervento di Forestazione Urbana, complementare alla scheda di intervento n.1 "Da ponte a ponte – una corona verde per Chivasso".

¹⁶ Il bando "Sviluppo e completamento di infrastrutture verdi – Corona Verde" mira a finanziare interventi volti allo sviluppo e al completamento dell'infrastruttura verde-blu metropolitana, nello specifico sull'area inclusa nella "Corona Verde". I soggetti beneficiari sono tutti gli enti presenti nel territorio di Corona Verde (Comuni, Unioni di Comuni, Enti di Ricerca...). Il Comune di Venaria ha presentato come scheda complementare n. 8 della SUA Area metropolitana Ovest l'intervento "Corona Verde Venaria 2023", complementare alla scheda di intervento n. 9 "Il nuovo hub della cultura".

attribuisce un punteggio aggiuntivo ai progetti capaci di “Attivazione di sinergie con altre azioni del PR FESR”.

In aggiunta, la Regione Piemonte ha promosso anche altri strumenti le cui finalità e tipologie di intervento risultano fortemente coerenti con le azioni complementari previste dalle SUA:

- il **bando PieMonta in bici: infrastrutture ciclistiche strategiche**¹⁷ pubblicato l’8 novembre 2023. Tra i beneficiari sono inclusi non solo Comuni e Province, ma anche partenariati tra enti locali: una scelta particolarmente significativa in quanto può agevolare l’accesso al bando da parte delle aggregazioni delle SUA, già strutturate in forma associata;
- il **bando per la realizzazione di interventi per l’adattamento degli ambiti urbani a nuove forme di mobilità sostenibile ed attiva**¹⁸ pubblicato il 15 novembre 2022 e riaperto nel 2024 (l’11 gennaio).

Al momento dell’elaborazione del presente Rapporto non sono ancora disponibili gli esiti per la maggior parte dei bandi regionali potenzialmente complementari alle Strategie Urbane d’Area¹⁹ e, pertanto, appare prematuro un bilancio sull’effettiva attivazione delle sinergie e sull’impatto dei progetti integrati.

¹⁷ Il bando “PieMonta in bici: infrastrutture ciclistiche strategiche” sostiene la realizzazione di infrastrutture e servizi per la mobilità ciclistica, con l’obiettivo di favorire forme di pendolarismo sostenibile e rafforzare l’uso della bicicletta come mezzo competitivo per il primo e l’ultimo miglio. La connessione tra questo strumento e le strategie urbane è ben esemplificata dalla SUA Braidese, dove il Comune di Bra ha presentato come scheda complementare l’intervento “Da Cherasco al Movicentro”, a supporto della mobilità dolce e in chiave di valorizzazione integrata del territorio, in coerenza con altre azioni della strategia.

¹⁸ Il Bando per la realizzazione di interventi per l’adattamento degli ambiti urbani a nuove forme di mobilità sostenibile ed attiva – noto anche come “Bando Ambiti Urbani” – si presenta come un’opportunità pienamente sinergica per i Comuni coinvolti nelle SUA. Rivolto agli enti che già attuano misure di limitazione del traffico dei veicoli più inquinanti, il bando finanzia interventi di trasformazione degli spazi pubblici a favore della mobilità dolce. Tra i casi di maggiore coerenza con le strategie territoriali figura quello del Comune di Novi Ligure, che ha inserito nella propria SUA (Comuni Alessandrini) l’intervento “Forestazione urbana e depavimentazione delle c.d. ‘Piazza delle corriere’ e ‘Piazza Pernigotti’” come scheda complementare alla “Piazza lineare del commercio” e alla “Piazza sospesa”, contribuendo così a rafforzare la visione integrata e sostenibile delineata nella strategia.

¹⁹ Per i bandi “Forestazione urbana” e “Infrastrutture verdi” si è conclusa la fase di presentazione delle domande nei primi mesi del 2025, ma le graduatorie ufficiali non risultano ancora pubblicate. Fa eccezione il “Bando PieMonta in bici”, per il quale è noto l’esito positivo della candidatura del Comune di Bra, maturata nell’ambito delle SUA e ammesso a finanziamento per un importo di 3 milioni di euro.

4 Qualità ed efficacia (attesa) delle strategie approvate

4.1 Oggetto, domande e metodologia della valutazione

Il capitolo analizza le Strategie Urbane d'Area (SUA) approvate nell'ambito dell'attuazione dell'Azione V.5i.1 del PR FESR 2021–2027 della Regione Piemonte, con l'obiettivo di valutare l'efficacia potenziale degli interventi programmati e la sostenibilità degli effetti attesi sui contesti urbani coinvolti. L'analisi si concentra sui risultati esplicitamente previsti nella documentazione di programmazione, prestando comunque attenzione agli effetti inattesi che potrebbero emergere in fase attuativa (o successivamente).

Oltre all'esame delle strategie approvate, il capitolo propone un **approfondimento sul sistema di indicatori associato all'attuazione delle SUA**, valutandone la capacità di rappresentare in modo coerente e misurabile gli output e i risultati. In questo senso, si analizza non solo la pertinenza tecnica e tematica degli indicatori selezionati, ma anche la loro effettiva utilizzabilità per un monitoraggio orientato ai risultati e per la valutazione ex post.

L'analisi si fonda sui criteri valutativi dell'efficacia e della sostenibilità e intende rispondere alle seguenti **domande di valutazione**:

Efficacia

- In che misura le SUA potranno contribuire al raggiungimento degli obiettivi strategici definiti dal PR FESR 2021–2027?
- Quali sono i principali risultati attesi dagli interventi finanziati dalle SUA sui contesti urbani interessati?
- In che misura i progetti finanziati potranno produrre effetti inattesi, sia positivi che negativi, rispetto a quanto previsto nella fase di progettazione?

Sostenibilità

- Quali sono i principali fattori che condizionano la sostenibilità economica e finanziaria degli interventi delle SUA e in che modo possono essere rafforzati per garantire effetti duraturi nel tempo?

La valutazione è condotta con un'**analisi desk delle 14 SUA approvate**; in questo quadro, la valutazione si avvale della ricostruzione della teoria del cambiamento (*Theory of Change*, ToC), utilizzata per esplicitare i percorsi causali previsti tra gli interventi finanziati e i cambiamenti attesi nei sistemi urbani, e per formulare ipotesi plausibili sugli impatti auspicati e le condizioni abilitanti. In tale ottica, il capitolo costituisce un contributo valutativo finalizzato a supportare l'impostazione del monitoraggio orientato ai risultati e la successiva fase di valutazione ex post.

4.2 Ricostruzione della logica d'intervento delle SUA: un'interpretazione in chiave di teoria del cambiamento

L'analisi delle Strategie Urbane d'Area finanziate nell'ambito dell'Azione V.5i.1 del PR FESR 2021–2027 è guidata, in questa fase valutativa, dalla teoria del cambiamento (*Theory of Change*, ToC). Questo approccio, ampiamente consolidato nella letteratura internazionale sulla valutazione delle politiche pubbliche (Weiss, 1997; Vogel, 2012), si basa sulla **ricostruzione esplicita dei nessi causali tra le attività messe in campo, gli output prodotti, i risultati attesi e gli impatti di lungo periodo, al fine di comprendere come e perché un intervento dovrebbe generare cambiamento**.

A differenza di modelli logici più lineari e descrittivi quali, ad esempio, il quadro logico (*Logical Framework*, QL), la ToC propone una rappresentazione esplicita e riflessiva della catena del cambiamento, che include non solo i passaggi tra attività, output, risultati e impatti, ma anche **le ipotesi sottostanti e le condizioni abilitanti necessarie** affinché tali passaggi possano verificarsi.

Il lavoro di ricostruzione della ToC individua, inoltre, le aree in cui i nessi causali sono forti e diretti e quelle in cui appaiono più deboli o condizionati da fattori esterni. In particolare, pone attenzione alla verifica della coerenza tra gli output materiali e infrastrutturali realizzabili nel breve periodo, e i risultati di trasformazione attesi, che spesso richiedono condizioni più complesse per manifestarsi.

In questo senso, la ToC non è solo uno strumento di rappresentazione, ma costituisce anche un **quadro interpretativo utile per orientare una valutazione ex post**, in quanto consente di esplicitare i meccanismi attraverso cui gli effetti attesi dovrebbero prodursi e formulare

domande valutative a conclusione degli interventi per accertare se – e in che misura – i cambiamenti osservati siano effettivamente riconducibili alle Strategie Urbane attuate. La teoria del cambiamento è stata ricostruita a partire dai documenti strategici delle quattordici Strategie Urbane approvate, integrati con le informazioni contenute nella documentazione amministrativa di riferimento, *in primis* il Disciplinare regionale, e successivamente rappresentata attraverso un modello che distingue in modo chiaro:

- le attività previste;
- gli output tangibili generati dalle attività;
- i risultati attesi in termini di cambiamento;
- gli impatti di lungo periodo.

Ambito 1 – Riqualificazione territoriale, rigenerazione urbana ed ecologica, con particolare attenzione alle sfide ambientali e climatiche

L'Ambito 1 delle Strategie Urbane d'Area è dedicato al recupero e alla rigenerazione del patrimonio infrastrutturale pubblico e degli spazi aperti, per favorirne la riappropriazione da parte della comunità.

Le operazioni previste non devono limitarsi a una mera riqualificazione fisica, ma devono adottare un approccio integrato e intersettoriale, in linea con i principi dell'Agenda Urbana Europea e del Regolamento (UE) 2021/1060. Ciò significa affiancare agli interventi edilizi anche azioni con un impatto sociale, culturale e ambientale finalizzate a innescare **processi di rigenerazione urbana sostenibile e inclusiva che possano migliorare la qualità della vita dei cittadini**, rendendo le aree urbane più vivibili, attrattive ed inclusive.

Dalle attività agli output

Le attività previste dalle dodici²⁰ SUA che intendono rigenerare il tessuto urbano e sociale comprendono un insieme coordinato di interventi di costruzione di nuove strutture, ristrutturazione di edifici abbandonati o sottoutilizzati, la riqualificazione di spazi abbandonati o trascurati, la realizzazione di opere di pavimentazione e arredo urbano, nonché di

²⁰ 2. Comuni Alessandrini; 4. Braidese; 5. Monregalese e Basso Cuneese; 6. Saluzzese; 7. Pinerolese; 8. Val di Susa e Sangone; 9. Ciriace; 10. Canavese ed Eporediese; 11. Collina e Pianura Torinese; 1. Area Metropolitana Ovest; 13. Area Metropolitana Sud; 14. Area Metropolitana Nord.

efficientamento energetico degli edifici oppure opere strutturali rivolte alle esigenze delle persone con disabilità.

Ciascuna di queste attività genera un output tangibile, legato da un nesso causale con gli interventi realizzati. In particolare:

- l'**efficientamento energetico di edifici pubblici** si traduce direttamente nella riqualificazione energetica del patrimonio edilizio esistente, con il risultato di avere edifici pubblici più sostenibili dal punto di vista ambientale ed economico;
- le opere **strutturali finalizzate all'accessibilità per le persone con disabilità** mirano a eliminare le barriere architettoniche, producendo spazi e edifici pubblici più inclusivi e fruibili da tutte le categorie di cittadini;
- il recupero e la **ristrutturazione di edifici abbandonati o sottoutilizzati**, così come la **creazione di nuove strutture, generano un incremento del patrimonio edilizio disponibile, misurabile in termini di superfici o volumi riutilizzati**. Tali interventi producono spazi multifunzionali, destinati a diverse fasce della popolazione e a usi sociali e culturali: poli per le associazioni del territorio, strutture dedicate a persone fragili, circoli per anziani, punti di facilitazione digitale, spazi scolastici e formativi, nonché e ambienti espositivi e museali;
- la **riqualificazione di aree degradate**, accompagnata da **interventi sulla pavimentazione sull'arredo urbano e sulla dotazione di verde**, si traducono in una maggiore disponibilità di luoghi di incontro, gioco, spettacolo e partecipazione collettiva.

Nel complesso, gli interventi infrastrutturali e spaziali sono direttamente correlati agli output che diventeranno effettivi purché i progetti siano pienamente cantierabili e attuati con attenzione alla qualità architettonica, alla sicurezza e all'accessibilità.

Dagli output ai risultati

A differenza di quanto si verifica per il collegamento tra attività e output, per passare dagli output ai risultati attesi è necessario che i beni recuperati e gli spazi trasformati siano animati da funzioni stabili e attrattive per produrre un impatto nei comportamenti. In particolare:

- la **creazione di nuovi spazi con destinazioni d'uso** differenziate all'interno di edifici ristrutturati - comprendendo anche quelli efficientati sotto il profilo energetico e resi accessibili attraverso l'eliminazione delle barriere architettoniche - o all'interno di nuove strutture, può contribuire in modo significativo all'ampliamento dei servizi offerti alla

comunità e alla generazione di nuove opportunità occupazionali. Affinché questo potenziale si traduca in risultati concreti, è essenziale attivare una sinergia tra amministrazioni comunali e soggetti del territorio, tra cui enti del terzo settore, associazioni, imprenditori, al fine di co-progettare modelli di gestione condivisa e sostenibile nel tempo. In alcuni casi, questi spazi possono anche favorire l'avvio di attività rivolte all'invecchiamento attivo e allo scambio intergenerazionale, che richiedono il sostegno di politiche specifiche, da affiancare a una programmazione attenta della gestione e dell'animazione sociale degli spazi aggregativi;

- la realizzazione di **spazi espositivi e museali**, la creazione di luoghi **per allestire spettacoli ed eventi** e la **riqualificazione o ampliamento di impianti sportivi** possono contribuire alla nascita di nuove destinazioni per il turismo culturale e sportivo. Questo potenziale potrà esprimersi pienamente se tali interventi verranno inseriti in una strategia turistica organica, supportata da un'efficace promozione dell'offerta culturale e dalla messa in rete dei poli di attrazione esistenti;
- la **realizzazione di edifici e spazi accessibili, privi di barriere architettoniche** è spesso connessa agli interventi di **recupero del patrimonio edilizio** e contribuisce a rendere gli ambienti riqualificati pienamente fruibili da tutte le fasce della popolazione. Anche in questo caso, è necessario il coinvolgimento attivo degli attori del territorio nella programmazione e gestione;
- la **trasformazione degli spazi pubblici in luoghi di aggregazione** può favorire un incremento duraturo della partecipazione attiva dei cittadini alla vita comunitaria, soprattutto quando è associata alla creazione di ambienti accessibili e inclusivi. Perché ciò avvenga, è fondamentale che tali spazi diventino catalizzatori di attività ed eventi promossi dalle amministrazioni e dalle associazioni locali. Un elemento chiave è la costruzione di un senso di appartenenza ai luoghi riqualificati, condizione essenziale per la loro appropriazione da parte della cittadinanza.

Dai risultati agli impatti

Le azioni intraprese dai comuni nell'ambito della rigenerazione urbana integrata producono output tangibili, tra cui la riqualificazione e l'efficientamento energetico di edifici pubblici, la trasformazione degli spazi urbani degradati, l'eliminazione delle barriere architettoniche e la creazione di nuovi ambienti a servizio della comunità. Tali interventi sono concepiti per

innescare, nel medio periodo, una trasformazione nel tessuto sociale dei territori, generando risultati concreti e misurabili.

