

## Coesione europea e sviluppo urbano sostenibile: ultimo treno per la programmazione delle politiche urbane?

83. Coesione europea e sviluppo urbano sostenibile  
Rigenerazione urbana

di **Flavia Domitilla Carino** e **Carlo Torselli**

🕒 1 Aprile 2026



Negli ultimi anni, in Italia, il dibattito accademico, politico e istituzionale sulle politiche di coesione si è concentrato su temi quali la governance centralizzata o multilivello, l'assorbimento e l'impatto dei fondi europei, nonché su questioni di scala più locale, come la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI). Quest'ultima ha suscitato particolare interesse in quanto prima politica di coesione nazionale dedicata a territori svantaggiati ad adottare un approccio place-based.

In questo scenario, la policy europea dello sviluppo urbano sostenibile, anch'essa fondata su tale approccio, ha ricevuto, a torto, minore attenzione, forse perché considerata meno innovativa: questo contributo intende colmare tale lacuna.

La Politica di Coesione (PC) del ciclo 2014-2020, similmente alla SNAI, ha concepito secondo l'ottica place-based anche lo Sviluppo Urbano Sostenibile (SUS), elevando la dimensione urbana — in precedenza trattata prevalentemente come ambito localizzativo e contributo generico allo sviluppo — a questione strategica meritevole di politiche mirate.

In tal senso, si può parlare di una vera e propria "Strategia" per lo Sviluppo Urbano Sostenibile, intesa come approccio integrato e inclusivo, che recepisce importanti riferimenti internazionali quali la Dichiarazione di Toledo (UE, 2010), l'Agenda ONU 2030, la New Urban Agenda (ONU, 2015) e il Patto di Amsterdam per l'Agenda Urbana per l'UE (2016).

A livello italiano, l'unico recepimento "ufficiale" si rinviene nell'Accordo di Partenariato 2014-2020 (AdP) tra lo Stato e la Commissione Europea, propedeutico ai Programmi Operativi della PC. In tale contesto, lo SUS non assume una posizione prioritaria, ma è ricompreso nell'"Approccio integrato allo sviluppo territoriale" finanziato dai Fondi SIE. Inoltre, pur introducendo il tema di un'Agenda urbana nazionale, l'AdP ne definisce in modo restrittivo i contenuti, limitandosi a delineare "i cardini della strategia comune dell'Agenda urbana per i fondi comunitari 2014-2020" e precludendo di fatto la costruzione di un'autentica Agenda urbana nazionale, di carattere sistemico, multifondo e multisettoriale.

Nonostante ciò, l'AdP 2014-2020 può essere letto come un primo abbozzo programmatico di Agenda urbana nazionale. Al contrario, la "Coesione" nazionale e le politiche settoriali promosse dai diversi ministeri, con ricadute dirette sugli spazi urbani, procedono in modo frammentato e non coordinato.

La cosiddetta Agenda Urbana nazionale costituisce quindi la risposta al vincolo europeo, previsto per il periodo 2014-2020, di destinare almeno il 5% del FESR alle strategie urbane integrate (De Gregorio Hurtado, 2024), confermando l'ingresso della dimensione urbana nella Politica di Coesione come ambito strategico. In Italia, la Strategia è attuata attraverso due strumenti complementari: il Programma Operativo Nazionale (PON) "Città Metropolitane", rivolto alle 14 città metropolitane — con interventi prevalentemente nei capoluoghi — e 16 Programmi Operativi Regionali (POR), destinati a città piccole, medie e grandi, nonché a poli urbani funzionali, per un totale di 246 comuni coinvolti (Fig. 1).

