

Gli Investimenti Territoriali Integrati in ambito urbano. L'esperienza della Sardegna

Gavino Mariotti*, Maria Veronica Camerada*, Salvatore Lampreu*

(*) Università degli Studi di Sassari

e-mail: mariotti@uniss.it; vcamerada@uniss.it; slampreu@uniss.it

Abstract

Tra gli strumenti a sostegno delle città, promossi dalla Commissione europea nella cornice dell'Agenda urbana, figurano gli Investimenti territoriali integrati (Iti) con l'obiettivo di favorire l'attuazione di strategie trasversali di sviluppo, capaci di restituire centralità e importanza agli attori locali e rafforzare, al contempo, i processi coesivi. Il presente lavoro, dopo una breve analisi sulla centralità del tema urbano in ambito europeo, si focalizza sulla strategia di sviluppo urbano sostenibile adottata dalla Regione Sardegna per il periodo 2014-2020, che ha previsto l'implementazione di tre Iti nelle maggiori città dell'isola, con un approfondimento sull'*ITI Sassari storica*.

Keyword: Iti, Agenda urbana, Città

1| L'Unione Europea e le sfide dello sviluppo urbano sostenibile

I mutamenti socio-economici che hanno investito i territori, soprattutto a partire dagli anni Sessanta del secolo scorso, dovuti al superamento del modello fordista, ai processi di terziarizzazione dell'economia, ai progressivi sviluppi delle telecomunicazioni e all'avvento della globalizzazione, hanno agevolato lo svuotamento dei *core* di numerose città, con conseguenti processi di *sprawl*, segnando la nascita e l'espansione di nuove periferie, realtà diffuse e aree metropolitane (Dematteis et al. 2010; Gemmiti 2018).

Quella delle città è una categoria complessa e pluridimensionale, spesso sede di tensioni e conflitti, oltre che in evoluzione, in quanto esito di trasformazioni continuative che oggi si manifestano con alterazioni formali, date da processi di dilatazione e compattamento, e sostanziali, derivanti da una diversa concentrazione di attività, funzioni e persone nelle aree centrali e in quelle periferiche ed extraurbane (Scrofani 2015).

La complessità delle città contemporanee discende, dunque, dalle molteplici dinamiche che ne disegnano la struttura, materiale e immateriale, e dalla necessità di essere sempre più performanti, competitive e capaci di rispondere ai bisogni degli abitanti, vecchi e nuovi, e dei cosiddetti *city users*, per protendere maggiormente verso una dimensione "a misura di cittadino" e smart (Scanu et al. 2017). Le intense attività antropiche che vi si svolgono all'interno comportano un elevato dispendio di risorse naturali, come ad esempio acqua e aria, in taluni casi aggravato da un maggior consumo di suolo, con evidente sacrificio di aree verdi (ICity rate 2018), nonostante proprio le città siano potenzialmente "più efficienti in termini di energia e impiego del territorio" e giochino un ruolo fondamentale nella lotta ai cambiamenti climatici (CE 2017: xv). Anche per questo, ad esse è riconosciuta una particolare strategicità per lo sviluppo sostenibile dell'Unione Europea, tanto da essere considerate "motori dell'economia, luoghi di connettività, creatività e innovazione e centri servizi per le zone circostanti" dove, tuttavia, problemi come disoccupazione, discriminazione e povertà assumono carattere di urgenza, richiedendo soluzioni imminenti ed efficaci (UE 2011).

Il loro contributo al raggiungimento degli obiettivi della *Europe Strategy 2020* e all'attuazione della politica di coesione è determinante (CE 2014a), anche in virtù del fatto che ospitano circa il 70% della popolazione europea e generano più di due terzi del PIL dell'Unione (CE 2014b).

