

STATO E PROSPETTIVE DEI PROGETTI INTEGRATI DELL'ASSE CITTÀ NEI COMUNI CAPOLUOGO

UVAL
Giugno 2003

Questa relazione è il primo approfondimento analitico dell'UVAL sulle tematiche connesse all'asse V "città" e, più in generale, alle politiche nelle aree urbane delle regioni Obiettivo 1.

Il documento è focalizzato principalmente sui programmi e progetti integrati di sviluppo urbano nei capoluoghi di provincia, su cui si concentra all'incirca il 60% del totale delle risorse dell'asse città. La relazione è basata su fonti primarie e secondarie, più specificamente: (a) dati ricavati da documenti di programmazione, monitoraggio e linee guida regionali e, in particolar modo, da linee guida e documenti progettuali dei comuni acquisiti nel secondo trimestre del 2003; (b) informazioni fornite dai responsabili regionali per l'asse città durante l'analisi autovalutativa del maggio del 2003; (c) interviste realizzate con responsabili regionali e comunali nel corso di una ricognizione sul campo realizzata in quattro città della Campania nell'aprile del 2003.

La relazione mette a confronto gli indirizzi del QCS per l'asse città con quanto sta prendendo forma nei progetti dei comuni. La prima sezione della relazione, largamente descrittiva, mira a verificare la rispondenza degli interventi con i principi del QCS di concentrazione e integrazione. La seconda sezione, anch'essa di carattere analitico-descrittivo, guarda al contenuto dei progetti per confrontarlo con l'obiettivo trainante espresso per l'asse nel QCS: lo sviluppo economico, da raggiungersi attraverso la diversificazione delle base produttiva urbana e la crescita di funzioni direzionali e di servizi specializzati. Le sezioni successive impostano alcune ipotesi di lavoro per spiegare perché ciò che si sta facendo risponda solo parzialmente agli obiettivi del QCS, ipotesi relazionate all'origine dei progetti, al ruolo dell'indirizzo regionale ed alla partecipazione del settore privato nei progetti, anch'essi punti centrali della strategia del QCS e dei POR per l'asse. Sulla base di quanto esposto, la sezione conclusiva formula alcune raccomandazioni per contribuire a migliorare l'efficacia e aumentare la capacità innovativa dei progetti¹.

¹ Alcuni temi non toccati da questa relazione, ossia i progetti nei comuni minori ed altri progetti dell'asse città (quali le misure per politiche sociali e di servizi alla persona, quasi ovunque separate dai progetti integrati programmati nei comuni capoluogo), saranno oggetto di prossimi approfondimenti dell'UVAL.

1. Applicazione dei principi di concentrazione e integrazione

Il QCS afferma in termini molto decisi due principi cardine per l'asse città. Il primo è quello della concentrazione geografica delle risorse all'interno delle Regioni. Sotto il profilo strategico, la concentrazione va in parallelo con il secondo principio enunciato nel QCS, l'integrazione, finalizzata al superamento "della logica degli interventi puntuali che hanno caratterizzato il precedente periodo di programmazione". Anche se con modalità diverse e con alcune eccezioni, si può asserire che le scelte di programmazione e le assegnazioni finanziarie realizzate dalle Regioni hanno recepito i due criteri in modo esauriente. I dati presentati nella Tabella 1 indicano la percentuale di risorse destinate a progetti integrati (con modalità PIT o altre modalità progettuali assimilabili²) nei comuni capoluogo.

Tabella 1. Risorse dell'asse V destinate a progetti integrati in comuni capoluogo

	Risorse in PI nei comuni capoluogo/totale asse V
Basilicata	100%
Calabria	63%
Campania	75%
Puglia	67%
Sardegna	19%
Sicilia	57%
Media nazionale semplice	63%
Media ponderata per le dotazioni finanziarie asse V	60%

Fonte: Elaborazione UVAL su dati delle AdG regionali.

I dati non sono del tutto omogenei: le diverse caratteristiche dell'asse città nei sei POR considerati hanno reso necessari aggiustamenti e qualche approssimazione nei valori utilizzati per giungere ad una rappresentazione sintetica per tutte le regioni. Nonostante questi limiti di metodo, i valori ottenuti hanno un certo rilievo perché, sintetizzando in un unico dato informazioni relative a concentrazione e integrazione degli interventi, testimoniano come una quota molto significativa delle risorse disponibili (circa il 60% ovvero 1.080 Meuro) è indirizzata interamente su un numero limitato di città (24 dei 30 comuni capoluogo³) che le utilizzano per progetti di natura complessa e intersettoriale. L'unica eccezione è costituita dal caso della Sardegna che, forse per le peculiari esigenze della propria realtà territoriale (bassa densità di popolazione, necessità di rafforzare funzioni e servizi in aree deboli dell'interno dell'isola), destina la maggior parte delle risorse dell'asse città a città medie e a reti di centri minori, mentre i quattro comuni capoluogo sono invece protagonisti di PIT cui l'asse città contribuisce in forma minoritaria rispetto ad altri assi del POR.

Oltre alla distribuzione delle risorse tra città, la concentrazione può anche essere intesa come processo di selezione di quartieri e aree-obiettivo all'interno delle aree urbane su cui addensare gli interventi, approccio strategico che aumenta l'impatto sul territorio di programmi di investimento multisettoriali. A differenza della maggioranza degli strumenti nazionali ed europei di finanziamento per progetti di sviluppo urbano (ad esempio, Urban I e II, Contratto di Quartiere, Programmi di Riqualificazione Urbana, etc.), il QCS non stabilisce criteri per la concentrazione

² Progetti di Sviluppo Urbano (PSU) in Calabria, Progetti Integrati di Sviluppo Urbano (PISU) in Basilicata, "progetti città capoluogo" in Puglia. La Sicilia presenta invece una situazione *sui generis* dove l'asse città –diviso in cinque misure poco relazionate tra loro– non prevede di per sé progetti integrati, anche se due delle cinque misure contribuiranno a PIT co-finanziati da altri assi del POR.