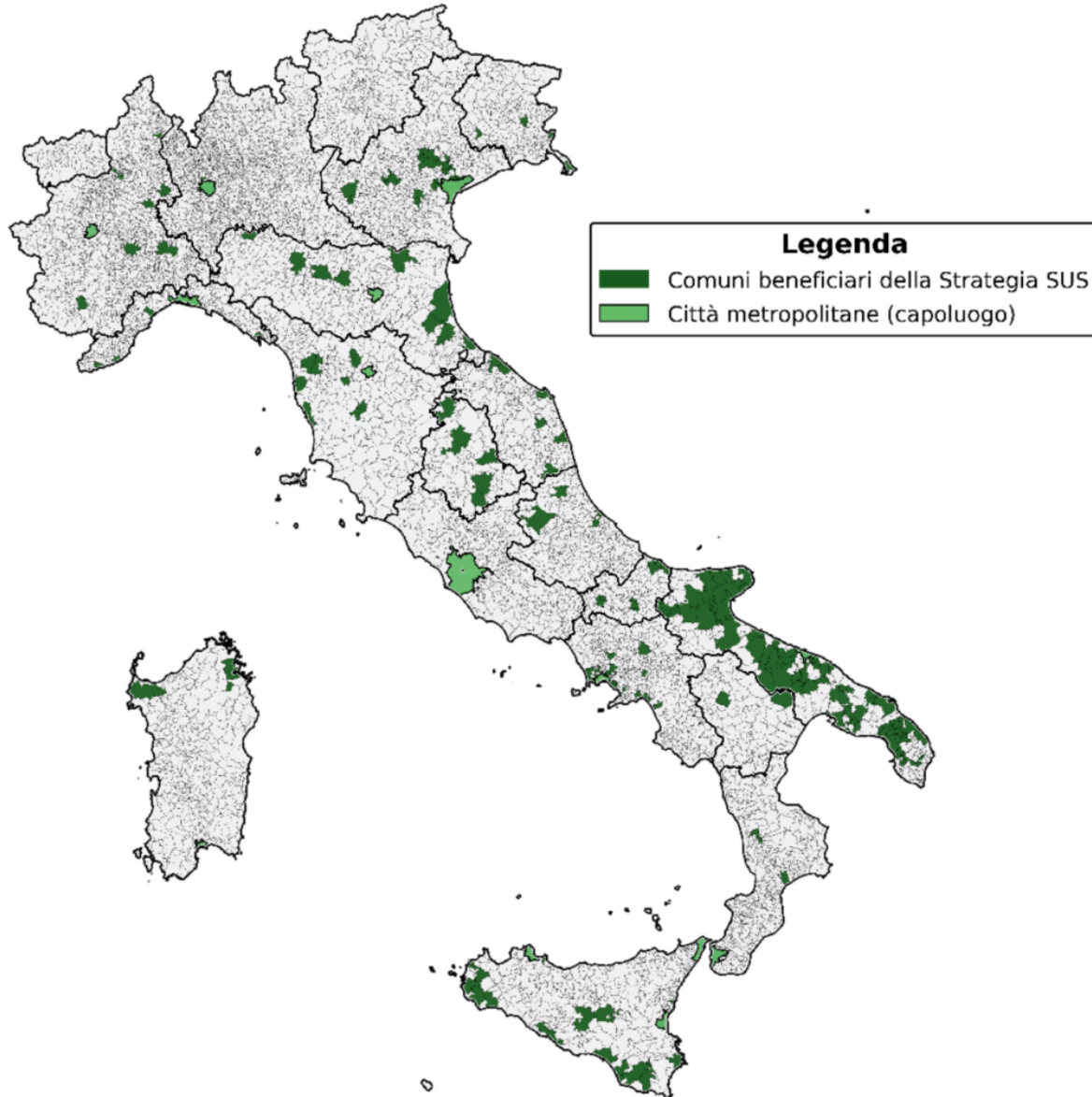


Figura 1. Comuni beneficiari della strategia di Sviluppo Urbano Sostenibile integrato nel periodo di programmazione 2014-2020

Relativamente alle operazioni dei POR, circa la metà delle Regioni ha previsto di realizzare lo SUS attraverso lo strumento — per molti versi innovativo — degli Investimenti Territoriali Integrati (ITI), o strumenti analoghi, senza istituire un asse prioritario dedicato, ma attingendo trasversalmente a diversi assi del POR e, secondo un approccio multisettoriale e talvolta plurifondo, integrando risorse provenienti anche da altri programmi, in particolare dal Fondo Sociale Europeo (FSE). Le restanti Regioni hanno invece adottato la modalità più tradizionale di un asse prioritario “urbano”, talvolta affiancato da operazioni integrate.

Secondo i dati di OpenCoesione (aggiornati al 30 giugno 2025), i finanziamenti complessivi dei POR e del PON Metro 2014-2020 destinati a progetti SUS, liquidati o in corso, ammontano a 2,87 miliardi di euro, di cui 1,85 miliardi per il PON e 1,02 per i POR. Gli interventi hanno riguardato ambiti quali inclusione sociale, mobilità, energia, ambiente, servizi digitali, capacità amministrativa, cultura e turismo, evidenziando un orientamento verso interventi integrati e multisettoriali (Fig. 2).

