

Tra *smart city* e *smart land*: le agende urbane delle Regioni italiane

Simone Pettirossi

Sommario: 1. Premessa – 2. La smart city: tecnologia, sostenibilità, inclusione sociale – 3. L'agenda urbana – 4. Le agende urbane regionali – 5. Idealtipo campione globale – 5.1 Agenda urbana della Lombardia – 6. Idealtipo diffuso – 6.1. Agenda urbana della Puglia – 7. Idealtipo aree disagiate – 7.1. Agenda urbana della Toscana – 8. Idealtipo città capofila – 8.1. Agenda urbana del Veneto – 8.2. Agenda urbana del Molise – 9. Idealtipo policentrico – 9.1. Agenda urbana del Piemonte – 9.2. Agenda urbana del Friuli Venezia Giulia – 9.3. Agenda urbana della Liguria – 9.4. Agenda urbana dell'Emilia-Romagna – 9.5. Agenda urbana della Sardegna – 6. Agenda urbana delle Marche – 9.7. Agenda urbana dell'Umbria – 9.8. Agenda urbana dell'Abruzzo – 9.9. Agenda urbana della Basilicata – 9.10. Agenda urbana della Campania – 10. Idealtipo mix di riequilibrio – 10.1. Agenda urbana della Calabria – 10.2. Agenda urbana della Sicilia – 11. Conclusioni

1. Premessa

Il fenomeno delle *smart city* è oggetto di studio da parte di ricercatori provenienti da diversi ambiti¹ e negli ultimi anni è stata prodotta una bibliografia internazionale² tanto vasta da far ipotizzare la nascita di un

(1) Il tema è trattato da urbanisti, ingegneri, esperti di nuove tecnologie, sociologi, storici, architetti, filosofi, giuristi, scienziati politici e tanti altri. Cfr. T.B. ASLAM, Y. SALMAN, S. IRFAN, N. JABEEN, *Smart Cities. A multidisciplinary Perspectives Model*, in *A Research Journal of South Asian Studies*, 2, 2018, pp. 435-459.

(2) Si veda: A. MEIJER, M.P.R. BOLIVAR, *Governing the smart city: a review of the literature on smart urban governance*, in *International Review of Administrative Sciences*, 2016, pp. 392-408. Gli autori analizzano oltre 760 *paper* e individuano tre filoni di ricerca (più uno) sulle città *smart*: 1) gli studi che considerano intelligenti le città che utilizzano tecnologie innovative (*technological focus*); 2) gli studi che mettono in evidenza l'importanza della presenza di cittadini *smart* (*human resource focus*); 3) gli studi che focalizzano l'attenzione sulle forme di governo urbano collaborativo (*governance focus*); 4) gli studi che combinano insieme i tre approcci precedenti (*technological, human, governance*).

nuovo e specifico *research field*³ interdisciplinare. Questo articolo punta a comprendere come l'Unione europea abbia declinato il concetto di città *smart* e come lo abbia concretamente attuato. In particolare vengono analizzate le agende urbane delle Regioni italiane, prendendo in esame tutti i casi disponibili, cioè tutti i programmi operativi regionali FESR 2014-2020 contenenti specifici assi destinati alle città e alla promozione di «azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile»⁴. Sono considerate alcune variabili principali: a) le modalità di selezione dei Comuni beneficiari dei fondi; b) le dimensioni demografiche degli enti; c) le caratteristiche istituzionali di questi enti (capoluogo di Regione, di Provincia, di Città metropolitana, non capoluogo); d) la presenza o meno di Unioni e di aggregazioni di Comuni; e) il prevalere di azioni volte alla concentrazione degli investimenti oppure alla loro diffusione nel territorio; g) l'impatto delle risorse messe in campo rispetto al numero di abitanti e ai bilanci degli enti coinvolti; e) l'omogeneità o l'eterogeneità delle politiche regionali tra di loro; f) la prevalenza del paradigma della *smart city* o di quello dello *smart land*⁵.

La legenda seguente permette di interpretare le raffigurazioni sintetiche delle agende urbane riportate nei paragrafi successivi. Otto simboli indicano le dimensioni demografiche dei Comuni⁶ e altri tre evidenziano se gli enti siano capoluogo di Città metropolitana o di provincia e se facciano parte di Unioni di Comuni o di aggregazioni temporanee di Comuni.

(3) N. KOMNINOS, L. MORA, *Exploring the Big Picture of Smart City Research*, in *Scienze Regionali*, 1, 2018, pp. 15-38.

(4) L'art. 7, comma 4, del regolamento dell'Unione europea n. 1301 del 2013, chiede di utilizzare «almeno il 5% del fondo economico di sviluppo regionale (FESR) per azioni di sviluppo urbano. Le uniche Regioni che non hanno previsto assi urbani dedicati nei programmi operativi 2014-2020 sono la Valle d'Aosta, il Trentino-Alto Adige e il Lazio.

(5) A. BONOMI, R. MASIERO, *Dalla smart city alla smart land*, Venezia, Marsilio, 2014.

(6) Per quanto riguarda i parametri per categorizzare le città in «grandi», «medie» e «piccole» ci riferiamo a: ESPON, *Potentials for polycentric development in Europe. Final Report*, Nordregio, Stockholm, 2005 e ESPON, *The Role of Small and Medium-Sized Towns (SMESTO)*, Final Report, 1.4.1, 2006.

Tabella n. 1

Caratteristiche	Simbolo	Descrizione
Comuni grandi <i>Oltre 250 mila abitanti</i>		Da 1.000.000 di ab. <i>(metropoli)</i>
		Da 500.000 a 999.999 ab. <i>(molto grandi)</i>
		Da 250.000 a 499.999 ab. <i>(grandi)</i>
Comuni medi <i>Da 50.000 a 249.999 abitanti</i>		Da 100.000 a 249.999 ab. <i>(medio-grandi)</i>
		Da 50.000 a 99.999 ab. <i>(medio-piccoli)</i>
Comuni piccoli <i>Meno di 50.000 abitanti</i>		Da 30.000 a 49.999 ab. <i>(piccoli)</i>
		Da 10.000 a 29.999 ab. <i>(molto piccoli)</i>
		Da 1 a 9.999 ab. <i>(piccolissimi)</i>
Capoluogo di Città metropolitana		
Capoluogo di Provincia		
Unione di Comuni o aggregazioni temporanee di Comuni		

Fonte: elaborazione di S. Pettirossi

Nei grafici sintetici presenti nei paragrafi successivi le Regioni sono rappresentate come rettangoli arrotondati, all'interno dei quali i Comuni sono posizionati in base alla reale collocazione geografica. I dati demografici e di bilancio sono attinti dalle seguenti fonti: *demo.istat.it* (2017, gennaio, vista territoriale, popolazione inizio periodo) e *openbilanci.it* (2017, spese, preventivo, competenza).

2. La smart city: tecnologia, sostenibilità, inclusione sociale

Il concetto di città *smart*⁷ appare per la prima volta negli anni '90⁸, in un contesto mondiale connotato dall'ideologia neoliberista⁹ e dalla globalizzazione¹⁰, sempre più competitivo, instabile e fluido¹¹. Gli effetti macro di questo nuovo assetto sono: l'indebolimento del ruolo degli Stati¹²; il rafforzamento di grandi società private che si muovono tra le frontiere nazionali¹³; l'emergere di un nuovo protagonismo urbano. Alcune grandi città come New York, Tokyo o Londra diventano vere e proprie *world cities*¹⁴ o *global cities*¹⁵, cioè degli *hub* (nodi) in cui si concentrano risorse economiche, persone, imprese, centri di ricerca, idee, progetti. Que-

(7) Il termine significa: intelligente, arguto, pronto, sveglio, bravo, brillante, agile, astuto, furbo, audace, acuto, saggio, attivo, capace, efficace, veloce, innovativo, buono, elegante, alla moda. Sono stati consultati i seguenti dizionari *on line*: dictionary.cambridge.org; en.oxforddictionaries.com; treccani.it.

(8) D.V. GIBSON, G. KOZMETSKY, R.W. SMILOR, *The Technopolis Phenomenon: Smart Cities, Fast Systems, Global Networks*, New York, Rowman & Littlefield Publishers, 1992. Il testo è caratterizzato da una visione molto ottimistica della società dei media e della rivoluzione tecnologica, viste come straordinarie leve di sviluppo economico, capaci di garantire «*diversity of goods and services*» e «*opportunities for new and old nations, both big and small*».

(9) J. HACKWORTH, *The Neoliberal City: Governance, Ideology, and Development in American Urbanism*, New York, Cornell University Press, 2007; G. PINSON, C. MOREL JOURNAL, *The Neoliberal City – Theory, Evidence, Debates*, in *Territory, Politics, Governance*, 4, 2016, pp. 137-153; G. GROSSI, *Smart cities: Utopia or neoliberal ideology?*, in *Cities*, 69, 2017, pp. 79-85.

(10) R. ROBERTSON, *Globalization. Social Theory and Global Culture*, London, Sage Publications, 1992.

(11) Si inizia a parlare di «società liquida», «postmoderna», «del rischio», «in rete». Cfr. Z. BAUMAN, *Liquid Modernity*, Cambridge, Polity Press, 2000; D. HARVEY, *The Condition of Postmodernity. An Enquiry into the Origins of Cultural Change*, Oxford, Blackwell Publishers, 1990; J.-F. LYOTARD, *The Postmodern condition: A Report of knowledge*, Manchester, Manchester University Press, 1984; U. BECK, *Risk Society. Towards a New Modernity*, London, Sage Publications, 1992; A. GIDDENS, *The Consequences of Modernity*, Stanford, Polity Press, 1990; M. CASTELLS, *The Network Society. A Cross-cultural Perspective*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 2004.

(12) R. SEGATORI, *Sociologia dei fenomeni politici*, Roma-Bari, Laterza, 2012.

(13) D. HARVEY, *Breve storia del Neoliberalismo*, Milano, Il Saggiatore, 2005.

(14) A. D. KING, *Global cities. Post-Imperialism and the Internationalization of London*, London-New York, Routledge, 1990.

(15) S. SASSEN, *Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton, Princeton University Press, 1991; A.J. SCOTT, J. AGNEW, E.W. SOJA, M. STORPER, *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*, New York, Oxford University Press, 2004.

ste metropoli, da un lato sono in grado di affrontare le sfide dell'innovazione e della trasformazione tecnologica, sociale ed economica meglio degli stati e delle città più piccole¹⁶; dall'altro lato hanno bisogno di governare, all'interno di territori sempre più «sconfinati»¹⁷, questioni urbane molto complesse: dalla gestione del traffico e dei trasporti allo smaltimento dei rifiuti, dall'efficienza delle reti di distribuzione di energia e di acqua al tema della sicurezza, dal sovraffollamento al fenomeno della «gentrificazione»¹⁸.

La *smart city* inizialmente si caratterizza soprattutto come città tecnologica, in cui sperimentare soluzioni ICT per dare risposte alle problematiche delle grandi aree metropolitane. Nel corso degli anni però il concetto si amplia, divenendo multidimensionale, con un graduale spostamento dell'asse dal versante tecnico a quello «umano»¹⁹. Diventano centrali anche altri aspetti come la sostenibilità, il benessere urbano, la creatività, l'inclusione sociale. Circoscrivere il concetto di *smart city* e di *smartness*, comunque, è piuttosto complesso, considerata l'ampiezza della produzione bibliografica, la varietà degli approcci di studio e le numerose definizioni²⁰. Una delle più note è quella dell'Università del-

(16) L.M.A. BETTENCOURT, G.B. WEST, *Bigger Cities do more with less*, in AA.VV., *Designing the Urban Future. Smart Cities*, New York, Editor of Scientific American, 2014.

(17) A. BONOMI, A. ABRUZZESE (a cura di), *La città infinita*, Milano, Paravia Bruno Mondadori Editori, 2004; L. BENEVOLO, *La fine della città*, Roma-Bari, Laterza, 2011.

(18) R. ATKINSON, G. BRIDGE, *Gentrification in a Global Context. The new urban colonialism*, London-New York, Routledge, 2005; G. SEMI, *Gentrification. Tutte le città come Disneyland*, Bologna, il Mulino, 2015; L. HAE, *The Gentrification of Nightlife and the Right to the City*, New York, Routledge, 2012.

(19) S. BOLOGNINI, *Dalla «Smart city» alla «Human smart city» e oltre. Profili epistemologici e giuridici nello sviluppo del paradigma «smartness oriented»*, Milano, Giuffrè, 2017; G. CONCILIO, F. RIZZO, *Human Smart Cities. Rethinking the Interplay between Design and Planning*, Cham, Springer, 2017; A. GUTIERREZ-RUBI, *Smart Citizens. Ciudades a escala humana*, Barcelona, Rubi Editor, 2017; E. RIVA SANSEVERINO, *L'umanesimo della tecnologia nelle comunità intelligenti*, in AA.VV., *Città intelligenti per comunità intelligenti. Smart city fra tecnologia, cultura, cittadinanza e partecipazione*, Milano, Energia Media, 2015; EUROPEAN HOUSE AMBROSETTI, *Smart Cities in Italia. Un'opportunità nello spirito del Rinascimento per una nuova qualità della vita*, 2012.