I principali risultati attesi includono:

- la **riattivazione di edifici e spazi pubblici prima abbandonati o sottoutilizzati, trasformati in centri dinamici di attività** – come biblioteche di quartiere, piscine o aree multifunzionali all’aperto – che offrono nuovi servizi alla cittadinanza e rafforzano la rete dei presìdi comunitari;
- la **crescita di attività culturali e sociali** rivolte a tutte le fasce della popolazione, promosse e gestite dalle associazioni del territorio negli spazi resi accessibili;
- l’**aumento di iniziative dedicate all’invecchiamento attivo e allo scambio intergenerazionale** favorite dalla coesistenza, all’interno delle stesse strutture, di spazi per giovani e anziani;
- la nascita di **nuove destinazioni di interesse turistico e comunitario**, strettamente connesse agli interventi dell’Ambito 2.
- la **creazione di nuovi servizi o opportunità occupazionali** all’interno degli edifici recuperati;
- l’**incremento della partecipazione attiva dei cittadini alla vita comunitaria**, reso possibile dalla fruizione degli spazi pubblici rigenerati come luoghi di aggregazione;

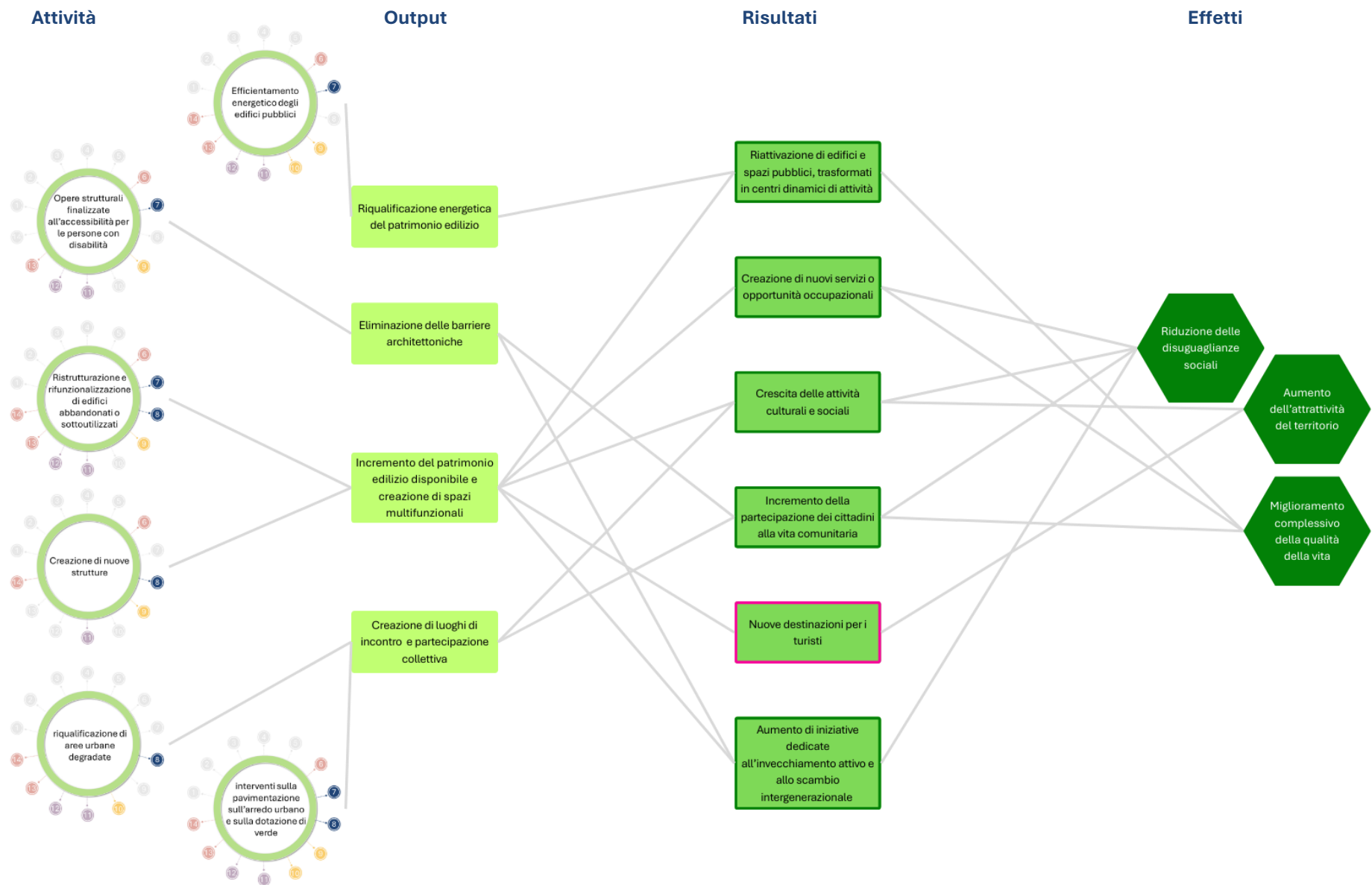
Il raggiungimento di questi primi risultati rappresenta un passaggio essenziale per generare impatti significativi nel lungo periodo. Affinché ciò avvenga, sarà necessario consolidare e rafforzare la collaborazione tra le diverse realtà che operano sul territorio, promuovendo approcci integrati capaci di incentivare il coinvolgimento della popolazione e rafforzare il senso di appartenenza ai luoghi riqualificati.

Gli impatti attesi comprendono:

- una **riduzione delle disuguaglianze sociali**, grazie allo svolgimento di attività inclusive in ambienti accessibili, con particolare attenzione alle fasce più vulnerabili della popolazione (p.es. spazi intergenerazionali, centri diurni);
- un **aumento dell’attrattività del territorio**, anche oltre i confini comunali, testimoniato dalla frequentazione degli spazi luoghi riqualificati da parte di cittadini provenienti dai territori limitrofi e, in alcuni casi, da turisti attratti dalla nuova offerta culturale e sociale;

- un **miglioramento complessivo della qualità della vita**, attraverso la creazione di luoghi di socialità e svago per tutte le età, l'ampliamento dell'offerta di servizi e opportunità lavorative e la valorizzazione del patrimonio territoriale.

Figura 4.1: La teoria del cambiamento dell'Ambito 1



Ambito 2 – Tutela, valorizzazione e messa in rete del patrimonio architettonico, culturale, turistico e naturale

L'Ambito 2 delle Strategie Urbane d'Area è dedicato alla valorizzazione sostenibile del territorio, con particolare attenzione alla riqualificazione del patrimonio architettonico, culturale, turistico e naturale. Le azioni previste mirano a riqualificare e restaurare edifici storici e culturali, creare itinerari turistici tematici che mettano in rete i diversi punti di interesse, ripristinare e valorizzare le aree verdi e iniziative di sensibilizzazione ambientale, con l'intento di connettere la tutela e la fruizione del patrimonio con la promozione dell'identità territoriale e lo sviluppo economico e turistico, in una prospettiva di sostenibilità ambientale, sociale e culturale

Dalle attività agli output: una relazione diretta e multisettoriale

Le attività previste dalle dodici SUA²¹ riflettono la varietà degli strumenti messi a disposizione dalla strategia e comprendono la creazione e valorizzazione di percorsi turistici tematici, il restauro di edifici storici di valore culturale, la creazione di nuove strutture ricettive, la riqualificazione del verde pubblico (in sinergia con l'ambito 1) e l'attuazione di campagne di comunicazione e marketing territoriale.

Ciascuna di queste attività è associata a una relazione causale, più o meno diretta, con gli output previsti dalla strategia:

- la **creazione o valorizzazione dei percorsi turistici** si traduce direttamente nella definizione e segnalazione di nuovi itinerari percorribili;
- la **ristrutturazione di edifici storici** genera spazi restaurati e resi accessibili, e, in alcuni casi, riconvertiti in nuove strutture ricettive;
- gli **interventi sul verde pubblico** si concretizzano in una riqualificazione di parchi e giardini pubblici;
- le **campagne di comunicazione e marketing territoriale** puntano alla promozione attraverso l'affissione di cartellonistica nei pressi di luoghi di interesse culturale o naturalistico e nella creazione (o aggiornamento) di siti web.

²¹ 1. Alto Novarese e Bassa Valsesia; 2. Comuni Alessandrini; 3. Langhe; 4. Braidese; 5. Monregalese e Basso Cuneese; 6. Saluzzese; 8. Val di Susa e Sangone; 9. Ciriace; 10. Canavese ed Eporediese; 11. Collina e Pianura Torinese; 13. Area Metropolitana Sud; 14. Area Metropolitana Nord.

Dagli output ai risultati: connessioni attese, condizioni abilitanti e punti di attenzione

Il passaggio dagli output ai risultati attesi risulta meno lineare rispetto a quello tra attività e output. Nelle operazioni dell'Ambito 2, infatti, uno stesso output può concorrere al raggiungimento di più risultati, così come un singolo risultato può scaturire dalla combinazione di output differenti.

Gli **itinerari turistici e gli edifici restaurati** contribuiscono alla creazione di nuove destinazioni turistiche, soprattutto se collegati alle (nuove) **strutture ricettive** e promossi da campagne di comunicazione efficaci ad un maggiore utilizzo degli spazi pubblici da parte della cittadinanza. La presenza di **parchi e giardini riqualificati**, a loro volta, può favorire un maggiore utilizzo degli spazi pubblici e contribuire al miglioramento della qualità dell'aria e della biodiversità (in particolare quando se messi a sistema con altri interventi di riduzione del traffico o di pedonalizzazione realizzati nell'Ambito 3).

Gli **edifici storici restaurati e resi accessibili** possono generare l'apertura (o la riapertura) di spazi per eventi, musei o attività culturali, ma ciò richiede che le amministrazioni locali lavorino in stretta collaborazione con le soprintendenze, associazioni culturali e altri attori del territorio per definire destinazioni d'uso sostenibili e compatibili. Allo stesso modo, sia la **creazione di strutture ricettive** che la riattivazione di spazi pubblici a vocazione culturale possono innescare nuove opportunità occupazionali nei settori del turismo e della cultura. Infine, la **nuova cartellonistica e i siti web** contribuiscono in modo trasversale a rafforzare l'identità territoriale, aumentare la visibilità delle destinazioni e facilitare la fruizione consapevole del patrimonio da parte di cittadini e visitatori. Anche in questo caso, l'impatto è condizionato dall'aggiornamento costante delle informazioni, dalla qualità della comunicazione e dall'integrazione con le reti turistiche e culturali esistenti.

Dai risultati agli impatti: cambiamenti attesi e ricadute territoriali

Gli output generati dalle attività delle SUA per la tutela, la valorizzazione e la messa in rete del patrimonio architettonico, culturale, turistico e naturale – come la definizione di nuovi itinerari turistici, il restauro di edifici storici, la realizzazione di nuove strutture ricettive, la riqualificazione di parchi e giardini e la creazione di cartellonistica e siti web – dovrebbero contribuire, nel medio periodo, al **raggiungimento di risultati attesi** in termini di aumento dell'attrattività del territorio e maggiore fruizione del patrimonio locale da parte dei cittadini.

In primo luogo, la **presenza di nuove destinazioni, insieme a un'offerta culturale** rinnovata grazie all'**apertura o riapertura di spazi per eventi, musei o attività culturali** in edifici storici restaurati, può generare un **incremento dell'afflusso di turisti e visitatori**.

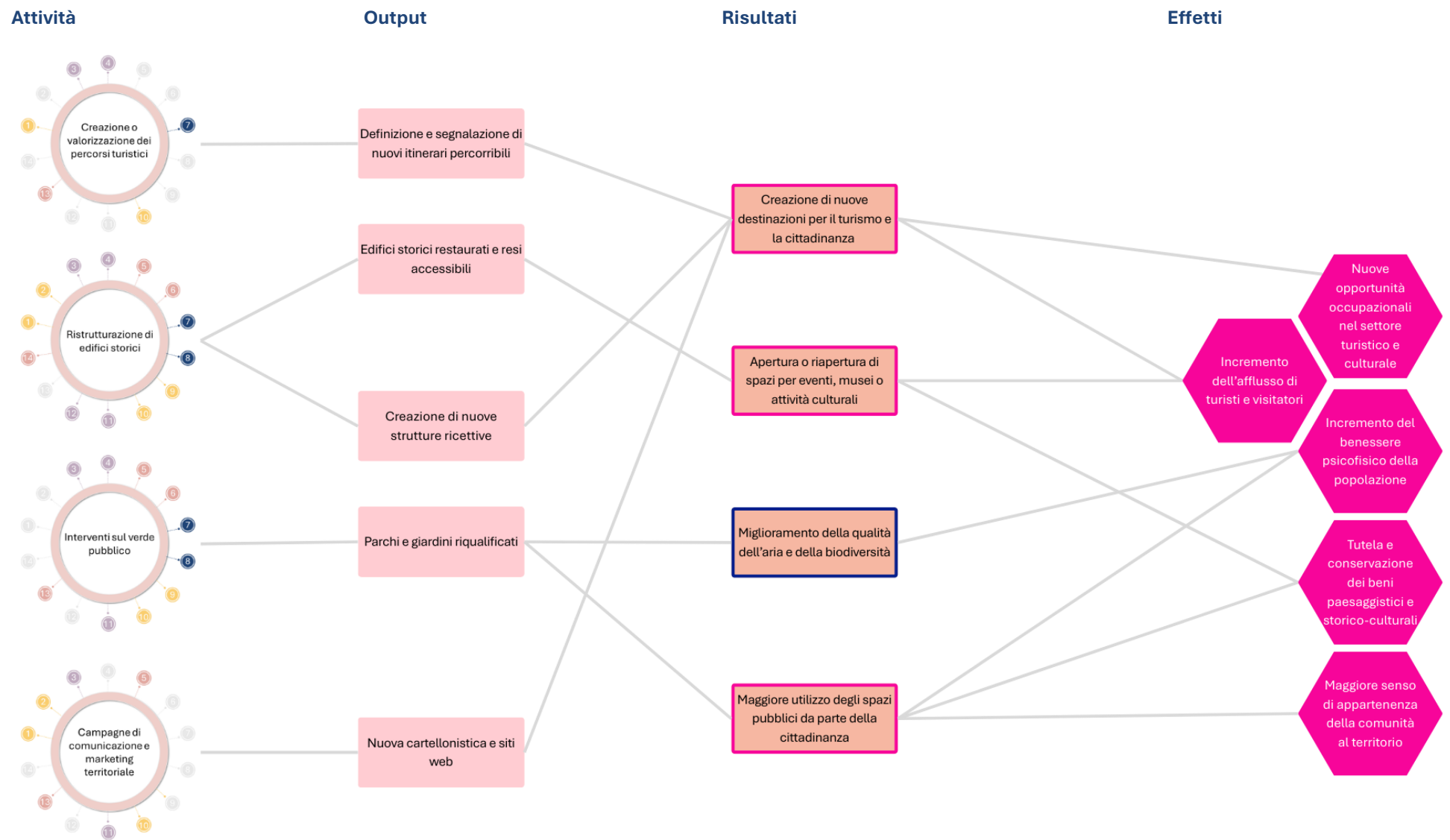
Questo processo, se sostenuto dalla creazione di strutture ricettive e dalla riattivazione di edifici con funzioni culturali, è in grado di favorire la **nascita di nuove opportunità occupazionali nel settore turistico e culturale**, attraverso un ampliamento delle attività economiche locali.