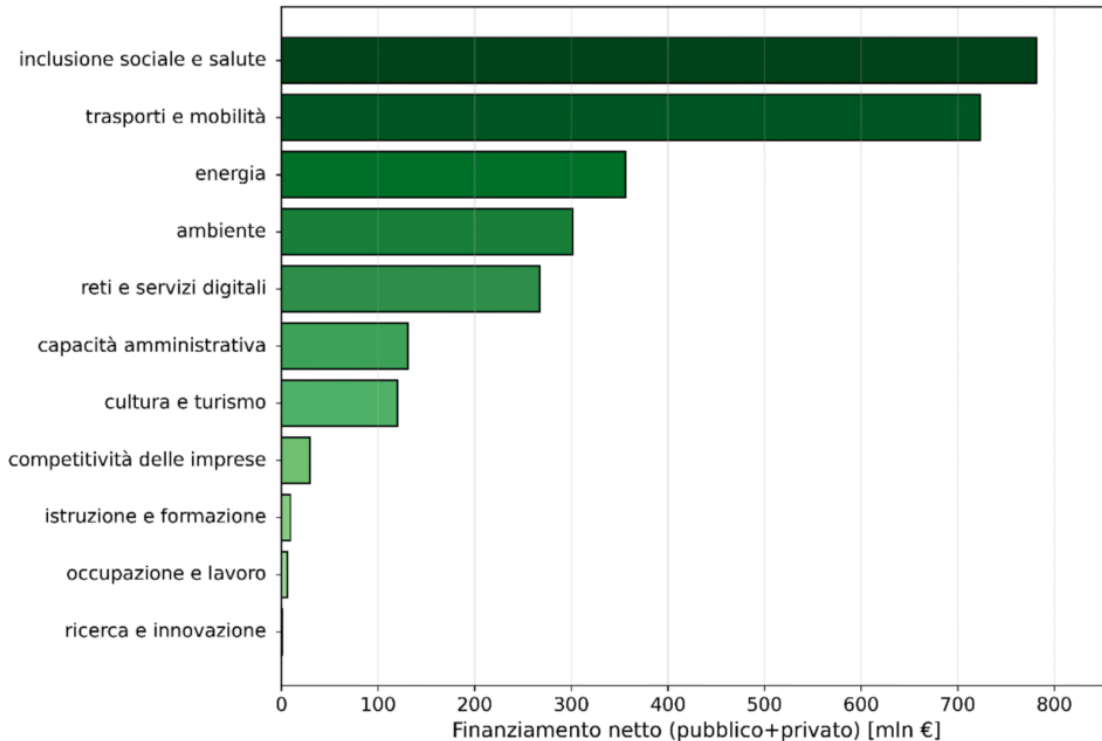


Figura 2. Finanziamento totale (pubblico e privato) ai progetti avviati in ambito SUS per settore di intervento in milioni di euro.

Sebbene tali investimenti siano stati inizialmente ricondotti alla costruzione di una possibile Agenda urbana, a fine ciclo essi non possono essere considerati né un sistema compiuto né una sua anticipazione strutturata, ma piuttosto interventi riconducibili a una politica di rigenerazione urbana (RU) di carattere programmatico.

È in questa prospettiva che può essere valorizzato il paradigma della rigenerazione urbana, concetto omnicomprensivo e polisemico, spesso oggetto di ambiguità lessicali tra riqualificazione e rigenerazione. Lo Sviluppo Urbano Sostenibile, inteso come approccio olistico e programmatico, non può prescindere da azioni integrate che combinino trasformazione fisica, inclusione sociale e sostenibilità ambientale.

Nel ciclo 2021-2027, lo SUS viene ulteriormente rafforzato a livello europeo sia sul piano concettuale — con la seconda Carta di Lipsia (2020) e il New European Bauhaus — sia su quello operativo. La quota minima di risorse FESR destinata allo SUS passa dal 5% all'8%. Inoltre, gli investimenti devono essere attuati attraverso strumenti integrati (ITI o equivalenti), finalizzati all'implementazione di Strategie Territoriali esistenti o di nuova definizione.

In Italia, in attuazione di tali indirizzi, cresce il peso finanziario del Programma Nazionale “Metro Plus e Città Medie del Sud”, esteso alle città medie delle regioni meno sviluppate, ed è confermata l'azione di 18 Programmi Regionali, per una dotazione complessiva di circa 4,27 miliardi di euro (IFEL, 2024).