Commissione, Parlamento europeo e Stati membri, negli ultimi vent'anni, hanno riservato grande attenzione alle città e ai temi dello sviluppo urbano, con importanti documenti

programmatici e di indirizzo, unitamente a iniziative come Urban I, II e Urbact (DPS 2014), segnando un percorso confluito nell'Agenda urbana europea, adottata con il "Patto di Amsterdam" siglato nel maggio 2016 dai diversi ministri responsabili delle questioni urbane, che poggia su tre pilastri (migliorare il finanziamento, migliorare le conoscenze e migliorare la regolazione) e si concentra su 12 temi chiave (Prezioso 2017). Il ritardo di oltre due anni, rispetto all'avvio del nuovo ciclo di programmazione, con cui l'Agenda urbana europea è stata approvata, ha comportato evidenti limiti ad una sua immediata applicazione tramite i Programmi operativi (PO); ciononostante, potrebbe concorrere a riorientare e riprogrammare le linee di azione già impostate (Torselli, Pira 2017), anche perché, sulla base dell'art. 7 del regolamento (UE) n. 1301/2013, allo sviluppo urbano sostenibile è stato destinato almeno il 5% delle risorse del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR). Lo stesso articolo introduce importanti elementi di novità, individuando nelle autorità urbane, espressione delle realtà locali, le responsabili per la selezione delle operazioni strategiche e contemplando la facoltà di intraprendere azioni integrate in riferimento a diverse sfide ritenute importanti per le città (ANCI 2019). A questo proposito, la programmazione europea 2014-2020 prevede nuovi strumenti quali gli Investimenti territoriali integrati (Iti) da implementare in aree urbane colpite da criticità per migliorarne le condizioni generali e la qualità della vita, attraverso l'intervento congiunto di molteplici iniziative. Il funzionamento degli Iti si basa su un sistema certo di regole, un accordo di *governance* tra amministrazioni regionali e locali e strategie di sviluppo intersettoriali. Tra i principali vantaggi derivanti dalla loro applicazione vi è certamente l'uso integrato dei fondi, l'estensione del potere decisionale agli attori locali, la maggior certezza in merito alla destinazione delle risorse e l'adozione di un approccio allo sviluppo *place based* e partecipativo.

2| Gli Investimenti territoriali integrati della Regione Sardegna

Le questioni urbane rappresentano un tema trasversale all'interno dei programmi operativi finanziati dai diversi fondi, in particolare dal FESR e dal FSE, non essendo stato previsto un apposito Obiettivo Tematico "urbano" tra gli 11 definiti dalla programmazione 2014-2020 (Torselli, Pira, 2017). Gli Stati membri sono chiamati a dare vita ad azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile attraverso i Programmi operativi regionali (POR) e/o tramite appositi programmi nazionali, come ad esempio il PON Metro che in Italia si applica alle 14 città metropolitane individuate dalla cosiddetta Legge Delrio (L. 56/2014).

La Regione Sardegna, nel Documento strategico unitario per la programmazione dei fondi comunitari 2014-2020 (DSU), al capitolo 4 "L'approccio integrato allo sviluppo regionale", dopo aver richiamato l'importanza e il ruolo delle città per una maggiore competitività delle regioni europee, in linea con il *Position Paper* dell'UE sull'Italia, pone le premesse per uno sviluppo urbano integrato e sostenibile della regione da conseguire con diversi strumenti tra cui gli Iti. È ancora il DSU (2013: 111) a specificare che le tre città/aree urbane che svolgono funzioni pregiate per l'intera comunità regionale, meritevoli dunque di specifici interventi, coincidono con le conurbazioni di Cagliari, Sassari e Olbia. A questo riguardo il Programma regionale di sviluppo 2014-2019 conferma l'intenzione della Regione di agire per il miglioramento della qualità della vita nei quartieri più popolosi e caratterizzati da condizioni di degrado nelle tre città summenzionate.

È però all'interno dei POR che si rintraccia l'impostazione tecnica e operativa adottata per dare forma a un approccio integrato allo sviluppo territoriale, da perseguire seguendo direttrici specifiche per le aree rurali e per le aree urbane. Se nel primo caso il riferimento

principale è all'attuazione della Strategia nazionale per aree interne (SNAI) e di quella regionale (SRAI), nel secondo caso è all'approccio degli Iti.