(20) Per un'antologia di definizioni si vedano: N. KOMINOS, L. MORA, *Exploring the Big Picture of Smart City Research*, cit.; V. ALBINO, U. BERARDI, R.M. DANGELICO, *Smart Cities: Definitions, Dimensions, Performance, and Initiatives*, in *Journal of Urban Technology*, 1, 2015, pp. 3-21; V. ALBINO, U. BERARDI, R.M. DANGELICO, *Smart cities – definitions, dimensions, and performance*, in *Proceed-*

la tecnologia di Vienna, che individua sei gruppi di indicatori nei quali una città dovrebbe raggiungere elevati livelli di performance per essere considerata *smart*: 1) *smart economy* (competitività); 2) *smart people* (capitale umano e sociale); 3) *smart governance* (partecipazione); 4) *smart mobility* (trasporto e Ict); 5) *smart environment* (risorse naturali); 6) *smart living* (qualità della vita)²¹. Un'altra interessante definizione individua invece come elementi essenziali: 1) «*technology (infrastructures of hardware and software)*», 2) «*people (creativity, diversity, and education)*»; 3) «*institution (governance and policy)*»²².

Leydesdorff e Deakin applicano al tema della città *smart* la teoria della «*triple helix*»²³, sostenendo che per promuovere l'intelligenza urbana siano necessarie proficue relazioni di confronto e di scambio tra università, industria e governo²⁴. Oggi si parla anche di «quadrupla elica» o di «quintupla elica»²⁵, aggiungendo come ulteriori attori la società civile e

ings Ifkad, 2013, pp. 1723-1738; R. DE SANTIS, A. FASANO, N. MIGNOLLI, A. VILLA, *Smart city: fact and fiction*, in *The European Journal of Social Science Research*, 2, 2012, pp. 137-149.

(21) R. GIFFINGER, C. FERTNER, H. KRAMAR, R. KALASEK, N. PICHLER-MILANOVIĆ, E. MEIJERS, *Smart cities. Ranking of European medium-sized cities*, Vienna, University of Technology, 2007.

(22) T. NAM, T.A. PARDO, *Conceptualizing smart city with dimensions of technology, people, and institutions*, in *Proceedings of the 12th Annual International Digital Government Research Conference: Digital Government Innovation in Challenging Times*, June 2011, pp. 282-291 (286).

(23) «*The Triple Helix thesis is that the potential for innovation and economic development in a Knowledge Society lies in a more prominent role for the university and in the hybridisation of elements from university, industry and government to generate new institutional and social formats for the production, transfer and application of knowledge*». Definizione tratta dal sito della Stanford University (triplehelix.stanford.edu/3helix_concept).

(24) L. LEYDESDORFF, M. DEAKIN, *The Triple-Helix Model of Smart Cities: A Neo-Evolutionary Perspective*, in *Journal of Urban Technology*, 18, 2011, pp. 53-63; M. DEAKIN, *Smart cities: the state-of-the-art and governance challenge*, in *Triple Helix*, 21 novembre 2014, pp. 1-16; H. ETZKOWITZ, *The Triple Helix: University-Industry-Government Innovation in Action*, New York, Routledge, 2008 (in particolare il sesto capitolo, *Triple helix technopolis*); R. DE SANTIS, A. FASANO, N. MIGNOLLI, A. VILLA, *Smart City: la città del futuro?*, in *Economia e Lavoro*, 1, 2014, pp. 177-193.

(25) E.G. CARAYANNIS, D.F.J. CAMPBELL, «*Mode 3 and Quadruple Helix: Toward a 21st century fractal innovation ecosystem*», in *International Journal of Technology Management*, 3-4, 2009, pp. 201-234.; E.G. CARAYANNIS, D.F.J. CAMPBELL, «*Triple Helix, Quadruple Helix and Quintuple Helix and How Do Knowledge, Innovation and the Environment Relate To Each Other? A Proposed Framework for a Trans-disciplinary Analysis of Sustainable Development and Social Ecology*», in *International Journal of Social Ecology and Sustainable Development*, 1, 2010, pp. 41-69; E.G. CARAYANNIS, T. BARTH, D. CAMPBELL, «*The Quintuple Helix innovation model: Global warming as a challenge and driver for innovation*», in *Journal of Innovation and Entrepreneurship*, 2, 2012, pp. 1-12.

il «pubblico non organizzato»²⁶. Questa evoluzione della teoria della tripla elica si sposa bene con il concetto di *smart city* che si forma in ambito europeo e che si caratterizza per una *governance* partecipativa e collaborativa fondata sul nuovo paradigma amministrativo dell'*open government*²⁷, volto a promuovere ed attuare politiche *smart* tramite forme di co-progettazione tra enti locali, centri di formazione, imprese, soggetti del terzo settore, singoli cittadini.

3. *L'agenda urbana*

Il concetto di *smart city* chiama in causa tutte le istituzioni che nel contesto urbano definiscono le politiche e le scelte. Per realizzare una città intelligente, infatti, è necessaria una *smart governance* multilivello²⁸, attraverso la collaborazione di diversi soggetti, privati e pubblici, dalle imprese alle università, dai Comuni agli enti di area vasta, dalle Regioni agli Stati, dalle reti di città²⁹ agli organismi sovranazionali. In Europa, peraltro, le città, oltre ad affrontare la sfida delle nuove tecnologie, sono chiamate a difendere i diritti urbani dei propri cittadini³⁰, promuovere l'inclusione sociale, attuare progetti di rigenerazione dei centri storici, valorizzare un paesaggio unico al mondo frutto dell'intreccio di beni architettonici, cultura e ambiente naturale. Per raggiungere obiettivi così ambiziosi è necessario coniugare l'innovazione e le opportunità globali con la salvaguardia della storia e dell'identità locale³¹, promuovendo

(26) C. IAIONE, E. DE NICOLIS, *La quintupla elica come approccio alla governance dell'innovazione sociale*, in F. MONTANARI, L. MIZZAU (a cura di), *I luoghi dell'innovazione aperta. Modelli di sviluppo territoriale e inclusione sociale*, in *Quaderni Fondazione G. Brodolini*, 55, 2016, pp. 75-89 (81).

(27) E. CARLONI, *L'amministrazione aperta. Regole strumenti limiti dell'open government*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2014.

(28) E. CARLONI, *Città intelligenti e Agenda Urbana: Le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, 2, 2016, pp. 235-269.

(29) Si veda: eurocities.eu.

(30) E. MOROZOV, F. BRIA, *Rethinking the Smart City. Democratizing Urban Technology*, New York, Rosa Luxemburg Stiftung, 2018.

(31) EU, *Culture, Cities and Identity in Europe*, Bruxelles, Visits and Publications, 2016.

do uno sviluppo della *smartness* globale³². Il Patto di Amsterdam, firmato il 30 maggio 2016, che lancia l'agenda urbana europea, rappresenta un passo in avanti importante nel percorso di trasformazione delle città europee in *smart city*. Nel documento si afferma infatti che per vincere le sfide globali contemporanee le «*urban authorities*» devono cooperare con «*local communities, civil society, businesses and knowledge institutions*», dato che insieme rappresentano «*the main drivers in shaping sustainable development with the aim of enhancing the environmental, economic, social and cultural progress of Urban Areas*»³³. Si tratta del punto di approdo di un lungo percorso che conduce gradualmente le tematiche urbane, inizialmente non previste nei trattati, ad assumere un'importanza crescente all'interno delle azioni, dei programmi e delle politiche dell'Unione europea³⁴. Nella c.d. *soft law*³⁵ comunitaria si sedimenta un *acquis urbanus*³⁶, cioè un «*accumulated body of knowledge*,

(32) Sul concetto di globale si veda: globusetlocus.org/glocalism/glocalism.kl.

(33) EU, *Urban Agenda for the Europe. 'Pact of Amsterdam'*, Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Urban Matters, 30 May 2016, p. 2

(34) Tra il 1989 e il 1999 la Commissione europea lancia gli *Urban Pilot Project*, che in base all'art. 10 del Reg. del Consiglio CEE, 19 dicembre 1988, n. 4254, finanziano sperimentazioni economiche, sociali, ambientali secondo un approccio integrato di rigenerazione urbana. Altri programmi importanti sono: *Urban, Urbact, Recite*. I primi documenti in cui si parla della dimensione urbana sono: *Green Paper on the urban environment*, 27 giugno 1990; *Europa 2000. Prospettive per lo sviluppo del territorio comunitario*, 1991; *Città europee sostenibili*, Bruxelles, marzo, 1996; *Towards an urban agenda in the European Union*, 6 maggio 1997.

(35) «*The designation as soft law of instruments such as recommendations, notices, resolutions, conclusions, guidelines, declarations, programmes, codes of practice etc is induced by the fact that they can all be typified as Community legal instruments that have not been attributed legally binding force*»: L. SENDEN, *Soft law in European Community Law*, Portland, Hart Publishing, 2004, p. 23.

(36) C. TESTONI, *Towards Smart City. Amministrazione Pubblica e città di media dimensione: strategie di governance per uno sviluppo intelligente, sostenibile e inclusivo del territorio*, Milano, Franco Angeli, 2016; P. AMATO SABATELLI, *La dimensione urbana nelle politiche di coesione 2014-2020: tra opportunità e sfide mancate con uno sguardo al post 2020*, in A. GUERRA, A. MARCHILI (a cura di), *Europa concentrica. Soggetti, città, istituzioni fra processi federativi e integrazione politica dal XVIII al XXI secolo*, Roma, Sapienza Università Editrice, 2016; E. CARLONI, M. VAQUERO PINERO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *questa Rivista*, 4, 2015, pp. 865-894; W. VITALI (a cura di), *Un'Agenda per le città. Nuove visioni per lo sviluppo urbano*, Bologna, il Mulino, 2014; L. GRAZI (a cura di), *Le città e l'Unione europea. La dimensione urbana tra percorsi storici e dinamiche di europeizzazione*, Bologna, il Mulino, 2012; I. VINCI, *Politica urbana e dinamica dei sistemi territoriali. Attori e strategie nell'Eu-*

*actions, ways of doing things and behaving*³⁷, che rappresenta il fondamento giuridico del concetto di *smart city* europeo³⁸, attraverso il quale si delinea un vero e proprio «modello di città»³⁹: «*green*», «*medium size*», «*inclusive*» e «*smart*». Grazie alla rivoluzione digitale, si può dire che le città di dimensione europea possano tornare «ad essere, come in epoche più lontane, veicolo di integrazione culturale, politica» e «incubatrici di grandi salti in avanti»⁴⁰, «*place of advanced social progress*», «*platform for democracy, cultural dialogue and diversity*», «*place of green, ecological or environmental regeneration*», «*place of attraction and engine of economic growth*»⁴¹. Con l'agenda urbana si afferma solennemente che esse rappresentano «il futuro» dell'Europa, essendo fondamentali per promuovere la crescita economica sostenibile, l'innovazione digitale, l'inclusione sociale, la qualità della vita. In Italia l'agenda urbana viene declinata attraverso due azioni principali volte alla trasformazione delle città in *smart city*: a livello nazionale tramite il PON metro destinato alle città metropolitane; a livello regionale per mezzo di specifiche agende urbane inserite all'interno dei POR FESR 2014-2020.

ropa degli anni novanta, Milano, Franco Angeli, 2002; L.H. KLAASSEN, L. VAN DEN BERG, J. VAN DER MEER, *The City: Engine Behind Economic Recovery*, Avebury, Aldershot, 1989.

(37) R. ATKINSON, *The Urban Dimension in Cobesion Policy: Past developments and future prospects*, Bruxelles, Vrije University, 2014.

(38) Sulla declinazione europea della *smart city* si vedano: A. CARAGLIU, C. DEL BO, P. NIJKAMP, *Smart cities in Europe*, in *Journal of Urban Technology*, 2009, pp. 45-59; T. BEATLEY, *Green cities. Learning from European Cities*, Washington Dc, Island Press, 2000; E. CARLONI, M. VAQUERO PINERO, *Le città intelligenti*, cit.; S. PETTIROSSI, *Smart city. La città "glo-cale"*, in P. DE SALVO, A. POCHINI (a cura di), *La città in trasformazione*, Roma, Aracne, 2018, pp. 217-229; EIP-SCC, *Roadmap 2017. Supporting Action Clusters' Iniziatives to deliver business cases and scale them up*, Market Place of the European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities, 2017; EU, *Mapping Smart Cities in EU*, 2014; R. GIFFINGER, C. FERTNER, H. KRAMAR, R. KALASEK, N. PICHLER-MILANOVIĆ, E. MEIJERS, *Smart cities*, cit.; EU, *The Urban Dimension of EU Policies. Key features of an EU Urban Agenda*, 18 July, 2014; EU, *Investimenti per l'occupazione e la crescita. Promuovere lo sviluppo e la buona governance nelle città e Regioni dell'UE*, in *Politica Regionale e Urbana*, Bruxelles, 23 luglio 2014.

(39) EU, *Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward*, in *Regional Policy*, Bruxelles, ottobre 2011, p. 2. Cfr. J. BLOOMFIELD, *Developing Europe's urban model: 25 years of Eurocities*, in *Eurocities.eu*, 2011.

(40) E. CARLONI, M. VAQUERO PINERO, *Le città intelligenti e l'Europa*, cit.

(41) EU, *Cities of tomorrow*, cit.

4. Le agende urbane regionali

Le strategie urbane presenti nei programmi operativi regionali mostrano notevoli differenze tra di loro, in particolare per quanto riguarda la quantità e la tipologia dei Comuni coinvolti (pochi/molti, grandi/piccoli, capoluogo/non capoluogo, sviluppati/in ritardo). Anche le modalità di scelta sono diverse, perché alcune Regioni decidono di assegnare direttamente i fondi a specifiche città (ad esempio la Lombardia, l'Emilia-Romagna, l'Umbria), mentre altre attivano procedure di selezione ad evidenza pubblica con cui individuare i progetti da finanziare (ad esempio le Marche, la Toscana, la Puglia). Un altro elemento da sottolineare è la grande varietà di dotazioni economiche a disposizione delle Regioni, che va dagli undici milioni e mezzo di euro del Friuli Venezia Giulia agli oltre 420 milioni della Sicilia.