Parallelamente, gli interventi sull'ambiente urbano e sul verde pubblico possono contribuire al **miglioramento della qualità dell'aria e della biodiversità** e, di conseguenza, migliorare **il benessere psicofisico della popolazione**. Questo effetto è particolarmente evidente quando parchi e giardini diventano spazi vissuti quotidianamente, legati a stili di vita sostenibili e a pratiche di educazione ambientale.

La valorizzazione del patrimonio culturale e naturale, se accompagnata da una fruizione rispettosa e inclusiva, può rafforzare la **tutela e conservazione dei beni paesaggistici e storico-culturali**, incoraggiare un **uso attivo degli spazi pubblici da parte della cittadinanza** e alimentare il senso di appartenenza della comunità al territorio. Questa dimensione identitaria si consolida quando i cittadini riconoscono nel patrimonio riscoperto un elemento costitutivo della propria memoria collettiva.

Infine, il **rafforzamento del senso di appartenenza della comunità** generato dalla riappropriazione degli spazi pubblici e dalla valorizzazione dell'identità locale dipenderà in modo significativo dalla reale partecipazione dei cittadini e degli attori del settore turistico e culturale, nonché dalla coerenza e continuità delle politiche locali nel promuoverne l'uso e la sostenibilità nel tempo.

Figura 4.2: La teoria del cambiamento dell'Ambito 2



Ambito 3 – Miglioramento della qualità dell'aria e mobilità sostenibile

L'Ambito 3 delle SUA è finalizzato a contribuire al miglioramento della qualità dell'aria attraverso la promozione della mobilità sostenibile.

La logica dell'intervento si sviluppa a partire da un insieme integrato di attività infrastrutturali, digitali e immateriali, che dovrebbero agire sinergicamente per incentivare l'adozione di comportamenti più sostenibili da parte dei cittadini, anche riducendo l'impatto ambientale del traffico urbano.

Dalle attività agli output: una relazione diretta

Le attività previste dalle dieci SUA²² che si prefiggono di migliorare la qualità dell'aria e aumentare la mobilità sostenibile comprendono la realizzazione e riqualificazione di piste ciclabili, la riqualificazione degli spazi pubblici pedonali e l'aumento della dotazione di verde urbano, lo sviluppo di hub intermodali per facilitare l'integrazione tra diverse modalità di trasporto, l'attivazione di strumenti digitali per l'infomobilità e la realizzazione di campagne di sensibilizzazione.

Ciascuna di queste attività è associata a una relazione causale, più o meno diretta, con gli output previsti dalla strategia:

- la **realizzazione di piste ciclabili** si traduce immediatamente in un incremento chilometrico misurabile della rete ciclabile;
- la **riqualificazione degli spazi pubblici** pedonali (p.es. riqualificazione di marciapiedi, creazione di spazi pedonali protetti) e l'**aumento della dotazione di verde urbano** mira a migliorare la qualità fisica e ambientale dello spazio pubblico e si traduce in una maggiore superficie di suolo urbano riqualificati per la mobilità attiva e verde urbano realizzato;
- la **realizzazione di hub intermodali** mira a favorire la transizione tra diversi mezzi di trasporto e produce, come output, nodi intermodali attivati, ovvero punti in cui è facilitato il passaggio tra mezzi diversi [p.es. treno–bici, auto–trasporto pubblico locale (TPL), ecc.];
- l'**installazione di segnaletica e infrastrutture** (p.es. rastrelliere, cartellonistica, illuminazione, ecc.) dovrebbero tradursi in aumento della visibilità e della fruibilità delle infrastrutture dedicate alla mobilità sostenibile sul territorio;

²² 1. Alto Novarese e Bassa Valsesia; 2. Comuni Alessandrini; 3. Langhe; 5. Monregalese e basso cuneese; 8. Val di Susa e Sangone; 9. Ciriace; 10. Canavese ed Eporediese; 12. Area Metropolitana Ovest; 13. Area Metropolitana Sud; 14. Area Metropolitana Nord.

- le **campagne di sensibilizzazione nelle scuole**, attraverso laboratori didattici o incontri di co-progettazione con le classi delle scuole dei comuni coinvolti, per promuovere l'utilizzo della bicicletta.

Dagli output ai risultati: connessioni attese, condizioni abilitanti e punti di attenzione

Il passaggio dagli output ai risultati attesi è meno immediato rispetto a quello tra attività e output e richiede una riflessione più articolata perché la teoria del cambiamento presuppone che l'insieme degli output produca una modifica nei comportamenti di mobilità degli abitanti delle aree coinvolte.

L'aumento dell'**estensione della rete ciclabile** o della superficie pedonale non è di per sé sufficiente a garantirne un utilizzo effettivo e diffuso. Perché ciò accada, è necessario che le infrastrutture siano continue, accessibili, ben collegate ai luoghi di interesse quotidiano (scuole, centri urbani, impianti sportivi, fermate del TPL). In assenza di queste condizioni, anche tratti ben realizzati rischiano di restare sottoutilizzati o di essere percepiti come insicuri. Peraltro, con particolare riferimento alle connessioni con l'Ambito 2, l'incremento del cicloturismo dipenderà anche dal grado di integrazione con i principali poli di attrazione culturale e turistica presenti nel territorio.

Gli **interventi che qualificano lo spazio urbano** (p.es. la realizzazione di attraversamenti pedonali, l'ampliamento delle aree verdi, il potenziamento dell'illuminazione pubblica, l'installazione di panchine e la creazione di zone ombreggiate) possono rafforzare l'attrattività della mobilità attiva, soprattutto per chi si muove a piedi o in bicicletta. L'estetica e la qualità ambientale diventano in questo senso componenti funzionali alla sostenibilità.

Gli **hub intermodali** possono produrre i cambiamenti attesi (maggior utilizzo della mobilità dolce e del trasporto pubblico) solo se effettivamente connessi con una rete di trasporto pubblico efficiente, se dotati di servizi complementari (parcheggi bici, pensiline per l'attesa dei pullman, ecc.) e se facilmente accessibili a tutte le categorie di utenti. Viceversa, la mera esistenza fisica della piattaforma intermodale, in assenza di un sistema di mobilità coerente, rischia di restare sottoutilizzata.

Il nesso causale tra l'installazione di segnaletica e infrastrutture e il miglioramento della mobilità sostenibile appare meno immediato rispetto ad altri tipi di intervento. L'efficacia di queste azioni dipende in larga misura dalla loro chiarezza, dalla diffusione omogenea sul

territorio e dalla capacità di facilitare concretamente gli spostamenti quotidiani (p.es. attraverso percorsi sicuri e ben strutturati oppure informando in modo chiaro ed efficace le opzioni di trasporto sostenibile disponibili).

Infine, le **campagne di sensibilizzazione nelle scuole** possono influire sull'aumento dell'uso della bicicletta da parte degli studenti, se i percorsi ciclabili costruiti sono messi in sicurezza nella totalità del percorso, trattandosi spesso di studenti di scuole primarie o secondarie di primo grado, e se vi è un coinvolgimento delle famiglie in alcuni di questi incontri.

Dai risultati agli impatti: cambiamenti attesi e ricadute territoriali

Gli output generati dalle attività delle SUA per il miglioramento della qualità dell'aria e della mobilità sostenibile (Ambito 3) – come l'aumento delle piste ciclabili, la creazione di spazi pedonali e verdi, il miglioramento delle connessioni tra comuni, l'attivazione di hub intermodali e strumenti digitali – dovrebbero contribuire, nel medio periodo, al **raggiungimento di risultati attesi** che segnano un cambiamento nei comportamenti da parte dei cittadini.

Tra i principali risultati attesi, coerenti con la struttura delle SUA, si individuano:

- **la crescita dell'uso della mobilità dolce** (bicicletta, spostamenti a piedi) **e del trasporto pubblico locale (TPL)**, innescata dalla maggiore disponibilità di piste ciclabili, dall'intermodalità e dalla fruibilità degli spazi pubblici;
- **la riduzione del numero di auto in circolazione**, conseguenza auspicata di un'offerta alternativa più competitiva, accessibile e conveniente;
- **l'incremento del cicloturismo**, soprattutto nelle aree in cui la rete ciclabile si collega a itinerari culturali, paesaggistici e turistici, rafforzando la connessione con l'Ambito 2 della strategia;
- la **crescente sensibilità ambientale da parte della popolazione**, stimolata da campagne di comunicazione e dall'esperienza diretta di soluzioni sostenibili;
- un **maggiore senso di sicurezza da parte dei cittadini nelle aree verdi e pedonali**, reso possibile dalla qualità e dalla cura degli spazi.

Questi risultati costituiscono un passaggio fondamentale nella catena del cambiamento, in quanto rappresentano il ponte tra le realizzazioni materiali e gli impatti di lungo periodo. La possibilità di conseguire gli impatti attesi dipenderà in larga parte dall'uso effettivo e diffuso

degli output e dalla capacità delle politiche locali di garantire coerenza e continuità nel tempo.

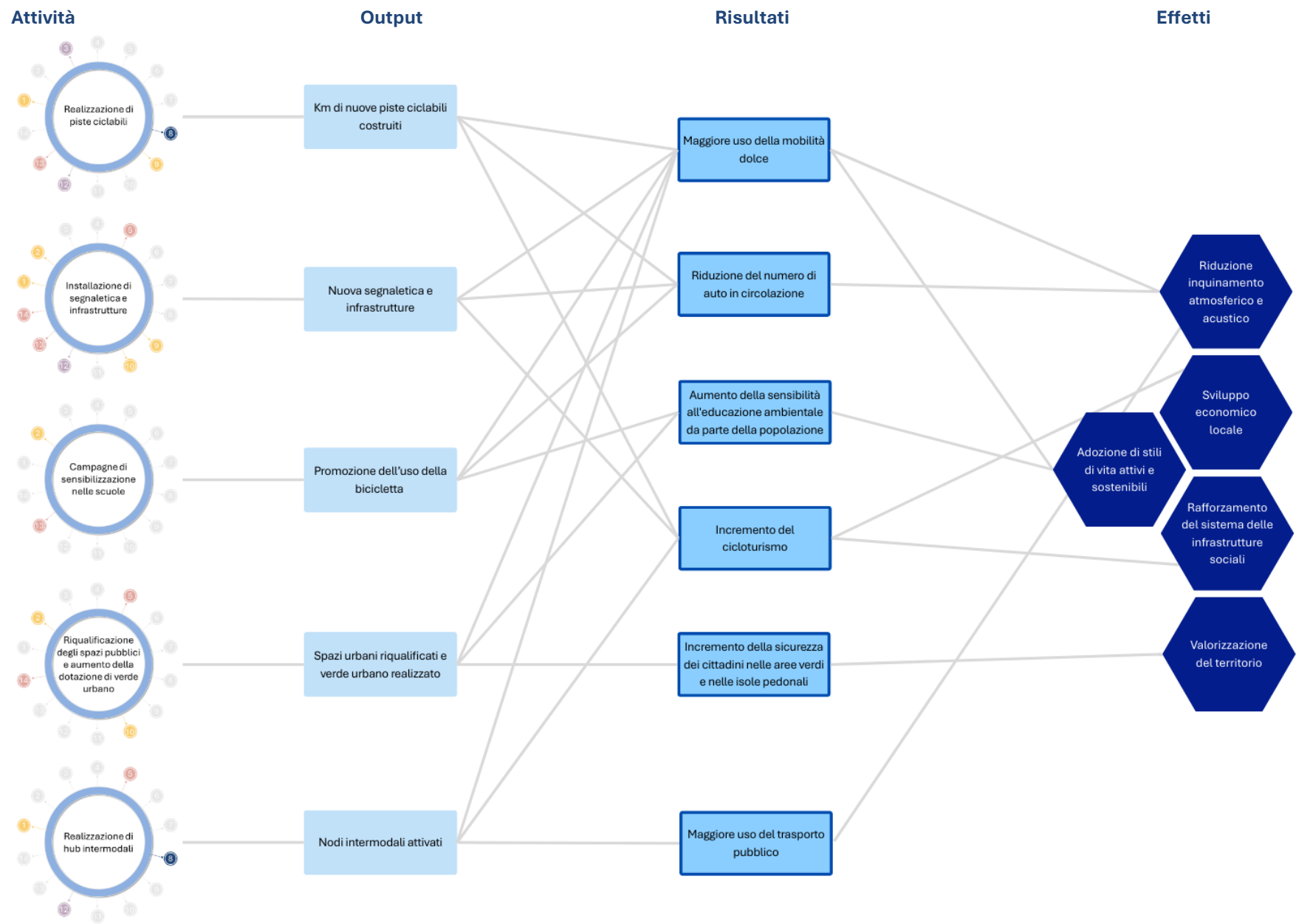
Gli **impatti attesi** includono:

- la **riduzione dell'inquinamento atmosferico e acustico**, con effetti positivi diretti sul benessere dei cittadini e sulla salute pubblica;
- l'**adozione di stili di vita attivi e sostenibili**, derivante dall'abitudine quotidiana all'uso della mobilità dolce e del trasporto pubblico;
- la **valorizzazione del territorio** attraverso infrastrutture moderne, accessibili ed efficienti;
- il **rafforzamento del sistema delle infrastrutture sociali**, quando gli spazi riqualificati diventano luoghi di incontro, relazione e accessibilità per tutti;
- lo **sviluppo economico locale**, in particolare attraverso la promozione del cicloturismo. Questo impatto potrà essere rafforzato dalla sinergia con gli interventi previsti nell'Ambito 2, dedicato alla tutela, valorizzazione e messa in rete del patrimonio architettonico, culturale, turistico e naturale: la connessione fisica e funzionale tra i percorsi ciclabili e i luoghi di interesse culturale e paesaggistico può infatti accrescere l'attrattività del territorio, generare nuove opportunità economiche e incentivare forme di turismo sostenibile e distribuito, anche nei contesti meno centrali.

Nel complesso, la **relazione tra attività, output, risultati e impatti attesi** è coerente con il disegno strategico della SUA.

La Teoria del cambiamento delle SUA presenta una **struttura logica plausibile e ben articolata**, per i tre Ambiti, ma richiede particolare attenzione nel valutare i **passaggi intermedi** e nel verificare la **tenuta delle ipotesi causali** alla prova dell'attuazione. L'efficacia della strategia, infatti, non dipenderà solo dalla realizzazione fisica delle opere, ma dalla qualità degli interventi realizzati, dalla capacità del territorio di consolidare nel tempo i comportamenti virtuosi innescati dagli output iniziali e dalla capacità delle strategie di **attivare comportamenti collettivi trasformativi**, in grado di produrre impatti ambientali misurabili e duraturi.

Figura 4.3: La teoria del cambiamento dell'Ambito 3



4.3 Misurare il cambiamento: indicatori e risultati attesi

Il ruolo degli indicatori nella politica di coesione: strumenti per monitorare l'attuazione e garantire l'efficacia degli investimenti

La politica di coesione dell'Unione Europea è il principale strumento di investimento dell'UE per ridurre le disparità territoriali e promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile tra le regioni. Data la sua natura basata su finanziamenti pubblici, l'efficacia di questa politica deve essere rigorosamente monitorata attraverso indicatori di performance, definiti dai Regolamenti comunitari e adottati dai Programmi.

