

TERRITORY OF RESEARCH ON  
SETTLEMENTS AND ENVIRONMENT  
INTERNATIONAL JOURNAL  
OF URBAN PLANNING

18

# Urban regeneration in the EU



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI  
DI NAPOLI FEDERICO II  
CENTRO INTERDIPARTIMENTALE L.U.P.T.

Federico II University Press



fedOA Press

Vol.10 n.1 (JUNE 2017)  
e-ISSN 2281-4574

### **Direttore scientifico / Editor-in-Chief**

Mario Coletta *Università degli Studi di Napoli Federico II*

### **Condirettore / Coeditor-in-Chief**

Antonio Acierno *Università degli Studi di Napoli Federico II*

### **Comitato scientifico / Scientific Committee**

Robert-Max Antoni *Seminaire Robert Auzelle Parigi (Francia)*  
Rob Atkinson *University of West England (Regno Unito)*  
Tuzin Baycan Levent *Università Tecnica di Istanbul (Turchia)*  
Teresa Boccia *Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*  
Roberto Busi *Università degli Studi di Brescia (Italia)*  
Sebastiano Cacciaguerra *Università degli Studi di Udine (Italia)*  
Clara Cardia *Politecnico di Milano (Italia)*  
Maurizio Carta *Università degli Studi di Palermo (Italia)*  
Maria Cerreta *Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*  
Pietro Ciarlo *Università degli Studi di Cagliari (Italia)*  
Biagio Cillo *Seconda Università degli Studi di Napoli (Italia)*  
Massimo Clemente *CNR IRAT di Napoli (Italia)*  
Giancarlo Consonni *Politecnico di Milano (Italia)*  
Enrico Costa *Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria (Italia)*  
Pasquale De Toro *Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*  
Giulio Ernesti *Università Iuav di Venezia (Italia)*  
Concetta Fallanca *Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria (Italia)*  
Ana Falù *Universidad Nacional de Córdoba (Argentina)*  
José Fariña Tojo *ETSAM Universidad Politecnica de Madrid (Spagna)*  
Francesco Forte *Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*  
Anna Maria Frallicciardi *Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*  
Patrizia Gabellini *Politecnico di Milano (Italia)*  
Adriano Ghisetti Giavarina *Università degli Studi di Chieti Pescara (Italia)*  
Francesco Karrer *Università degli Studi di Roma La Sapienza (Italia)*  
Giuseppe Las Casas *Università degli Studi della Basilicata (Italia)*  
Giuliano N. Leone *Università degli Studi di Palermo (Italia)*  
Francesco Lo Piccolo *Università degli Studi di Palermo (Italia)*  
Oriol Nel.lo Colom *Universitat Autònoma de Barcelona (Spagna)*  
Rosario Pavia *Università degli Studi di Chieti Pescara (Italia)*  
Giorgio Piccinato *Università degli Studi di Roma Tre (Italia)*  
Daniele Pini *Università di Ferrara (Italia)*  
Piergiuseppe Pontrandolfi *Università degli Studi della Basilicata (Italia)*  
Mosè Ricci *Università degli Studi di Genova (Italia)*  
Jan Rosvall *Università di Göteborg (Svezia)*  
Inés Sánchez de Madariaga *ETSAM Universidad Politecnica de Madrid (Spagna)*  
Paula Santana *Università di Coimbra (Portogallo)*  
Michael Schober *Università di Freising (Germania)*  
Guglielmo Trupiano *Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*  
Paolo Ventura *Università degli Studi di Parma (Italia)*



### **Comitato centrale di redazione / Editorial Board**

Antonio Acierno (*Caporedattore / Managing editor*), Antonella Cucurullo, Tiziana Coletta, Irene Ioffredo, Emilio Luongo, Valeria Mauro, Ferdinando Maria Musto, Francesca Pirozzi, Luigi Scarpa

### **Redattori sedi periferiche / Territorial Editors**

Massimo Maria Brignoli (*Milano*); Michèle Pezzagno (*Brescia*); Gianluca Frediani (*Ferrara*); Michele Zazzi (*Parma*); Michele Ercolini (*Firenze*), Sergio Zevi e Saverio Santangelo (*Roma*); Matteo Di Venosa (*Pescara*); Gianpiero Coletta (*Napoli*); Anna Abate (*Potenza*); Domenico Passarelli (*Reggio Calabria*); Giulia Bonafede (*Palermo*); Francesco Manfredi Selvaggi (*Campobasso*); Elena Marchigiani (*Trieste*); Beatriz Fernández Águeda (*Madrid*); Josep Antoni Bágüena Latorre (*Barcellona*); Claudia Trillo (*Regno Unito*)

# **Urban regeneration in the EU**

Sonia De Gregorio Hurtado coordinated this issue with the editorial board

**Table of contents/Sommario**

**Editorial/Editoriale**

Integrated urban development and culture-led regeneration in the EU/*Sviluppo urbano integrato e rigenerazione guidata dalla cultura nell'UE*  
Antonio ACIERNO 7

**Introduction/Introduzione**

25 years of urban regeneration in the EU/*25 anni di rigenerazione urbana nell'UE*  
Sonia DE GREGORIO HURTADO 15

**Papers/Interventi**

The development process of the Urban Agenda of the EU: from the Toledo Declaration to the Pact of Amsterdam/*Il processo di sviluppo dell'agenda urbana dell'UE: dalla dichiarazione di Toledo al patto di Amsterdam*  
Eduardo DE SANTIAGO RODRÍGUEZ 23

EU urban policy in Spain: from URBAN to the Sustainable Integrated Urban Development Strategies (ISUDS)/*La politica urbana dell'UE in Spagna: dall'URBAN alle Strategie di Sviluppo Urbano Integrato Sostenibile*  
Sonia DE GREGORIO HURTADO 47

Processes and patterns of urban Europeanisation: Evidence from the EUROCITIES network/*Processi e modelli di europeizzazione urbana: evidenze dalla rete EUROCITIES*  
Tom VERHELST 75

Urban regeneration: focus on “software”/*La rigenerazione urbana: focus sul “software”*  
Marc MOEHLIG 97

Cohesion Policy 2014-2020 and pressing threats / *Genere e ambienti sanitari: una proposta di metodologia sensibile al genere per migliorare la qualità ambientale nel patrimonio esistente*  
Francesco FORTE 105

Urban regeneration in the UE through the reciprocal relationship between greenfield FDI and smart cities/*La rigenerazione urbana nell'UE attraverso la relazione tra investimenti diretti esteri (FDI) e le smart cities*  
Stefano DE FALCO 119