Più specificamente, dal POR FESR 2014-2020 si apprende come la struttura degli Iti, riferiti a più assi strategici e alimentati da due distinti fondi (FESR e FSE), discenda da preesistenti piani e programmi integrati di sviluppo urbano (PISU) e per essere attuata debba contare sulle autorità urbane, coincidenti con le relative amministrazioni comunali chiamate a selezionare le operazioni più opportune da implementare. L'obiettivo da perseguire è quello di una rigenerazione urbana da compiere attraverso interventi economici organici, integrati e intersettoriali (OT 3 e 6), la riqualificazione degli spazi (OT 4 e 9) e il sostegno ai soggetti più deboli (OT 9), con una forte attenzione ai temi dell'innovazione (OT 1 e 2) e dell'inclusione sociale (OT 9).

I tre Iti sperimentali nelle aree urbane della Sardegna (Fig. 1) riguardano per il comune di Cagliari il quartiere di *Is Mirrionis*, nel quale risiedono circa 13.000 abitanti, di cui il 10 % in alloggi di Edilizia residenziale pubblica (ERP); per il comune di Sassari alcuni quartieri del centro storico, che contano nel complesso circa 2.200 abitanti, di cui il 25% stranieri, concentrati in un'area particolarmente colpita da degrado fisico e disagio sociale; per il comune di Olbia la cosiddetta "ansa sud" che abbraccia anche una parte del centro storico e un'alta concentrazione di alloggi ERP, in cui circa il 10% della popolazione è rappresentata da stranieri.

Nel primo caso gli interventi sono volti a dare vita a iniziative, materiali e immateriali, a favore di ceti con particolari difficoltà, migliorando gli spazi vitali e relazionali e i servizi socio-educativi, sanitari e assistenziali. Nel caso di Sassari tra gli obiettivi principali figurano l'integrazione multietnica, il rafforzamento dei servizi pubblici per contrastare la marginalità sociale e il recupero delle sedi storiche fulcro di secolari tradizioni cittadine. Nel caso di Olbia, le azioni sono rivolte a una riqualificazione dei luoghi di vita e a una migliore integrazione multietnica.

In riferimento al piano finanziario, il valore dei tre Iti pilota nelle aree urbane della Sardegna risulta pari a 31.149.641 euro di risorse FESR (al netto del cofinanziamento nazionale), il 6,69% del valore totale del POR FESR Sardegna, a cui si aggiungono risorse FSE per 4.448.000 euro (IFEL 2017).