Tra gli strumenti più rilevanti per la misurazione degli effetti degli investimenti della politica di coesione troviamo gli indicatori di output e di risultato, che costituiscono la base per la valutazione del cambiamento e per il monitoraggio dell'attuazione.

Il quadro regolatorio e l'obbligo di definizione degli indicatori

I Regolamenti comunitari che disciplinano il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e il Fondo di Coesione stabiliscono che ciascun Programma debba includere un quadro di indicatori per misurare la *performance* degli interventi finanziati.

Il Regolamento (UE) 2021/1060, che stabilisce le disposizioni comuni per i Fondi Strutturali nel periodo 2021-2027, rafforza l'approccio basato sulla *performance*, stabilendo che:

- ogni obiettivo specifico debba essere accompagnato da indicatori di output e di risultato;
- gli **indicatori di output** misurano le realizzazioni tangibili e immediate degli interventi finanziati (p.es. km di strade costruite, ettari di aree verdi riqualificate, ecc.) e permettono di verificare se un progetto ha raggiunto gli obiettivi quantitativi previsti in termini di attuazione;
- gli **indicatori di risultato** misurano gli effetti degli interventi, ossia i cambiamenti osservabili che generano benefici concreti per i cittadini, le imprese e i territori (p.es. aumento del numero di visitatori nei siti culturali finanziati, miglioramento della qualità dell'aria in un'area con interventi di riqualificazione verde).

Gli indicatori di output e risultato previsti dal PR FESR 2021-2027 per le SUA

La Commissione Europea ha sviluppato un **set standardizzato di indicatori comuni**²³ per garantire la comparabilità tra regioni e Paesi membri. Tuttavia, **ciascun programma può integrare indicatori specifici**²⁴, in funzione delle peculiarità territoriali e delle strategie adottate avendo cura di identificare indicatori misurabili, realistici e verificabili (al fine di garantire che la spesa finanziata dall'UE generi un impatto tangibile).

La **Tabella 4.1: Gli indicatori di output e di risultato del PR FESR e delle SUA** rappresenta il **sistema di indicatori che il PR FESR 2021-2027** ha individuato per monitorare nel corso del tempo se i progetti stanno raggiungendo gli obiettivi quantitativi previsti in termini di attuazione e misurare il cambiamento indotto dagli interventi.

Nella Tabella 4.1, **per ciascun indicatore** sono proposti:

- la **denominazione** dell'indicatore (1^a colonna) e la corrispondente **unità di misura** (2^a colonna);
- **il target quantificato dal programma** (3^a colonna) e **la somma dei valori previsti dalle 14 SUA** (4^a colonna).

Tabella 4.1: Gli indicatori di output e di risultato del PR FESR e delle SUA

Denominazione indicatore	unità di misura	target previsto da PR FESR	target previsto dalle 14 SUA
Siti pubblici riqualificati (ISO9)	numero	97	174
Siti pubblici riqualificati usati con finalità di tipo socio-culturale (ISR6)	numero	48	151
Investimenti complessivi attivati per le strategie di sviluppo territoriale (ISR4)	euro	131.707.543	158.129.554
Infrastrutture verdi beneficiarie di un sostegno per fini diversi dall'adattamento ai cambiamenti climatici (RCO36)	ettari	63	420
Popolazione che ha accesso a infrastrutture verdi nuove o migliorate (RCR95)	persone	3.173	451.323
Numero dei siti culturali e turistici beneficiari di un sostegno (RCO77)	numero	70	84
Visitatori dei siti culturali e turistici beneficiari di un sostegno (RCR77)	visitatori/anno	192.000	374.554

²³ Gli indicatori comuni identificati dalla Commissione Europea nell'ambito del Regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione sono identificati con gli acronimi **RCO** per gli indicatori Comuni di Output REGIO e **RCR** per indicatori Comuni di Risultato REGIO.

²⁴ Gli indicatori di programma sono identificati con gli acronimi **ICO**, indicativo degli indicatori Comuni di Output Italia e **ICR** per indicatori Comuni di Risultato Italia.

Denominazione indicatore	unità di misura	target previsto da PR FESR	target previsto dalle 14 SUA
Infrastrutture dedicate ai ciclisti beneficiarie di un sostegno (RCO58)	km	54	291
Numero annuale di utenti delle infrastrutture dedicate ai ciclisti (RCR64)	utilizzatori/anno	1.700.000	1.339.846

Fonte: ns. elaborazione su PR FESR 2021-2027 e Strategie Urbane d'Area della Regione Piemonte.

Dall'analisi della Tabella 4.1 emerge chiaramente che i target previsti dalle 14 SUA superano in modo significativo quelli del PR FESR 2021-2027. Questa sovra-performance riguarda quasi tutti gli indicatori, con percentuali di efficacia attesa che in molti casi superano il 200%, fino a raggiungere livelli estremamente elevati come il 652% per le infrastrutture verdi beneficiarie di un sostegno (RCO36) e addirittura il 14.208% per la popolazione con accesso a infrastrutture verdi nuove o migliorate (RCR95).

Gli **scostamenti tra i target previsti dal PR FESR e quelli stimati dalle SUA** sollevano l'esigenza di ulteriori approfondimenti. In particolare, appare opportuno interrogarsi sia sulla prudenza che ha ispirato la definizione degli obiettivi programmatici, sia sulle modalità con cui le singole strategie hanno stimato il proprio contributo atteso. Le differenze riscontrate potrebbero riflettere approcci metodologici diversi o livelli di dettaglio eterogenei nella quantificazione dei target.

In alcuni casi, come per gli indicatori relativi alle infrastrutture verdi e alla popolazione potenzialmente beneficiaria, gli scostamenti risultano particolarmente ampi. Questo suggerisce l'utilità di avviare, nelle prossime fasi di attuazione, una verifica metodologica puntuale, che consenta eventualmente di ricalibrare i valori stimati dalle SUA, assicurando maggiore coerenza con le definizioni tecniche degli indicatori adottate a livello europeo e nazionale. Questa fase potrebbe così rappresentare un'opportunità per affinare gli strumenti di monitoraggio e rafforzare la comparabilità dei risultati a livello regionale.

4.3.1 Gli indicatori di programma per le Strategie Urbane d'Area: una lettura trasversale dei contributi programmati

Gli investimenti previsti grazie al contributo del Programma

L'indicatore finanziario specifico del PR FESR 2021-2027 **“Investimenti complessivi attivati per le strategie di sviluppo territoriale” (ISR4)** misura l'ammontare degli investimenti

previsti grazie al contributo del Programma, dando conto non solo dell'allocazione delle risorse del FESR, ma anche, potenzialmente, di eventuali cofinanziamenti attivati a livello locale. Si tratta, quindi, di un indicatore chiave per valutare la portata finanziaria effettiva delle strategie e la capacità di attivazione territoriale.

La capacità delle SUA di intercettare altre risorse

A fronte di una dotazione finanziaria del FESR di 52,9 milioni di euro, grazie al cofinanziamento nazionale di oltre 78,8 milioni di euro il PR FESR 2021-2027 prevede di attivare investimenti pari a € 131.707.543²⁵.

Le SUA stimano complessivamente investimenti per 155,2 milioni di euro, un valore che risulta superiore di circa 23,5 milioni rispetto alla dotazione prevista dal PR FESR. Questo scostamento si configura come un segnale positivo di vivacità progettuale e capacità di attivazione territoriale, indicando la volontà delle aggregazioni urbane di ampliare la portata delle strategie attraverso il coinvolgimento di risorse aggiuntive.

Nello specifico, l'analisi incrociata con i quadri finanziari riportati nei documenti delle SUA evidenzia che le strategie dichiarano di mobilitare ulteriori 41,4 milioni di euro di risorse pubbliche e private locali, di cui 36,6 milioni provenienti da cofinanziamenti comunali.

Tra le Strategie Urbane d'Area, la SUA dell'Area Metropolitana Sud si distingue per il contributo più rilevante, con oltre 17 milioni di euro di investimenti previsti e circa 5,3 milioni di euro di cofinanziamenti pubblici e privati. Anche altre strategie, come quelle del Pinerolese e del Saluzzese, mostrano una capacità di attivazione significativa, superando i 13 milioni di euro di investimenti stimati.

Tuttavia, emerge una marcata eterogeneità territoriale: alcune aggregazioni, come Alto Novarese e Bassa Valsesia, Comuni Alessandrini, Langhe, Monregalese e Basso Cuneese e Area Metropolitana Nord, presentano valori di investimento sensibilmente inferiori alla media. Questo differenziale suggerisce la necessità di un monitoraggio attento in fase attuativa, al fine di assicurare che la dinamica positiva di attivazione delle risorse si traduca effettivamente in una attuazione equilibrata e diffusa sul territorio regionale.

²⁵ Per completezza di informazione, il contributo del FESR ammonta a € 52.883.017, il cofinanziamento nazionale a € 78.824.526 e le risorse complessivamente attivate dalle SUA a € 155.188.893.

La dimensione della rigenerazione urbana promossa dalle SUA

L'indicatore di programma "Siti pubblici riqualificati" (ISO9) rappresenta una misura sintetica della dimensione fisica e infrastrutturale delle operazioni di rigenerazione urbana promosse dalle SUA. Complessivamente, le 14 strategie approvate stimano la riqualificazione di **168 siti pubblici**, a fronte di un target di **97 siti** fissato dal PR FESR 2021–2027, con uno scostamento positivo pari al **73%**.

La distribuzione territoriale di questo indicatore mostra una significativa variabilità tra le diverse aggregazioni. La SUA del Canavese ed Eporediese concentra il numero più elevato di interventi, con 31 siti, pari al 18,5% del totale. Di questi, 13 sono riconducibili alla sola operazione "Dal lago alla serra: un itinerario per la messa a sistema del patrimonio locale dell'Eporediese", che rappresenta uno dei progetti con maggiore estensione territoriale. Anche altre strategie territoriali contribuiscono in misura rilevante al raggiungimento del target:

- la SUA Collina e Pianura Torinese, con 20 siti riqualificati (11,9%), include due operazioni particolarmente incisive: "Landmarks mercatali", con 7 siti, e "Rete museale territoriale", con ulteriori 6.
- la SUA Val di Susa e Sangone prevede 19 interventi, di cui 5 concentrati nella scheda n. 9 "L'accoglienza outdoor come strumento per disseminare opportunità", e 4 nella scheda n. 7 "Spazi di comunità II", che interessa i comuni di Sant'Antonino di Susa, Borgone Susa, San Giorio e Villar Focchiardo.

All'estremo opposto, la SUA dell'Area Metropolitana Nord prevede la riqualificazione di un solo sito, evidenziando una scelta selettiva o una capacità progettuale più limitata.

La disomogeneità territoriale nei valori dell'indicatore riflette non solo la diversa ampiezza e natura dei contesti urbani coinvolti, ma anche l'approccio strategico adottato da ciascuna aggregazione in fase di definizione degli interventi. Nella fase di attuazione e nella successiva valutazione ex post, sarà quindi necessario verificare in che misura i siti riqualificati siano effettivamente messi a disposizione della collettività, garantiscano continuità d'uso nel tempo e rispondano ai bisogni locali. Una particolare attenzione andrà riservata alla sostenibilità economica e gestionale degli interventi, specialmente in quei territori in cui le capacità tecniche e finanziarie delle amministrazioni locali risultano più limitate.

4.3.2 Spazi verdi e resilienza urbana: indicatori per la rigenerazione ecologica e l'adattamento ai cambiamenti climatici

L'ambito dedicato alla rigenerazione urbana ed ecologica mira a rafforzare la dotazione di spazi verdi nei contesti urbani e periurbani, contribuendo alla qualità ambientale e al benessere dei cittadini. Gli indicatori associati a quest'ambito sono due:

- un indicatore di output, che misura **gli ettari di infrastrutture verdi beneficiarie di un sostegno per fini diversi dall'adattamento ai cambiamenti climatici** (RCO36);
- un indicatore di risultato, che stima **la popolazione con accesso a infrastrutture verdi nuove o migliorate** (RCR95).

Nel complesso, rispetto all'indicatore RCO36, che misura la superficie di infrastrutture verdi beneficiarie di un sostegno, le SUA prevedono la realizzazione o riqualificazione di 410,8²⁶ ettari di infrastrutture verdi, un valore più di sei volte superiore rispetto al target programmato dal PR FESR (63 ettari).

Il contributo più rilevante al raggiungimento del target atteso dal PR FESR è attribuibile alla SUA del Braidese, che prevede di intervenire su 351 ettari di infrastrutture verdi (circa l'85,4% del valore complessivo stimato dalle 14 aggregazioni), vale a dire l'intera estensione della Riserva Naturale del Bosco del Merlino²⁷.

L'intervento presenta un'elevata coerenza con gli obiettivi ambientali e strategici del programma e si configura come un'opportunità rilevante per la valorizzazione ecosistemica e territoriale. Tuttavia, alla luce del peso significativo che esso assume nel complesso dell'indicatore a livello regionale, appare opportuno porre particolare attenzione all'attuazione e al monitoraggio delle fasi realizzative, al fine di assicurare il pieno conseguimento dei risultati attesi e consolidare l'impatto positivo dell'operazione sulla performance complessiva del programma.

²⁶ La SUA del Braidense ipotizza che a seguito della realizzazione dell'operazione "Il centro di Racconigi come sistema integrato di cultura e accoglienza" verranno costruiti *ex novo* o significativamente migliorati 351 ettari di infrastrutture verdi. Pur riconoscendo la coerenza generale dell'intervento con gli obiettivi di rigenerazione urbana e valorizzazione del patrimonio pubblico, e apprezzandone la capacità di attivare dinamiche di fruizione sostenibile in un contesto di pregio paesaggistico e culturale, non paiono sussistere – allo stato attuale – i presupposti tecnici per ricondurre l'operazione alla categoria di "infrastruttura verde" così come definita dagli indicatori comuni RCO36 e RCR95 della Commissione Europea. In particolare, si segnala l'assenza di elementi riconducibili alla creazione o al miglioramento di superfici naturali o seminaturali che garantiscano un accesso diretto alla popolazione urbana, come richiesto dalla definizione ufficiale di tali indicatori.

²⁷ Oggetto dell'intervento n. 8 "Il Bosco del Merlino come attrattore di scala regionale", promosso dal Comune di Caramagna Piemonte.

L'indicatore di risultato mostra uno scostamento ancora più marcato: mentre il PR FESR 2021–2027 prevede che 3.173 persone avranno accesso a infrastrutture verdi nuove o significativamente migliorate, la somma dei target indicati dalle SUA raggiunge oltre 450.000 persone (+14.208%).

Al conseguimento del target previsto per l'indicatore RCR95 contribuiscono in misura significativa la SUA dell'Area Metropolitana Sud (110.300 persone pari al 25,5%)²⁸, la SUA dell'aggregazione Valli di Susa e Sangone (103.500 persone pari al 22,9%)²⁹, la SUA del Canavese ed Eporediese (89.270 persone pari al 18,1%)³⁰ e la SUA del Pinerolese (126.000 persone pari al 19,4%)³¹.

Se da un lato tali stime testimoniano una forte ambizione progettuale e la volontà di estendere i benefici degli interventi a una vasta parte della popolazione, dall'altro appare opportuno riservare particolare attenzione alla verifica delle modalità di quantificazione adottate, al fine di garantire la piena coerenza con la definizione tecnica dell'indicatore fornita dalla Commissione Europea.