European urban regeneration programs and projects and reuse of military areas in Italy/*Programmi e progetti europei di rigenerazione urbana e riuso delle aree militari in Italia*  
Federico CAMERIN 141

Waterfront redevelopment. Comparison experiences/*La rigenerazione del waterfront. Esperienze a confronto*  
Stefania PALMENTIERI 157

UIA and the MAC project: green city and multi-ethical connections for Monteruscello neighbourhood. Pozzuoli case study /*UIA ed il progetto MAC: green city e connessioni multi-etiche per il quartiere Monteruscello. Il caso studio di Pozzuoli*  
Francesco Domenico MOCCIA, Barbara SCALERA 173

EU's urban policy from a Southern perspective: the case of Palermo/*La politica urbana dell'UE da una prospettiva meridionale: il caso di Palermo*  
Ignazio VINCI 187

**Sections/Rubriche**

**Events, conferences, exhibitions/ *Eventi, conferenze, mostre*** 209

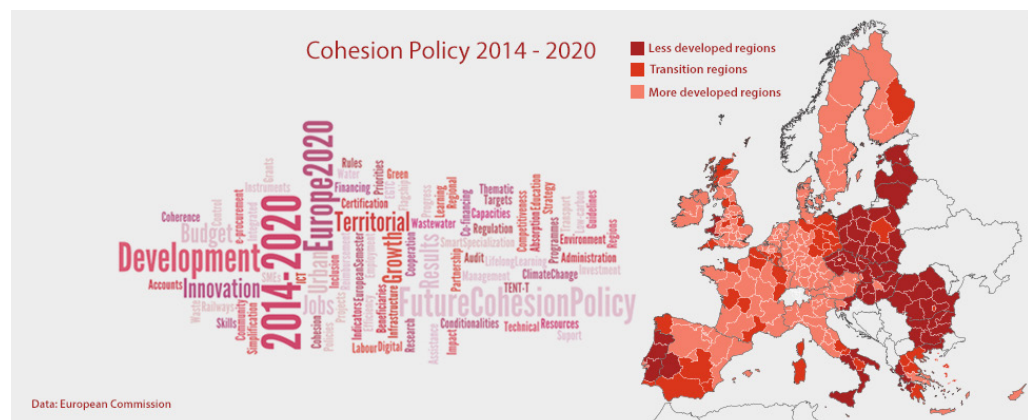
Abstract

## Cohesion Policy 2014-2020 and pressing threats

*Francesco Forte*

### *Abstract*

The paper describes the general lines of the regional policy promoted by the European Union (cycle 2014-2020) and operational plan designed by the Campania Region. The choices and criticalities are highlighted also with reference to the debate that is already starting on innovations which will have to characterize policies in the next cycle beyond 2020. It can be presumed that the already-stated goals of “Intelligent - Sustainable - Inclusive” growth - such as land-based imitations and urban regeneration, sustainable mobility, climate action and energy, culture, support for work and welfare - will be confirmed. But we can also presume that the reflection will turn to the actions aimed to reformulate the various funds, with a focus on simplification, involvement, territoriality, areas with serious disadvantages, sustainable energy and “no carbon”, immigration, with the aim of qualifying a future European Urban Agenda and the Agenda of each of the Member States. The current policy looks for “efficiency” and “effectiveness” of choic-



es made by regions and states through the various national and regional operational programs, but in a regulation that, by privileging bureaucratic issues, gives ample roole to a flexibility in choices, often inconsistent with the purposes.

#### **KEY WORDS**

*Regional policy, climate, program, efficiency, effectiveness*

#### **Politica di coesione 2014-2020 e minacce incombenti**

Si descrivono le linee generali della politica regionale promossa dall'Unione Europea (ciclo 2014-2020, e la strumentazione operativa messa in atto dalla Regione Campania. Se ne evidenziano le scelte e le criticità, anche con riferimento al dibattito che già si avvia sulle innovazioni che dovranno caratterizzare le politiche nel ciclo successivo al 2020. È presumibile che le finalità già affermatesi volte alla crescita “*Intelligente - Sostenibile - Inclusiva*”, quali le imitazioni al consumo di suolo e riqualificazione urbana la mobilità sostenibile; le azioni in materia di clima ed energia, di cultura, di sostegno al lavoro ed al welfare verranno confermate. Ma è altresì presumibile che la riflessione si volgerà alle azioni volte a riformulare i vari fondi europei, con attenzione alla semplificazione, al coinvolgimento, alla territorialità, alle aree che presentano gravi e permanenti svantaggi, all'energia sostenibile ed al “no carbon”, con l'obiettivo di qualificare una futura Agenda Urbana europea e di ciascuno degli Stati membri che affronti anche i temi posti dall'immigrazione. L'attuale politica ricerca “l'efficienza” e “l'efficacia” delle scelte fatte dalle regioni e dagli Stati attraverso i vari Programmi Operativi nazionali e regionali, ma in una regolamentazione che, privilegiando temi burocratici, dà ampio spazio alla flessibilità nelle scelte spesso incoerenti con gli scopi.

#### **PAROLE CHIAVE**

Politica regionale, clima, programma, efficienza, efficacia,

## Politica di coesione 2014-2020 e minacce incombenti

*Francesco Forte*

### Premessa

La minaccia conseguente al “*global warming*”, la catastrofe ambientale che minaccia il pianeta, ha sollecitato le nazioni ad assumere specifiche responsabilità nella cura della casa comune attraverso la Conferenza sul Clima svoltasi a Parigi nel settembre 2015 (COP21), ed al conseguente accordo. *“Usiamo la biosfera e produciamo danni locali da millenni, ma soltanto negli ultimi trent’anni il danno è cresciuto fino a diventare un evento planetario che può ripercuotersi ovunque, coinvolgendo spesso luoghi - quali le zone artiche del permafrost - che nulla avevano a che fare con quelli in cui la distruzione ebbe origine. E tutto ciò vale anche per altri domini ciascuno dei quali con le proprie specificità”* (Saskia Sassen, nell’articolo *“Espulsioni ultraviolette”* in *Il Sole 24 ORE* di Domenica 6 Settembre 2015, pag. 23).

Andrebbero correlate minacce e danno avvenuto, nella prospettiva globale che coinvolge l’Europa nel pianeta. La politica delle nazioni e la decisionalità pubblica e privata dovrebbero tendere ad attivare strumenti volti a prevenire gli effetti delle emissioni di gas serra, della sismicità, del consumo di suolo, della carenza idrica, ovvero nei domini societario, sismico-vulcanico, idrogeologico, ecologico, tecnologico, ambientale<sup>1</sup>.