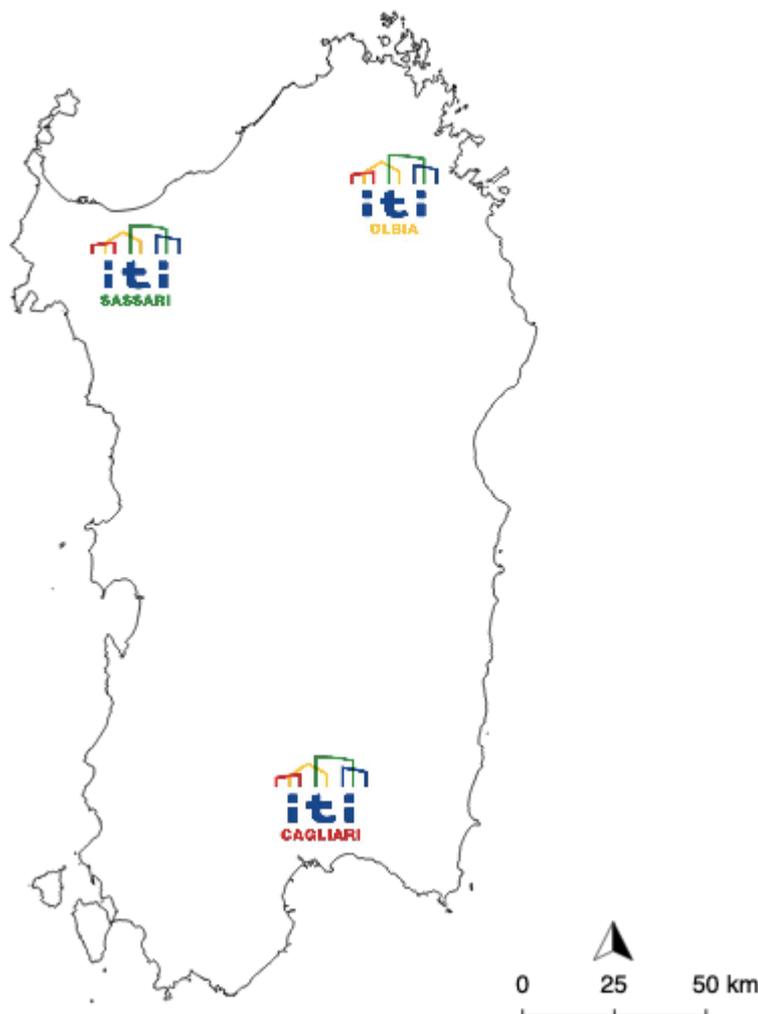


Figura 1: Gli ITI della Regione Sardegna (Nostra elaborazione)

3| La strategia dell'Iti Sassari storica

Tra le principali azioni in ambito urbano promosse dalla Regione Sardegna, l'*Iti Sassari storica* si configura come un complesso intervento di *urban regeneration* di una parte del centro storico della città di Sassari¹ con particolari problematiche di tipo socio-economico; abbraccia i rioni di San Donato, Sant'Apollinare e alcune zone contigue, come la valle del Rosello.

È un'area indiscutibilmente centrale dal punto di vista geografico – storicamente ha rappresentato il cuore culturale ed economico della città –, che negli ultimi decenni si è progressivamente indebolita per assumere i caratteri di una periferia, con criticità connesse all'esclusione sociale e a un tessuto economico, edilizio e architettonico particolarmente fragile.

La marginalizzazione del centro storico, infatti, è avvenuta in parallelo con l'espansione urbanistica della città registratasi a partire dagli anni Cinquanta e Sessanta del secolo scorso, in seguito ai processi di industrializzazione e alla migrazione di diversi residenti

¹ Il comune di Sassari, che amministrativamente si suddivide in 14 borgate, 7 quartieri residenziali, 4 popolari e 4 propriamente urbani, tra cui anche il centro storico (Donato 2006), con una superficie di 547,04 kmq, è il più esteso della Sardegna. Conta al 01/01/2019 una popolazione totale di 126.870 abitanti e una densità pari a 231,92 ab./kmq (Istat 2019).

verso nuove aree e borgate. A tutto ciò è seguito un elevato numero di abitazioni vecchie lasciate sfitte o concesse in locazione a categorie di soggetti meno abbienti. L'esigua disponibilità economica dei cittadini rimasti in centro, unita al basso costo degli affitti, ha favorito l'emergere di condizioni di degrado e incuria conseguenti alle mancate manutenzioni e al deprezzamento degli immobili (Donato 2006).

A una prima fase di calo demografico, accompagnata da un invecchiamento della popolazione residente nel centro storico, ne è seguita un'altra, più recente, di incremento, dovuta all'arrivo di nuovi abitanti, in larga parte stranieri, attirati proprio dalle convenienti condizioni degli affitti (RAS 2016).

Situazioni di degrado urbano si sono dunque sovrapposte alle problematiche di un tessuto sociale eterogeneo e poco coeso, che non trova nel territorio adeguate opportunità occupazionali e nemmeno strutture idonee a facilitarne le relazioni sociali. Gli studi preparatori all'ITI hanno evidenziato l'esistenza di quattro forme diverse di esclusione: economica, sociale, culturale e politica.

Con l'obiettivo esplicitato nei documenti di *policy* di 'ricentrare il centro', senza tuttavia spostare la marginalità altrove, per innescare, invece, processi virtuosi capaci di aumentarne la qualità della vita rendendolo più attrattivo, l'*ITI Sassari Storica* intende potenziare la dimensione socio-culturale dell'area facendo leva sulle antiche tradizioni, in modo che da queste possano derivare nuove opportunità e un rafforzamento dell'identità territoriale. Si intendono altresì porre in essere azioni di supporto e accompagnamento all'inclusione attiva dei residenti, attirare investitori, incoraggiare nuova imprenditoria e procedere al recupero ambientale degli spazi verdi che circondano la zona, come la Valle del Rosello (Fig. 2).