Quest'ultima stabilisce infatti che debba essere considerata la popolazione residente entro un raggio di 2 km da infrastrutture verdi pubbliche costruite o migliorate in contesto urbano.

Una verifica puntuale dei metodi di stima utilizzati potrà contribuire a rafforzare la solidità dei dati e l'attendibilità complessiva dei risultati attesi.

²⁸ Di questi, 95.000 sono della scheda di intervento n.4 “Interventi di miglioramento ambientale e di valorizzazione fruitiva di corpi idrici nell'ambito del Mab Unesco” nei Comuni di Moncalieri e La Loggia; i restanti 15.300 rientrano nella scheda di intervento n.10 “Riqualificazione del giardino storico dell'ex-Cottolengo-Casa della divina provvidenza” nel Comune di Vinovo.

²⁹ Con l'intervento n.1 “Ciclovía Francigena, connettore di comunità. Completamento del percorso cicloturistico lungo la Via Francigena – Lotto da Bussoleno a Susa” si completa l'intero target di 103.500; tuttavia risultano altri 3 interventi in cui figura l'indicatore: la scheda di intervento n.3 “Ex deposito ferroviario, un hub oltre confini” del Comune di Susa contribuisce con un target di 5.910; con la scheda n. 4 “Spazi aperti per le comunità (Condove, Bruzolo)” presenta un target pari a 5.936; infine la scheda n.10 “Spazi rigenerati restituiti alla comunità (Sant'Ambrogio di Torino)” indica come target 4.541.

³⁰ I due interventi che influiscono maggiormente sono il n. 5 “Dal lago alla serra: un itinerario per la messa a sistema del patrimonio locale dell'eporediese”, con 42.309 persone, e l'intervento n.4 “Riqualificazione e valorizzazione della collina di monte navale a Ivrea: percorsi tra natura e cultura”, con un target di 25.861 persone.

³¹ Gli interventi più significativi sono tre, il n.1 “Rifunionalizzazione della piscina di valle come luogo di aggregazione sociale” con 50.000 persone, la scheda n.5 “Realizzazione Boulevard suburbano/Percorso turistico ambientale (Realizzazione percorso panoramico pedonale/paesaggistico e aree attrezzate) Frossasco-Roletto” con 40.000 persone e l'intervento n. 10 “Riqualificazione area comunale a parco urbano polifunzionale per la rigenerazione urbana volta alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale” con un target di 36.000.

4.3.3 Cultura e turismo: indicatori per valorizzare identità territoriale e attrattività turistica

Tutte le 14 SUA hanno previsto interventi riconducibili all'Ambito 2, dedicato alla tutela, valorizzazione e messa in rete del patrimonio culturale e naturale e monitorato attraverso tre indicatori: due indicatori di output - **siti pubblici riqualificati usati con finalità di tipo socio-culturale** (ISO10) e **siti culturali e turistici beneficiari di un sostegno** (RCO77) – e un indicatore di risultato relativo ai **visitatori dei siti culturali e turistici beneficiari di un sostegno** (RCR77).

Nel complesso, le stime delle 14 SUA risultano superiori ai target fissati dal PR FESR, confermando l'elevato livello di attivazione progettuale e una forte attenzione da parte dei territori agli interventi di valorizzazione del patrimonio pubblico.

Per l'indicatore RCO77, che rileva il **numero di siti culturali e turistici direttamente sostenuti dagli interventi**, le strategie prevedono 79 siti, rispetto ai 70 programmati, con uno scostamento contenuto, ma significativo (+13%). Tutte le SUA prevedono almeno un intervento, ma la distribuzione risulta più concentrata: Canavese ed Eporediese (23) e Collina e Pianura Torinese (20) coprono più della metà del totale, mentre aggregazioni come Saluzzese (1), Monregalese (2) e Val Susa e Sangone (3) presentano numeri più contenuti. Queste differenze non vanno lette come segnale di assenza di progettualità, ma piuttosto come scelte localizzative e funzionali legate alla natura del patrimonio disponibile e alle strategie di valorizzazione adottate.

Più marcato è l'incremento osservato per l'indicatore di risultato RCR77, che misura **l'afflusso annuale di visitatori nei siti sostenuti**: le strategie stimano 379.554 visitatori all'anno, quasi il doppio del target iniziale fissato a 192.000 (+98%). Anche in questo caso tutte le strategie presentano stime, sebbene con ampiezze differenti. Il valore più elevato è attribuito alla SUA Langhe (100.000 visitatori su soli 3 siti), seguita da Canavese ed Eporediese (70.134), Braidese (68.000) e Alto Novarese e Bassa Valsesia (39.800). In altri casi, come Area Metropolitana Nord, Monregalese, Pinerolese o Val Susa, i numeri sono più contenuti ma comunque coerenti con la scala degli interventi e la potenziale capacità attrattiva dei luoghi.

Questi dati riflettono l'ambizione di generare un impatto rilevante in termini di fruizione culturale e turistica, ma richiederà un'attenta verifica della coerenza tra il numero di visitatori stimati e le caratteristiche dei siti interessati, per evitare disallineamenti tra aspettative e

risultati realizzabili. In particolare, nei casi in cui il numero di visitatori appare molto elevato rispetto al numero di siti (p.es. SUA delle Langhe), sarà opportuno un'attenta analisi nella fase attuativa, in quanto il numero di visitatori è influenzato da numerosi fattori esogeni (accessibilità, promozione, contesto economico) e potrebbe rivelarsi difficile da consolidare su base annua.

Ancora più rilevante è lo scostamento registrato sull'indicatore di programma che rileva i **“Siti pubblici riqualificati con finalità socio-culturale”** (ISO10): le SUA prevedono 134 siti, a fronte di un target programmatico di 48 unità, con uno scostamento del 179%. La distribuzione è piuttosto ampia e coinvolge tutte le aggregazioni, con valori rilevanti per le SUA Canavese ed Eporediese (24), Collina e Pianura Torinese (20), Pinerolese e Saluzzese (15 ciascuno), e valori più contenuti in Langhe (3) e Area Metropolitana Nord (1). Questo dato testimonia la centralità degli interventi orientati alla riattivazione funzionale del patrimonio pubblico per usi collettivi, culturali e civici. Si tratta di un ambito che incrocia più obiettivi - inclusione sociale, rigenerazione urbana e accessibilità alla cultura – e la cui notevole eterogeneità potenziale dei siti contabilizzati suggerisce l'importanza di affiancare alla dimensione quantitativa anche elementi qualitativi, per valutare l'effettiva capacità degli interventi di generare valore pubblico nel medio-lungo periodo.

4.3.4 Verso aree urbane più vivibili: indicatori per una mobilità sostenibile e aria più pulita

L'analisi degli indicatori associati all'Ambito 3 “Miglioramento della qualità dell'aria e mobilità sostenibile” consente di delineare un **quadro del potenziale contributo delle singole SUA al raggiungimento degli obiettivi strategici del PR FESR 2021–2027**.

A partire dalla ricostruzione della teoria del cambiamento (*cfr.* § Ricostruzione della logica d'intervento delle SUA: un'interpretazione in chiave di teoria del cambiamento, pp. 60 ss.), la lettura integrata dei dati relativi alla quantificazione degli output e ai target relativi ai risultati attesi riferiti alla mobilità dolce, alla ciclabilità e all'intermodalità consente di valorizzare il ruolo di alcune strategie particolarmente attive su questo ambito e, al contempo, di riflettere sulle aree di concentrazione e fattori da monitorare nel corso dell'attuazione.

Sebbene l'insieme delle strategie approvate evidenzia un contributo ricco e differenziato nell'ambito 3, la partecipazione delle singole SUA al conseguimento degli output e dei risultati attesi si presenta eterogenea e non sempre lineare:

- **l'indicatore di output “Infrastrutture dedicate ai ciclisti beneficiarie di un sostegno”**, che misura “la lunghezza delle infrastrutture ciclabili dedicate costruite di recente o significativamente migliorate grazie alla realizzazione dei progetti sostenuti”³², risulta fortemente associato alla **SUA del Canavese ed Eporediese**, che quantifica un contributo di 60,32 km - quasi interamente concentrati nell'intervento “Dal lago alla serra: un itinerario per la messa a sistema del patrimonio locale dell'Eporediese”³³ - con ricadute significative, ma non determinanti, sul numero di utenti delle infrastrutture dedicate ai ciclisti (25.400 utilizzatori/anno);
- **l'indicatore di risultato “Numero annuale di utenti delle infrastrutture dedicate ai ciclisti”** è, allo stato attuale, l'unico tra quelli individuati dal PR FESR che, sulla base delle quantificazioni fornite nelle SUA approvate, non risulta pienamente in linea con il target previsto. Le SUA del Ciriace (400.000 utilizzatori/anno, oltre il 50% del valore complessivo programmato a livello regionale), Alto Novarese e Bassa Valsesia (320.500 utilizzatori/anno, pari al 29,9%), Area Metropolitana Sud³⁴ (203.197), Langhe³⁵ (172.249) e

³² Per completezza di informazione si precisa che la *fiche* dedicata all'indicatore “Infrastrutture dedicate ai ciclisti beneficiarie di un sostegno” stabilisce che “l'indicatore misura la lunghezza delle infrastrutture ciclabili dedicate costruite di recente o significativamente migliorate grazie alla realizzazione dei progetti sostenuti. Le infrastrutture ciclabili dedicate comprendono strutture ciclabili separate dalle strade destinate al traffico veicolare o da altre parti della stessa strada con mezzi strutturali (cordoli, barriere), strade ciclabili, gallerie ciclabili, ecc. Per le infrastrutture ciclabili con corsie separate a senso unico (es: su ogni lato di una strada), la lunghezza viene misurata come lunghezza della corsia”. [Fonte: Fiches metodologiche associate agli indicatori inclusi nell'Allegato I del Regolamento FESR 2021/1058 (Tabella 1) pubblicate nel Documento di lavoro dei Servizi della Commissione Performance, monitoraggio e valutazione del Fondo europeo di sviluppo regionale, del Fondo di coesione e del Fondo per una transizione giusta nel periodo 2021-2027- SWD(2021) 198].

³³ L'operazione 5 della SUA prevede la sistematizzazione e la messa in rete di itinerari preesistenti, con limitati tratti di collegamento, ma non include esplicitamente le infrastrutture ciclabili tra gli ambiti e settori di intervento. Questo aspetto suggerisce l'opportunità di un chiarimento interpretativo in merito alla corrispondenza tra la natura dell'intervento e la definizione dell'indicatore utilizzato - la discrepanza potrebbe riflettere una diversa lettura tecnica dell'indicatore oppure una difformità formale nella compilazione dei quadri sintetici - considerato il peso specifico di questa strategia nel conseguimento del target complessivo dell'ambito. Pertanto, si suggerisce una verifica tecnica di coerenza, volta a garantire il pieno allineamento tra il contenuto dell'intervento, la classificazione adottata e il sistema di monitoraggio, nell'ottica di rafforzare l'efficacia attuativa e assicurare una corretta valorizzazione dei risultati.

³⁴ Un solo intervento contribuisce al raggiungimento del target della SUA: 8 “Ciclovie “Via Pedemontana” – Corona delle delizie/Eurovelo8/ Stupinigi –Tratto Piosasco - Bruino”.

³⁵ L'intervento che prevede un numero maggiore di utenti è 1 “Percorso ciclabile Alba-Piobesi d'Alba. Pista ciclabile Corso Canale”, che ne prevede 101.285.

Area Metropolitana Ovest³⁶ (136.000) presentano target ambiziosi in relazione al **“Numero annuale di utenti delle infrastrutture dedicate ai ciclisti” (RCR64)** nonostante il numero di chilometri previsti di piste ciclabili che verrà realizzato³⁷ non sia così significativo.

Dal punto di vista del miglioramento della qualità dell’aria e mobilità sostenibile queste strategie, gli indicatori offrono un quadro ricco e articolato della capacità delle strategie di incidere sui comportamenti di mobilità sostenibile. Al tempo stesso, la concentrazione di oltre la metà del target in tre sole aggregazioni suggerisce l’importanza di porre particolare attenzione alla fase attuativa di questi interventi, sia per monitorarne l’effettiva portata, sia per garantire che eventuali criticità o ritardi non compromettano il raggiungimento del risultato a livello di ambito.

³⁶ Gli utilizzatori previsti sono collegati interamente all’intervento 10 “Infrastruttura ciclabile di collegamento tra Rivoli e Villarbasse”, mentre non rientrano nel computo del target i 763 utenti previsti dall’intervento n.8 “Go-Green – Mobility Hub: L’energia che muove Il Comune”.

³⁷ Alto Novarese e Bassa Valsesia (7,47 km), Ciriace (7,4 km), Area Metropolitana Sud (6,5 km), Langhe (5,51 km) e Venaria (4,3).

5 La SUA del Pinerolese: dalla pianificazione agli effetti attesi

5.1 Oggetto, domande e metodologia della valutazione

Il capitolo presenta lo **studio di caso della Strategia Urbana d'Area (SUA) del Pinerolese**.

L'approfondimento consente di verificare concretamente le evidenze emerse dall'analisi generale, esplorando in dettaglio la rispondenza della strategia ai bisogni del territorio, la coerenza con gli obiettivi del PR FESR, i risultati attesi e gli eventuali effetti inattesi.

L'approfondimento costituisce uno strumento chiave per **testare la validità della teoria del cambiamento ed esaminare la sostenibilità degli interventi finanziati**, offrendo una prospettiva concreta sul loro potenziale impatto e sulla capacità di generare benefici duraturi (sostenibilità).

L'analisi si fonda sui criteri valutativi dell'efficacia e della sostenibilità e intende rispondere alle seguenti **domande di valutazione**:

Efficacia

- In che misura la SUA del Pinerolese potrà contribuire al raggiungimento degli obiettivi strategici definiti dal PR FESR 2021-2027?
- Quali sono i principali risultati attesi dagli interventi finanziati dalla SUA del Pinerolese sui contesti urbani interessati?

Sostenibilità

- Quali sono i principali fattori che condizionano la sostenibilità economica e finanziaria degli interventi della SUA del Pinerolese e in che modo possono essere rafforzati per garantire effetti duraturi nel tempo?
- In che misura gli interventi finanziati dalla SUA del Pinerolese sono sostenibili nel tempo, in termini economici, ambientali e gestionali?

5.2 Le sfide del Pinerolese: criticità territoriali e necessità di intervento

Nel contesto della Strategia Urbana d'Area (SUA) del Pinerolese, emergono diverse criticità strutturali, sociali ed economiche che influenzano negativamente la qualità della vita dei residenti e la competitività del territorio. Tali problematiche si intrecciano tra loro, generando una serie di dinamiche complesse che richiedono interventi mirati e integrati per promuovere uno sviluppo sostenibile e inclusivo.

Invecchiamento e spopolamento: due sfide intrecciate per il futuro del Pinerolese

Negli ultimi dieci anni, l'area del Pinerolese ha vissuto un lento, ma costante calo della popolazione residente: tra il 2013 e il 2023 si sono persi poco più di 2.000 abitanti (-2,2%), una contrazione meno marcata rispetto alla media regionale, ma che riflette comunque una tendenza strutturale. La dinamica demografica dell'area è oggi fortemente condizionata dal saldo naturale negativo, cioè dalla differenza tra nati e morti: nel 2023 il tasso di natalità si è attestato a 6,2 nati ogni 1.000 abitanti – un dato leggermente migliore rispetto alla media regionale – mentre il tasso di mortalità, pari a 13,3 per mille, è decisamente più alto. Il risultato è un saldo naturale in perdita (-618 persone nel solo 2023), parzialmente compensato da un saldo migratorio positivo, che tuttavia non è riuscito a invertire la tendenza di lungo periodo.