Le politiche regionali promosse dall’Unione Europea (ciclo 2014-2020) hanno recepito queste urgenze, demandando alle nazioni e regioni la specificazione programmatica.

### La politica regionale europea

La politica di sostegno alle economie regionali promossa dall’Unione Europea è operativa da quasi un ventennio. La si ritiene fondamentale connotato degli atti di governo, per effetto delle differenze sostanziali nei caratteri delle regioni europee, nelle condizioni di benessere ed indigenza, e delle opportunità differenziate che offrono. Intorno ad uno spazio centrale europeo ruotano regioni periferiche o ultraperiferiche. Coesione e convergenza si sono quindi imposte all’attenzione. E seppur con tali finalità poco efficaci se ne ritengono i risultati conseguiti nelle regioni del Mezzogiorno italiano, definite “meno sviluppate” nella classificazione adottata negli atti dell’Unione.

L’incapacità di investire con accuratezza i fondi strutturali comunitari del ciclo 2007-2013 dimostrata dai soggetti di governo è richiamo continuo della stampa. La frammentazione progettuale, i settori prescelti, la modesta integrazione degli investimenti pubblici con investimenti privati, la definizione dei soggetti beneficiari, le misure adottate dalle autorità di appalto onde assicurare accuratezza e legalità, questi ed altri fattori



vengono ritenuti tra le motivazioni dello scarso successo. In generale si è evidenziato che i fondi europei 2007-2013 non sono stati utilizzati per le finalità che dovrebbero avere. Dall'esperienza trascorsa e dai suoi limiti sarebbe auspicabile apprendere dettando attraverso gli atti di programmazione misure atte a evitare i fattori che hanno inciso negativamente sull'esito del programma.

Dalla sperimentazione avvenuta in Campania nel ciclo di investimento 2007-2013<sup>2</sup> si può dedurre che percorso vincente risulta il sostegno alle imprese piccole e medie, e il potenziamento dei servizi socio sanitari. Difficoltà attuative hanno riscontrato gli interventi infrastrutturali, di riqualificazione urbana ed ambientale (ripascimenti), tutti pubblici. Si è stati costretti a prendere atto del fallimento del "Grande progetto Centro Storico di Napoli-valorizzazione del sito UNESCO", non avviato. Dovremmo ritenere che la struttura amministrativa dei soggetti attuatori andrebbe rivisitata prima di inoltrarsi nella gestione del nuovo ciclo di programmazione.

Acquisire credibilità nella spesa dei fondi strutturali comunitari del ciclo 2014-2020 appare come la sostanziale sfida posta al Governo della Regione. Peraltro l'attenzione che l'Unione Europea ripone in una strategia che correli territorio e qualità dell'ambiente urbano è testimoniata da ricerche volte a configurare l'Agenda Urbana cui ricondurre l'azione degli Stati membri e delle regioni d'Europa. Le Nazioni Unite attraverso Habitat III, la terza conferenza mondiale sullo sviluppo urbano sostenibile (Quito, 2016), hanno definito i contenuti dell'Agenda Urbana del XXI secolo, cui ricondurre l'Agenda dell'Unione<sup>3</sup>.

### **I fondi strutturali di investimento 2014-2020**

La strategia volta a promuovere coesione si persegue attraverso i fondi strutturali di investimento, avvalendosi del Regolamento generale n. 1303 approvato il 17 dicembre 2013. Si sono previsti investimenti pari a 1.082 miliardi di euro finalizzati alla crescita "*Intelligente - Sostenibile - Inclusiva*", come riportato nell'immagine allegata. La formalizzazione della politica si è espressa attraverso il "*Regolamento n. 1303/2013*" del Parlamento e del Consiglio approvato il 17 Dicembre 2013.

La coesione perseguita si raggiunge attraverso investimenti assicurati da fondi mirati a specifiche finalità. Ruolo assumono i fondi strutturali e di investimento disciplinati da specifico Regolamento (FESR, FSE, FEASR, FEAMP), e tra questi il FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) ed il FSE (Fondo Sociale Europeo), entrambi approvati il 17 dicembre 2013. L'articolazione delle regioni dell'Unione Europea in differenziate condizioni di sviluppo si accompagna alle disposizioni concernenti lo sviluppo urbano e alle disposizioni concernenti le aree svantaggiate presenti negli Stati membri. Il 5% delle risorse del Fondo Fesr attribuito alla nazione è destinato allo sviluppo urbano sostenibile (Reg FESR, n. 1301/2013, art 7, comma 4). Sono altresì da sostenere attraverso il Fondo Fesr le aree della nazione che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali e demografici.