Tabella n. 2

POR	Risorse UE	Risorse nazionali	Totale
Regione	Euro	Euro	Euro
Sicilia	€ 315.068.334	€ 105.022.778	€ 420.091.112
Campania	€ 214.522.701	€ 71.507.567	€ 286.030.268
Calabria	€ 191.126.919	€ 63.010.783	€ 254.137.702
Puglia	€ 68.000.000	€ 68.000.000	€ 136.000.000
Basilicata	€ 41.301.566	€ 41.301.566	€ 82.603.132
Veneto	€ 38.500.000	€ 38.500.000	€ 77.000.000
Sardegna	€ 31.149.641	€ 31.149.641	€ 62.299.282
Lombardia	€ 30.000.000	€ 30.000.000	€ 60.000.000
Toscana	€ 24.605.712	€ 24.605.712	€ 49.211.424
Piemonte	€ 24.146.118	€ 24.146.118	€ 48.292.236
Liguria	€ 20.000.000	€ 20.000.000	€ 40.000.000
Umbria	€ 15.408.200	€ 15.408.200	€ 30.816.400
Emilia-Romagna	€ 15.000.858	€ 15.000.858	€ 30.001.716
Abruzzo	€ 11.500.000	€ 11.500.000	€ 23.000.000
Molise	€ 9.478.815	€ 9.478.815	€ 18.957.629
Marche	€ 8.839.653	€ 8.839.653	€ 17.679.306
Friuli Venezia Giulia	€ 5.794.456	€ 5.794.456	€ 11.588.912

Fonte: elaborazione di IFEL Fondazione ANCI, *Sviluppo urbano e Politica di coesione nel settennio 2014-2020. Stato di avanzamento delle agende urbane regionali*, 2017, p. 14.

Dall'analisi dei POR emergono due tendenze principali. La prima è quella di seguire fino in fondo la *ratio* dell'agenda urbana europea, che punta a concentrare le risorse per rafforzare i processi di trasformazione in *smart city* delle città più grandi, più innovative e più competitive, con la convinzione che lo sviluppo di questi poli urbani promuova, indirettamente, anche lo sviluppo di aree territoriali più ampie attraverso una sorta di effetto traino. La seconda tendenza è quella di ripensare l'approccio dell'agenda urbana europea e adattarlo al contesto italiano, investendo le risorse anche sulle città di dimensione media e piccola⁴², incentivando l'aggregazione tra enti, connettendo tra loro aree urbane di cerniera, collegando i capoluoghi di provincia con i rispettivi Comuni dell'*hinterland*, in un'ottica di *smart land*.

A partire dai casi di studio abbiamo sistematizzato sei 'idealtipi'⁴³ principali di sviluppo urbano:

- 1) campione glocale;
- 2) diffuso;
- 3) aree disagiate;
- 4) città capofila;
- 5) policentrico;
- 6) *mix* di riequilibrio.

5. *Idealtipo campione glocale*

Questo approccio sposa in pieno la filosofia dell'agenda urbana europea, destinando risorse significative a singole città particolarmente dinamiche e innovative, per renderle ancora più attrattive, *smart* e competitive. L'assunto di fondo è che investire in questi campioni globali

(42) In Italia c'è una forte prevalenza di piccolissimi Comuni. Il 70,4% conta infatti meno di 5.000 abitanti. Se si considerano anche i Comuni fino a 10.000 abitanti si arriva all'85,1% del totale e se si considerano i Comuni fino a 20.000 residenti, si raggiunge addirittura il 93,7%. Di fatto i Comuni italiani in cui vivono più di 100.000 abitanti sono appena 46, di cui 14 sono definiti per legge "Città metropolitane". Solo 12 Comuni, infine, superano la soglia dei 250.000 residenti.

(43) L'idealtipo è inteso come una concettualizzazione che, a partire dai casi concreti, descrive gli aspetti caratteristici del fenomeno osservandone le regolarità che si ripetono. M. WEBER, *Il metodo delle scienze storico-sociali*, Torino, Einaudi, 2003.

produca effetti positivi su un territorio più ampio rispetto a quello strettamente cittadino. L'idealtipo si adatta bene a città di grandi dimensioni a forte vocazione internazionale, cioè alle così dette «*global city*»⁴⁴ e «*global city-region*»⁴⁵.

5.1. Agenda urbana della Lombardia

Nel POR lombardo è previsto l'asse 5, «sviluppo urbano sostenibile», a cui sono assegnati 60 milioni di euro. Di queste risorse la Regione ne destina ben 52,7 milioni a Milano, la città più importante e globale del proprio territorio⁴⁶, che già beneficia di quasi 40 milioni provenienti dal

Grafico n. 1 - Regione Lombardia



Fonte: elaborazione di S. Pettirossi

PON città metropolitane. I restanti 7,3 milioni del POR vengono attribuiti a Bollate, Comune della cintura milanese di 36.486 abitanti, che può attivare così un processo di trasformazione *smart* grazie alla sua connessione con il campione globale⁴⁷. L'impatto di queste risorse straordinarie sul piccolo Comune è significativo, pari al 13,97% in più rispetto al bilancio annuale dell'ente (52.262.289 di euro) e ad un investimento medio per abitante di 200 euro.

Le risorse del POR assegnate a Milano, metropoli di 1.366.180 abitanti, hanno invece un impatto più li-

(44) S. SASSEN, *Global City*, cit.

(45) A.J. SCOTT, J. AGNEW, E.W. SOJA, M. STORPER, *Global City-Regions*, cit.

(46) Milano è da anni al vertice delle classifiche *I City-Rate* (dal 2019 rinominate *I City Rank*), stilate da ForumPA, che misurano annualmente l'intelligenza urbana dei capoluoghi di provincia italiani.

(47) Il caso di Bollate è simile a quello di Sant Cugat, città spagnola che ha potuto attivare negli anni avanzate strategie di sviluppo urbano *smart* anche grazie alla vicinanza a Barcellona. Cfr. L. MORA, *San Cugat Smart City: il grande esempio di una piccola città*, in *FPA*, 23 ottobre 2013.

mitato, con un aumento dello 0,73% rispetto al bilancio comunale annuale (7.243.583.394 di euro) e con un investimento medio per cittadino di 38,57 euro. Proprio per questa ragione la scelta del capoluogo lombardo è quella di focalizzare ulteriormente gli investimenti, prevenendo azioni di trasformazione *smart* destinate soltanto alle «dinamiche abitative che investono le città, individuando l'inclusione sociale e l'abitare sociale quali temi portanti della propria strategia e del proprio intervento»⁴⁸. Vengono affrontate così le questioni più problematiche del campione globale, che pur raggiungendo livelli di eccellenza in molti ambiti (trasformazione digitale, sviluppo economico, tasso di occupazione, mobilità sostenibile, offerta culturale) mostra ritardi importanti per quanto riguarda il «fabbisogno abitativo» e il «tasso di povertà materiale»⁴⁹.

6. *Idealtipo diffuso*

Sul versante opposto rispetto all'approccio del campione globale, in un ipotetico asse tra i sei idealtipi, troviamo quello che abbiamo definito diffuso, che punta a distribuire le risorse dell'agenda urbana ad un numero molto elevato di Comuni.

Si tratta di una scelta che intende garantire un processo di sviluppo integrato, sostenibile, *smart* a livello regionale, finanziando numerosi progetti di trasformazione intelligente anche in aree urbane minori o periferiche. Se da un lato viene tradita completamente la *ratio* dell'agenda urbana europea di concentrare le risorse in alcune città, dall'altro lato si promuove uno sviluppo *smart* territoriale che consente un'interessante progettualità dal basso e che promuove l'aggregazione temporanea di Enti locali anche di piccolissime dimensioni.

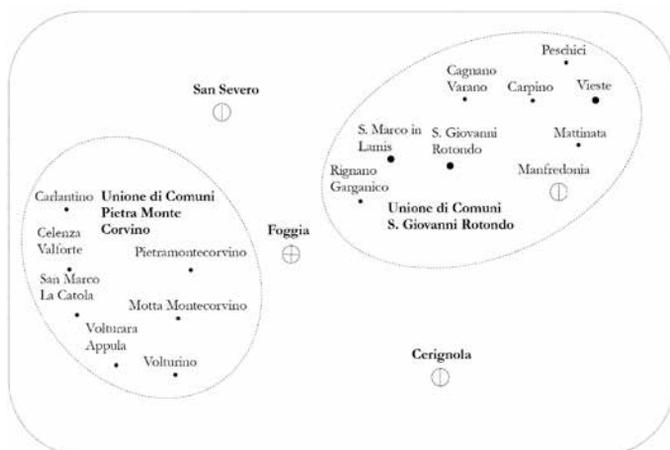
(48) REGIONE LOMBARDIA, *POR FESR FSE 2014-2020*, p. 4.

(49) OSSERVATORIO REGIONALE SULL'ESCLUSIONE SOCIALE, *L'esclusione sociale in Lombardia. Quarto Rapporto*, 2011, p. 33.

6.1. Agenda urbana della Puglia

La Regione inserisce nel POR 2014-2020 l'asse XII, «rigenerazione urbana sostenibile», a cui destina risorse significative⁵⁰ per finanziare lo sviluppo intelligente del proprio territorio. Le aree in cui effettuare gli investimenti sono individuate attraverso un bando pubblico, finalizzato a selezionare «Programmi Integrati di Rigenerazione Urbana» (PIRU), presentabili da Comuni o da associazioni di Comuni di almeno 15.000 abitanti. I progetti devono prevedere interventi multi settoriali che contribuiscano a «perseguire il miglioramento della vivibilità e della sostenibilità nelle aree urbane, ponendo particolare attenzione alle zone urbane e alle fasce di popolazione più disagiate e marginali sotto il profilo socio-economico e con maggiori problemi di connessione ai centri di erogazione di servizi, ricompattando il tessuto urbano attraverso soluzioni sostenibili, inclusive e integrate»⁵¹. La scelta pugliese è quella di offrire la possibilità di attivare progetti *smart* a tantissimi

Grafico n. 2 (a) - Regione Puglia (Nord)



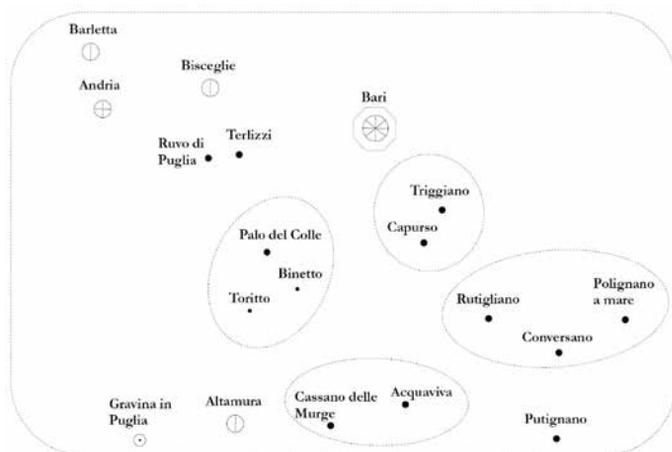
Fonte: elaborato da S. Pettirossi

(50) Inizialmente lo stanziamento è di 108 milioni di euro. Grazie ad ulteriori risorse regionali raggiunge i 175 milioni di euro.

(51) D.g.r. 4 maggio 2017, n. 650 (Approvazione del bando pubblico per la selezione delle aree urbane e per l'individuazione delle autorità in attuazione dell'asse prioritario XII – Sviluppo urbano sostenibile SUS del POR FESR FSE 2015-2020). La scadenza del bando è prorogata fino al 16 ottobre 2017 con d.g.r. 25 settembre 2017, n. 1479.

mi Enti locali. Nella classifica finale sono presenti ben 83 PIRU ammissibili⁵², con una richiesta complessiva da parte dei Comuni di oltre trecento milioni di euro. Vengono finanziati subito i primi 26 progetti della graduatoria, che coinvolgono 58 Comuni e che sono presentati da: 1°) Unione di Comuni Monteroni di Lecce; 2°) Unione di Comuni San Giovanni Rotondo; 3°) Cassano - Acquaviva; 4°) San Vito dei Normanni - Carovigno; 5°) Unione Terre di Mezzo (Nociglia); 6°) Brindisi; 7°) San Severo; 8°) Altamura; 9°) Ruvo di Puglia; 10°) Unione Pietra Monte Corvino; 11°) Parabita - Matino; 12°) Andria; 13°) Rutigliano - Conversano - Polignano; 14°) Barletta; 15°) Sava - Torricella - Fragagnano - San Marzano di San Giuseppe; 16°) Cerignola; 17°) Bisceglie; 18°) Triggiano - Capurso; 19°) Gravina in Puglia; 20°) Foggia; 21°) Palo del Colle - Binetto - Toritto; 22°) Grottaglie; 23°) Taranto; 24°) Putignano; 25°) Bari; 26°) Terlizzi.