Figura 2: Mappa degli interventi ITI Sassari Storica (Fonte: <http://www.comune.sassari.it/>)

L'approccio adottato è quello partecipativo, teso a favorire la massima inclusione dei soggetti nell'attuazione degli interventi e a responsabilizzarli rispetto al loro ruolo di cittadini attivi, facilitando la creazione di reti sociali. In tab. 1 è riportato il quadro di azioni e sub-azioni dell'Iti che ha un valore complessivo di 14.348.000 euro di cui 12.180.000 euro di risorse FESR e 2.168.000 di risorse FSE.

AZIONI	SUB-AZIONI	AZIONI FESR / FSE	DOTAZIONE FINANZIARIA	
<i>Azione 1</i> <i>Promuovere l'innovazione sociale attraverso iniziative flessibili e multidimensionali in grado di prevenire il disagio e sostenere l'autonomia e l'inclusione sociale</i>	1.1 Servizi innovativi per l'inclusione sociale	9.1.4	140.000 (FSE)	
		10.1.1	160.000 (FSE)	
	1.2 Percorsi di inclusione sociale e lavorativa		9.1.4	435.000 (FSE)
			9.3.3	180.000 (FSE)
		9.3.6	325.000 (FESR)	
	1.3 Punto di Salute della Comunità		11.3.3	58.000 (FSE)
		9.3.8	170.000 (FSE)	
		9.6.6	300.000 (FESR)	
<i>Azione 2</i> <i>Rigenerazione sostenibile del vecchio Mercato Civico</i>	2.1 Attività di animazione	9.6.6	300.000 (FESR)	
	2.2 Recupero e rifunzionalizzazione	9.6.6	5.880.000 (FESR)	
<i>Azione 3</i> <i>Valorizzazione della tradizione e del ruolo dei Candelieri</i>	3.1 Recupero infrastrutturale Candelieri	9.6.6	3.150.000 (FESR)	
	3.2 Software archivio documentale	9.1.4	200.000 (FSE)	
	3.3 Valorizzazione antichi mestieri		6.7.2	30.000 (FESR)
			9.1.4	65.000 (FSE)
<i>Azione 4</i> <i>Riqualficazione e valorizzazione della valle del Rosello</i>	4.1 Parco urbano	6.7.1	800.000 (FESR)	
	4.2 Socializzazione al lavoro	9.1.4	415.000 (FSE)	
<i>Azione 5</i> <i>Cultura d'impresa e inclusione attiva</i>	5.1 Innovazione aperta	1.3.2	300.000 (FESR)	
	5.2 Autoimprenditorialità e occupabilità		8.10.1	190.000 (FSE)
			3.3.1	200.000 (FESR)
	5.3 Aiuti alle imprese	3.7.1	200.000 (FESR)	
<i>Azione 6</i> <i>Processo partecipativo</i>	6.1 Processo di <i>citizen participation</i>	8.1.4	150.000 (FESR)	

Tabella 1: Quadro finanziario delle azioni previste dall'ITI Sassari Storica

Per quanto riguarda il peso finanziario delle singole azioni, la più consistente è quella legata alla rigenerazione del vecchio mercato civico dismesso, seguita dall'azione di valorizzazione degli antichi mestieri, con particolare richiamo ai Gremi artigianali storicamente presenti in città e all'istituzione di un nuovo percorso museale incentrato sulla "Festa dei candelieri", e da quella sull'innovazione sociale che coinvolge la popolazione a rischio esclusione, anche attraverso laboratori di apprendimento o di condivisione e favorendo la creazione di reti associative autogestite da cittadini che si occupino di promuovere iniziative di animazione dal basso (Fig. 3).