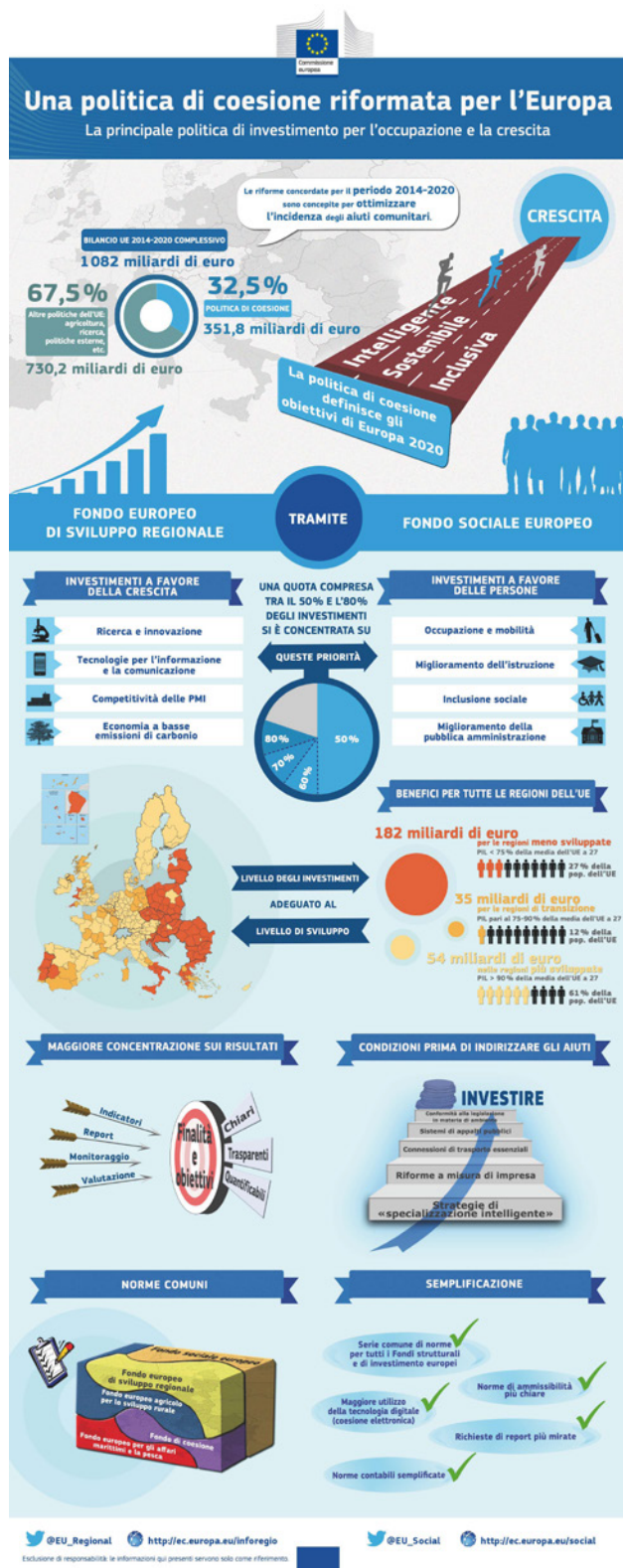


Fig. 1 - La politica di coesione riformata per l'Europa

Si sono definiti i due principali strumenti di investimento, gli **ITI** (Investimenti Territoriali Integrati, art 36 del Regolamento), ed il **CLLD**, Community-Led Local Development. Gli Stati membri dell'Unione devono formalizzare una "strategia nazionale", in grado di armonizzare gli investimenti nelle diverse regioni, le cui differenziate condizioni di sviluppo economico hanno suggerito di classificarle in sviluppate, in transizione, meno sviluppate. *La Basilicata, la Campania, la Calabria, il Molise e la Puglia* nel Mezzogiorno italiano continentale partecipano delle regioni meno sviluppate.

Aree svantaggiate sono altresì compresenti nelle regioni d'Italia, sia nelle regioni meno sviluppate che nelle altre. In tal senso l'Unione Europea ha invitato i paesi membri a dotarsi di una "Agenda Urbana Nazionale" e di una strategia volta a dirimere i nodi delle "aree svantaggiate". L'agenda urbana nazionale e la strategia delle aree svantaggiate sono fra le due principali sfide territoriali con cui la politica di coesione 2014-2020 dovrebbe cimentarsi. Nella strategia enunciata dall'UE rilevanti appaiono i seguenti obiettivi prioritari dell'Agenda Urbana:

- Limitazioni al consumo di suolo e riqualificazione urbana;
- Le infrastrutture di trasporto e la mobilità sostenibile;
- Strategia europea in materia di clima ed energia (-20% delle emissioni di gas ad effetto serra; più 20% di efficienza energetica; almeno il 20% dei consumi di energia da fonti rinnovabili entro il 2020);
- Cultura, Università e smart cities;
- Lavoro e welfare. Correlando le Agende Urbane nazionali il Comitato delle Regioni potrebbe proporre "un'agenda urbana integrata per l'UE".

L'Agenda può specificarsi ricorrendo a "drivers" dello sviluppo indicati nella strategia.

### L'Italia ed i fondi strutturali

Tra l'Unione Europea e l'Italia si è sottoscritto nel Settembre 2014 l'Accordo di Partenariato 2014-2020<sup>4</sup>, che nelle finalità proposte vorrebbe mirare allo sviluppo territoriale.

La programmazione 2014-2020 assegna all'Italia una dotazione pari a 32.2 miliardi di euro, quota parte del fondo strutturale pari a 350 miliardi di programmato per il sostegno degli Stati membri.

Ulteriori investimenti di sostegno sono previsti **con finanziamento diretto operando attraverso il programma HORIZON 2020**, con dotazione finanziaria complessiva accessibile dagli stati membri di 80 miliardi di euro; il fondo JESSICA; gli investimenti speciale sull'energia sostenibile e l'efficientamento energetico onde perseguire la strategia del "no carbon" (20-20-20). Sulla dotazione vanno finanziati i vari programmi operativi nazionali, ovvero il Piano di Azione e Coesione; il Pon sistemi di politiche attive per l'occupazione, con dotazione pari a 2 miliardi e 176 milioni di euro; il Pon imprese e competitività, con 2.4 miliardi di euro destinati alle regioni in ritardo di sviluppo ed a quelle in transizione; il Pon infrastrutture e reti, con dotazione complessiva di euro 1.843.733.334 destinati alle regioni in ritardo di sviluppo; il Pon cultura con dotazione complessiva di 491 milioni di euro in prevalenza destinati alle regioni in ritardo di sviluppo ed a quelle in transizione; il Pon per la scuola con dotazione complessiva di euro 3.019.300.000; il Pon legalità con dotazione complessiva di 377 milioni di euro in prevalenza destinati alle regioni in ritardo di sviluppo ed a quelle in transizione.

Specifico significato assume il Pon città metropolitane, con dotazione finanziaria pari a 588.100.000 euro, di cui circa 425 milioni destinati alle città metropolitane site nelle regioni meno sviluppate. Le città metropolitane del Mezzogiorno italiano potranno ricevere investimenti sul fondo FERS pari a circa 326 milioni di euro, e sul fondo FSE pari a circa 100 milioni. Trattasi di importi modesti che mortificano lo spessore metodologico dell'Accordo di Partenariato, e la speranza di innovazione conseguente alla legge di istituzione delle città metropolitane (n. 56/2014). Occorrerà perseguire dotazioni finanziarie aggiuntive operando sia con gli ordinari investimenti, che con gli ulteriori fondi dell'Unione Europea disciplinati dai Programmi Operativi Regionali.

Nella gestione che verrà deliberata i criteri di selezione e concentrazione dovrebbero condurre ad un programma d'ambito settoriale finalizzato ad incrementare la capacità di government e governance. Gli ambiti tematici, quali la cura e tutela del paesaggio, dell'uso del suolo e della biodiversità (animale e vegetale); la valorizzazione e gestione delle risorse ambientali e naturali; la valorizzazione di beni culturali e patrimonio artistico legato al territorio; il turismo sostenibile; le energia rinnovabili; l'accesso ai servizi pubblici essenziali, possono acquisire prestazioni adeguate ricorrendo a strumentazioni definite da atti amministrativi, quali il "piano strategico metropolitano" ed "il piano territoriale generale", adeguatamente correlate a disposizioni amministrative volte a sollecitare l'unione o fusione di comuni, ed a disposizioni finanziarie controllabili dagli organi di governo nazionale, regionale e metropolitano.