³ I capoluoghi mancanti sono sei città della Sicilia che non sono promotori e gestori di un progetto integrato di sviluppo urbano per la loro città (pur essendo coinvolti, insieme ad altri comuni, in dei PIT parzialmente finanziati dalla misura 5.2 dell'asse città).

delle risorse in quartieri-obiettivo. Tuttavia, pur in assenza di requisiti stringenti, i comuni capoluogo hanno generalmente messo in atto strategie per indirizzare gli investimenti in zone urbane ben definite. Ad esempio, in Puglia (unica regione il cui POR ha peraltro stabilito un criterio di concentrazione in termini di tetto minimo di investimento pro-capite), i cinque progetti nei comuni capoluogo sono per lo più circoscritti in zone periferiche caratterizzate da assenza di servizi e disagio sociale. Un altro esempio sono le città della Campania che hanno selezionato centri storici (Benevento, Avellino e Caserta), aree non urbanizzate in zone semiperiferiche (Salerno) o corridoi urbani (Napoli). Queste scelte di localizzazione, proprio in quanto realizzate autonomamente dai comuni, rappresentano un importante segnale positivo. Esse dimostrano infatti un crescente grado di maturità nelle attività di pianificazione strategica e programmazione di investimenti che, evitando interventi dispersi sull'intera area urbana, predilige zone fortemente suscettibili di modifica creando le condizioni per un più elevato ritorno socioeconomico.

2. Cosa c'è nei progetti? Il contenuto dei programmi d'intervento

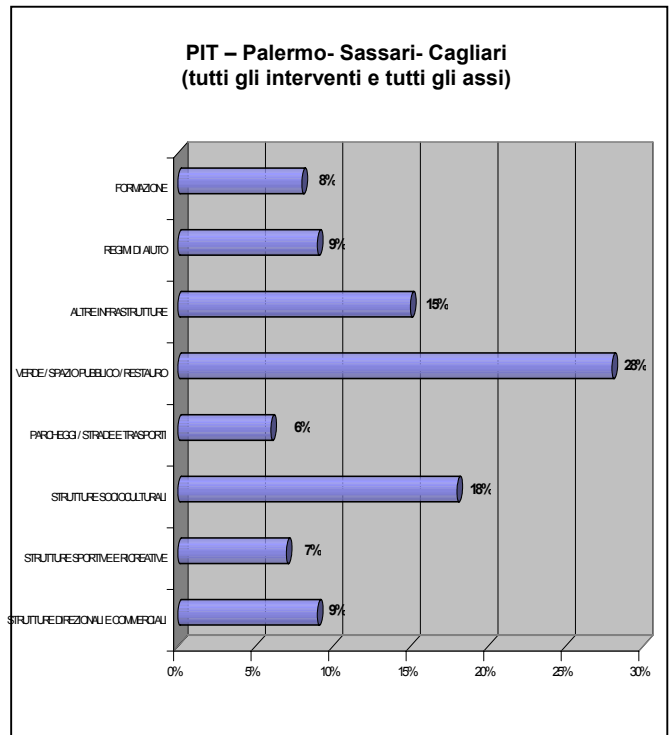
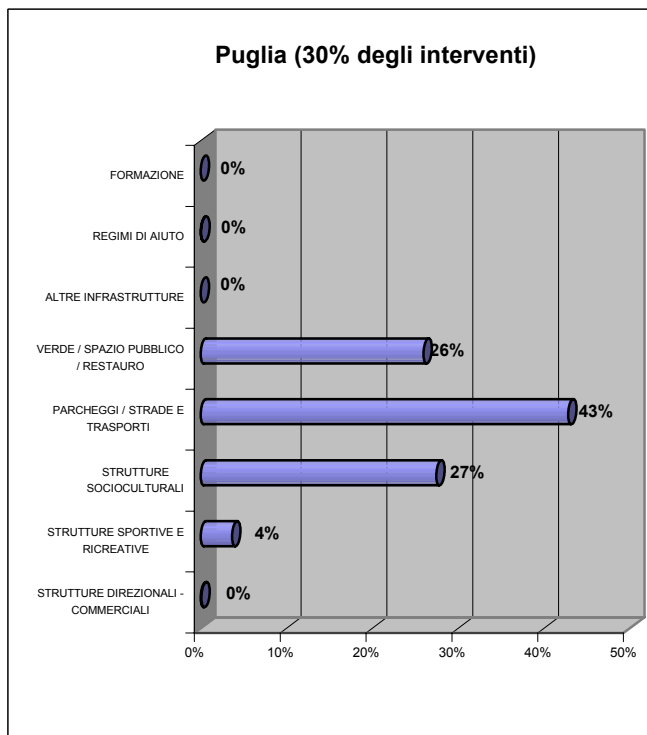
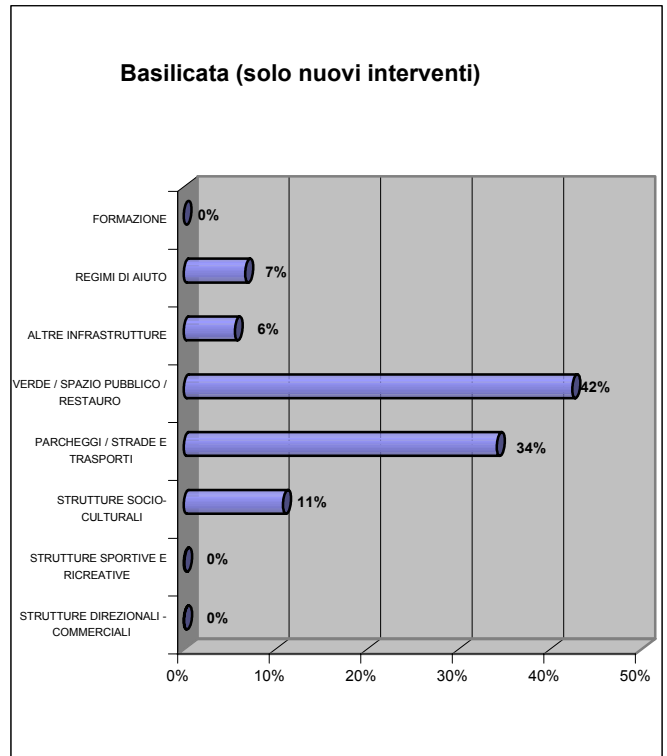
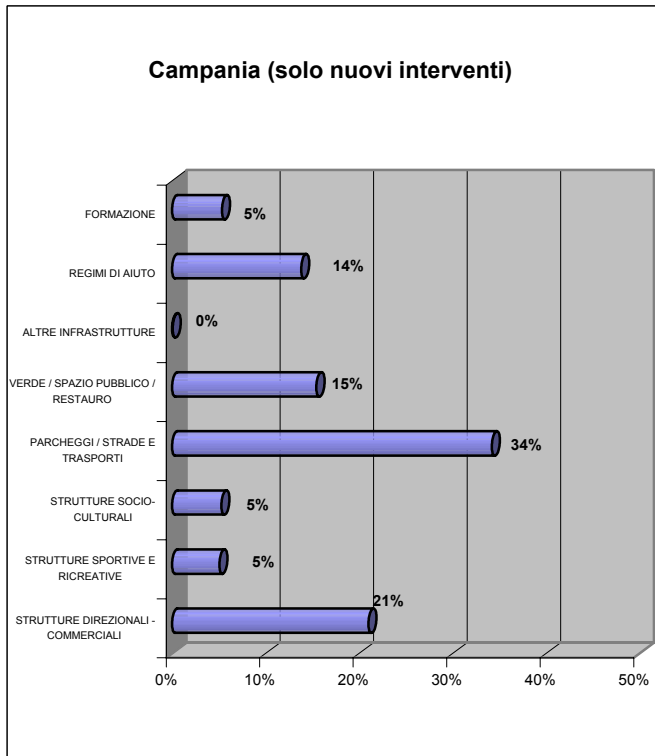
Questa sezione presenta i primi risultati di un'analisi empirica sui progetti integrati in attuazione nelle città capoluogo sviluppata con due finalità. La prima è conoscere e descrivere il dettaglio degli interventi inseriti dai comuni nei progetti integrati, mentre la seconda è orientata a considerazioni di carattere più generale: confrontare il contenuto dei progetti con alcuni principi cardine di strategia di sviluppo territoriale enunciati nel QCS per l'asse, in particolare l'enfasi posta sullo sviluppo dei fattori competitivi delle città del Mezzogiorno.