Questi dati descrivono un territorio che sta invecchiando rapidamente. L'indice di vecchiaia, che esprime il rapporto tra anziani (65+) e giovani (0-14), ha raggiunto nel 2023 quota 237,7, un valore superiore sia alla media regionale (232,3) sia a quella delle altre SUA del Piemonte (215,9). In dieci anni, l'area ha visto crescere questo indicatore di quasi 52 anziani ogni 100 giovani, a testimonianza di un forte squilibrio demografico generazionale. Questo duplice fenomeno – invecchiamento e spopolamento – non riguarda solo i numeri, ma incide profondamente sulla struttura sociale, economica e istituzionale del territorio. Una popolazione che invecchia porta con sé nuove esigenze in termini di servizi socio-sanitari, mobilità, abitare, spazi pubblici. Al tempo stesso, la progressiva riduzione della componente in età attiva può ridurre la capacità produttiva e fiscale del territorio, alimentando un circolo vizioso di marginalizzazione.

Un welfare locale sotto pressione

Parallelamente, **la fragilità dei servizi socio-assistenziali** rappresenta una delle sfide più urgenti. **Il progressivo invecchiamento della popolazione e l'aumento delle fragilità sociali** stanno mettendo sotto pressione il sistema locale di welfare. Molte persone anziane e con disabilità incontrano difficoltà nell'accesso ai servizi di assistenza domiciliare, sia per una carenza strutturale di operatori specializzati, sia per l'assenza di una rete territoriale capace di integrare efficacemente i servizi pubblici con quelli del terzo settore. **Il rischio di isolamento sociale è quindi elevato**, soprattutto nei piccoli centri e nelle aree più periferiche, dove le distanze dai principali servizi sanitari e assistenziali si sommano a una limitata mobilità.

Un patrimonio pubblico sottoutilizzato e inefficiente

Uno degli aspetti più rilevanti è l'**obsolescenza del patrimonio edilizio pubblico**. **Molti edifici** di proprietà comunale, destinati a servizi per la cittadinanza o ad attività collettive, **risultano in condizioni di degrado o scarsamente efficienti dal punto di vista energetico**. Questa situazione comporta un duplice problema: da un lato, **gli alti costi di gestione e manutenzione** rappresentano un peso economico significativo per gli enti locali, limitando le possibilità di investimento in altri ambiti cruciali; dall'altro, **gli edifici stessi non riescono a rispondere adeguatamente alle esigenze della popolazione, risultando poco attrattivi e sotto-utilizzati**. **A questo si aggiunge la presenza di numerosi spazi dismessi**, spesso situati in aree strategiche dei centri urbani, che potrebbero essere recuperati per finalità sociali e culturali ma che, senza interventi mirati, rischiano di rimanere inutilizzati o di diventare punti di degrado urbano.

Cultura e turismo: un potenziale non adeguatamente valorizzato

Il territorio del Pinerolese dispone di un patrimonio culturale e paesaggistico di rilievo, ma la sua valorizzazione è ancora parziale e disomogenea. La presenza di numerose realtà associative e di soggetti attivi nei settori della cultura, del turismo e dell'artigianato non si traduce in un sistema integrato e coordinato in grado di generare un'offerta turistica strutturata e continua. Ne risulta un'affluenza turistica frammentata, con forti tendenze alla stagionalità e una permanenza media ridotta.

I dati confermano questa debolezza strutturale: nel 2023, nell'area del Pinerolese si sono **registrati 54,5 arrivi e 133,7 presenze turistiche ogni 100 abitanti**, valori nettamente inferiori sia alla media piemontese (rispettivamente -72,5 e -213,2 unità ogni 100 abitanti) sia alla media delle altre aree SUA (-12,5 e -18,4). Pur essendosi registrato un incremento degli arrivi rispetto al 2013 (+28,4%), le presenze sono calate del 20%, a fronte di una crescita generalizzata negli altri territori. Questo suggerisce che **il territorio è riuscito solo parzialmente ad attrarre nuovi flussi, senza però riuscire a consolidarli in un'esperienza turistica prolungata.**

Anche il sistema ricettivo appare poco dinamico: le strutture alberghiere ed extra-alberghiere nel 2023 sono 1,25 ogni 1.000 abitanti, (dato inferiore alla media regionale: 1,6; superiore alla media delle altre SUA: 0,8). Tuttavia, tra il 2013 e il 2023, l'aumento del numero di strutture è stato appena del 3,2%, a fronte di una crescita del 26,4% in Piemonte e del 24,2% nelle Aree SUA.

Dal punto di vista dell'offerta culturale, nel 2022 il Pinerolese contava 14 musei e istituti simili (erano 16 nel 2019), con un flusso complessivo di 44,7 visitatori ogni 100 abitanti. Anche in questo caso, il dato si colloca ben al di sotto sia della media regionale (-117,7) sia di quella delle altre SUA (-36,9). Se da un lato si registra un lieve incremento rispetto al 2019 (+2,6 visitatori ogni 100 abitanti), dall'altro si osserva un calo nel numero di strutture attive, segnale di una fragilità dell'infrastruttura culturale.

Nel complesso, il settore culturale e turistico dell'area – che potrebbe fungere da volano per uno sviluppo economico sostenibile e inclusivo – appare sottoutilizzato. Le potenzialità esistono, ma richiedono una strategia più coordinata, una governance territoriale capace di mettere in rete gli attori locali, di investire in promozione e animazione culturale e di attrarre risorse esterne. Senza un'azione integrata, il rischio è che il patrimonio esistente resti marginale rispetto ai circuiti regionali e nazionali del turismo e della cultura.

Mobilità e trasporti: un sistema poco connesso e dipendente dall'auto

Un ulteriore elemento di attenzione riguarda **la mobilità e l'accessibilità territoriale**. Il Pinerolese si trova in una posizione strategica tra la pianura e le aree montane, ma la rete infrastrutturale presenta alcune criticità che ne limitano la connessione con il resto della regione. La mobilità pubblica su ferrovia è limitata, con una sola linea che collega Pinerolo a Torino, mentre il trasporto su gomma risente di una copertura non omogenea tra i diversi

comuni. Questo si traduce in **una dipendenza elevata dal trasporto privato**, con conseguenze sia ambientali che sociali. Inoltre, la rete di percorsi ciclopeditoni, sebbene in crescita, non è ancora adeguatamente interconnessa con il sistema di trasporto pubblico, riducendo le alternative sostenibili per gli spostamenti quotidiani.

Cambiamento climatico e sfide ambientali: un territorio fragile e vulnerabile

Infine, il cambiamento climatico e la sostenibilità ambientale pongono nuove sfide per l'area del Pinerolese. L'innalzamento delle temperature, la crescente incidenza di eventi meteorologici estremi e la riduzione della disponibilità idrica stanno già avendo un impatto sul territorio, in particolare sulle attività agricole e sulle aree boschive. La gestione del verde urbano, la tutela delle risorse naturali e la riduzione dell'impatto ambientale delle attività produttive rappresentano quindi sfide fondamentali per il futuro, ma che richiedono un impegno concreto e investimenti mirati.

Un territorio alla ricerca di una strategia integrata di sviluppo

Gli elementi di problematicità del territorio appena illustrati, delineano un quadro complesso, in cui gli interventi previsti dalla SUA devono essere progettati in modo integrato, affinché possano affrontare le criticità in maniera efficace e coordinata, convergendo verso un obiettivo comune: rendere il Pinerolese un territorio più inclusivo, resiliente e competitivo, capace di offrire ai suoi cittadini un'elevata qualità della vita e di attrarre nuovi investimenti e opportunità di sviluppo.

Per farlo, la Strategia Urbana d'Area proposta con il Programma P.I.E.T.R.A. (Programma Integrato/Inclusivo Energetico, Turistico e di Rigenerazione Ambientale) dispone di un ammontare complessivo pari a 14.251.110,93 euro, di cui **9.210.910,46 euro³⁸ di contributo del Programma Regionale del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (PR FESR) 2021-2027 della Regione Piemonte.**

³⁸ 7.808.497,22 euro di contributo FESR massimo concedibile; 1.402.413,24 euro di contributo FESR a copertura della quota di flessibilità.

5.3 Il valore strategico della partecipazione degli stakeholder nella definizione della SUA del Pinerolese

Per affrontare in modo efficace le sfide esaminate nel paragrafo precedente, la costruzione di una Strategia Urbana d'Area efficace e radicata nel contesto richiede non solo una lettura puntuale dei bisogni territoriali, ma anche il coinvolgimento attivo degli attori locali, in grado di contribuire alla definizione condivisa di obiettivi, priorità e interventi.

Il coinvolgimento attivo degli *stakeholder* territoriali rappresenta, infatti, un elemento centrale nella costruzione e nell'attuazione delle Strategie Urbane d'Area (SUA).

Coinvolgimento degli stakeholder: presupposti normativi e strategici

Tale approccio si fonda su una precisa architettura normativa e strategica definita a livello europeo e nazionale, che attribuisce alle strategie territoriali un ruolo prioritario nella realizzazione dell'Obiettivo Strategico di Policy 5 (OP5) "Un'Europa più vicina ai cittadini", introdotto dal Regolamento (UE) n. 2021/1060³⁹.

Tali orientamenti sono stati recepiti e rafforzati anche a livello nazionale nell'Accordo di Partenariato 2021–2027 tra l'Italia e la Commissione Europea, che attribuisce alle strategie territoriali – in particolare a quelle rivolte alle aree urbane medie – il compito di promuovere strategie di sviluppo costruite con il coinvolgimento attivo delle comunità locali, attraverso processi di partecipazione attiva e un confronto continuo con gli stakeholder, quali cittadini, enti locali, soggetti del terzo settore, operatori economici, istituzioni culturali e ambientali. Nel contesto piemontese, il Disciplinare per l'attuazione delle Strategie Urbane d'Area ha recepito tale impostazione prevedendo che il soggetto capofila, in raccordo con il partenariato locale, promuovesse un'azione di co-progettazione e definizione condivisa degli obiettivi della strategia, valorizzando il contributo degli attori del territorio attraverso strumenti di consultazione, attività di disseminazione e processi di governance partecipativa. Alla luce del quadro regolamentare e programmatico che attribuisce un ruolo centrale alla partecipazione degli attori territoriali nella definizione delle strategie urbane, la valutazione ha scelto di approfondire, nell'ambito dello studio di caso dedicato alla SUA del Pinerolese, il

³⁹ L'articolo 29 "*Strategie territoriali*" stabilisce che le strategie territoriali debbano essere elaborate e attuate da autorità o organismi territoriali competenti e che debbano essere coinvolti gli attori locali nella loro definizione e attuazione. In parallelo, l'articolo 11 "*Sviluppo urbano sostenibile*" del Regolamento (UE) n. 2021/1058 sul FESR ribadisce che le autorità o gli organismi territoriali interessati selezionano o partecipano alla selezione delle operazioni inserite nelle strategie territoriali, anche di tipo partecipativo.

processo di coinvolgimento degli *stakeholder* che si configura, infatti, come uno snodo cruciale per comprendere non solo la qualità della progettazione, ma anche la sua capacità trasformativa e di radicamento nel contesto locale.

La Strategia Urbana d'Area del Pinerolese si distingue⁴⁰ per l'attivazione di un processo articolato e innovativo di coinvolgimento degli stakeholder, finalizzato a promuovere una progettazione realmente partecipata e ancorata ai bisogni del territorio. Infatti, la SUA ha adottato un approccio di co-progettazione orientato all'inclusione e alla valorizzazione delle competenze, applicando metodi di previsione strategica (*foresight*).

Il percorso è stato avviato a partire da una mappatura accurata degli attori territoriali, selezionati non solo per la loro posizione istituzionale o rappresentatività settoriale, ma anche per la capacità di portare punti di vista diversificati e visioni prospettiche, e ha coinvolto attori istituzionali, enti pubblici, rappresentanze imprenditoriali, categorie professionali, soggetti del terzo settore e della società civile.

La metodologia adottata per supportare il processo partecipativo

Il 19 ottobre 2023, presso il Comune di San Secondo di Pinerolo, è stato avviato un processo di progettazione partecipata dal basso (*bottom-up*), che ha coinvolto circa 60 stakeholder del territorio. Tra i criteri di selezione dei partecipanti, oltre a caratteristiche come genere, età, residenza, professione e ruolo, è stata fondamentale la "mentalità aperta", volta a includere punti di vista anche contrastanti per attivare una "intelligenza strategica collettiva". Questo ha permesso di raccogliere le esigenze dell'intera comunità, dando voce anche a soggetti solitamente meno coinvolti nei processi decisionali.

Il processo è stato guidato da esperti di "Forwardto Studi e competenze per scenari futuri" e ha utilizzato le logiche dei "Futures Studies & Strategic Foresight" che mirano ad esplorare scenari futuri alternativi per ridisegnare strategie e piani d'azione nel presente, gestendo l'incertezza e supportando l'innovazione. In particolare, è stato applicato il "Forwardto Futurizing Process Model", articolato in cinque fasi iterative, dalla generazione di scenari possibili all'elaborazione di strategie preferibili fino alla definizione di azioni concrete.

⁴⁰ L'esperienza è stata anche presentata come buona pratica nell'ambito del progetto europeo UrbanCoop, finanziato dal programma Interreg Europe.

Gli stakeholder coinvolti

Tra gli stakeholder coinvolti, divisi per categorie, figurano i rappresentanti dei 17 Comuni della SUA, sia politici sia amministrativi; hanno partecipato anche enti sovracomunali come il GAL Escartons e Valli Valdesi e funzionari della Regione Piemonte. Per quanto riguarda la società civile, sono state coinvolte associazioni sportive, come Due Valli Libertas, e istituzioni scolastiche come l'ITS agroalimentare per il Piemonte. Il settore dei media è stato rappresentato da "Eco del Chisone". Il Terzo Settore e i Servizi Sociali territoriali hanno visto la partecipazione di enti come CISS Pinerolo, Consorzio Monviso Solidale e Commissione Sinodale per la Diaconia (CSD) della Chiesa Valdese. Anche aziende e attività commerciali, come Pontevecchio s.r.l. e SLP Ottone Lavorazione Pietre, e associazioni di categoria come ABAC e U.C.A. di Bagnolo, hanno contribuito. Infine, soggetti di promozione turistica, artistica e culturale, tra cui l'Associazione Aria di E20 di Pinerolo, Pro Loco di Bagnolo, artisti come Elio Garis e Fabio Petani, designer, architetti e la Torino Film Commission, hanno preso parte attiva. Da segnalare gli incontri svolti insieme a partner strategici come Compagnia di San Paolo, nell'ambito del bando "Next Generation We", durante i quali sono stati esplorati scenari futuri per la rigenerazione di alcuni siti specifici, anche in ottica di futura gestione degli interventi proposti nella SUA.