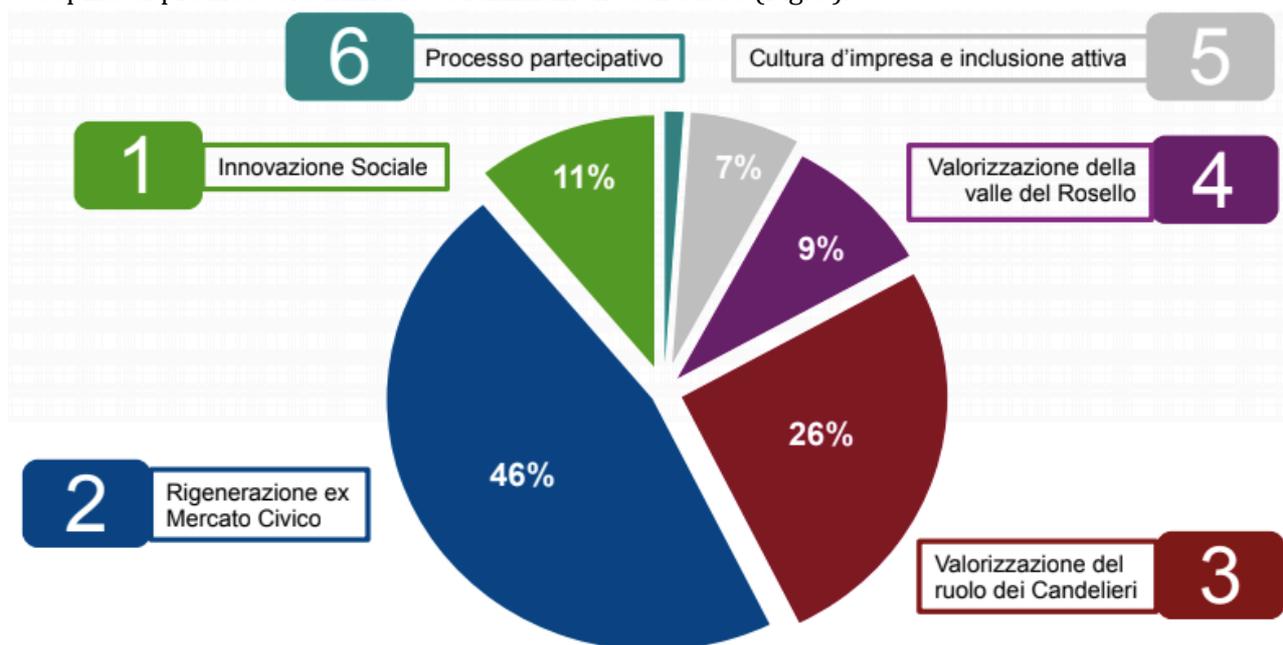


Figura 3: Peso percentuale delle risorse stanziate per l'ITI Sassari Storica in base alle diverse azioni previste (Fonte: RAS 2016)

Per l'attuazione dell'Iti, nel novembre 2015 il comune di Sassari è stato nominato autorità urbana con Deliberazione della Giunta Regionale n. 57/11 del 25.11.2015 mentre nell'aprile 2016 è avvenuta la sottoscrizione dell'Accordo di Programma quale strumento quadro di regolamentazione che ne definisce il sistema di *governance*, i contenuti, le modalità attuative, le risorse finanziarie e gli impegni da assumere.

In base all'ultimo rapporto sullo stato dell'arte degli Iti in Sardegna (RAS 2018) la maggior parte delle sub-azioni di quello di Sassari risultava avviata. Si registra, inoltre, come anche nel 2019 siano diversi i bandi pubblicati, affidati e in fase di aggiudicazione. Tra le principali azioni promosse quella relativa al progetto "Madri di Quartiere" per ridurre il disagio socio-culturale tramite una connessione forte tra la rete territoriale dei servizi e le comunità etniche e locali, quella sui progetti personalizzati di integrazione scolastica e sociale insieme ai laboratori di educazione alla genitorialità, quella sull'*Enterprise Competition* e il sostegno all'incubazione di impresa, quella relativa al recupero e alla riorganizzazione del Palazzo della Frumentaria, dell'ex Casotto daziario e dell'ex scuola di Sant'Apollinare, l'affidamento del servizio di promozione di processi di innovazione sociale attraverso il *Living Lab* come modello di innovazione aperta.