I progetti considerati si caratterizzano per una varietà di strategie che si traducono in un insieme altrettanto diversificato di mix di investimenti. I dati e le informazioni disponibili hanno permesso di completare una classificazione dei singoli interventi selezionati dai comuni per solo tre delle regioni Obiettivo 1, Basilicata, Campania e di quattro delle cinque città capoluogo della Puglia (in quest'ultimo caso, l'analisi ha considerato soltanto gli interventi già dotati di progettazione esecutiva pari al 30% del totale di ogni progetto⁴). Le caratteristiche e lo stato di avanzamento degli altri POR non hanno permesso un'analisi altrettanto sistematica dei progetti dei comuni capoluogo. In particolare, in Calabria e Sardegna i progetti dell'asse nelle città capoluogo non sono ancora definitivamente approvati dalle Regioni. In Sicilia, i tre PIT in aree urbane dei comuni capoluogo sono finanziati prevalentemente con altri assi e dunque sono un insieme diverso rispetto a quelli qui analizzati per l'asse città. A dispetto di queste difficoltà metodologiche, abbiamo integrato l'analisi con tre PIT di grandi città –Cagliari, Palermo e Sassari– a cui l'asse città contribuisce seppure in misura minoritaria rispetto ad altri assi. Sebbene i tre progetti costituiscano una categoria disomogenea rispetto ai progetti delle tre regioni considerate *in toto*, è sembrato interessante aggiungerli all'analisi dato che configurano comunque importanti iniziative di sviluppo urbano integrato.

Benché concentrati su un universo limitato, i dati –basati su circa 390 interventi programmati in 14 progetti (cinque PIT in Campania, due PISU in Basilicata, quattro progetti urbani in Puglia e i tre PIT citati in Sicilia e Sardegna)– forniscono spunti interessanti e introducono osservazioni di valenza più generale. La Figura 1 ordina in otto tipologie gli interventi selezionati dai comuni descritti nei documenti di progetto e approvati dalle AdG regionali: (a) formazione; (b) interventi in regime d'aiuto; (c) altre infrastrutture; (d) verde e spazio pubblico, restauro monumentale; (e) parcheggi, strade e trasporti; (f) strutture per servizi sociali e culturali; (g) strutture per servizi sportivi e ricreativi; e (h) strutture per servizi direzionali e commerciali.

⁴ In Puglia, le convenzioni regione-comuni identificano solo il 30% degli interventi inclusi nei progetti integrati approvati (interventi con progettazione esecutiva già disponibile nei comuni) mentre il restante 70% –che dovrebbe peraltro includere le azioni più innovative in campo economico e sociale– è identificato solo per settore e in linea generale.

Figura 1. Distribuzione delle risorse finanziarie per tipologia di intervento nei progetti urbani integrati (% di risorse pubbliche POR).



Fonte: Elaborazione UVAL su dati ADG regionali e comuni.