Oltre alla Politica di Coesione, va considerato anche il ruolo del PNRR, in particolare del PinQua (“Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare”), che dispone di circa 2,8 miliardi di euro e che, pur partendo dal tema dell'housing, può sostenere interventi più ampi di rigenerazione urbana. Tuttavia, esso non deriva da un approccio programmatico integrato, ma dal sostegno a una politica settoriale, gestita centralmente e con attuazione locale.

Nonostante le premesse positive, l'attuazione della Strategia SUS 2014-2020 ha evidenziato alcune criticità, riconducibili sia a difficoltà operative tipiche della gestione dei fondi europei in Italia sia alla natura stessa della strategia.

La prima riguarda i ritardi attuativi: tra il 2014 e il 2020, molti progetti sono stati trasferiti in strumenti paralleli alla programmazione europea, come i Programmi Operativi Complementari (POC) e i Piani di Sviluppo e Coesione (PSC), non soggetti ai vincoli temporali di spesa dell'UE. Inoltre, la riprogrammazione legata alla pandemia ha ridotto le risorse destinate allo SUS, riallocandole verso misure emergenziali (Torselli, 2022).

Ulteriori criticità derivano dalla stessa impostazione della Strategia, concepita come un meccanismo di rigenerazione place-based da tradurre operativamente a livello locale. Numerosi comuni sono stati chiamati per la prima volta a operare come “organismi intermedi”, gestendo direttamente risorse e responsabilità delegate dalle Autorità di Gestione. Tuttavia, le strategie locali si sono spesso limitate a recepire indirizzi generali europei e nazionali, mostrando una limitata capacità di adattamento alle specificità territoriali e una debole capacità di policy.

Nonostante tali criticità e il limitato sviluppo di un'Agenda urbana nazionale organica, l'esperienza dello SUS mostra la possibilità di costruire un approccio programmatico alla rigenerazione urbana, non necessariamente vincolato ai soli fondi europei.

In questa prospettiva, risulta però indispensabile una cornice normativa nazionale adeguata, capace di affrontare alcune questioni urbanistiche ancora irrisolte. La rigenerazione urbana, per sua natura intersettoriale, si scontra infatti con l'impostazione ormai obsoleta della legge urbanistica del 1942, in particolare con il modello dello zoning monofunzionale. Al contrario, la rigenerazione richiede una mixité funzionale, già recepita in diverse normative regionali, ma ancora priva di un coordinamento nazionale, anche a causa della competenza concorrente Stato-Regioni in materia di governo del territorio.

Non mancano, tuttavia, indirizzi nazionali di segno opposto (si veda il provvedimento cosiddetto “Salva Milano”), che tendono a ricondurre questioni urbanistiche complesse a meri aspetti regolativi, quali distanze, altezze e volumi, di competenza statale.

In questo quadro emergono tensioni difficili da ricomporre tra governance centralizzata e multilivello, tra poteri centrali e locali, tra funzioni amministrative e funzioni di governo.

La costruzione di un approccio organico alla rigenerazione urbana — o a una vera Agenda urbana nazionale — appare quindi ancora lunga e complessa. Tuttavia, gli unici impulsi coerenti, sia sul piano concettuale sia su quello operativo, continuano a provenire dall'attuazione della Politica di Coesione europea, nonostante le criticità evidenziate.



---

(1) Tra il 2021 e il 2022, il “PON Città Metropolitane” ha ricevuto ulteriori risorse finanziarie dal fondo REACT-EU per sostenere la ripresa delle aree metropolitane colpite dalla crisi provocata dal Covid-19.

#### Approfondimenti

- De Gregorio Hurtado, S. (2024). The urban dimension of Cohesion Policy: Insights into its genealogy, evolution, and future potential. In N. F. Dotti, I. Musiałkowska, S. De Gregorio Hurtado, & J. Walczyk, *EU Cohesion Policy: A Multidisciplinary Approach* (pp. 65–83). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781802209402.00015>
  - Fondazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali. (2024). [La dimensione territoriale nelle politiche di coesione.](#)
  - Torselli Carlo (2022), *COVID-19 Emergency and Reorientation of Italian Regional Operational Programs: a Contribution to the Ongoing Pre-evaluation*. in AA.VV. “The regional challenges in the post-Covid era”, a cura di A. Caloffi, M. De Castris e G. Perucca, – Collana di Scienze Regionali – Associazione italiana di scienze regionali, FrancoAngeli editore, Milano
-