Regioni	FESR	FSE	TOTALE
Abruzzo	115.754.890	71.251.575	187.006.465
Basilicata	413.015.666	144.812.084	557.827.750
Calabria (plurifondo)	1.529.877.755	254.339.876	1.784.217.631
Campania	3.085.159.382	627.882.260	3.713.041.642
Emilia Romagna	240.947.636	393.125.091	634.072.727
Friuli Venezia Giulia	115.389.592	138.213.907	253.603.499
Lazio	456.532.597	451.267.357	907.799.954
Liguria	196.272.620	177.272.384	373.545.004
Lombardia	485.237.258	485.237.258	970.474.516
Marche	168.691.644	143.989.809	312.681.453
Molise (plurifondo)	52.950.497	23.853.230	76.803.727
Bolzano	68.310.599	68.310.599	136.621.198
Trento	54.334.047	54.989.992	109.324.039
Piemonte	482.922.370	436.145.000	919.067.370
Puglia (plurifondo)	2.788.070.047	772.409.449	3.560.479.496
Sardegna	466.636.206	221.253.335	687.889.541
Sicilia	3.418.431.018	615.072.321	4.033.503.339
Toscana	396.227.254	366.481.608	762.708.862
Umbria	178.146.602	118.764.401	296.911.003
Valle d'Aosta	32.175.475	27.786.275	59.961.750
Veneto	300.155.358	382.015.911	682.171.269
<b>TOTALE</b>	<b>15.045.238.513</b>	<b>5.974.473.722</b>	<b>21.019.712.235</b>

Fig. 2 - Tabella risorse Programmi Operativi Regionali per Accordo di partenariato 2014-2020, elaborazione FLC CGIL.

Nella Tabella non si riporta la contropartita nazionale che eleva usualmente di un terzo l'investimento a carico dell'Unione Europea

Fig. 3 - Le città metropolitane in Italia



Fig. 4, 5 - La classificazione delle aree interne sul territorio italiano



## Aree Urbane ed Aree Interne

Sulla base della demografia territoriale e la disponibilità di servizi il governo ha operato la distinzione tra “aree urbane” che gravitano su polarità che producono servizi, da rafforzare, ed “aree interne” oggetto di declino demografico e modesta fruizione di servizi, anche esse da rivisitare. La strategia delle aree interne si fonda su individuazione delle aree critiche, e tra queste su selezione di ambiti su cui concentrare investimenti. Dai limiti dell’esperienza già svolta ci si è aperti alla percezione delle opportunità di sviluppo connesse a frammenti del territorio interno caratterizzati da elementi materiali ed immateriali, ed al partenariato pubblico-privato. Esempio di selezione di area interna nella regione Campania sono i 32 comuni che, dichiarando di associarsi, si sono definiti la “Città dell’Alta Irpinia”. Ma il metodo appare di estrema fragilità, per la esclusione dalla politica di coesione di vaste componenti delle aree interne. La pragmatica concretezza ha ispirato le decisioni, foriera di possibili innovazioni amministrative cui si perverrà sulla base dell’esperienza accumulata nel fare.

Classificazione Comuni	Numero comuni	%	Altitudine media (mt)	Popolazione	%	Variazione % 1971 - 2011	Superficie (Kmq)	%
Polo	217	2,7	148	20.983.786	35,3	-6,9	28.948	9,6
Polo intercomunale	122	1,5	195	2.986.161	5,0	14,8	8.606	2,8
Centura	3.568	44,1	219	22.135.047	37,2	36,0	83.982	27,8
Intermedio	2.360	29,2	399	8.832.422	14,9	12,2	88.187	29,2
Periferico	1.522	18,8	601	3.812.271	6,4	-6,7	72.829	24,1
Ultraperiferico	303	3,7	666	684.057	1,2	-11,8	19.521	6,5
Centri	3.907	48,3	187	46.104.994	77,6	11,4	121.535	40,2
Aree Interne	4.185	51,7	555	13.328.750	22,4	4,6	180.538	59,8
<b>Totale</b>	<b>8.092</b>	<b>100,0</b>	<b>358</b>	<b>59.433.744</b>	<b>100,0</b>	<b>9,8</b>	<b>302.073</b>	<b>100,0</b>

## Il Piano Operativo della Regione Campania

Sottoscritto l’accordo di partenariato tra Governo italiano ed Unione, le Regioni italiane hanno elaborato i Piani Operativi, specificando gli investimenti da effettuare ricorrendo al Fondo FSE (Fondo Sociale europeo) ed al Fondo FERS (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale). Il programma di utilizzo del Fondo FSE 2014-2020 redatto dalla Regione Campania è stato approvato dalla Commissione il 20 Luglio 2015 Il Governo Regionale della Campania ha successivamente compiutamente definito la proposta di POR FESR approvata dall’Unione Europea nel Dicembre 2015. In questo quadro programmatico nazionale il sostegno dell’Unione Europea al perseguimento degli obiettivi narrati nel POR FESR ammonta a

Euro 3.085.159.382 (tre miliardi, ottantacinque milioni circa). Al perseguimento degli obiettivi concorre il cofinanziamento assicurato dallo Stato, dichiarato nel POR, che per il FESR ammonta a circa un miliardo, elevando la previsione di investimento a quattro miliardi e centotredici milioni circa. Il testo del POR Campania FERS è stato reso noto sulla rete web.

L'esposizione del Por Fesr si avvale di sezioni, ricondotti ai seguenti punti:

1. Strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva mirata al raggiungimento della coesione economica, sociale e territoriale;
2. Assi prioritari (pag 45-367);
3. Piano di finanziamento;
4. Approccio integrato allo sviluppo territoriale;
5. Esigenze specifiche delle zone geografiche particolarmente colpite dalla povertà o dei gruppi bersaglio a più alto rischio di discriminazione o esclusione sociale;
6. Esigenze specifiche delle aree geografiche affette da svantaggi naturali o demografici gravi e permanenti;
7. Autorità e organismi responsabili della gestione finanziaria, del controllo e dell'audit e ruolo dei partner pertinenti;
8. Coordinamento tra i fondi, il Fears, il Feamp, e altri strumenti di finanziamento dell'unione e nazionali e con la Bei;
9. Condizionalità ex ante;
10. Riduzione degli oneri amministrativi per i beneficiari;
11. Principi orizzontali;
12. Elementi distinti, pag. 512

Le precarie caratteristiche della Regione sono illustrate nella prima sezione, e sintetizzate attraverso i punti di debolezza, ed anche di forza, evidenziati attraverso la swot analysis.

La strategia per la programmazione dell'uso della dotazione finanziaria e degli investimenti connessi si fonda sulle correlazioni tra sostenibilità ed innovazione, articolando in Assi le correlazioni in conformità al seguente schema:

*Campania innovativa:*

- Asse 1, Ricerca ed Innovazione; Asse 2, ICT ed Agenda Digitale; Asse 3, Competitività del sistema produttivo.