Grafico n. 2 (b) - Regione Puglia (Centro)



Fonte: elaborazione di S. Pettirossi

La Puglia, dopo neanche un mese dalla pubblicazione della prima graduatoria, stanza ulteriori risorse regionali che consentono di finanziare

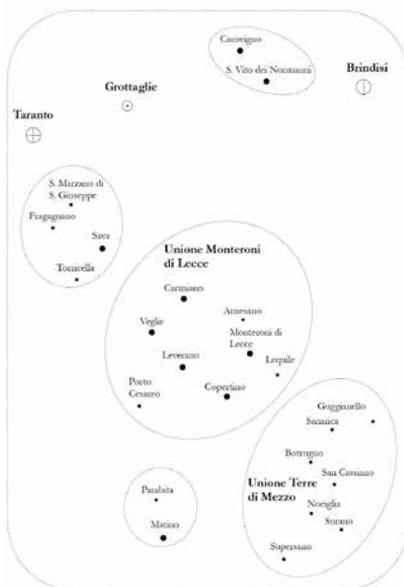
(52) Determinazione del direttore del dipartimento mobilità, qualità urbana, opere pubbliche, ecologia e paesaggio, 22 marzo 2018, n. 6.

altri 19 PIRU, che interessano 40 Comuni, facendo scorrere la graduatoria fino al 45° posto⁵³. L'agenda urbana pugliese, quindi, incide su quasi cento Comuni, molto diversi l'uno dall'altro. Per quanto riguarda le dimensioni demografiche è presente soltanto una grande città, Bari (324.198 ab.), capoluogo di Regione e di Città metropolitana. Ci sono poi tre città medio-grandi, che superano i cento mila abitanti, Andria (100.331 ab.), Foggia (151.726 ab.), Taranto (199.561 ab.). Altre sette città sono medio-piccole, con un numero di abitanti compreso tra cinquanta e cento mila abitanti, cioè Brindisi (87.820 ab.), San Severo (53.434 ab.), Altamura (70.595 ab.), Barletta (94.673 ab.), Bitonto (55.354 ab.), Lecce (94.989 ab.).

Tutte le altre sono piccole città (con meno di 50 mila abitanti) e ben 43 sono piccolissime (con meno di 10 mila abitanti). Il Comune più piccolo coinvolto nell'agenda urbana pugliese è Volturara Appula (416 ab.), che fa parte dell'Unione Pietra Monte Corvino.

Per quanto riguarda la tipologia di enti, vengono finanziati tutti i capoluoghi (di Regione, di Città metropolitana e di Provincia): Bari; Barletta-Andria-Trani, Brindisi, Foggia, Lecce, Taranto. Inoltre, venti PIRU sono presentati da Unioni di Comuni o di aggregazio-

Grafico n. 2 (c) - Regione Puglia (Sud)



Fonte: elaborato da S. Pettirossi

(53) Gli ulteriori PIRU finanziati sono quelli di: 27° Manfredonia – Zapponeta; 28° Nardò – Leverano – Porto Cesareo; 29° Cagnano Varano – Ischitella – Carpino; 30° Copertino; 31° Lecce; 32° Noicattaro – Cellamare; 33° San Nicandro Garganico; 34° Martina Franca; 35° Corato; 36° Galatone – Seclì; 37° Bitonto; 38° Cisternino – Loco Rotondo; 39° Adelfia; 40° Santeramo – Gioia del Colle; 41° Sannicola – Aradeo – Neviano – Collepasso; 42° Francavilla Fontana; 43° Terre di Acaya e di Roca; 44° Unione San Pietro in Lama; 45° Lecce.

ni temporanee di Comuni, in sintonia con la volontà di promuovere uno sviluppo intelligente diffuso a livello territoriale, che favorisca anche la collaborazione inter-istituzionale.

Le risorse assegnate ai diversi progetti vanno dai 2 ai 6 milioni di euro. Per quanto riguarda l'impatto dei finanziamenti c'è una grande varietà, vista l'eterogeneità delle aree urbane coinvolte. I 5 milioni di euro ottenuti da Bari (che già beneficia degli oltre 90 milioni di euro del PON metro), ad esempio, corrispondono solo ad uno 0,68% in più rispetto al bilancio comunale annuale (738.001.543 di euro) e ad un investimento medio per abitante di 15 euro. I 4 milioni e mezzo di euro assegnati congiuntamente a Cassano delle Murge (14.776 ab.) e ad Acquaviva (20.760 ab.), invece, corrispondono al 10,54% in più rispetto alla somma dei bilanci annuali (42.707.040 euro) dei due piccoli Comuni e ad un investimento medio per abitante di 127 euro. Significativo è anche l'impatto dei 3 milioni di euro assegnati all'Unione Pietra Monte Corvino (che conta solo 9.062 ab.), che corrispondono ad un aumento del 6,31% rispetto ai bilanci dei sette piccolissimi Comuni che la compongono (Carlantino, Celenza Valforte, Motta Montecorvino, Pietramontecorvino, San Marco La Catola, Volturara Appula, Volturino) e ad un investimento medio per abitante di 331 euro.

7. Idealtipo aree disagiate

Questo approccio è caratterizzato dalla scelta di destinare le risorse ad un numero limitato di Comuni (a differenza di quanto avviene nell'idealtipo diffuso), ma ribaltando la logica dell'agenda urbana europea, attuando cioè una politica redistributiva delle risorse e investendo sulle città più depresse della Regione, invece che su quelle più dinamiche.

7.1. Agenda urbana della Toscana

La Regione prevede nel POR l'asse VI, «urbano», a cui vengono destinati 49,2 milioni di euro. C'è una forte continuità con la programmazione 2007-2013, che finanziava Piani Integrati Urbani di Sviluppo Sostenibile (PIUSS) attraverso procedure di evidenza pubblica e criteri specifici di ammissibilità. In questo caso vengono finanziati Progetti di Innovazione Urbana (PIU) caratterizzati dai temi dell'inclusione sociale, dell'efficienza energetica, della mobilità sostenibile, della rigenerazione urbana di vec-

chi immobili da destinare ad attività di animazione sociale e partecipazione cittadina. I soggetti che possono presentarli sono i Comuni delle 14 Aree Funzionali Urbane (FUA)⁵⁴, cioè delle zone toscane caratterizzate da condizioni di maggiore disagio socio-economico e di criticità ambientale. Sono esclusi dalla possibilità di presentare PIU i Comuni con meno di 15.000 abitanti⁵⁵, i Comuni periferici interessati dalla Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI) e quelli già inseriti negli interventi del programma di sviluppo rurale 2014-2020 asse *leader*. Alla fase di co-progettazione sono ammessi i progetti di quattordici Comuni su venti⁵⁶ e, alla fine della procedura, nell'ottica della concentrazione delle risorse, la Regione finanzia i migliori otto PIU, che interessano nove città:

1°) Prato (193.325 ab.), 2°) Pisa (90.118 ab.), 3°) Cecina (28.112 ab.), 4°) Rosignano Marittimo (31.039 ab.), 5°) Empoli (48.626 ab.), 6°) Poggibonsi (29.031 ab.) e Colle Val d'Elsa (21.651 ab.), 7°) Pistoia (90.195 ab.), 8°) Lucca (89.818 ab.). Dal punto di vista della tipologia di Ente locale, si tratta di quattro Comuni capoluogo di Provincia, tre Comuni non capoluogo, un'aggregazione temporanea di Comuni. Dal punto di vista della scala urbana vengono finanziati: un Comune medio-grande di quasi 200 mila abitanti, tre Comuni medio-piccoli con meno di 100 mila abitanti, due Comuni piccoli con meno di 50 mila abitanti, tre Comuni molto piccoli, con meno di 30 mila abitanti. I fondi assegnati ai singoli progetti vanno da 3.390.380 euro a 6.546.934 euro, con impatti diversificati. I 4 milioni di euro assegnati a Cecina, infatti, cor-

Grafico n. 3 - Regione Toscana



Fonte: elaborazione di S. Pettirossi

(54) Montecatini Terme, Poggibonsi, Massa, Santa Croce sull'Arno, Prato, Carrara, Livorno, Piombino, Cecina, Pontedera, Lucca, Pistoia, Pisa, Empoli (d.g.r. 57/2015).

(55) REGIONE PUGLIA, *Bando pubblico per la selezione delle Aree Urbane e per l'individuazione delle Autorità Urbane in attuazione dell'Asse Prioritario XII "Sviluppo Urbano Sostenibile", Azione 12.1 "Rigenerazione urbana sostenibile" del POR FESR-FSE 2014-2020*, p. 3.

(56) Si veda il d.p.g.r. 21 giugno 2016, n. 4718.

rispondono ad un aumento del 10,60% rispetto al bilancio comunale annuale e ad un investimento medio per abitante di 142 euro. Significativo l'incremento anche per Poggibonsi (+9,06% e 156 euro per abitante) e Colle Val d'Elsa (+9,54% e 157 euro per abitante). I 6.031.667 di euro destinati a Prato, invece, hanno un effetto più limitato (+1,21% rispetto al bilancio e 31 euro per abitante). Lo stesso vale per Lucca (+1,86% e 73 euro per abitante), Pistoia (+2,19% e 69 euro per abitante) e Pisa (+3,30% e 71 euro per abitante). Hanno un impatto intermedio le risorse destinate a Empoli (+8,82% e 126 euro per abitante) e Rosignano Marittimo (+3,74% e 129 euro per abitante).

8. Idealtipo città capofila

Questo idealtipo è tra i più interessanti e innovativi. Vengono individuate infatti le città più importanti della Regione, che però sono chiamate a diventare il fulcro di un territorio più esteso, che comprenda anche i Comuni limitrofi di dimensioni medie o piccole. In questo caso i finanziamenti sono finalizzati a realizzare azioni di sviluppo *smart* non solo all'interno del territorio del Comune capofila, ma all'interno dei territori di tutti i Comuni dell'*hinterland*, che diventano una sorta di satelliti del Comune principale.

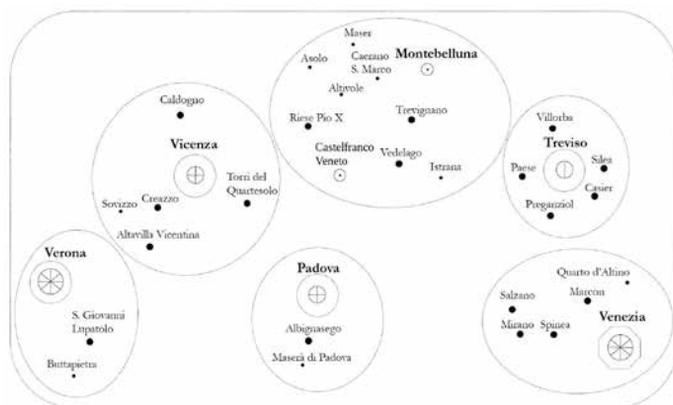
8.1. Agenda urbana del Veneto

La Regione nel POR prevede l'asse VI, «sviluppo urbano sostenibile», che individua azioni Integrate relative a: mobilità sostenibile, inclusione sociale, agenda digitale. La strategia veneta di sviluppo urbano sostenibile persegue il «miglioramento della vivibilità e della sostenibilità nelle aree urbane, ponendo particolare attenzione alle zone urbane e alle fasce di popolazione più disagiate e marginali sotto il profilo socio-economico e con maggiori problemi di connessione ai centri di erogazione di servizi, ricompattando il tessuto urbano attraverso soluzioni sostenibili, inclusive, *smart* e integrate»⁵⁷. La scelta è quella di individuare, attraverso avvisi pubblici, un massimo di cinque aree urbane composte da un Co-

(57) REGIONE VENETO, *Criteri per la selezione delle operazioni Asse 6 – SUS del POR FESR 2014-2020*, p. 4.

mune capofila (che assume il ruolo di autorità urbana) e da altri Comuni dell'*hinterland* (minimo due e massimo cinque). Il Veneto punta su queste cinque aree per garantire lo sviluppo di tutta la Regione e affrontare le sfide contemporanee dal punto di vista economico, ambientale, climatico, demografico e sociale, tenendo conto anche dell'esigenza di promuovere collegamenti tra aree urbane e zone rurali.

Grafico n. 4 - Regione Veneto



Fonte: elaborazione di S. Pettirossi

Dei sette Comuni capoluogo di Provincia vengono pre-selezionati i cinque Comuni più popolosi: Venezia (261.321 ab.), Verona (257.275 ab.), Padova (210.440 ab.), Vicenza (111.620 ab.) e Treviso (84.954 ab.).⁵⁸ Viene prevista anche l'individuazione, tramite avviso pubblico, di una sesta area di intervento con un numero di abitanti compreso tra 100 e 150 mila abitanti (con densità non inferiore a 300 ab./kmq), costituita da un Comune polo e da quelli dell'*hinterland*, escludendo i Comuni già inclusi nelle zone *leader* e dando priorità alle Unioni di Comuni. La prima area urbana, «Venezia e *hinterland*» conta 354.736 abitanti. È composta dal capoluogo di Regione e da altri cinque Comuni molto piccoli: Spinea (27.794 ab.), Mirano (27.169 ab.), Marcon (17.447 ab.), Salzano (12.991

(58) Rimangono esclusi Rovigo e Belluno.