Da un primo esame delle scelte d'investimento realizzate dai comuni emergono alcune tendenze:

- Prevalgono settori d'investimento "tradizionali". Gli interventi nei settori di *parcheggi/strade/trasporti* e *verde/spazio pubblico/restauro* rappresentano le categorie di progetti dominanti, impegnando congiuntamente il 49% delle risorse in Campania e ben il 76% in Basilicata. L'inclinazione verso questi settori è frutto di scelte strategiche su priorità d'investimento evidentemente importanti per migliorare la qualità della vita urbana. Tuttavia, è possibile inferire che l'orientamento sia anche il risultato della naturale propensione dei comuni verso tipologie progettuali su cui hanno competenze e esperienze più consolidate (in questo senso "tradizionali"), ossia interventi di infrastruttura viaria e di miglioramento dello spazio fisico. In questa chiave, il 68% assegnato alle due categorie nelle città pugliesi⁵ diventa abbastanza prevedibile perché basato esclusivamente su interventi per cui le città hanno già a disposizione progettazione esecutiva. Ciò conferma che mentre i comuni identificano agevolmente azioni in settori tradizionali, incontrano maggiori difficoltà nel definire interventi in aree più inconsuete per la struttura comunale (come quelle legate allo sviluppo economico-produttivo) e, nel caso della Puglia, ne rimandando l'identificazione al periodo di attuazione. Al di là dei casi considerati nella Figura 1, questa inclinazione è riscontrabile nei progetti dei comuni capoluogo anche nelle altre regioni. Da notare che il dato dei PIT urbani con finanziamento multi-asse mostra che gli investimenti sono distribuiti in modo più uniforme sulle diverse categorie d'intervento.
- Integrazione di progetti sociali. I progetti integrati di riqualificazione urbana della Basilicata comprendono una quota significativa di interventi socioculturali (11% del totale) molti dei quali sono progetti sociali per servizi alla persona –il che costituisce un caso per il momento unico nel panorama dei progetti osservati⁶, mentre il 5% della Campania vede una preponderanza di progetti di tipologia culturale (ad esempio, biblioteche comunali, cinema e teatri). Questo differenza scaturisce dall'alternativa strategica prescelta in Campania che –come la Calabria– ha optato per separare gli interventi sociali dai PIT urbani. Seppur dotata di una condivisibile logica strategica (il lancio dei Piani di Zona Sociali in Campania e dei Patti Sociali in Calabria), questa scelta riduce gli strumenti e risorse a disposizione dei comuni capoluogo per integrare misure sociali ai progetti integrati urbani, circostanza che può ridurre il loro impatto in particolare quando ubicati in aree caratterizzate da degrado sociale. In Basilicata, la Regione ha invece richiesto l'integrazione dei servizi sociali alla strategia di riqualificazione urbana (rispettivamente, misure 5.1 e 5.2), approccio recepito in forma soddisfacente nei progetti presentati dai comuni che ne sviluppano il dettaglio tecnico.
- Impostazione regionale e sviluppo di funzioni urbane specializzate. In generale, non è visibile nelle regioni una forte affermazione di creazione di servizi specializzati e funzioni innovative, obiettivo globale enunciato nel QCS per l'asse città. I dati mostrano che gli investimenti in *strutture direzionali e commerciali* sono pressoché

⁵ Cha sale a 91% aggiungendo la categoria *strutture socioculturali* caratterizzata in Puglia da interventi per l'adeguamento infrastrutturale di scuole e università, in campi sportivi, e in qualche struttura di servizi sociali.

⁶ In prospettiva, anche i progetti dei capoluoghi della Puglia e della Calabria propongono una forte enfasi su interventi di sviluppo sociale finanziati con la misura 5.1 FESR di riqualificazione urbana. Questi interventi sono esclusi dall'analisi perché, nel caso della Puglia, i documenti di progetto non forniscono sufficienti dettagli sul tipo di interventi e, nel caso della Calabria, i progetti non sono ancora approvati.

nulli nei comuni capoluogo della Basilicata e, per il momento⁷, della Puglia, e rappresentano comunque meno del 10% nei tre PIT urbani multi-asse (seppur i progetti di Palermo e Cagliari contemplino alcuni interventi nella categoria *strutture socioculturali* incentrate sull'offerta culturale e museale con potenziali ricadute sul tessuto economico). Sono dunque pochi i casi oggi osservabili per investimenti mirati a diversificare la struttura produttiva, lanciare nuovi servizi e funzioni, e a creare un nuovo indotto nell'economia locale. Tra questi, alcuni progetti della Campania: il 21% indirizzato su strutture direzionali-commerciali testimonia infatti l'attivazione di risorse significative per iniziative (tra cui centri congressi, strutture fieristiche, un porto turistico con servizi commerciali) che ben rispondono all'obiettivo del QCS. Inoltre, altra circostanza abbastanza unica, questi progetti sono a forte partecipazione del settore privato e attuati con finanza di progetto. La Regione ha avuto un ruolo fondamentale nell'indurre questo processo stabilendo una riserva di premialità regionale per la misura 5.1 del POR (vedi anche dopo).

- Relazione tra idee-forza dei PIT e scelte d'investimento. Una lettura disaggregata dei singoli progetti sviluppata in Campania nel corso della ricognizione sul campo ha generato un dato inatteso sulla relazione tra idee-forza dei progetti attuati con modalità PIT e i programmi di investimento predisposti per realizzarle. Con l'eccezione di Napoli (che punta alla riqualificazione urbana e valorizzazione dell'asse città-mare e centro-periferia), le idee-forza dei quattro comuni capoluogo pongono lo sviluppo turistico-culturale al centro delle proprie strategie. Questo dato conferma quanto emerso nel lavoro sui tematismi dei PIT presentato al convegno di Agrigento (febbraio 2003), ossia la forte affermazione di obiettivi di sviluppo turistico-culturale. L'analogia strategica si ferma però all'idea-forza: i progetti si articolano infatti in scelte d'investimento differenziate che, secondo i casi, si concentrano in interventi in viabilità (Caserta), nella costruzione e lo start-up di grandi strutture sportive e fieristico-congressuali (Salerno), nella valorizzazione artistico-architettonica (Benevento) e nell'ampliamento dell'offerta culturale e miglioramento del verde pubblico (Avellino). Questa varietà è da interpretare positivamente poiché smentisce il timore di un appiattimento dei comuni su idee-forza di "facile" individuazione che producono mix di investimenti composti con "ricette" prestabilite. Al contrario, il dato denota che le città, pur quando hanno obiettivi strategici simili, non siano ricorse a formule uniformi per raggiungerli ma abbiano definito interventi basati sulle proprie specificità funzionali, territoriali e socioeconomiche.