*Campania Verde:* Asse 4, Energia sostenibile; Asse 5, Prevenzione dei rischi naturali ed antropici; Asse 6, Tutela e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale; Asse 7, Trasporti.

*Campania solidale:* Asse 8, Inclusione sociale; Asse 9, Infrastrutture per il sistema regionale dell'istruzione.

*Tematiche trasversali, Strategie Territoriali*

La territorializzazione dei nove assi suddetti si avvale di una strategia territoriale, descritta nell'Asse 10, Sviluppo Urbano Sostenibile, nel quale si specifica la "strategia urbana" e la strategia delle "aree interne".

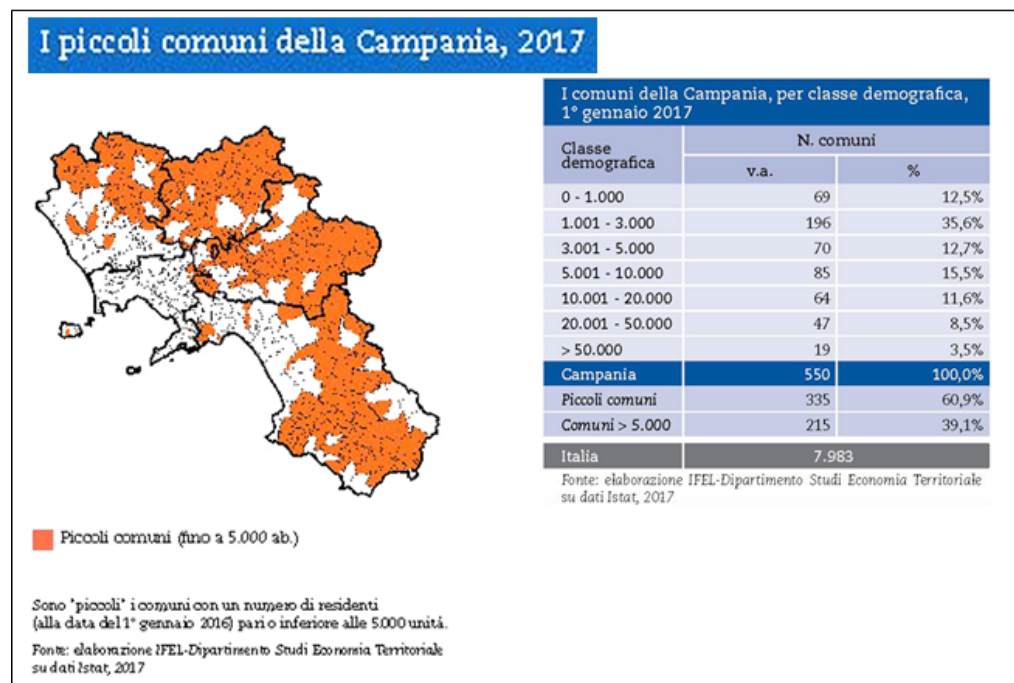
La strategia urbana risulta fondata sulla preventiva selezione di unità territoriali in-

dividuate come segue: il capoluogo regionale ( il comune di Napoli) il cui potenziale di riqualificazione urbana va affrontato attraverso “Grandi Progetti”; le città di media dimensione (popolazione maggiore di 50.000 abitanti) in n. di 19, di cui 12 site nel perimetro della città metropolitana di Napoli; possibili aggregazioni sovracomunali di comuni (soglia minima 30.000 ab.ti ).

La strategia delle “aree interne” si fonda su un’area prototipale, l’Alta Irpinia; e tre aree individuate in conformità alla strategia nazionale, ovvero Cilento Interno, Vallo di Diano, Titerno Tammaro.

Fig. 6 - I piccoli comuni della Campania.

(L’immagine è tratta dal volume “I Comuni della Campania” redatto per conto di Anci Campania, IFEL Campania, IFEL, a cura di IFEL, Fondazione ANCI, con il coordinamento di Andrea Ferri e Walter Tortorella, Capitolo Primo, Le Istituzioni, pag 12-13.)



Lo Sviluppo Urbano Sostenibile dà luogo a quattro possibili percorsi (drivers di sviluppo):

- contrasto alla povertà ed al disagio;
- valorizzazione dell’identità culturale e turistica delle città;
- miglioramento della sicurezza urbana;
- accessibilità dei servizi per i cittadini.

Nella strategia si contempla l’Asse 11, Assistenza Tecnica. Ciascun asse si disaggrega in obiettivi specifici, e si avvale di definitiva dotazione finanziaria.

I dieci Assi prioritari prescelti sono approfonditi nella Sezione 2 (pag. 45 - 367). Ciascun asse viene descritto attraverso le seguenti categorie e sigle.

- 2.A.1 Asse prioritario;
- 2.A.2 Motivazione;
- 2.A.3 Fondo;
- 2.A.4 Priorità di investimento.;
- 2.A.5 Obiettivi specifici corrispondenti alla priorità di investimento;

2.A.6 Azioni da sostenere nell'ambito della priorità di investimento;

2.A.7 Innovazione sociale, cooperazione transnazionale;

2.A.8 Quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione;

2.A.9 Categorie di operazione

L'Asse 10 "Sviluppo Urbano Sostenibile" non trasmette la complessiva azione urbana, risultando classificati "grandi progetti" infrastrutturali nell'asse dell'"Energia Sostenibile" e nell'Asse "Trasporti". Nell'insieme l'investimento programmato nell'asse 10 annuncia la moltiplicazione di micro progetti per effetto della modestia dell'investimento (214 milioni di euro). Gli investimenti nell'Asse indicativi del sostegno dell'Unione Europea sono volti ad azioni nelle 19 città medie presenti in Campania (12 nel perimetro della città metropolitana, i quattro capoluoghi provinciali, e le restanti tre) attraverso sovvenzioni a fondo perduto e strumenti finanziari, per molteplici finali, quali rinnovo di infrastrutture pubbliche per l'efficienza energetica, infrastrutture per l'educazione e la cura della prima infanzia, altre infrastrutture sociali, sviluppo dell'attività delle imprese piccole e medie, sostegno all'imprenditorialità, all'incubazione, alle imprese sociali, accesso alle informazioni relative al settore pubblico, invecchiamento attivo e sanità elettronica, protezione, sviluppo e promozione di beni turistici pubblici, e di servizi turistici pubblici riportati nella Tabella 7) In parte si aggiunge a quanto previsto negli Assi 8 e 9.