ab.), Quarto d'Altino (8.094 ab.). Gli 11.200.000 euro assegnati a questa area urbana hanno un impatto teorico relativamente basso, corrispondendo ad un aumento di solo lo 0,66% in più rispetto ai bilanci dei Comuni interessati e ad un investimento medio per abitante di 32 euro. L'impatto concreto sui piccoli Comuni dell'*hinterland* veneziano di queste risorse, però, potrebbe essere molto più elevato rispetto a quello mostrato da questo dato. Va considerato infatti che il Comune di Venezia ha da solo un bilancio annuale di 1.618.099.093 euro e che come capoluogo di Città metropolitana è già beneficiario di circa 40 milioni di euro del PON metro. La seconda area urbana, «Verona e *hinterland*», conta complessivamente 289.674 abitanti. È composta dal capoluogo di Provincia e da altri due Comuni molto piccoli: San Giovanni Lupatolo (25.337 ab.) e Buttapietra (7.062 ab.). I 16.480.000 euro attribuiti a questa area urbana corrispondono ad un aumento del 2,62% rispetto ai bilanci e a 57 euro per abitante. La terza area urbana, «Padova e *hinterland*», conta complessivamente 245.638 abitanti. È composta dal capoluogo di Provincia e da altri due Comuni molto piccoli: Albignasego (26.071 ab.) e Maserà di Padova (9.127 ab.). I 16.480.000 euro assegnati a questa area corrispondono ad un aumento del 2,93% rispetto ai bilanci annuali dei Comuni interessati e ad un investimento medio per abitante di 67 euro. La quarta area urbana, «Vicenza e *hinterland*», conta complessivamente 165.609 abitanti. È composta dal capoluogo di Provincia e da altri cinque Comuni molto piccoli: Altavilla Vicentina (12.013 ab.), Torri del Quaresolo (11.684 ab.), Creazzo (11.373 ab.), Caldogno (11.272 ab.), Sovizzo (7.647 ab.). I 10.946.667 euro assegnati a questa area corrispondono ad un aumento del 3,42% rispetto ai bilanci annuali e ad un investimento per abitante di 66 euro. La quinta area urbana, «Treviso e *hinterland*», conta complessivamente 163.357 abitanti. È composta dal capoluogo di Provincia e da altri cinque Comuni molto piccoli: Paese (21.992 ab.), Villorba (17.879 ab.), Preganziol (16.957 ab.), Casier (11.412 ab.), Silea (10.163 ab.). I 10.946.667 euro assegnati a questa area corrispondono ad un aumento del 6,63% rispetto ai bilanci e a 67 euro per abitante. La sesta area urbana, «Asolano Castellana Montebellunese» conta complessivamente 141.600 abitanti. È composta da dieci piccoli Comuni: Montebelluna (31.258 ab.), Comune capofila non capoluogo di Provincia, Castelfranco Veneto (33.435 ab.), Vedelago (16.781 ab.), Riese Pio X (11.028 ab.), Trevignano (10.759 ab.), Istrana (9.197 ab.),

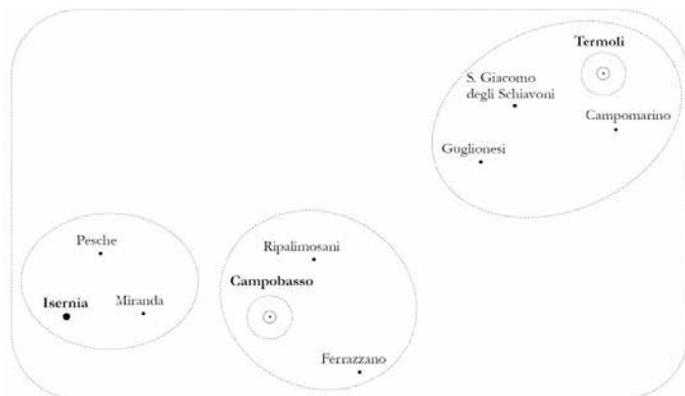
Asolo (9.089 ab.), Caerano di San Marco (8.000 ab.), Altivole (6.959 ab.), Maser (5.094 ab.). I 10.946.667 euro assegnati a questa area corrispondono ad un aumento dell'8,06% rispetto ai bilanci e a 77 euro per abitante. La peculiarità dell'agenda urbana veneta è che coniuga la decisione di concentrare le risorse nei cinque capoluoghi di Provincia più popolosi, tra cui il capoluogo di Regione e di Città metropolitana, con la volontà di coinvolgere nello sviluppo urbano *smart* anche i piccoli Comuni dell'*hinterland*.

8.2. Agenda urbana del Molise

Nel POR molisano, al paragrafo 4.2., sono previste «Azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile», con cui la Regione individua come poli strategici da sostenere e finanziare i Comuni più popolosi: Campobasso (49.262 ab.), Termoli (33.582 ab.) e Isernia (21.666 ab.).

Si tratta di piccoli centri urbani, con meno di 50.000 abitanti, caratterizzati dalla presenza di «servizi di rango elevato» come una «stazione ferroviaria *silver*», «scuole di diverso ordine e grado», «servizi sanitari»⁵⁹.

Grafico n. 5 – Regione Molise



Fonte: elaborazione di S. Pettirossi

(59) REGIONE MOLISE, *POR FESR FSE 2014-2020*, p. 293.

I Comuni capofila, individuati come autorità urbane, devono intervenire in aree più estese rispetto a quella cittadina, includendo anche i Comuni dell'*hinterland*. Viste le dimensioni assai ridotte della Regione, sia dal punto di vista geografico che dal punto di vista demografico, le aree urbane individuate sono comunque molto piccole.

L'area urbana di Campobasso, la più grande, conta complessivamente 55.680 abitanti ed è composta dal capoluogo di Regione e altri due piccolissimi Comuni, Ripalimosani (3.102 ab.) e Ferrazzano (3.316 ab.). L'area di Termoli conta complessivamente 48.309 abitanti ed è composta dal capoluogo di Provincia e da altri tre piccolissimi Comuni, Campomarino (8.074 ab.), San Giacomo degli Schiavoni (1.406 ab.), Guglianesi (5.246 ab.).

L'Area di Isernia, la più piccola, conta 24.378 abitanti ed è composta da Isernia e da altri due piccolissimi Comuni che non raggiungono i 2 mila abitanti, Pesche (1.690 ab.) e Miranda (1.022 ab.).

Per quanto riguarda le caratteristiche degli enti inseriti nell'agenda urbana regionale, sono finanziati i due Comuni capoluogo di Provincia e un Comune non capoluogo. Le risorse economiche assegnate alle tre aree urbane vanno da 3,3 a 9,1 milioni di euro, con impatti piuttosto diversi. I 3.389.525 euro destinati all'area di Isernia, infatti, rappresentano un aumento del 10,99% rispetto ai bilanci annuali dei tre Comuni e un investimento medio per abitante di 139 euro. I 6.398.572 euro destinati all'area di Termoli, invece, hanno un impatto minore rispetto ai bilanci comunali (+4,04%), ma quasi identico per quanto riguarda l'investimento per abitante (132 euro). I 9.168.869 euro destinati all'area di Campobasso corrispondono ad un aumento del 7,08% rispetto ai bilanci comunali e a 165 euro di investimento medio per abitante.

9. Idealtipo policentrico

Questo approccio caratterizza la maggior parte dei programmi operativi regionali, sebbene con sfumature e declinazioni diverse. L'obiettivo è quello di concentrare le risorse dell'agenda urbana nelle città più importanti della Regione. La selezione viene fatta a volte con criteri quantitativi (ad esempio i Comuni più popolosi), a volte con criteri qualitativi (ad esempio i capoluoghi di Provincia oppure i Comuni con specifiche infrastrutture: ospedali, scuole, aeroporti, ecc.).

9.1. Agenda urbana del Piemonte

La Regione prevede nel suo POR l'asse VI, «sviluppo urbano sostenibile», per «migliorare l'accesso alle TIC» attraverso investimenti finalizzati a sviluppare «l'e-government, l'e-learning, l'e-inclusion, l'e-culture e l'e-be-alith», a «sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori», a tutelare l'ambiente, promuovendo e sviluppando «il patrimonio naturale e culturale», favorendo «l'efficienza energetica, la gestione intelligente dell'energia e l'uso dell'energia rinnovabile nelle infrastrutture pubbliche»⁶⁰. Il Piemonte finanzia tutti i Comuni capoluogo di Provincia, escludendo però Torino, capoluogo di Città metropolitana che già beneficia del PON metro, compiendo quindi una scelta opposta rispetto a quella effettuata dalla Lombardia. Per quanto riguarda le

Grafico n. 6 – Regione Piemonte



Fonte: elaborazione di S. Pettirossi

dimensioni demografiche nell'agenda urbana piemontese sono inserite: tre città piccole, Vercelli (46.153 ab.), Biella (44.289 ab.), Verbania (30.672 ab.); tre città medio-piccole, Alessandria (93.935 ab.), Asti (76.112 ab.) e Cuneo (56.219 ab.); una città medio-grande, Novara (104.047 ab.). La scelta dei capoluoghi di Provincia non coincide con i poli urbani più popolosi della Regione, perché ci sono diversi Comuni piemontesi che superano, per numero di abitanti, i capoluoghi di Provincia più piccoli⁶¹.

L'agenda urbana del Piemonte prevede uno stanziamento di 48.292.236 euro che, grazie ad ulteriori fondi

(60) Disciplina per la progettazione operativa e l'attuazione degli interventi a valere sull'asse VI – Sviluppo urbano sostenibile (approvato con d.d. n. 54 del 21/02/2018), pp. 2-3.

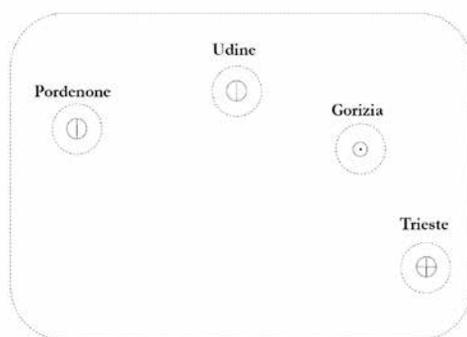
(61) Ad esempio Moncalieri, Collegno, Rivoli, Nichelino, Settimo Torinese, che sono Comuni di medie dimensioni, con oltre 50 mila abitanti. Anche piccoli Comuni come Grugliasco, Chieri, Pinerolo, Casale Monferrato, Venaria Reale e Alba, peraltro, superano per numero di abitanti la piccola Verbania.

aggiuntivi post-programmazione, raggiunge i 58.292.235 euro. Le risorse destinate dal POR ad ogni singola città sono diverse, ma con variazioni piuttosto limitate (da 7,4 a 9,4 milioni di euro) rispetto alle dimensioni demografiche. L'impatto dei fondi è significativo in particolare sui Comuni capoluogo più piccoli. I 7.458.242 euro destinati a Verbania, infatti, corrispondono ad un aumento del 12,89% rispetto al bilancio comunale annuale e ad un investimento medio per abitante di 243 euro. I 7.812.658 euro attribuiti a Biella rappresentano l'11,23% di aumento rispetto al bilancio annuale e un investimento medio per abitante di 176 euro. Gli 8.105.285 euro assegnati a Cuneo corrispondono ad un aumento del 10,89% rispetto al bilancio e ad un investimento per abitante di 144 euro.

9.2. Agenda urbana del Friuli Venezia Giulia

La Regione inserisce nel POR l'asse 4, «sviluppo urbano», individuando come città da finanziare i quattro capoluogo di Provincia Trieste (204.457 ab.), Pordenone (51.204 ab.), Udine (99.498 ab.) e Gorizia (34.446 ab.). Si tratta dei poli urbani più importanti della Regione, in cui è presente il 32% della popolazione complessiva e il 29,6% delle imprese. Viene attivato un processo di programmazione degli interventi concertato con i Comuni, a cui è attribuito il ruolo di autorità urbane, per individuare interventi integrati che concilino le «strategie locali per lo sviluppo economico e sostenibile del territorio e la strategia, regionale, che mira alla realizzazione di città

Grafico n. 7 – Regione Friuli Venezia Giulia



Fonte: elaborazione di S. Pettirossi

smart ed attrattive»⁶². Trieste punta sulla sua vocazione di polo dell'innovazione e della ricerca, in particolare nel settore *high tech* e *bio high tech* mettendo a disposizione il proprio patrimonio pubblico per creare incubatori e spazi in cui vengano favorite opportunità di collaborazione tra cittadini, professionisti e imprese. Pordenone affronta il problema dell'inquinamento atmosferico (il limite massimo giornaliero viene superato in media 42 volte all'anno), attraverso l'uso di sistemi intelligenti di raccolta di dati in tempo reale per il monitoraggio ambientale che consentiranno di rafforzare le azioni legate alla mobilità sostenibile. Gorizia e Udine mirano a potenziare i «propri punti di forza turistici e culturali da proporre anche in chiave innovativa attraverso sistemi digitali»⁶³.

Per quanto riguarda le dimensioni demografiche, nell'agenda urbana friulana sono presenti: una città medio-grande, due città medio-piccole e una città piccola. I fondi assegnati alle diverse aree urbane sono differenti: Trieste ottiene 4.476.196 euro (+0,64% rispetto al bilancio comunale e 22 euro di investimento medio per abitante), Pordenone 2.204.455 euro (+1,66% rispetto al bilancio comunale e 43 euro di investimento medio per abitante), Udine 2.936.784 euro (+1,52% rispetto al bilancio comunale e 30 euro di investimento medio per abitante), Gorizia 1.971.475 euro (+2,13% rispetto al bilancio comunale e 57 euro di investimento medio per abitante).

9.3. *Agenda urbana della Liguria*

La Regione prevede nel POR l'asse 6, «città», con cui punta a «concentrare gli investimenti sulla promozione di servizi per i cittadini e gli utilizzatori delle città» attraverso «un approccio integrato», «l'utilizzo di nuove tecnologie della comunicazione», «il potenziamento della mobilità sostenibile e dell'efficienza energetica», al fine di produrre un «miglioramento della qualità della vita» e anche lo «sviluppo della sicurezza» e la «difesa del territorio»⁶⁴.

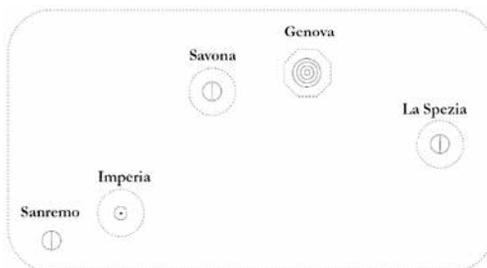
(62) REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA, *POR FESR 2014-2020*, p. 107.

(63) REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA, cit., p. 108.

(64) REGIONE LIGURIA, *POR FESR 2014-2020*, p. 162.