5.4 Come potrà evolvere il territorio? La teoria del cambiamento della SUA del Pinerolese

La valutazione della coerenza strategica e degli effetti attesi della Strategia Urbana d'Area (SUA) del Pinerolese, approvata nell'ambito dell'Azione V.5i.1 del PR FESR Piemonte 2021-2027, è guidata dalla **teoria del cambiamento** che si basa sulla ricostruzione esplicita dei nessi causali tra le attività messe in campo, gli output prodotti, i risultati attesi e gli impatti di lungo periodo, al fine di comprendere come e perché un intervento dovrebbe generare cambiamento.

La strategia di sviluppo del Pinerolese, denominata P.I.E.T.R.A. (Programma Integrato, Inclusivo, Energetico, Turistico e di Rigenerazione Ambientale), si configura come un insieme coerente di interventi che mirano a trasformare l'Area in modo sostenibile, inclusivo e duraturo. Alla base della strategia vi è l'idea che rigenerare luoghi abbandonati o sottoutilizzati, restituirli a nuovi usi sociali, culturali o turistici e collegarli in rete attraverso

percorsi fisici (ciclabili, pedonali) e simbolici (arte, memoria, identità) possa produrre un cambiamento nella qualità della vita delle persone e nella capacità attrattiva del territorio. Tutti i dieci interventi, distribuiti in tredici Comuni, partono dal patrimonio locale esistente - edifici pubblici dismessi, piazze storiche, patrimoni culturali e ambientali – e, grazie al FESR, si propongono di rigenerarle le risorse locali affinché possano diventare spazi accessibili, multifunzionali, pensati per la comunità.

L'insieme delle attività è stato costruito con attenzione alla specificità di ogni contesto, ma anche con una chiara regia unitaria: ogni intervento contribuisce infatti a un obiettivo comune, che è quello di **rafforzare i servizi di prossimità, rendere i luoghi più vivibili, stimolare nuove forme di economia locale legate alla cultura, al turismo e all'ambiente**. L'utilizzo obbligatorio della pietra locale nei progetti edilizi e nelle installazioni artistiche è diventato un filo conduttore tangibile e simbolico dell'intera strategia.

Dalle attività agli output

Le attività previste nell'ambito della strategia P.I.E.T.R.A. sono molteplici, e producono output ben riconoscibili:

- **l'efficientamento energetico degli edifici pubblici** (“Rifunzionalizzazione della piscina di valle come luogo di aggregazione sociale”; “Realizzazione della “Casa dell’Inclusione”; attraverso la rifunzionalizzazione dell’area di pertinenza e del fabbricato già sede della Croce Rossa Italiana”; “Sviluppo Servizi Sociali Assistenziali Territoriali di Area: Rigenerazione Casa di Riposo Barbero per l'ampliamento dei Servizi”; “Rifunzionalizzazione della ex Scuola frazionale di San Michele in Bricherasio e del centro polivalente di San Secondo come nuovi centri aggregativi, inclusivi e culturali del Pinerolese”; “Riqualificazione ex Canonica di Lusernetta per la creazione di un presidio socio-culturale”) si traduce direttamente nel miglioramento delle prestazioni energetiche del patrimonio immobiliare esistente, con la conseguenza di ottenere strutture pubbliche più sostenibili dal punto di vista ambientale ed economico;
- le opere **strutturali finalizzate all'accessibilità per le persone con disabilità** (“Rifunzionalizzazione della piscina di valle come luogo di aggregazione sociale”; “Realizzazione della *Casa dell’Inclusione* attraverso la rifunzionalizzazione dell’area di pertinenza e del fabbricato già sede della Croce Rossa Italiana”) sono finalizzate

all'eliminazione delle barriere architettoniche, generando spazi e edifici pubblici più accoglienti e utilizzabili dall'intera cittadinanza;

- la **riqualificazione di edifici abbandonati o sottoutilizzati** (“Rifunionalizzazione della piscina di valle come luogo di aggregazione sociale”; “Realizzazione della *Casa dell’Inclusione* attraverso la rifunionalizzazione dell’area di pertinenza e del fabbricato già sede della Croce Rossa Italiana”; “Sviluppo Servizi Sociali Assistenziali Territoriali di Area: Rigenerazione Casa di Riposo Barbero per l'ampliamento dei Servizi”; “Rifunionalizzazione della ex Scuola frazionale di San Michele in Bricherasio e del centro polivalente di San Secondo come nuovi centri aggregativi, inclusivi e culturali del Pinerolese”; “Riqualificazione ex Canonica di Lusernetta per la creazione di un presidio socio-culturale”) **genera un incremento del patrimonio edilizio disponibile, misurabile in termini di superfici o volumi riutilizzati**. Tali interventi danno vita a spazi polifunzionali, destinati a varie fasce della popolazione e a scopi sociali e culturali: centri per le associazioni locali, strutture dedicate a categorie vulnerabili, circoli per anziani, punti di facilitazione digitale, nonché aree espositive e museali.
- la **ristrutturazione di edifici storici** (“Realizzazione Boulevard suburbano / Percorso turistico ambientale Frossasco, Roletto, Pinerolo”; “Rivalutazione e sviluppo del patrimonio culturale e turistico della bassa Val Chisone”; “Cristalliera nel Verde: Progetto di ospitalità diffusa”) crea spazi restaurati e resi accessibili, e, in alcuni casi, trasformati in nuove strutture ricettive;
- gli **interventi sulla pavimentazione, sull’arredo urbano e sulla dotazione di verde** (“Rigenerazione urbana e riqualificazione del centro storico”; “Riqualificazione area comunale a parco urbano polifunzionale per la rigenerazione urbana volta alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale”) si traducono in una maggiore disponibilità di luoghi di ritrovo, svago, spettacolo e partecipazione comunitaria. In particolare, gli **interventi sul verde pubblico** (“Realizzazione Boulevard suburbano / Percorso turistico ambientale Frossasco, Roletto, Pinerolo”) contribuiscono alla riqualificazione e valorizzazione di parchi e giardini pubblici;
- la **creazione o valorizzazione dei percorsi turistici** (“Realizzazione Boulevard suburbano / Percorso turistico ambientale Frossasco, Roletto, Pinerolo”) si traduce direttamente nella definizione e segnalazione di nuovi itinerari percorribili.

Il legame tra attività e output è diretto, ma non automatico: la produzione degli output attesi – e la loro effettiva funzionalità – dipende infatti da una serie di condizioni abilitanti. Tra queste, la disponibilità di personale competente per gestire i nuovi spazi, la capacità amministrativa dei Comuni nel seguire le procedure tecniche e autorizzative, l'effettiva partecipazione degli attori locali coinvolti nella co-progettazione e la presenza di reti locali pronte ad animare e utilizzare gli spazi restituiti alla collettività. In mancanza di questi elementi, gli spazi riqualificati potrebbero restare sottoutilizzati o che i servizi previsti faticare a partire.

I risultati e gli impatti attesi

Gli interventi previsti dai Comuni negli ambiti della riqualificazione territoriale, rigenerazione urbana ed ecologica (1) e tutela, valorizzazione e messa in rete del patrimonio architettonico, culturale, turistico e naturale (2) sono concepiti per innescare, nel medio periodo, una trasformazione dei territori, generando risultati concreti e misurabili. Il raggiungimento di questi primi risultati rappresenta un passaggio essenziale per generare impatti significativi nel lungo periodo.

L'**incremento delle attività inclusive** in **ambienti accessibili** può contribuire alla **riduzione delle disuguaglianze sociali** in particolare a beneficio delle fasce più vulnerabili della popolazione (p.es. attraverso spazi intergenerazionali o centri diurni). Tuttavia, la valutazione dei risultati di tali interventi risulta più complessa, poiché il loro impatto effettivo dipenderà dalla capacità di garantire l'attivazione, l'uso continuativo e la manutenzione nel tempo delle strutture riqualificate. A differenza della riqualificazione di servizi già attivi, come nel caso della casa di riposo, queste azioni non intervengono su servizi esistenti ma presuppongono un'effettiva attuazione e gestione post-intervento per produrre benefici concreti.

La **presenza di nuove destinazioni** insieme a una **riqualificazione degli spazi** e a un'**offerta culturale rinnovata** grazie all'apertura o riapertura di spazi per eventi, musei o attività culturali in edifici storici restaurati, può generare un **incremento dell'afflusso di turisti e visitatori**. Questo processo, se sostenuto dalla creazione di strutture ricettive e dalla riattivazione di edifici con funzioni culturali, è in grado di favorire la **nascita di nuove opportunità occupazionali nel settore turistico e culturale**, attraverso un ampliamento delle attività economiche locali.

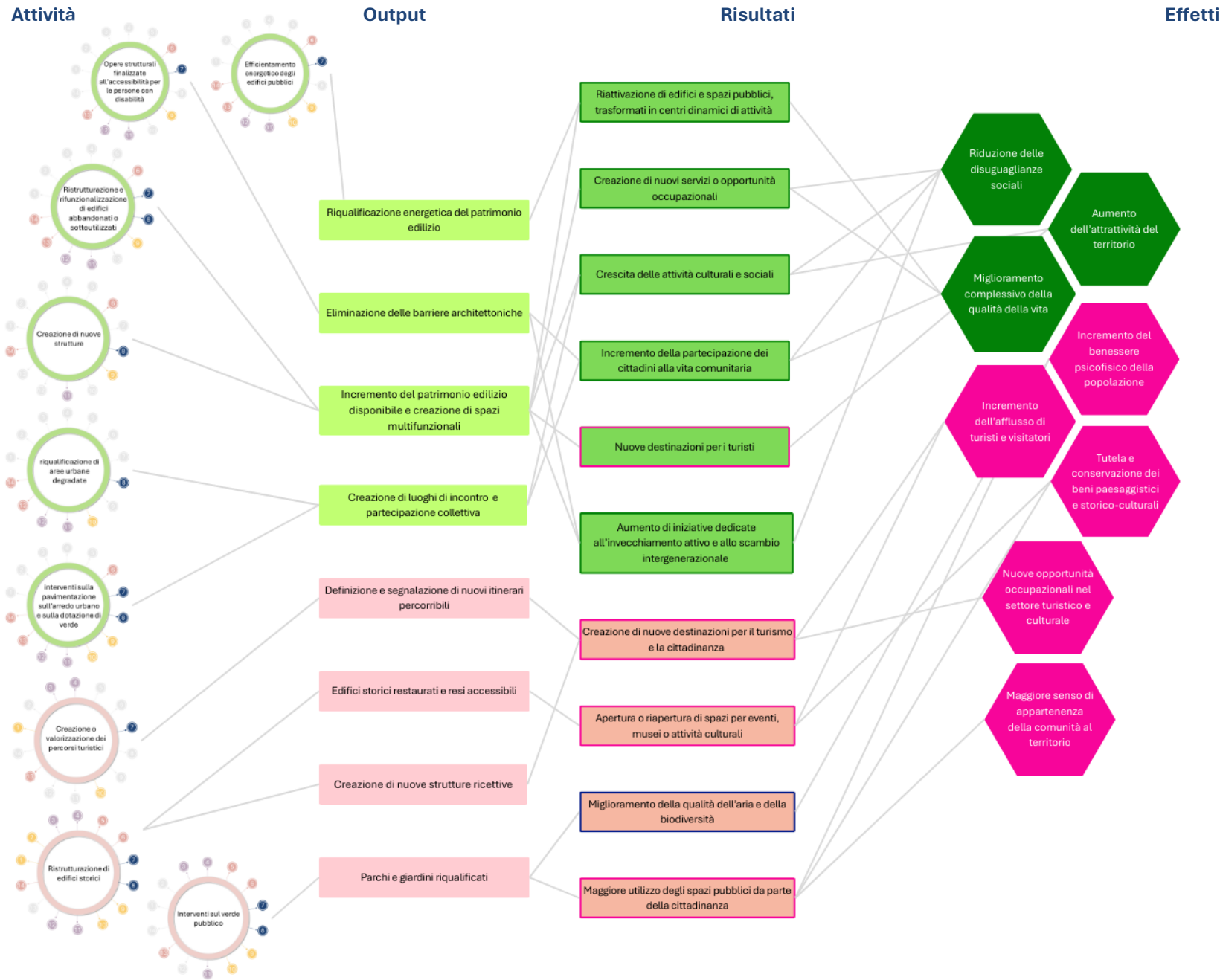
La valorizzazione del patrimonio culturale e naturale, se accompagnata da una fruizione rispettosa e inclusiva, può contribuire alla **tutela e conservazione dei beni paesaggistici e storico-culturali**, incoraggiare un **uso attivo degli spazi pubblici da parte della cittadinanza** e rafforzare il senso di appartenenza della comunità al territorio. L'aspetto identitario si consolida soprattutto quando i cittadini riconoscono il patrimonio riportato alla luce come elemento fondamentale della propria memoria collettiva. Tuttavia, come nel caso di altri interventi non direttamente connessi a servizi attivi, anche in questo ambito la misurazione dei risultati può risultare più complessa: i benefici attesi dipendono in larga misura dalla capacità di attivare e gestire nel tempo gli spazi riqualificati, siano essi destinati a funzioni culturali, ricettive o civiche, e dalla loro effettiva fruizione da parte della popolazione.

Infine, il **rafforzamento del senso di appartenenza della comunità** generato dalla riappropriazione degli spazi pubblici e dalla valorizzazione dell'identità locale è strettamente connesso alla partecipazione attiva dei cittadini e degli operatori turistici e culturali, nonché alla coerenza e continuità delle politiche locali nel promuoverne l'uso e la sostenibilità nel tempo.

Naturalmente, perché questi impatti si realizzino, sarà fondamentale accompagnare l'attuazione con una buona gestione e con reti collaborative solide. La teoria del cambiamento sottintende infatti alcune condizioni abilitanti: la partecipazione degli attori locali, la sostenibilità economica degli spazi riqualificati, il coordinamento tra Comuni. Dove queste condizioni sono già in parte presenti, gli interventi potranno fare da leva per un cambiamento duraturo.

Nel complesso, la teoria del cambiamento della SUA del Pinerolese si presenta come un disegno ambizioso ma ben strutturato, capace di **mettere in dialogo rigenerazione fisica e inclusione sociale, identità e innovazione, cultura e benessere**, in un'area che da tempo cerca nuove traiettorie di sviluppo. La pietra, elemento simbolico e strutturale, tiene insieme passato e futuro, tradizione e trasformazione.

Figura 5.1 – La teoria del cambiamento della SUA del Pinerolese



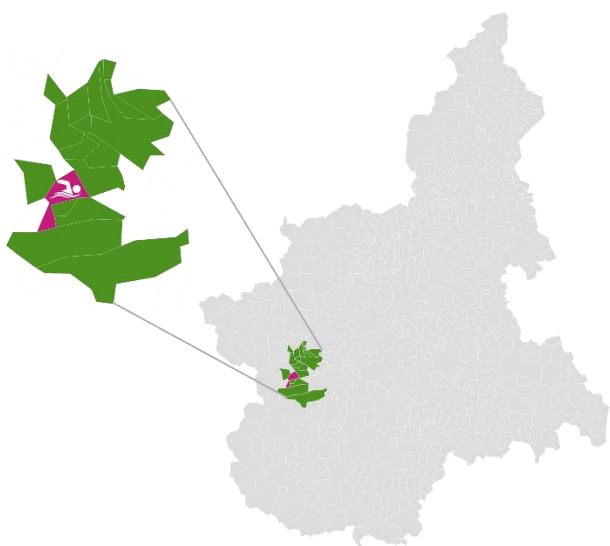
5.5 Oltre lo sport: la piscina di Luserna per una comunità più forte e inclusiva

L'intervento di ristrutturazione ed efficientamento energetico della piscina comunale di Luserna San Giovanni **si configura come una leva strategica per la valorizzazione del capitale sociale e infrastrutturale dell'intera area del Pinerolese**. L'impianto, attualmente gestito da un'associazione sportiva locale, rappresenta da tempo un nodo rilevante per l'aggregazione sociale, l'inclusione intergenerazionale e il benessere di una comunità ampia e territorialmente distribuita. La rifunzionalizzazione, che comporta la sostituzione della struttura attuale — ormai vetusta, degradata e non più conforme agli standard normativi e funzionali — prevede non solo interventi di efficientamento energetico, ma anche la garanzia di piena accessibilità agli spazi, oltre alla creazione di ambienti dedicati all'infanzia e alle famiglie. **L'obiettivo è restituire alla collettività un luogo cardine dell'offerta sportiva e aggregativa di valle**, restituendogli pienamente le sue funzioni sociali e inclusive.