Se al momento potrebbe risultare prematuro effettuare una valutazione relativamente agli esiti di uno strumento ancora *in fieri*, quale è quello dell'iti, il cui approccio trasversale e multisettoriale dovrebbe favorire l'attivazione di nuove sinergie e agire sulla trama urbana, per migliorarla, sarà comunque imprescindibile, in un'ottica post 2020, un'analisi dei risultati soprattutto ai fini di una sua replicabilità ed estensione anche ad altre aree e contesti territoriali periferici.

Attribuzioni:

L'impostazione del lavoro e la ricerca bibliografica sono comuni. G. Mariotti ha curato la parte 1, M. V. Camerada la parte 2 e S. Lampreu la parte 3.

Bibliografia

ANCI (2019), *Le città italiane per l'Agenda urbana nella programmazione post 2020*, 12 febbraio 2019

Commissione Europea (2014a), *Investimenti per l'occupazione e la crescita. Promuovere lo sviluppo e la buona governance nelle città e regioni dell'UE Sesta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea.

Commissione Europea (2014b), *Sviluppo urbano sostenibile integrato. Politica di coesione 2014-2020*,

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

Commissione Europea (2017), *La mia regione, la mia Europa, il nostro futuro. Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea.

Coronato M. (2016), "Gli strumenti europei a servizio delle aree interne", *Bollettino della Associazione Italiana di Cartografia* (157), pp. 53-59

Dematteis G., Lanza C., Nano F., Vanolo A. (2010), *Geografia dell'economia mondiale*, Utet Università, Milano

Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (2014), *Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane 2014 2020*, Documento di programma 22 luglio 2014

Donato C. (2006), “Studio di morfologia urbana per la pianificazione. Analisi e rappresentazione cartografica della distribuzione demografica nel comune di Sassari”, *Bollettino dell’AIC*, n. 126-127-128, pp. 289-306.

FPA, DIGITAL 360, *ICity Rate 2018 – La classifica delle città intelligenti italiane*, settima edizione

Gemmiti R. (2018), “Dalle aree metropolitane, un’occasione di riflessione su dualismi, confinamenti, barriere”, in M. Fuschi, a cura di, *Memorie Geografiche – Barriere*, Nuova Serie n. 16, Società di Studi Geografici, Firenze, pp. 453- 458.

IFEL (2017), “*Stato di Avanzamento delle Agende Urbane Regionali*” al febbraio 2017, Aggiornamento del dossier “Sviluppo urbano e Politica di coesione nel settennio 2014-2020.

Prezioso M. (2017), “La rivoluzione delle capitali. Come comporre l’Agenda urbana 2020”, *Bollettino dell’AIC*, 159, pp. 36-44.

RAS (2013), *Documento Strategico Unitario per la Programmazione di Fondi Comunitari 2014-2020*

RAS (2016), *Scheda comune di Sassari. Executive Summary ITI Sassari Storica*, Allegato alla Delib.G.R. n. 20/9 del 12.4.2016

RAS (2018), *POR FESR Sardegna 2014-2020*, CCI n. 2014IT16RFOP015 approvato con Decisione C (2018) 557 del 25.01.2018

RAS, *POR FSE Sardegna 2014-2020*, CCI n. 2014IT05SFOP021 approvato con decisione C(2018)6273

RAS, *Programma Regionale di Sviluppo XV Legislatura 2014-2019*

Scanu G., Podda C., Scanu Gl. (2017), “Cartografia e smart city”, *Bollettino dell’AIC*, 161, pp. 11-125.

Scrofani L. (2015), “Area urbana, area di conflitti permanenti? Alcune considerazioni sulla città contemporanea”, in C. Capineri, F. Celata, D. De Vincenzo, F. Dini, M. Lazzeroni, F. Randelli, a cura di, *Memorie Geografiche – Oltre la Globalizzazione*, Società di Studi Geografici, Firenze, pp. 61- 66.

Torselli C., Pira C. (2017), “I POR FESR 2014-2020 alla verifica di una possibile Agenda Urbana europea e nazionale”, in F. Ferlino, D. Iacobucci, C. Tesauro, a cura di, *Quali confini? Territori tra identità e integrazione internazionale*, Milano, FrancoAngeli, pp. 337-350.

Unione Europea (2011), *Le città del futuro Sfide, idee, anticipazioni*, online su https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_summary_it.pdf