L'investimento necessario al completamento dei Grandi Progetti, elencati nella Tabella 12.1, si computa nella dotazione finanziaria degli Assi 4-5-6-7 del POR Fesr , e ciò rafforza la tensione allo Sviluppo Urbano Sostenibile.

La Strategia Aree Interne sarà attuata attraverso quattro ITI, riferiti alle seguenti quattro aree: Cilento interno; Vallo di Diano; Terno Tammaro; Alta Irpinia identificata quale area pilota. Potranno selezionarsi ulteriori aree progetto.

I "Grandi Progetti", impostati nel ciclo 2007-2013 e in maggioranza confermati quali decisioni di investimento nel ciclo 2014-2020, dovrebbero completarsi entro il 2020. Il finanziamento del completamento si ripartisce tra gli Assi come segue: Asse 4, Metropolitana di Napoli Linea 1, Tratta Piscinola-Capodichino; Asse 5, Il fiume Sarno, Ripascimento del litorale del golfo di Salerno; Asse 6, I cinque grandi progetti ambientali; Centro Storico di Napoli sito Unesco, Mostra d'Oltremare Asse 7, Porto di Napoli, Porto di Salerno, tangenziale al Vesuvio.

## Considerazioni

Nell'urgenza imposta dai richiami dell'Unione Europea, si è reso necessario definire il Programma Operativo Regionale FESR della Campania, redatto onde indirizzare il futuro per una crescita intelligente, coerente con le finalità di sviluppo sostenibile e resiliente.

La sua capacità di esplicitare "efficienza" si esplicita nella temporalizzazione della rendicontazione degli investimenti da realizzare attraverso progetti, con attenzione quindi

ai soggetti beneficiari ed attuatori. E' prevedibile che le sovvenzioni a fondo perduto, ed il credito di imposta, solleciteranno le piccole e medie imprese ad avvalersi dell'agevolazione pubblica; mentre è altresì prevedibile che gli enti territoriali riscontreranno gli impedimenti all'attuazione efficiente del programma di investimento, per le implicazioni del patto di stabilità ma non solo, tanto più se correlato alla fondazione di nuovi organismi nella forma di Unioni di comuni.

La sua capacità di esplicitare "efficacia" si desume dal riferimento ai trascorsi atti della programmazione regionale, e quindi alla continuità con le scelte del ciclo 2007-2013 da cui derivano i Grandi Progetti, e con la legge regionale n. 13 del 13 ottobre 2008 di approvazione del Piano Territoriale Regionale, i cui contenuti strategici risalgono agli albori del nuovo secolo. La città metropolitana, le connessioni interregionali, il piano di gestione dei siti Unesco, queste dimensioni non risultano nelle percezioni del PTR, anche in quanto successive alla sua elaborazione ed approvazione.

Il coordinamento della politica dei servizi acquisirebbe efficienza qualora correlato ai distretti socio sanitari perimetrati o da riperimetrare<sup>5</sup> anziché ai Sistemi Locali di Sviluppo di cui al PTR. Le correlazioni con la pianificazione urbanistica e territoriale attivata dalle province risultano indefinite, demandate ad opportunità da verificare in corso d'opera. Gli investimenti previsti dall'Asse 10 sul comune di Caserta hanno senso se riferiti all'area centrale casertana delimitata nel vigente Piano Territoriale di Coordinamento, ambito nel quale si è prevista crescita demografica eccedente il bisogno locale con effetti sulla eccezionale consistenza dei fabbisogni della città metropolitana di Napoli. Ed analoghe considerazioni valgono per i territori interni o costieri della Regione.

Entrambi i riferimenti accentuano la "flessibilità" interpretativa nell'attuazione del POR FESR, flessibilità conseguente al realismo necessario volto a sovvenire alla caduta degli investimenti nella regione, riscontrato nei recenti anni della destrutturazione economico produttiva. La flessibilità può acquisire rigore operando attraverso il primato della politica. Le difficoltà dell'operare a monte conseguono dalla sagacia degli enti territoriali nel selezionare i progetti da candidare al sostegno pubblico, e dalla natura ed efficacia della valutazione e degli indicatori cui si ricorrerà. Indirizzi trasmessi ai comuni e potenziamento interno della struttura di valutazioni dovrebbero impegnare intensamente il governo regionale<sup>6</sup>.



**ENDNOTES**

1 Dal sito web “www.ffforteprof.net” è consultabile e scaricabile la relazione sul tema “PREVENZIONE, TERRITORIO , PATRIMONIO: minacce, obiettivi, strumenti”, svolta nel Convegno sul tema “Dall'emergenza alla cultura della prevenzione: strategie di conservazione del patrimonio culturale”, Palazzo Gravina, Napoli, 13 Giugno 2017

2 Il sito “www.opencoesione.gov.it” riporta gli interventi concernenti il ciclo 2007-2013 completati, con pagamenti effettuati pari al 100% del costo del progetto, da cui si deduce il positivo esito degli investimenti nei settori indicati.

3 L'Organizzazione delle Nazioni Unite ha promulgato nel 2015 l'Agenda 2030 “Trasformare il nostro mondo” individuando le diciassette finalità di sviluppo sostenibile condivise da 193 nazioni che aderiscono all'ONU, cui ha fatto seguito nel 2016 sulla base di “UN Habitat for a Better Urban Future” l'Agenda Urbana del XXI secolo

4 L'Accordo di Partenariato 2014-2020, Italia, Sezione 3-4, settembre 2014, stipulato con l'Unione Europea annuncia l'Agenda Urbana nazionale, riferimento di politiche concernenti le Aree urbane, le Aree interne (pag 662) volte a promuovere “sviluppo sostenibile di lunga durata con cui la politica di coesione 2014-2020 intende cimentarsi. L'Agenda urbana si fonda su una strategia comune di livello nazionale finalizzata a rafforzare alcune funzioni di servizio che i poli urbani offrono al resto del paese, ed è volta a risolvere alcune problematiche specifiche delle grandi agglomerazioni attraverso il potenziamento e l'innovazione nell'offerta di servizi a cittadini e imprese. La strategia per le Aree interne porta a sollecitare territori periferici ed in declino demografico, spesso connotati da vocazione prettamente rurale, verso obiettivi di rilancio socioeconomico, anche agendo, simultaneamente, sul rafforzamento e la razionalizzazione della gestione dei servizi collettivi essenziali e di cura del territorio. Entrambe le politiche richiedono un'innovazione di metodo nella filiera attuativa che è parte sostanziale della rispettiva portata trasformatrice.” La “Relazione annuale sulla Strategia nazionale per le aree interne” presentata nel luglio 2015 al Cipe dal Sottosegretario di Stato alle Presidenza del Consiglio Claudio De Vincenti illustra la sperimentazione avviata sulle aree interne. La strategia delle aree interne si fonda su individuazione delle aree critiche, e tra queste su selezione di ambiti su cui concentrare investimenti. Ma il metodo appare di estrema fragilità, per la esclusione dalla politica di coesione di vaste componenti delle aree interne. La pragmatica concretezza ha ispirato le decisioni, foriera di possibili innovazioni amministrative cui si perverrà sulla base dell'esperienza accumulata nel fare.