L'analisi del contenuto di dettaglio dei progetti nei comuni capoluogo mostra che i comuni tendono a dare priorità a strategie e settori d'investimento di riqualificazione urbana sulle cui caratteristiche tecniche e sui cui benefici hanno maggiore familiarità, mentre sono più timidi nel lanciare iniziative che perseguano il rilancio e la diversificazione del proprio del tessuto economico. Tuttavia, un rinnovato dialogo e forte coordinamento tra i comuni ed il partner regionale potrebbe ancora generare il rilancio dell'obiettivo strategico dell'obiettivo globale del QCS per l'asse. Le prossime sezioni approfondiscono pertanto la relazione tra i due diversi livelli di governo, mostrando l'importanza di combinare programmazione dal basso di comuni sempre più capaci di realizzare progettazione integrata con un indirizzo strategico regionale che può contribuire ad aumentare il contenuto innovativo ed il valore aggiunto di progetti e politiche locali.

⁷ Cfr. nota n. 6.

3. Origine e strategie dei progetti integrati nei comuni capoluogo

L'approccio teorico alla pianificazione territoriale suggerirebbe di inserire le politiche urbane in modo coerente in una cornice strategica regionale che consideri struttura e dinamiche delle reti urbane (funzionali, demografiche, socioeconomiche, abitative, etc.) e che sia concettualmente sovraordinata a progetti e politiche nelle singole città. Conformemente a questa impostazione, il QCS ha richiesto alle regioni di elaborare e presentare ai CdS delle linee strategiche che analizzassero lo stato delle città e guidassero l'identificazione e selezione degli interventi. Benché tutte le Regioni abbiano formalmente soddisfatto il requisito, le strategie regionali sono sovente una sommatoria delle linee di sviluppo proposte dai comuni che, per definizione, hanno un'impronta più localistica. Le linee guida regionali (esaminate per questa relazione), avendo recepito spesso acriticamente le istanze dei comuni, risultano insufficienti nella definizione di un sistema di obiettivi per le reti urbane che tenga conto di dinamiche e esternalità sovracomunali e nell'indicazione di aree e settori d'intervento prioritari. Pertanto, esse configurano uno strumento di orientamento strategico poco incisivo e, in genere, non stabiliscono requisiti chiari né forniscono incentivi sufficienti per spingere i comuni verso metodologie e settori innovativi che rispondano anche a una visione regionale. Né, apparentemente, sono serviti come riferimento altri strumenti strategici e di pianificazione sovracomunale previsti dalla normativa vigente ma nella stragrande maggioranza dei casi ancora inesistenti, quali Piani Territoriali Provinciali o le aree metropolitane.

Più che da un indirizzo strategico regionale, i progetti dell'asse città nei comuni capoluogo sono pertanto scaturiti da scelte autonome dei comuni proponenti sulla base di altre valutazioni e priorità. Anche a livello comunale, gli interventi non appaiono peraltro un frutto diretto dello strumento principe di pianificazione urbana, il Piano Regolatore Generale (PRG). Invece, l'evidenza raccolta indica che, in linea generale, sia riscontrabile una forte relazione tra i progetti dell'asse città ed altri strumenti di progettazione complessa che hanno interessato i comuni capoluogo, quali i PRUSST (spesso a loro volta relazionati a Patti Territoriali preesistenti), i Programmi Integrati promossi da leggi regionali, i Contratti di Quartiere, i PIC Urban o i Programmi di Riqualficazione Urbana (PRU). A titolo indicativo, si può per esempio rilevare che il 70% dei comuni capoluogo ha gestito un progetto Urban e/o un PRUSST⁸.

Questi strumenti hanno influenzato la programmazione e attuazione dei progetti integrati dell'asse città in modo variegato e difficile da catturare. Tuttavia possiamo provare a stilizzare tre categorie interpretative per spiegare il tipo di uso che i comuni capoluogo hanno fatto delle precedenti esperienze di progettazione complessa, ossia come:

- a) Strumenti di pianificazione territoriale. I PRUSST, ad esempio, in alcuni casi sono stati dei veri e propri piani territoriali successivamente tradotti in Accordi di Programma che hanno delineato fonti e usi degli investimenti per attuare gli interventi identificati nel piano. Esempio per questa categoria il caso di Benevento, dove i piani di sviluppo, i sistemi informativi e l'impianto istituzionale e di gestione costruiti intorno al PRUSST rappresentano il cardine di un processo di programmazione dinamica di investimenti nella città e nei 33 comuni partecipanti.
- b) Serbatoi di progetti. Gli stessi PRUSST con i loro Accordi di Programma ed altri strumenti –quali i Programmi Integrati di origine regionale, gli studi di fattibilità ex delibera CIPE, i Contratti di Quartiere– hanno fornito i progetti preliminari o esecutivi per interventi che saranno finanziati nei progetti integrati dell'asse città. In alcuni casi, questo uso è esplicitamente codificato nei POR e nei CdP, come in Sardegna dove i due documenti di programmazione stabiliscono che le operazioni finanziabili nella misura

⁸ Dei 30 comuni capoluogo delle regioni Obiettivo 1, 15 hanno beneficiato di un PRUSST ed un uguale numero di Urban con molti casi in cui un comune è stato coinvolto in entrambi. Degno di attenzione il dato che la Sardegna è di gran lunga la regione più povera di queste iniziative nei suoi comuni capoluogo, dal momento che ha soltanto avuto un Urban I a Cagliari mentre l'unico Prusst interessa un gruppo di piccoli comuni nel sassarese.