Sono finanziate le cinque città più popolose: Genova (579.453 ab.), La Spezia (93.075 ab.), Savona (60.591 ab.), Sanremo (54.479 ab.), Imperia (42.302 ab.). Questi cinque poli urbani sono nettamente i più significativi della Regione (che è caratterizzata da numerosi Comuni piccoli e piccolissimi)⁶⁵ e ognuno attiva flussi, al di là del numero dei residenti, di circa 150 mila *city user*⁶⁶. Per quanto riguarda la tipologia di enti sono presenti: il capoluogo di Regione e di Città metropolitana, i tre capoluoghi di Provincia, un Comune non capoluogo. Considerando le dimensioni demografiche, si tratta di una città molto grande, tre città medio-piccole, una città piccola. L'agenda urbana ligure finanzia tutte le città con la stessa cifra, otto milioni di euro, indipendentemente dalle dimensioni. L'impatto di questi fondi è molto diversificato. Gli otto milioni di euro assegnati a Genova, ad esempio, che già beneficia dei circa 40 milioni di euro del PON metro, corrispondono ad uno 0,49% in più rispetto al bilancio comunale annuale (che ammonta a 1.648.057.412 euro) e ad un investimento medio per abitante di soli 14 euro. Gli otto milioni di euro assegnati ad Imperia, invece, comportano un aumento del 7,80% rispetto al bilancio comunale annuale e un investimento medio per abitante di 189 euro.

Grafico n. 8 – Regione Liguria



Fonte: elaborazione di S. Pettrossi

(65) Il 78% circa dei Comuni liguri ha meno di 5.000 abitanti, dei quali oltre la metà ha meno di 1.000 abitanti. REGIONE LIGURIA, *POR FESR 2014-2020*, p. 21.

(66) Sul concetto di «*city user*» e di «città dei flussi» si vedano: R. CAVALLO PERIN, *Beyond the Municipality: the city, its rights and its rites*, in *Italian Journal of Public Law*, 2, 2013, pp. 307-315; M. CASTELLS, *The Informational City. Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional Process*, Oxford, Blackwell Publishers, 1989, pp. 126 e ss.

9.4. *Agenda urbana dell'Emilia-Romagna*

La Regione prevede nel POR l'asse VI, «città attrattive e partecipate (in attuazione dell'agenda urbana)»⁶⁷, a cui è destinata una dotazione finanziaria pari al 6% del FESR, cioè 30 milioni di euro, a cui si aggiungono 7,5 milioni di euro di cofinanziamento da parte dei Comuni.

Vengono supportati i dieci Comuni più grandi, che complessivamente rappresentano il 38% della popolazione regionale: Bologna (389.326 ab.), Ferrara (132.526 ab.), Forlì (117.763 ab.), Modena (184.727 ab.), Parma (195.720 ab.), Piacenza (103.147 ab.), Ravenna (159.018 ab.), Reggio Emilia (171.914 ab.), Rimini (149.505 ab.), Cesena (97.133 ab.). Dal punto di vista delle dimensioni demografiche, nell'agenda urbana dell'Emilia-Romagna sono presenti: un grande città di oltre 250 mila abitanti, otto città medio-grandi di oltre 100 mila abitanti, una città medio-piccola che conta poco meno di 100 mila abitanti. Per quanto riguarda le caratteristiche degli Enti locali, sono finanziati il Comune capoluogo di Regione, tutti i Comuni capoluoghi di Provincia e un Comune non capoluogo. L'Emilia-Romagna, come la Liguria, inserisce nell'agenda urbana anche il capoluogo di Città metropolitana, già beneficiario dei fondi del PON metro. Altra similitudine con l'agenda ligure è che vengano assegnate le stesse identiche risorse economiche (tre milioni di euro) a tutte le città, indipendentemente dalle dimensioni demografiche.

L'impatto delle risorse è piuttosto diversificato. I 3 milioni di euro destinati a Bologna corrispondono ad un aumento dello 0,32% rispetto al bilancio comunale annuale (927.500.000 euro) e ad un investimento medio per abitante di 8 euro. I 3 milioni di euro assegnati a Cesena, comportano un aumento del 2,19% rispetto al bilancio comunale (136.785.990 euro) e un investimento per abitante di 31 euro.

Il percorso per l'attivazione degli interventi è fondato sulla co-progettazione tra la Regione e le dieci autorità urbane, per mezzo di «laboratori urbani» e di «laboratori aperti», cioè di «spazi attrezzati con soluzioni tec-

(67) L'asse, nelle prime versioni del POR, in particolare quella approvata dalla Commissione europea il 12 febbraio 2015 (Codice CCI 2014 IT 6RFOP00), aveva una diversa denominazione, «città intelligenti, sostenibili ed attrattive (in attuazione dell'agenda urbana)», che esplicitamente si richiamava al tema della *smart city* e dell'intelligenza urbana. L'attuale dicitura è stata introdotta con la Decisione CE del 12 dicembre 2017 (Codice CCI 2014 IT 16RFOP008).

nologiche ICT avanzate»⁶⁸ all'interno dei quali si sviluppano «forme strutturate e innovative di confronto, cooperazione e collaborazione tra imprese, cittadinanza, terzo settore, università e mondo della ricerca e la pubblica amministrazione e in generale di tutti gli attori che abbiano un ruolo significativo nella trasformazione della società dell'informazione nell'ambito urbano»⁶⁹. L'obiettivo è che questi luoghi stimolino l'aggregazione sociale e inneschino processi di qualificazione e rivitalizzazione della città. Il «laboratorio aperto» è un *hub*, «un luogo generativo, con effetto moltiplicatore» che «punta allo sviluppo della cittadinanza attiva sul territorio regionale favorendo la crescita della resilienza necessaria per affrontare i continui cambiamenti sociali ed economici»⁷⁰.

Grafico n. 9 – Regione Emilia-Romagna



Fonte: elaborazione di S. Pettirossi

9.5. Agenda urbana della Sardegna

La Regione, anche se non crea un asse dedicato specificamente ai temi urbani, individua tre aree territoriali principali in cui concentrare le risorse disponibili, attraverso Investimenti territoriali integrati (ITI) destinati ai Comuni di Cagliari (154.083 ab.), di Sassari (127.533 ab.) e di

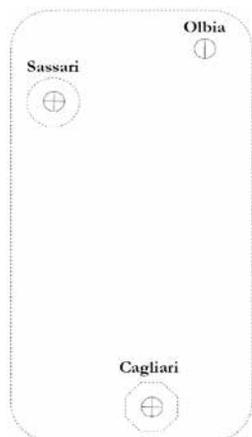
(68) REGIONE EMILIA-ROMAGNA, *POR FESR 2014-2020*, p. 170.

(69) REGIONE EMILIA-ROMAGNA, *Strategia di comunicazione POR FESR 2014-2020*, p. 22.

(70) REGIONE EMILIA-ROMAGNA, *L'esperienza dell'attuazione dell'agenda urbana nel POR FESR Emilia-Romagna 2014-2020 ed il Laboratorio Urbano*, p. 20.

Olbia (59.968 ab.)⁷¹. Si tratta dei tre poli urbani principali della Regione, che attraggono gran parte della popolazione, con importanti flussi migratori dall'entroterra. Questa affluenza di persone, a cui si è sommata quella dei migranti, ha comportato fenomeni sempre più significativi di esclusione sociale e di povertà all'interno delle aree urbane. Non stupisce perciò che l'asse prioritario utilizzato per gli Iri urbani sia l'asse VII, «promozione dell'inclusione sociale, lotta alla povertà e ad ogni forma di discriminazione», in particolare le azioni 9.4.1 («interventi di potenziamento del patrimonio abitativo») e 9.6.6 («interventi di recupero funzionale e riuso del patrimonio pubblico per attività di animazione sociale»). L'obiettivo regionale è promuovere la coesione sociale ed economica, attraverso una «crescita inclusiva», affrontando soprattutto il problema abitativo riguardante in particolare gli «insediamenti di edilizia residenziale pubblica del primo e secondo dopoguerra, ormai inglobati nel cuore delle città dalle urbanizzazioni dei decenni successivi»; gli «insediamenti di ERP degli anni '80 e '90, costituenti periferia in senso fisico e sociale»; le «porzioni di centri storici, spesso abbandonate dai residenti 'storici', che hanno vissuto la progressiva inadeguatezza dei servizi, soprattutto pubblici»⁷².

Grafico n. 10 – Regione Sardegna



Fonte: elaborazione di S. Pettirossi

Per quanto riguarda la tipologia di enti presenti all'interno dell'agenda sarda troviamo il capoluogo di Regione e di Città metropolitana, uno dei quattro capoluoghi di Provincia, un Comune non capoluogo. Dal punto di vista della dimensione demografica ci sono due città medio-grandi e una città medio-piccola. Come nel caso dell'Emilia-Romagna e della Ligu-

(71) REGIONE SARDEGNA, *POR FESR 2014-2020*, p. 8.

(72) REGIONE SARDEGNA, *POR FESR 2014-2020*, p. 20.

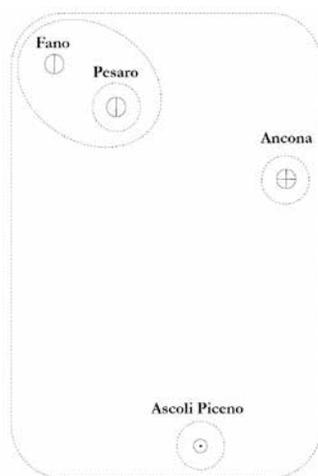
ria alle aree urbane vengono destinate le stesse risorse (15 milioni di euro), che producono ovviamente un impatto piuttosto diverso. L'impatto maggiore è su Olbia, visto che i fondi del POR corrispondono ad un aumento dell'11,50% rispetto al bilancio comunale annuale e ad un investimento medio per abitante di 250 euro. Su Cagliari, invece, che già beneficia di quasi 40 milioni di euro del PON metro, l'impatto è minore, con un aumento del 3,82% rispetto al bilancio comunale (392.893.425 euro) e un investimento medio per abitante di 97 euro. Su Sassari l'impatto è intermedio con un aumento del 5,76% rispetto al bilancio e un investimento di 118 euro per abitante.

9.6. *Agenda urbana delle Marche*

La Regione non individua nel POR uno specifico asse urbano, ma nel capitolo 4, «approccio integrato allo sviluppo territoriale», indica le «sfide territoriali prioritarie» da affrontare: 1) gli «squilibri che interessano i 5 capoluoghi di Provincia e il Comune di Fano»; 2) la «crisi industriale fortemente concentrata a livello territoriale (area di Fabriano) con gravi conseguenti in termini di disoccupazione tali da generare esternalità negative sull'insieme delle condizioni socio-economiche locali»⁷³.

I soggetti che possono proporre progetti nell'ambito dell'agenda urbana marchigiana sono i capoluoghi di Provincia (Ancona, Ascoli Piceno, Fermo, Macerata, Pesaro-Urbino) e la città di Fano, che è il Comune più popoloso tra quelli non capoluogo. Le risorse sono concentrate sui tre progetti migliori, che sono presentati da: 1° Ancona (100.786 ab.); 2° Ascoli Piceno (48.792 ab.); 3° Pesaro (94.934 ab.)

Grafico n. 11 – Regione Marche



Fonte: elaborazione di S. Pettirosi

(73) REGIONE MARCHE, *POR FESR 2014-2020*, p. 187.

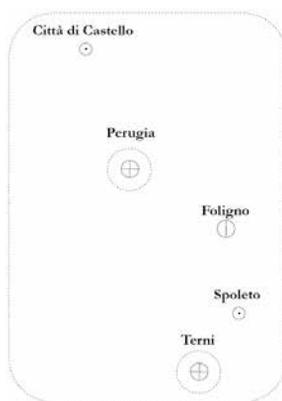
e Fano (60.939 ab.) congiuntamente. Dal punto di vista delle dimensioni demografiche si tratta di un Comune medio-grande; due Comuni medio-piccoli; un Comune piccolo. I finanziamenti assegnati a ciascun progetto variano di poco, mentre cambia l'impatto sulle diverse aree. Ad Ancona sono concessi 6.227.000 euro, con un aumento dell'1,71% rispetto al bilancio annuale del Comune (364.882.404 euro) e un investimento medio per abitante di 62 euro. A Pesaro-Fano sono assegnati 6.393.103 euro, che comportano un aumento del 2,51% rispetto ai bilanci annuali dei due Comuni (254.945.930 euro) e un impatto per abitante di 41 euro. Ad Ascoli Piceno sono attribuiti 6.748.500 euro, con un aumento del 3,65% rispetto al bilancio annuale (184.851.071 euro) e un investimento per abitante di 138 euro.

9.7. Agenda urbana dell'Umbria

La Regione prevede nel POR l'asse VI, «Sviluppo urbano sostenibile», per attuare «le implementazioni tecnologiche necessarie ad una vera *smart city*»⁷⁴, migliorare la «sostenibilità ambientale»⁷⁵, promuovere gli «standard di offerta e fruizione del patrimonio culturale»⁷⁶.

I finanziamenti sono destinati alle città più popolose, con almeno 35.000 abitanti, che sono: Perugia (165.544 ab.), Terni (111.120 ab.), Foligno (39.604 ab.), Città di Castello (39.604 ab.), Spoleto (37.928 ab.). Si tratta di due Comuni medio-grandi di oltre 100 mila abitanti; un Comune medio-piccolo con più di 50 mila abitanti ma meno di 100 mila; due piccoli Comuni che non rag-

Grafico n. 12 – Regione Umbria



Fonte: elaborazione di S. Pettirossi

(74) REGIONE UMBRIA, *POR FESR 2014-2020*, p. 103.

(75) REGIONE UMBRIA, cit., pp. 107 e 110.

(76) REGIONE UMBRIA, cit., p. 114.