5 Questa constatazione conduce a porre in evidenza le opportunità conseguenti alla legge 8 novembre 2000 n. 328, legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali. La solidarietà ispira la legge, finalizzata a “promuovere interventi sociali, assistenziali e sociosanitari che garantiscano un aiuto concreto alle persone ed alle famiglie in difficoltà”, operando attraverso perimetrazione della zona, e formulando e gestendo il Piano Sociale di Zona, piano regolatore dei servizi sociosanitari, ad efficacia triennale con aggiornamenti periodici.

6 Istituto Nazionale di Statistica, “RAPPORTO ANNUALE 2017, La situazione del Paese”, Roma, 2017, Cap. 2 La definizione dei gruppi sociali e le loro caratteristiche economiche, pag. 51 e seg.ti.

**REFERENCES**

- Bohme K., Doucet P., Komornicki T., Zauha J., “How to strengthen the territorial dimension of Europe 2020 and the EU Cohesion Policy”, Report based on the Territorial Agenda 2020, prepared at the request of the Polish Presidency of the Council of the European Union, web.
- Bussi C. (2016), “Unione Europea-Fondi Ue, via alla programmazione 2014-2020”, in il Sole 24 ORE del 21 ottobre 2016.
- Commission Reports, pubblicati nel Bollettino UE, Press releases database, su rete web.
- Commissione Europea (2014), “Le politiche dell’Unione Europea: Politica regionale”, Bruxelles, 2014, rete web
- Commissione Europea (2013), “Regolamento (UE) N. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, approvato il 17 Dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali
- Commissione Europea (2014), Decisioni di esecuzione della Commissione n. CC1 20141T16M8PA001, approvazione di determinati elementi dell’accordo di partenariato con l’Italia, del 29.10.2014.
- Commissione Europea (2014), Decisioni di esecuzione della Commissione n. CC1 20141T16RFOP007, approvazione di determinati elementi del programma operativo “Campania”, il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale nell’ambito dell’obiettivo “Investimenti a favore della crescita e dell’occupazione” per la regione Campania in Italia, del 1.12.2015.
- Forte B. (2015), “Laudato sì, Sulla cura della casa comune”, Introduzione a *Commenti all’Enciclica* di Piero Stefani, Roberto Rusconi, Salvatore Natoli, Dario Antiseri, Fulvio De Giorgi, Giovanni Santambrogio, Piero Gibellini, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2015.
- Forte F., “La strategia dell’Unione Europea: la politica di coesione 2014-2020”, edito su Academia. Edu, Novembre 2015.
- Forte F., “La strategia dell’Unione Europea: la politica di coesione 2014-2020, il POR della Regione Campania”, sul blog [www.fforteprof.net](http://www.fforteprof.net), e su Academia edu, Febbraio 2016.
- Forte F., “La strategia dell’Unione Europea: la politica di coesione 2014-2020, il POR della Regione Calabria”, su Academia edu, Novembre 2016.
- Forte F., “Sugli squilibri territoriali italiani: considerazioni sulla politica di coesione 2014-2020 dell’unione Europea”, comunicazione al seminario indetto dalla Società Italiana di Estimo e Valutazione sul tema “L’influenza dei percorsi valutativi dell’Enciclica Laudato sì”, Roma, Aprile 2016, pubblicata nel blog “[www.fforteprof.net](http://www.fforteprof.net)”
- Forum PA 2017 “L’ Europa concreta : gli strumenti URBACT ed URBAN INNOVATIVE ACTIONS per lo sviluppo urbano sostenibile”, 25 maggio 2017, le relazioni sono ascoltabili dal Programma congressuale, riportato nella rete web.
- Imperiali E. (2015), articolo intervista con il Presidente della Commissione Bilancio della Camera, on.le Francesco Boccia, in “Mezzogiorno Economia”, di Lunedì 26 Ottobre 2015 pg VII
- Istituto Nazionale di Statistica, “Forme, livelli e dinamiche dell’urbanizzazione in Italia”, Roma, 2017
- Lampugnani R. (2013), servizio dal titolo “Fondi Ue, 2012 ok, ma ora si cambia: solo opere specifiche. Il ministro Barca: Basta sprechi, per questo il nuovo ciclo non dovrà basarsi su programmi generici. Nei prossimi tre anni restano da spendere circa 23 miliardi al Sud”, in Mezzogiorno Economia, allegato al Corriere del Mezzogiorno di Lunedì 14 Gennaio 2013, Primo Piano, Sviluppo e Territorio pag II-III
- Martinele F. (2016), “Le politiche dell’Unione Europea”, Edizione Simoni, ottava edizione, 2016
- Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, “Cambia il clima, Cambia il mondo: L’Accordo globale di Parigi spiegato dai protagonisti”, a cura di Salvatore Bianca, allegato di SETTE, supplemento della testata Corriere della Sera del 10 Giugno 2016, n. 23RCS MediaGroupS.p.A.
- Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, “Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici PNACC”, prima stesura per la consultazione pubblica, Luglio 2017.

- Monti L. (2016), “Politiche dell’Unione europea: la programmazione (2014-2020)”, Louis University Press
- Papa Francesco, “LAUDATO SI’, Enciclica sulla cura della casa comune”, Guida alla lettura di Carlo Petrini, Edizioni San Paolo, Milano, 2015.

**Web sites**

- [www.opencoesione.gov.it](http://www.opencoesione.gov.it)
- [www.fforteprof.net](http://www.fforteprof.net)

**Francesco Forte**

*University Federico II of Naples*

*fforteprof@libero.it; www.fforteprof.net*

(Naples, 1939), architect, Full Professor in Town Planning until the 2009 in the University of Naples “Federico II”, director of the “Interdepartmental Research Center in Town Planning A. Calza Bini” since 1991 and since 2004 to 2009 of the Department of Conservation of Architecture and Environment. ICOMOS and INU member. Author of many essays about town planning, landscape, urban design, regional and metropolitan planning, TDR principles and Threshold evaluation methods. Consultant for regeneration and redevelopment of brownfields in Colleferro (Rome).