5.1 (Riqualificazione urbana) per il biennio 2000-2001 devono essere “comprese in programmi complessi quali PRU, Programmi Integrati regionali, PRUSST già pervenuti alla Regione”.

- c) Determinanti per la selezione dei quartieri-obiettivo. La presenza di altre iniziative di progettazione complessa (Urban, Contratti di Quartiere, etc.) in altre aree urbane ha talvolta influenzato la scelta dei quartieri su cui indirizzare le risorse dell’asse città. Più specificamente, i comuni sembrano guidati da una strategia di concentrazione “a mosaico”, finalizzata a *coprire l’intera area urbana con iniziative di progettazione complessa*. Poiché i progetti integrati all’asse città sono gli ultimi programmati in ordine temporale, il criterio di concentrazione, pur presente, è spesso stato “residuale”: gli interventi sono stati indirizzati verso zone e quartieri che ancora non avevano beneficiato di risorse e strategie dei progetti complessi/integrati. Su questo punto, è indicativa una lettura dei Piani Triennali di Opere Pubbliche dei comuni che –soprattutto nei centri medi– testimoniano il ruolo protagonista degli strumenti di finanziamento esterno e progettazione complessa per gli investimenti in conto capitale rispetto agli strumenti ordinari dei comuni che hanno un ruolo più marginale. Un interessante effetto di questo processo è che la progressiva attuazione sull’intera area urbana di progetti integrati di breve e medio periodo (indotti dalla disponibilità di finanziamento esterno) sta lentamente componendo, quartiere dopo quartiere, dei veri e propri piani strategici per le città. Sta così prendendo forma una sorta di pianificazione induttiva per progetti in contrapposizione, o meglio, in continuo “dialogo” con la pianificazione di lungo periodo stabilita dal PRG.

Le considerazioni evidenziate generano due commenti conclusivi. In primo luogo, si conferma che l’esperienza accumulata dai comuni negli ultimi dieci anni soprattutto grazie a strumenti di finanziamento esterno ha indotto un tangibile aumento della capacità istituzionale e tecnica dei comuni a elaborare progetti integrati (anche se con la propensione evidenziata in precedenza a dare priorità a tipologie d’intervento tradizionali). Per complessità e volume di risorse impegnate, i progetti dell’asse città nelle città capoluogo rappresentano una nuova fase di questo processo di apprendimento. Tuttavia, proprio le grandi dimensioni dei progetti integrati dell’asse città –decisamente superiori a quelli gestiti in passato soprattutto nei centri medi– giustifica preoccupazioni su difficoltà di gestione e implementazione che probabilmente interverranno nonostante la capacità istituzionale accumulata.

La seconda osservazione ci riporta al non sempre incisivo indirizzo strategico regionale che, in forma più o meno deliberata, ha lasciato che i progetti fossero costruiti dai comuni. Tale impostazione ha indubbiamente valorizzato la pianificazione dal basso ma, come già rilevato, ha anche indotto una sottovalutazione dell’obiettivo economico e produttivo per l’asse che, nel QCS, è “ritenuto trainante rispetto a tutti gli altri fattori che incidono sulla qualità urbana”. Infatti, i progetti prescelti dai comuni, pur rispondendo ad indubbi bisogni di riqualificazione urbana e miglioramento della qualità della vita, perseguono solo molto indirettamente la valorizzazione dei fattori competitivi delle città⁹. E’ evidente che rilanciare l’obiettivo non sarà semplice, soprattutto quando molti dei progetti sono già definiti, le risorse assegnate e la pressione della spesa destinata a crescere. Tuttavia, altre fonti di finanziamento e possibili risorse aggiuntive da destinare all’asse (nonché le risorse senza assegnazione specifica dei progetti approvati) potranno offrire opportunità per un rinnovato sforzo di Regioni e comuni verso gli obiettivi definiti dal QCS. Le conclusioni della relazione delineano alcune proposte preliminari per avanzare in questa direzione.

⁹ Le eccezioni ad oggi visibili tra i progetti definitivamente approvati sono i già citati interventi in finanza di progetto in Campania, il PIT di Cagliari, e i due PIT siciliani di Catania e Palermo (va peraltro sottolineato che, in queste due iniziative, i progetti dell’asse città incentrati sulle funzioni direzionali hanno significativi problemi di attuazione).

4. Lo scarso coinvolgimento del settore privato nei progetti integrati

L'attivazione di risorse private è un altro principio trasversale al QCS. Nell'asse città, tale principio si articola in indicazioni molto esplicite (rispetto alla tipologia di interventi da privilegiare, ai criteri di selezione da applicare e ad altri indirizzi per l'attuazione) per spingere Regioni e comuni ad un forte impegno per mobilitare idee e operatori del settore privato. Il presupposto implicito all'enfasi sul coinvolgimento dei privati è che le città –per le loro economie di scala, disponibilità di reti infrastrutturali, densità di popolazione e concentrazione di redditi, prodotto e consumo– sono contesti territoriali che possono prestarsi più di altri come luoghi di sperimentazione per nuovi approcci e strumenti di partnership pubblico-privato.

I POR riaffermano integralmente le indicazioni del QCS. Ciò nonostante, anche in assenza di dati quantitativi esaustivi per ora indisponibili, le informazioni ad oggi raccolte (nei documenti disponibili e in interviste con responsabili comunali e regionali) indicano che gli sforzi realizzati in tal senso in fase di programmazione degli interventi hanno avuto risultati incerti e marginali. Le schede di progetto e i corrispondenti piani finanziari mostrano che le uniche voci certe di cofinanziamento sono quelle relative a interventi in regime d'aiuto dove la partecipazione del privato è obbligatoria.