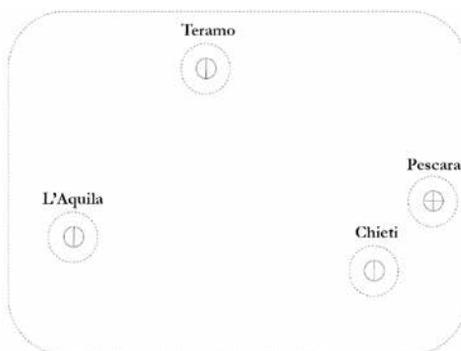
giungono i 50 mila abitanti. Sono finanziati i due Comuni capoluogo di Provincia e tre Comuni non capoluogo.

Le risorse europee attivate dal Por sono 15.408.200 euro, a cui si aggiungono fondi nazionali (14.823.730 euro) e un cofinanziamento da parte dei Comuni (5.335.046 euro), che fanno arrivare il *budget* complessivo a 35.566.976 euro. Le risorse assegnate alle diverse città variano in base alle dimensioni demografiche. L'impatto minore dei fondi è quello su Perugia, visto che i 9.883.202 euro destinati al capoluogo regionale comportano un aumento del 2,20% rispetto al bilancio comunale annuale (448.339.477 euro) e un investimento medio per abitante di 60 euro. L'impatto maggiore è su Foligno, dato che i 5.582.769 euro assegnati corrispondono ad un aumento del 4,48% rispetto al bilancio (124.661.435 euro) e ad un investimento medio per abitante di 98 euro. L'aumento percentuale rispetto ai bilanci comunali annuali è abbastanza omogeneo nelle altre tre aree urbane: +2,41% per Terni, +2,79% per Spoleto, + 3,31% per Città di Castello.

9.8. Agenda urbana dell'Abruzzo

Il Por prevede lo specifico asse VII, «sviluppo urbano sostenibile», a cui viene riservato circa il 10% dei finanziamenti complessivi del FESR. Le finalità dell'agenda abruzzese sono: «potenziare la mobilità sostenibile», «realizzare interventi per la promozione dell'offerta turistico-culturale», diffondere «l'uso delle Ict in termini di servizi e contenuti digitali»⁷⁷. La sfida principale è quella di recuperare i ritardi per quanto riguarda la «crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, al livello di frui-

Grafico n. 13 – Regione Abruzzo



Fonte: elaborazione di S. Pettirossi

(77) REGIONE ABRUZZO, *POR FESR 2014-2020*, p. 17.

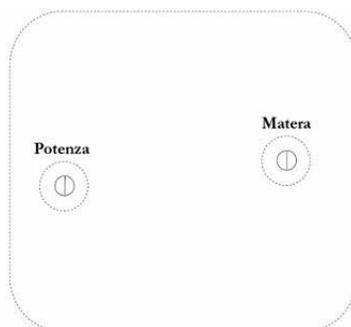
zione di servizi *web* e *wifi* a valore aggiunto alla cittadinanza⁷⁸. Gli interventi messi in campo sono il frutto di un lungo processo di consultazione, attraverso il quale ogni città ha individuato «gli interventi integrati considerati importanti e rispondenti alle proprie potenzialità, vocazioni e fabbisogni»⁷⁹.

I Comuni inseriti nell'agenda sono i quattro capoluoghi di Provincia: Pescara (119.327 ab.), L'Aquila (69.416 ab.), Teramo (54.286 ab.), Chieti (50.736 ab.). Dal punto di vista demografico si tratta di una città medio-grande e di tre città medio-piccole. Le risorse assegnate ai Comuni vanno da 4,6 a 6,9 milioni di euro. Gli aumenti di fondi nelle diverse aree urbane, rispetto ai bilanci annuali comunali e alla popolazione, sono piuttosto omogenei: per Pescara corrisponde a un +2,78% sul bilancio e ad un investimento medio per abitante di 58 euro; per Chieti ad un +2,98% rispetto al bilancio e a 122 euro per abitante; per L'Aquila ad un +0,55% e a 76 euro per abitante; per Teramo ad un +2,71% rispetto al bilancio e a 85 euro per abitante.

9.9. Agenda urbana della Basilicata

La Regione nel POR prevede l'asse 4, «energia e mobilità urbana», individuando due ITI (Investimenti Territoriali Integrati) per lo sviluppo urbano, destinati ai due capoluoghi di Provincia: Potenza (67.209 ab.) e Matera (60.422 ab.). Si tratta di città medio-piccole, che sono però le più popolose della Regione. Potenza intende rafforzare la sua «vocazione di polo di servizi, con una strategia sull'economia della conoscenza, i servizi avanzati, la mobili-

Grafico n. 14 – Regione Basilicata



Fonte: elaborazione di S. Pettirossi

(78) REGIONE ABRUZZO, cit., pp. 121-122.

(79) REGIONE ABRUZZO, cit., p. 18.

tà sostenibile, l'istruzione terziaria e l'alta formazione, la digitalizzazione dei servizi, l'assistenza»⁸⁰. Matera punta «sulla valorizzazione culturale e l'industria creativa, la mobilità sostenibile, il miglioramento dei servizi digitali in una logica di *smart community*, l'efficientamento energetico, la creazione di imprese innovative e il miglioramento dei servizi collettivi»⁸¹. La scelta è in linea con Matera Capitale europea della cultura 2019, che prevede numerose azioni sul fronte della creatività e dell'innovazione digitale.

L'impatto dei finanziamenti dell'agenda urbana regionale sulle due città è notevole. I 45.431.723 euro destinati a Potenza comportano un aumento del 9,71% rispetto al bilancio comunale annuale (467.748.091 euro) e un investimento medio per abitante di 676 euro.

I 37.171.410 euro assegnati a Matera comportano un incremento del 24,53% rispetto al bilancio comunale (151.534.940 euro) e un investimento per abitante di 615 euro.

9.10. *Agenda urbana della Campania*

La Regione inserisce nel programma operativo FESR l'asse X, «sviluppo urbano», che punta a «migliorare la qualità della vita» attraverso «quattro *driver*: a) contrasto alla povertà ed al disagio (...), b) valorizzazione dell'identità culturale e turistica delle città (...), c) miglioramento della sicurezza urbana (...) e d) accessibilità dei servizi per i cittadini».⁸² Una delle sfide più importanti è quella di promuovere la «*Internet Economy*, sviluppare progetti ed iniziative di innovazione e digitalizzazione», utilizzando un «approccio integrato e multisettoriale» finalizzato a rafforzare «i centri urbani con maggiore pressione demografica e che rivestono un ruolo di raccordo con il resto del territorio, anche per la loro prossimità ad alcune aree più periferiche»⁸³. L'agenda urbana campana è dotata di risorse significative (286.030.268 euro) e finanzia le «19 città medie, di almeno 50 mila abitanti, che nella precedente programmazione (2007-2013) hanno attua-

(80) REGIONE BASILICATA, *POR FESR 2014-2020*, p. 12.

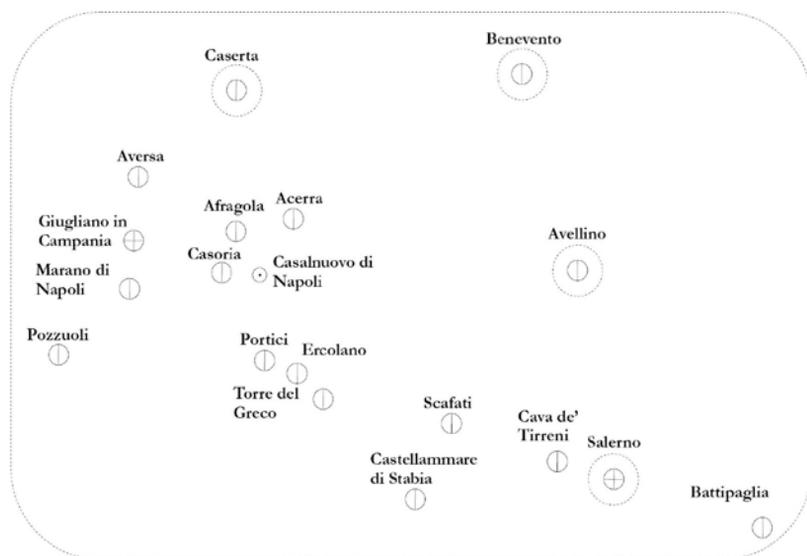
(81) REGIONE BASILICATA, *POR FESR 2014-2020*, p. 12.

(82) REGIONE CAMPANIA, *POR FESR 2014-2020*, p. 20.

(83) REGIONE CAMPANIA, cit., p. 2.

to Programmi Integrati Urbani (PIU Europa)⁸⁴: Acerra (59.910 ab.), Afragola (64.762 ab.), Avellino (54.292 ab.), Aversa (52.866 ab.), Benevento (59.739 ab.), Battipaglia (50.949 ab.), Casalnuovo di Napoli (49.242 ab.), Caserta (75.528 ab.), Casoria (77.057 ab.), Castellammare di Stabia (65.877 ab.), Cava dei Tirreni (53.059 ab.), Ercolano (52.689 ab.), Giugliano in Campania (124.465 ab.), Marano di Napoli (59.859 ab.), Portici (54.452 ab.), Pozzuoli (81.099 ab.), Salerno (133.854 ab.), Scafati (50.684 ab.), Torre del Greco (85.273 ab.). Sono tutte città medio-piccole, tranne Salerno, che è una città medio-grande con oltre 100 mila abitanti. Il finanziamento attribuito alle città medie è diversificato, perché è composto da una quota fissa (€ 9.389.882,54), da una quota variabile in base al numero di abitanti, da un'ulteriore quota (€ 4.815.324,38) destina soltanto ai capoluoghi di Provincia (Avellino, Benevento, Caserta, Salerno).

Grafico n. 15 – Regione Campania



Fonte: elaborazione di S. Pettirossi

(84) REGIONE CAMPANIA, cit., p. 19.

Gli stanziamenti per ogni Comune sono significativi e l'impatto, almeno teorico, è notevole, sia in rapporto ai bilanci comunali, sia in rapporto all'investimento medio per abitante. I 15.261.104 euro destinati a Torre del Greco, ad esempio, comportano un incremento del 17,46% rispetto al bilancio comunale e un investimento medio per abitante di 179 euro. Significativo anche l'impatto su Giugliano in Campania (+13,33% rispetto al bilancio annuale e 140 euro per abitante), Afragola (+12,86% e 213 euro per abitante), Castellammare di Stabia (+11,95% e 211 per abitante), Aversa (+11,23% e 245 euro per abitante), Battipaglia (+10,48 euro e 251 euro per abitante), Acerra (+10,41% e 223 euro), Ercolano (+10,10% e 247 euro per abitante), Marano di Napoli (+10,04% e 224 euro per abitante).

Un elemento interessante del programma operativo campano è che, oltre ai fondi attribuiti alle città medie, sia prevista una «riserva finanziaria destinata prioritariamente ai Comuni singoli o associati con popolazione superiore ai 30.000 abitanti», che propongano «una strategia di sviluppo integrata e intersettoriale»⁸⁵. Quella campana, quindi, pur essendo un'agenda urbana che compie una chiara scelta policentrica, si avvicina anche all'idealtipo che trattiamo nel prossimo paragrafo e che abbiamo definito *mix* di riequilibrio.

10. *Idealtipo mix di riequilibrio*

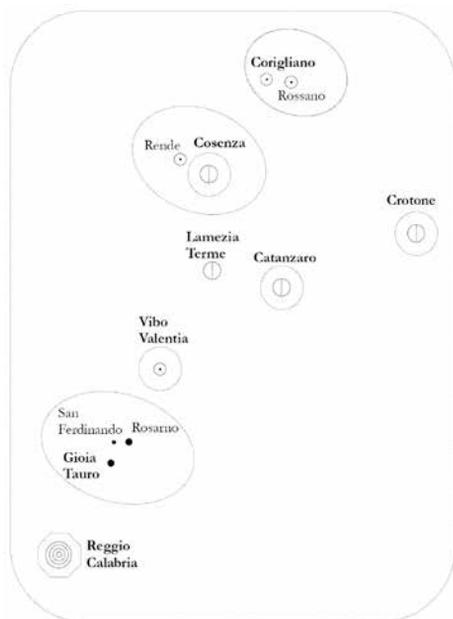
In questo idealtipo vengono inserite le politiche urbane regionali che non scelgono tra *smart city* e *smart land*, tra città più forti e città più deboli, tra capoluoghi e nuclei urbani più piccoli, tra singole città e territorio. Si tengono insieme più approcci contemporaneamente. Si finanziano le città più importanti e competitive, ma anche sistemi urbani frutto dell'aggregazione dei piccoli Comuni nell'ottica dell'aumento di scala, al fine di dare prospettive di sviluppo «intelligente» a territori che altrimenti non avrebbero la forza di promuovere una strategia di sviluppo integrato, sostenibile, *smart*.

(85) REGIONE CAMPANIA, cit., p. 16.

10.1. *Agenda urbana della Calabria*

La Regione aveva già dedicato particolare attenzione al tema delle città nella programmazione 2007-2013, inserendo l'asse VIII, «città, aree urbane

Grafico n. 16 – Regione Calabria



Fonte: elaborazione di S. Pettirossi

e sistemi territoriali». Nel POR 2014-2020 non viene previsto un asse prioritario ma specifiche azioni: «azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile» e «città e territorio»⁸⁶. Viene posto in evidenza come «punto di forza» il «consolidamento delle città di Reggio Calabria e di Cosenza - Rende come aree metropolitane», oltre che di «Catanzaro - Lamezia Terme come terzo polo metropolitano regionale»⁸⁷. Tra i punti di debolezza ci sono la «scarsa qualità urbana a causa dell'abusivismo edilizio», l'eccessivo «consumo di suolo», le «gravi carenze della mobilità urbana e territoriale», la conseguente «inefficienza energetica nell'uso del patrimonio

edilizio urbano», la «scarsa attrattività delle città», la diffusione nelle città «di problematiche relative alla marginalità ed all'esclusione sociale», lo «spopolamento» e la «desertificazione economica»⁸⁸.