Nel contesto della Strategia Urbana d'Area del Pinerolese, **l'intervento assume una valenza centrale anche dal punto di vista finanziario**, assorbendo circa un terzo delle risorse complessive assegnate alla strategia (€ 4.750.000 euro su un totale di € 14.251.110,93).

Questa incidenza, unita al ruolo territoriale della struttura, conferma la scelta strategica di investire in un'infrastruttura che combina rigenerazione fisica, coesione sociale e promozione del benessere collettivo, su scala sovracomunale.

Figura 5.2 – La collocazione della piscina di Luserna nel territorio della SUA del Pinerolese



La scelta di attuare l'intervento tramite una concessione di servizi, secondo quanto previsto dal D.Lgs. 36/2023, permette di condividere il rischio gestionale con il concessionario, garantendo al contempo la continuità e l'estensione dell'offerta di attività natatorie e ludico-sportive a favore di bambini, famiglie, soggetti fragili e scuole del territorio.

Dal punto di vista economico, la sostenibilità dell'intervento è supportata dall'analisi finanziaria del bilancio dell'attuale gestore, che mostra un risultato positivo e una struttura dei costi coerente con l'attuale livello di utenza. Tale sostenibilità potrà essere rafforzata attraverso una gestione dinamica, in grado di valorizzare le opportunità offerte dalla stagione estiva (grazie all'area verde esterna), dalla diversificazione dei servizi e dal consolidamento delle attività con finalità sociale. Inoltre, l'introduzione di strumenti di monitoraggio dei risultati e di ascolto sistematico dell'utenza potrà contribuire ad adattare dinamicamente l'offerta di servizi ai bisogni emergenti e a documentare l'impatto sociale generato nel tempo.

Dal punto di vista ambientale, l'intervento si inserisce in un'ottica di riqualificazione e riduzione dei consumi energetici, in coerenza con gli obiettivi del PR FESR 2021-2027 e della Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile. In fase attuativa, sarà importante accompagnare gli interventi di efficientamento con una chiara definizione degli standard ambientali attesi e con un sistema di monitoraggio degli effetti prodotti, così da valorizzare pienamente i risultati ottenuti in termini di sostenibilità energetica e ambientale.

Sul piano sociale, l'intervento potrà rafforzare le reti locali e l'offerta di servizi di prossimità in un'area interessata da dinamiche demografiche di invecchiamento e rarefazione della popolazione giovanile, contribuendo a contrastare la dispersione delle relazioni di comunità post-pandemia.

Nel complesso, la rifunzionalizzazione della piscina di Luserna costituisce un'opportunità concreta per generare benefici durevoli se accompagnata da una gestione trasparente, partecipativa e orientata alla qualità del servizio. L'adozione di strumenti di accountability, la valorizzazione dell'utenza come comunità attiva e la costruzione di sinergie con le politiche sociali, educative e sanitarie del territorio potranno rafforzare l'impatto positivo dell'intervento, rendendolo un esempio emblematico di come le Strategie Urbane d'Area possano produrre valore sociale e territoriale integrato.

6 Considerazioni conclusive e indicazioni per una futura valutazione ex post

La valutazione delle Strategie Urbane d'Area (SUA) del PR FESR Piemonte 2021–2027 conferma la rilevanza di questi strumenti nell'ambito delle politiche di coesione e sviluppo territoriale. Le 14 strategie approvate, frutto della concertazione istituzionale, mostrano un buon livello di coerenza con le priorità dell'Obiettivo Strategico 5 e un'elevata aderenza ai bisogni territoriali, declinati secondo le diverse specificità locali.

Dal punto di vista dell'**efficienza amministrativa**, la transizione dalle SUS 2014–2020 alle SUA 2021–2027 ha comportato un'accelerazione dei tempi e un rafforzamento della governance urbana, anche grazie all'esperienza maturata nel ciclo precedente.

Le evidenze raccolte nella fase valutativa permettono di esprimere un giudizio complessivamente positivo sull'efficacia attesa delle Strategie Urbane d'Area. La ricostruzione della Teoria del cambiamento applicata alle 14 strategie approvate mostra una coerenza tra attività, output e risultati attesi, supportata da una forte attivazione progettuale. Tuttavia, i livelli di efficacia variano in funzione degli ambiti di intervento, della tipologia degli output e della qualità del disegno logico.

Ambito 1 – Riqualificazione territoriale e rigenerazione urbana

L'Ambito 1 è caratterizzato da interventi sui siti degradati e sull'edilizia pubblica (efficientamento energetico, abbattimento barriere architettoniche, nuovi spazi collettivi). Gli output tangibili includono edifici recuperati, spazi multifunzionali, aree verdi rigenerate e nuovi centri civici e il cambiamento che si prevede di generare riguarda l'ampliamento dell'offerta di servizi per fasce vulnerabili (giovani, anziani, fragili), il rafforzamento della coesione sociale, la maggiore vivibilità urbana e l'attivazione di dinamiche partecipative nei quartieri.

Ambito 2 – Valorizzazione del patrimonio culturale, turistico e naturale

Le azioni dell'Ambito 2 si concentrano su restauro di edifici storici, creazione di itinerari turistici tematici, nuove strutture ricettive e riqualificazione del verde pubblico. Le strategie mirano a rafforzare l'identità locale, attrarre visitatori e promuovere il turismo sostenibile.

Dall'attuazione delle SUA i risultati attesi attengono l'incremento della fruizione del patrimonio culturale, l'aumento dell'attrattività turistica e la creazione di opportunità occupazionali nei settori culturali e creativi.

Ambito 3 – Mobilità sostenibile e qualità dell'aria

Le azioni previste per l'Ambito 3 comprendono la costruzione o il miglioramento di piste ciclabili, creazione di hub intermodali, digitalizzazione dei servizi di mobilità e campagne di sensibilizzazione e si prefiggono di contribuire all'aumento dell'uso della mobilità dolce e del TPL, alla riduzione del traffico veicolare privato, all'incremento del cicloturismo e al miglioramento della qualità dell'aria.

Gli **indicatori di output e di risultato** mostrano *performance* attese ampiamente superiori ai target programmatici:

- **Ambito 1:** *Siti pubblici riqualificati* (ISO9) con un target SUA 97 (*versus* PR FESR 2021–2027: 48); *Infrastrutture verdi beneficiarie di un sostegno per fini diversi dall'adattamento ai cambiamenti climatici* (RCO36) con un target SUA di 63 (*versus* PR FESR 2021-2027 pari a 410,78); *Popolazione che ha accesso a infrastrutture verdi nuove o migliorate* (RCR95) con un target SUA 3.173 (vs. PR FESR 2021–2027: 450.823);
- **Ambito 2:** *Numero dei siti culturali e turistici beneficiari di un sostegno* (RCO77) con un target SUA di 70 (*versus* PR FESR 2021-2027 pari a 79); *Visitatori dei siti culturali e turistici beneficiari di un sostegno* (RCR77) con un target SUA di 192.000 (*versus* PR FESR 2021-2027 pari a 379.554);
- **Ambito 3:** *Infrastrutture dedicate ai ciclisti beneficiarie di un sostegno* (RCO78) con un target SUA di 54 (*versus* PR FESR 2021-2027 pari a 93,5); *Numero annuale di utenti delle infrastrutture dedicate ai ciclisti* (RCR64) con un target SUA di 1.700.000 (*versus* PR FESR 2021-2027 pari a 1.337.845,66).

Si tratta di risultati promettenti, che tuttavia impongono una riflessione sull'effettiva capacità di tali interventi di produrre cambiamenti duraturi e sistemici. In questa prospettiva, sarà cruciale accompagnare l'attuazione con un monitoraggio robusto e tempestivo, in grado di anticipare criticità e attivare misure correttive, soprattutto nei contesti più fragili o in presenza di operazioni complesse.

6.1 Verso la valutazione ex post: indicazioni per il futuro

La piena valorizzazione delle Strategie Urbane d'Area richiede che il percorso valutativo non si esaurisca nella fase preliminare all'attuazione, ma prosegua con una riflessione strutturata *in itinere* e, soprattutto, sugli esiti e sugli impatti generati nel medio-lungo periodo. In questa prospettiva, il disegno della valutazione ex post dovrebbe fondarsi su alcune scelte metodologiche e operative in grado di **cogliere la complessità delle trasformazioni urbane attivate** e accompagnare le istituzioni regionali e locali in un processo di apprendimento utile alla futura programmazione.

Un primo passaggio essenziale consiste nel **riprendere e validare la teoria del cambiamento ricostruita nella fase attuale**, per ciascuna strategia. Questo strumento non solo consente di esplicitare le logiche causali sottese agli interventi, ma offre anche un quadro interpretativo per **verificare se e in che misura le ipotesi iniziali si siano concretizzate, quali fattori esterni abbiano influito sull'attuazione e quali risultati siano stati effettivamente raggiunti**.

La valutazione ex post dovrà fondarsi su una **solida triangolazione dei metodi e degli strumenti valutativi**, integrando fonti e approcci diversi per restituire una comprensione più profonda e affidabile degli effetti delle strategie. In quest'ottica, sarà necessario adottare un impianto metodologico integrato che combini l'analisi degli indicatori quantitativi con tecniche di indagine qualitativa – interviste, focus group, studi di caso e strumenti partecipativi – così da cogliere la complessità dei cambiamenti attivati in contesti territoriali e tematici eterogenei e da valorizzare al contempo evidenze misurabili e dimensioni esperienziali.

Sarà inoltre fondamentale **concentrare l'attenzione sull'effettivo utilizzo e fruizione degli output generati** – spazi rigenerati, infrastrutture ciclabili, luoghi culturali riattivati, ecc. – per valutare in che misura questi abbiano contribuito a migliorare la qualità della vita urbana, ad attivare nuovi servizi o a generare dinamiche di inclusione sociale e partecipazione civica.

Una linea di indagine rilevante riguarda la sostenibilità economica, gestionale e sociale degli interventi, soprattutto in quei contesti caratterizzati da minore capacità amministrativa o da fragilità strutturali. In particolare, sarà opportuno verificare se gli investimenti realizzati hanno trovato una continuità nel tempo, se sono stati accompagnati da adeguati modelli di gestione e se si sono tradotti in benefici stabili per le comunità locali.

L'analisi ex post dovrà anche tenere conto dell'**eterogeneità degli ambiti di intervento**, valutando quali tra essi – rigenerazione urbana, valorizzazione del patrimonio culturale e naturale, mobilità sostenibile – abbiano prodotto gli effetti più significativi e in quali, invece, permangano criticità o effetti transitori. Tale analisi differenziale potrà fornire indicazioni cruciali per calibrare le future scelte strategiche e allocative.

Altrettanto importante sarà l'esame del **contributo delle strategie alla coesione sociale e territoriale**. La valutazione dovrà interrogarsi su come e quanto le SUA abbiano inciso sulla riduzione delle disuguaglianze, sulla vitalità delle aree, sulla partecipazione delle comunità locali alla definizione e attuazione dei progetti.

Affinché questa fase valutativa possa generare apprendimento e orientare il miglioramento continuo, sarà fondamentale documentare e valorizzare le esperienze più significative, anche attraverso lo sviluppo di studi di caso capaci di restituire le pratiche più efficaci e trasferibili. Questo patrimonio di conoscenza, se adeguatamente sistematizzato, potrà diventare una risorsa preziosa per tutte le amministrazioni coinvolte, oltre che per la Regione Piemonte.

Da ultimo, **la valutazione ex post dovrà fondarsi su un impianto informativo solido e integrato**. La combinazione di fonti locali, regionali e nazionali, unite a sistemi di monitoraggio interoperabili, consentirà una lettura più tempestiva e accurata dei fenomeni, riducendo il divario tra raccolta dati e comprensione degli effetti reali. **Sarà infine opportuno sviluppare un sistema di indicatori orientato ai risultati e non solo agli output, capace di misurare il cambiamento nei territori, nei comportamenti** (p.es. frequenza regolare di spazi rigenerati, incremento nella fruizione di musei, siti culturali ed eventi da parte dei residenti e dei turisti, aumento dell'uso della bicicletta o del trasporto pubblico per gli spostamenti quotidiani) **e nelle condizioni di vita delle persone**.

In sintesi, la valutazione ex post delle Strategie Urbane d'Area non dovrà limitarsi a un bilancio contabile o procedurale, ma assumere una funzione strategica, orientata all'apprendimento, alla trasparenza e alla costruzione condivisa di politiche urbane più efficaci, giuste e sostenibili.

Bibliografia

IRES Piemonte (2022). *Rapporto di valutazione: Lo sviluppo urbano sostenibile nella programmazione 2014–2020 in Piemonte*. Disponibile su: https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2022-12/rapporto_di_valutazione_lo_sviluppo_urbano_sostenibile.pdf

Commissione Europea (2014). *La dimensione urbana delle politiche dell'UE – Elementi fondanti di una Agenda Urbana UE* (COM(2014) 490 final). Disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0490>

Commissione Europea (2025). *Performance framework, monitoring and evaluation during the programming period 2021–2027* (SWD(2025) 61 final, Staff Working Document).

Disponibile su:

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/evaluation/performance2127/SWD_2025_61_F1_STAFF_WORKING_PAPER_EN_V3_P1_3928228.pdf

Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione Europea (2021). *Regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione*. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 231, 60–93. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1058>

Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione Europea (2021). *Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti*. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 231, 159–706. Disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1060>

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche di Coesione. (2022). *Accordo di partenariato 2021-2027 – Italia* (Decisione di esecuzione della CE il 15 luglio 2022.). Disponibile su: https://opencoesione.gov.it/it/adp_2021_2027/

Regione Piemonte (2024). *Programma Regionale FESR 2021–2027 del Piemonte – Versione 4.0 approvata con Decisione della Commissione C(2024) 2923 del 6 maggio 2024.* Disponibile su: <https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2024-05/sfc2021-prg-2021it16rfpr014-4.0.pdf>

Stake, R. E. (1995). *The art of case study research*. SAGE Publications.

Vogel, I. (2012). Review of the use of “Theory of Change” in international development: Review report. UK Department for International Development (DFID).

Weiss, C. H. (1997). Theory-based evaluation: Past, present, and future. In L. Bickman (Ed.), *Evaluation theory, models, and applications* (Vol. 1, pp. 41–55). *New Directions for Evaluation*, 76. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Yin, R. K. (2009). *Case study research: Design and methods* (4th ed., Vol. 5). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.