Al di là del regime d'aiuto, alcuni progetti affermano in termini generici che alcuni interventi saranno realizzati con finanza di progetto, ma non presentano una giustificazione strategica o maggiori dettagli economico-finanziari che rendano credibile il buon proposito. Altri documenti progettuali inseriscono occasionalmente, tra le molteplici voci di spesa incluse nei loro piani finanziari, alcune che si riferiscono al finanziamento del settore privato. L'assenza nei documenti di progetto di una qualunque descrizione sul tipo di impegni assunti dagli operatori privati, sulle ragioni strategiche e le modalità operative che avrebbero portato a questa collaborazione genera dubbi sulla pertinenza, concretezza e affidabilità di questi rari riferimenti a futuri contributi finanziari. Durante l'analisi autovalutativa, questi dubbi sono usciti rafforzati dalle considerazioni generiche, spesso esplicitamente negative fornite dalla grande maggioranza dei responsabili di misura regionali quando sollecitati ad esprimere un'opinione sul grado di collaborazione raggiunto con il settore privato.

E' peraltro importante sottolineare come le Regioni e i comuni del Mezzogiorno non siano i soli ad incontrare difficoltà nel coinvolgere soggetti privati, come testimonia un recente dibattito emerso in seno agli organi comunitari sulla scarsa partecipazione del privato nei 70 progetti Urban II, di cui solo la metà prevede un contributo di risorse private che in ogni caso non supera in media l'8% del totale del progetto. Una spiegazione basata sul degrado delle aree interessate e sulla conseguente difficoltà ad attrarre investimenti privati rischia di apparire parziale, tanto più che i progetti integrati dell'asse città nei capoluoghi di provincia, in molti casi, non attuano in zone particolarmente disagiate. I motivi e le possibili soluzioni a questo collo di bottiglia vanno dunque soprattutto cercati altrove.

L'analisi della situazione in Campania, unica Regione in cui l'asse città sembra avere prodotto risultati chiari e soddisfacenti nell'impegnare risorse private sui progetti del POR, ci aiuta a identificare una prima spiegazione. Il CdP ha infatti stabilito una riserva di premialità regionale per l'asse città che prevede che ben il 40% (pari a circa i 100 Meuro) del totale delle risorse disponibili per i comuni capoluogo sulla misura 5.1 sarà assegnato nella seconda metà del 2002 in quota premiale ai PIT che utilizzino in maggior misura la finanza di progetto nei loro progetti di sviluppo dei sistemi urbani¹⁰. La Tabella 2 sintetizza i risultati ottenuti nei cinque PIT già approvati, classificandoli in base alle tipologie d'investimento già identificate in precedenza.

¹⁰ Da rilevare che anche la misura 5.1.A della Calabria prevede una quota premiale per il 5% della misura di cui la metà andrebbe assegnata "sulla base delle risorse che saranno attivate come cofinanziamento privato". Al di là della minore incidenza finanziaria della risorsa premiale rispetto alla Campania, lo status di incertezza in cui versano oggi i PSU dei comuni capoluogo non permette di verificare i risultati di questo incentivo sul coinvolgimento dei privati nei progetti.

Tabella 2. Iniziative in Finanza di Progetto nei PIT Città in Campania (migliaia di Euro)

	Numero Progetti	Risorse Private	Risorse Pubbliche	Totale Risorse
Strutture direzionali e commerciali	3	93.313	35.224	128.537
Strutture sportive e ricreative	2	10.200	30.883	41.085
Parcheggi	6	30.069	14.341	44.410
Cimiteri	2	15.390	–	15.390
Totale	13	148.972	80.448	229.422

Fonte: Elaborazione UVAL su dati della ADG/NVVIP della Regione e dati dei comuni.

L'incentivo premiale è stato talmente forte che le città hanno risposto in modo rapido ed efficace non solamente individuando i progetti e realizzando le relative analisi economico-finanziarie e di sensibilità, ma anche identificando (in 12 casi su 13) i soggetti privati promotori dell'intervento. La controprova sull'efficacia della premialità può essere individuata nel fatto che i comuni, nonostante il forte ed esplicito incoraggiamento della Regione, non hanno mai utilizzato la finanza di progetto per i servizi sociali e alla persona, finanziati con una quota della 5.1 esclusa dal meccanismo premiale. Bisogna aggiungere che la Regione ha combinato il meccanismo premiale con un accompagnamento tecnico fornito ai comuni dal NVVIP e dall'Unità Finanza di Progetto regionale nell'identificazione e elaborazione dei singoli progetti (tutti già corredati di analisi costi benefici e di sensitività), assistenza ritenuta molto utile dai comuni intervistati.

Dunque, anche rispetto all'attivazione di risorse private, si conferma fondamentale il ruolo delle istituzioni regionali nell'indurre approcci sperimentali e nel diffondere nuovi strumenti. Nel caso esposto, peraltro, più che derivare da un indirizzo strategico per lo sviluppo di funzioni direzionali, l'obiettivo di coinvolgere i privati sulla creazione di nuovi servizi e attività commerciali è avvenuto attraverso l'applicazione di un mix di incentivi, premialità e assistenza tecnica. Come mostra il caso dei servizi alla persona, in assenza di incentivi o vincoli adeguati, le amministrazioni prediligono l'obiettivo di spesa anche laddove si potrebbe esaminare l'opportunità di esternalizzare servizi e indurre un possibile risparmio di risorse pubbliche.

Pur non essendo un progetto dell'asse città in senso stretto, un altro caso degno di nota è il PIT di Cagliari che è stato costruito intorno all'obiettivo di massimizzare l'impatto socioeconomico e urbanistico di importanti investimenti di due grandi imprese private operanti nel settore turistico e della telematica (la Regione li definisce "Investimenti di Contesto", inseriti nel documento di progetto anche se non rendicontati nel POR). Questa strategia ha visto un importante ruolo del comune che, nel Piano Urbanistico Comunale, ha sviluppato un approccio per progetti che, nel corso della redazione del piano, ha identificato e negoziato specifici accordi di investimento con il settore privato (questo caso conferma le considerazioni fatte in precedenza sulla tendenza a pianificare per progetti). Nella fase di preparazione del PIT, è stato però decisivo il ruolo di due organismi intermedi, il BIC Sardegna (il *Business Innovation Centre*) ed il Krene (l'ufficio studi del Banco di Sardegna) nel finalizzare gli accordi presi in precedenza e dare concretezza progettuale alla partnership pubblico-privato.