Tra le opportunità, invece, si fa esplicito riferimento alla «applicabilità delle innovazioni tecnologiche e sociali, in particolare nel quadro del-

(86) REGIONE CALABRIA, *POR FESR 2014-2020*, p. 16.

(87) REGIONE CALABRIA, cit., p. 17.

(88) REGIONE CALABRIA, cit., pp. 38 e 57.

la specializzazione intelligente e del paradigma delle *smart city* e delle *smart communities*, tali da sostenere la trasformazione e lo sviluppo delle città e dei territori della Calabria»⁸⁹.

L'agenda urbana calabrese finanzia complessivamente dodici Comuni, in forma singola o aggregata: il capoluogo di Regione e di Città metropolitana, Reggio Calabria (181.262 ab.); i quattro capoluoghi di Provincia, Catanzaro (89.641 ab.), Cosenza (67.261 ab.), Crotona (63.987 ab.), Vibo Valentia (33.602 ab.); altri sei Comuni non capoluogo, Rende (35.637 ab.), Corigliano (40.508 ab.), Rossano (36.611 ab.), Lamezia Terme (70.834 ab.), Gioia Tauro (20.082 ab.), Rosarno (14.777 ab.), San Ferdinando (4.983 ab.). Per quanto riguarda le dimensioni si tratta di un Comune medio-grande (di oltre 100 mila abitanti), quattro Comuni medio-piccoli (con meno di 100 mila), sei Comuni piccoli (con meno di 50 mila abitanti), un Comune piccolissimo (con meno di 10 mila abitanti). I finanziamenti del POR hanno un impatto significativo. I 39.969.757 euro destinati a Reggio Calabria corrispondono ad un aumento dell'8,70% in più rispetto al bilancio e a un investimento medio per abitante di 219 euro. Va considerato inoltre che il capoluogo di Città metropolitana beneficia già dei fondi del PON metro (91.895.334 euro), che sommati a quelli del POR corrispondono complessivamente ad un incremento di circa il 30% rispetto al bilancio comunale e ad un investimento medio per abitante di 728 euro.

Anche i 15.518.505 euro assegnati alla città Porto di Gioia Tauro (Gioia Tauro, Rosarno, San Ferdinando) hanno un impatto notevole, corrispondendo al 18,65% di aumento rispetto ai bilanci annuali dei tre Comuni e ad un investimento medio per abitante di 390 euro. Importanti anche gli effetti degli investimenti su Catanzaro (+15,02% rispetto al bilancio e 361 euro per abitante), su Crotona (+14,46% e 271 euro per abitante), su Corigliano-Rossano (+11,83% e 244 euro per abitante), su Lamezia Terme (+10,26% e 262 euro per abitante), su Cosenza-Rende (+10,01% e 327 euro per abitante), su Vibo Valentia (+7,83% e 447 euro per abitante).

(89) REGIONE CALABRIA, cit., pp. 17-18.

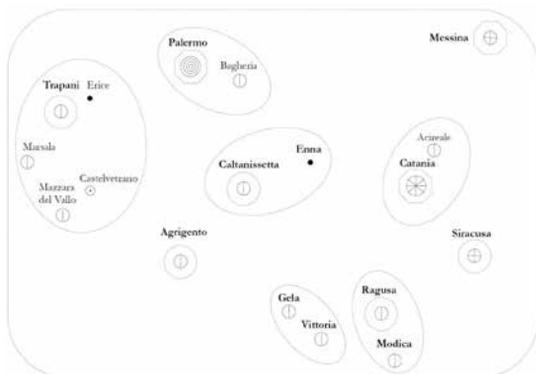
10.2. *Agenda urbana della Sicilia*

Nel POR siciliano, al paragrafo 4.2, vengono previste «azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile», a cui è destinato il 9,2% dei fondi del FESR, pari a 315.068.334 euro, a cui si aggiungono 105.022.778 euro di cofinanziamento nazionale, arrivando alla considerevole cifra di 420.091.112 euro, la più importante di tutte le agende urbane regionali. Con queste risorse si intendono finanziare, attraverso ITI (Investimenti Territoriali Integrati), diverse tipologie di aree urbane, considerate strategiche: a) le città di oltre 100 mila abitanti; b) i capoluoghi di Provincia più piccoli del sistema centro meridionale; c) i poli del sistema urbano policentrico Sicilia occidentale e del sistema urbano policentrico Sicilia sud-orientale, composti da almeno due Comuni che insieme raggiungano la soglia dei 100 mila abitanti⁹⁰. I singoli Comuni ricevono una dotazione finanziaria composta da un 20% di quota fissa (4.667.679 euro ciascuno) e da un 80% calcolato in base alla popolazione e (in percentuale minore) all'estensione territoriale. La Regione Sicilia sceglie una politica urbana interessante, perché viste le significative risorse in campo, decide comunque di concentrarle, anche se con un *mix* di criteri. Innanzitutto vengono finanziati i poli più importanti per numero di abitanti: Palermo (667.992 ab.), Catania (311.578 ab.), Messina (233.999 ab.), Siracusa (121.474 ab.).

Per quanto riguarda la tipologia di enti, sono finanziati, in diversi modi, tutti i capoluoghi di Provincia e i tre capoluoghi di Città metropolitana, che già beneficiano di oltre 90 milioni di euro ciascuno provenienti dal PON metro.

(90) REGIONE SICILIA, *POR FESR 2014-2020*, p. 202.

Grafico n. 17 – Regione Sicilia



Fonte: elaborazione di S. Pettirosi

Infine si promuovono forme di aggregazione temporanea di Comuni, finanziando tre ITI di oltre 100 mila abitanti: a) il sistema urbano occidentale costituito da Trapani (67.875 ab.), Erice (27.671 ab.), Marsala (82.883 ab.), Mazzaara del Vallo (51.452 ab.), Castelvetro (31.457 ab.); b) il sistema urbano sudorientale costituito da Gela (74.745 ab.) e Vittoria (64.159 ab.); c) il sistema urbano sudorientale costituito da Ragusa (73.623 ab.) e Modica (54.472 ab.). I fondi attribuiti alle diverse aree urbane vanno dagli 11.470.180 euro concessi ad Acireale fino ai 42.013.331 euro assegnati a Catania. L'impatto maggiore è quello su Enna, dove i 16.624.713 euro di finanziamento corrispondono ad un aumento del 29,78% rispetto al bilancio comunale annuale (55.826.975 euro) e ad un investimento medio per abitante di 603 euro. Significativi anche gli impatti su Caltanissetta (+19,25% e 353 euro per abitante), su Castelvetro (+13,25% e 426 euro per abitante), su Vittoria (+13,19% e 252 euro per abitante), su Modica (+12,14% e 330 euro per abitante), su Ragusa (+11,96% e 319 euro per abitante), su Erice (+11,13% e 324 euro per abitante), su Mazzaara del Vallo (+11,01% e 333 euro per abitante), su Agrigento (+10,49% e 291 euro per abitante), su Bagheria (+10,38% e 210 euro per abitante), su Gela (+10,14% e 268 euro per abitante).

11. Conclusioni

Questo studio, pur limitandosi ad effettuare un'analisi comparativa documentale dei POR, non considerando invece lo stato di avanzamento e l'attuazione concreta dei piani urbani dei singoli Enti locali beneficiari (che potrebbe essere oggetto di ulteriori approfondimenti e riflessioni future sul tema), permette comunque di mettere in evidenza alcuni aspetti significativi delle agende urbane regionali.

Nei confronti della sfida economica globale ci sono idealtipi mossi da una logica competitiva (campione globale, policentrico, capofila) e idealtipi animati invece da una logica redistributiva (aree disagiate, diffuso, *mix* di riequilibrio). I primi finanziano poche città particolarmente forti e innovative per renderle ancora più attrezzate ad affrontare la competizione globale. I secondi, invece, attuano forme di redistribuzione delle risorse per aiutare anche i centri urbani più piccoli o depressi a recuperare i ritardi.

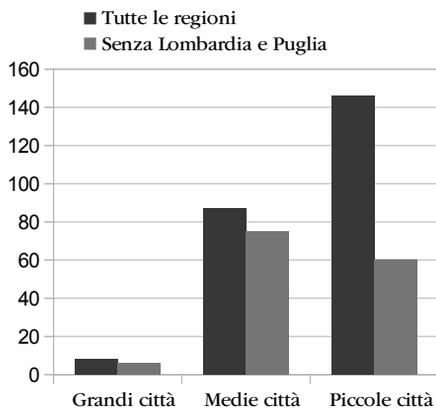


Grafico n. 18 - Dimensioni delle città

Fonte: elaborazione di S. Pettirossi

Sul versante delle dimensioni demografiche delle città coinvolte, gli idealtipi globale e policentrico puntano decisamente sui Comuni grandi e medi, mentre tutti gli altri idealtipi danno ampio spazio ai piccoli Comuni. La maggior parte degli enti presenti nelle agende urbane regio-

nali sono di piccola dimensione (146), seguiti da quelli medi (87) e infine da quelli grandi (8). Se si eliminano le due Regioni che attuano gli idealtipi più estremi, cioè la Lombardia (campione globale) e la Puglia (diffuso), la situazione cambia, perché prevalgono i Comuni medi (75), seguiti da quelli piccoli (60) e infine da quelli grandi (6).

Per quanto riguarda il tema dell'agglomerazione dei Comuni, alcuni idealtipi (diffuso, *mix* di riequilibrio e capofila) interessano molte Unioni di Comuni o aggregazioni temporanee di Comuni, mentre tutti gli altri idealtipi (globale, policentrico, disagiate) finanziano quasi esclusivamente delle singole città⁹¹.

Sul versante della concentrazione e della diffusione dell'investimento rispetto al numero dei cittadini, l'idealtipo che interessa la percentuale maggiore di popolazione regionale è quello diffuso, mentre quello che ne coinvolge meno è il campione globale.

Tabella n. 3

Competizione	Concentrazione	Grandi città	Enti singoli	Smart city
Campione Globale				
Policentrico	Aree Disagiate	Policentrico	Policentrico	Policentrico
Capofila	Policentrico	Capofila	Aree Disagiate	Aree Disagiate
<i>Mix</i> di Riequilibrio	Capofila	<i>Mix</i> di Riequilibrio	Capofila	Capofila
Diffuso	<i>Mix</i> di Riequilibrio	Aree Disagiate	<i>Mix</i> di Riequilibrio	<i>Mix</i> di Riequilibrio
Aree Disagiate	Diffuso	Diffuso	Diffuso	Diffuso
Redistribuzioe	Diffusione	Piccole città	Enti aggregati	Smart land

Fonte: elaborazione di S. Pettirossi

Un ulteriore aspetto interessante è che tutte le Regioni italiane, tranne la Lombardia, attuino politiche volte a resistere alle spinte urbane monocentriche, valorizzando invece il policentrismo che caratterizza il paesaggio italiano, costellato da numerosi Comuni medio-piccoli e piccoli, i quali incontrano innegabili difficoltà ad attivare autonomi percor-

(91) Solo le agende urbane della Toscana (idealtipo aree disagiate) e delle Marche (idealtipo policentrico) finanziano, oltre a singoli Comuni, anche una aggregazione temporanea di Comuni ciascuna.

si di trasformazione *smart*, per carenza di competenze e di risorse economiche. Nelle agende urbane si riscontrano due modalità di sostegno nei confronti di questi piccoli Comuni: la prima è quella di far svolgere ai Comuni più grandi e dinamici un ruolo di supporto e di traino (in particolare l'idealtipo capofila); la seconda è quella di favorire l'aggregazione dei piccoli Comuni per attivare processi di innovazione urbana intercomunale (in particolare l'idealtipo diffuso). Molte agende urbane, però, non si preoccupano affatto dei Comuni più piccoli, con il rischio concreto che si amplii la distanza tra «città in crisi» e «città attrattive», «città povere» e «città ricche»⁹².

È urgente perciò affrontare, a livello nazionale, la questione della *governance* dei processi di innovazione urbana intelligente, cercando di individuare i soggetti istituzionali che possano promuovere e attuare più efficacemente una trasformazione in *smart city* delle città italiane, grandi o piccole che siano. Ci sono certamente le Regioni, che possono svolgere un importante ruolo sul versante della programmazione, dell'erogazione dei finanziamenti, del supporto e dell'assistenza alla progettazione. C'è poi il Governo nazionale, che potrebbe destinare fondi diretti e specifici ai Comuni medi e piccoli per finanziare progetti di sviluppo dell'intelligenza urbana, favorendo ad esempio forme di aggregazione e di collaborazione inter-istituzionale. Ci sono infine gli enti di area vasta, a cui si potrebbe attribuire, quali enti sistema⁹³, la specifica missione di promuovere la *smartness* nei Comuni del proprio territorio. Le Città metropolitane sono già state in parte investite di questa funzione, grazie ai finanziamenti PON metro⁹⁴. Anche alcune Province (ad esempio Bergamo, Brescia, Cremona, Forlì-Cesena, Frosinone, Trento, Treviso), peraltro, hanno iniziato a muoversi autonomamente in questa direzione, attivando interessanti progetti di *smart land*.

(92) E. MOROZOV, F. BRIA, *Rethinking the Smart City*, cit.; B. SECCHI, *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Roma-Bari, Laterza, 2013.

(93) P. CARROZZA, *Le Province della post-modernità: la città territoriale*, in *federalismi.it*, 3, 2018, pp. 2-14.

(94) I fondi, pur essendo destinati al Comune capoluogo metropolitano, consentono un protagonismo dell'ente Città metropolitana grazie al ruolo di traino e di coordinamento del Sindaco metropolitano.