Al di là degli insufficienti incentivi incorporati nel POR, altri elementi sembrano aver contribuito a limitare le possibilità di coinvolgimento del settore privato nei progetti dell'asse città:

- Lo scarso partenariato in fase di preparazione dei progetti, in particolare con rappresentanti grandi e piccoli dell'economia locale. E' certo che si siano verificati casi in cui il processo di predisposizione dei progetti ha agevolato la mobilitazione di investimenti privati, ad esempio, attraverso un maggiore coordinamento tra comune e soprintendenza ai BBAASS per accelerare il percorso necessario all'ottenimento di permessi, oppure con adeguamenti a piani di commercio o alla destinazione d'uso di lotti specifici per facilitare interventi di investitori privati nelle aree dei progetti. Tuttavia, questa collaborazione appare occasionale e, tranne che in pochi episodi (tra

cui la già citata Cagliari) non sono rinvenibili impegni formalizzati in documenti (accordi, protocolli d'intesa, convenzioni, etc.) che definiscano i termini e gli obblighi reciproci di un'amministrazione pubblica e dei soggetti privati che cooperano, per mutui benefici, nella realizzazione di un progetto di riqualificazione e sviluppo urbano.

- L'assenza nei progetti di collegamenti con politiche abitative e immobiliari. Questa impostazione deriva dalla ben nota impossibilità di promuovere politiche abitative nel QCS, vincolo che rende difficile strutturare forme efficaci di collaborazione e coordinamento con politiche e il settore immobiliare (costruttori, istituti finanziari, enti pubblici di settore, cooperative di settore), tematiche e soggetti infatti del tutto assenti dai documenti di progetto dell'asse città. Questo limite –non riscontrabile in politiche urbane e programmi integrati in altri paesi né nei progetti finanziati da altri organismi multilaterali– sta generando un dibattito anche in seno alla Commissione Europea in merito ai progetti Urban II. Infatti, una politica di rigenerazione urbana che non faccia leva sul settore immobiliare risulta incompleta sia rispetto alla possibilità di attivare su un obiettivo di sviluppo uno dei più grandi e influenti comparti industriali, quanto rispetto alla capacità di coinvolgere e rispondere ai bisogni della popolazione residente (favorendo la proprietà immobiliare e quindi il senso di “ownership” sul quartiere, incentivando ristrutturazioni e miglioramenti dello spazio fisico, evitando dinamiche economiche e immobiliari che provochino nel medio periodo l'espulsione famiglie residenti di basso e medio reddito¹¹). Se da un lato è vero che nulla impedisce a comuni, Regioni ed enti pubblici di settore di coordinare le politiche immobiliari esistenti con i progetti dell'asse città, d'altro canto –per l'assenza di incentivi e indirizzi in tal senso– non è visibile nessuna iniziativa che provi a realizzare questa integrazione.
- Limitata conoscenza e applicazione di strumenti innovativi per partnership pubblico-privato in aree urbane. Nell'ultimo decennio, sulla scena internazionale si sono moltiplicate le esperienze e gli strumenti legali, contrattuali, amministrativi e finanziari per realizzare partnership pubblico-privato o anche, più semplicemente, per permettere all'operatore pubblico di muoversi con agilità utilizzando regole di diritto privato per realizzare progetti di riqualificazione urbana. Dalle società miste di Barcellona e Rotterdam a quelle promosse dalla *Caisse des Depots et Consignations* nelle città francesi di ogni dimensione sino ai *Business Improvement Districts* di decine di città degli USA, gli esempi di nuove collaborazioni istituzionali e finanziarie tra pubblico e privato per lo sviluppo delle infrastrutture, dei servizi e dell'economia urbana, sono molto numerose. In Italia, negli ultimi anni sono nate le prime esperienze di questo tipo: dall'Agazia per il Giubileo a Bagnolifutura, sino alle prime Società di Trasformazione Urbana (le STU) che cominciano a prendere forma a partire dal 2001. Tuttavia, in particolare nelle regioni Obiettivo 1, la conoscenza e applicazione di queste opportunità appare limitata e praticamente nessuno dei progetti integrati nei comuni capoluogo fa leva sulle ingenti risorse disponibili per promuovere iniziative di questo tipo.

In conclusione, la limitata partecipazione del settore privato ai progetti integrati nei comuni capoluogo può essere ricondotta ad una combinazione di ostacoli strategici, programmatici, regolamentari e culturali. Tuttavia, l'attuazione dei progetti è ancora al principio e in molti casi non è neanche iniziata. Esistono dunque ancora dei margini per provare a sciogliere questi vincoli ed

¹¹ La cosiddetta “gentrification”: la trasformazione urbana *gentilizia*, ossia che –in particolare nei centri cittadini– attraverso l'aumento dei prezzi causa una lenta ma inesorabile espulsione di famiglie di basso e medio reddito.

indurre, nel corso dell'esecuzione dei progetti, un maggior coinvolgimento di soggetti privati nell'attuazione sui programmi di riqualificazione urbana predisposti nei quartieri-obiettivo.

5. Altri temi di interesse

Per motivi di tempo e di disponibilità di informazioni, questa relazione non sviluppa alcuni temi di rilievo e relazionati a tutti i punti messi in luce sino a questo momento e che potranno essere oggetto di futuri approfondimenti:

- Gestione dei progetti. In alcuni casi, come la Puglia, il sistema di regole per la gestione e amministrazione dei progetti è abbastanza definito (con i comuni che operano come organismi intermedi), in altri casi è avanzato ma ancora non finalizzato (Campania), mentre in altre Regioni sono ancora incerti molti dei meccanismi che regoleranno l'attuazione (ad esempio la Calabria, dove peraltro il livello di incertezza gestionale è amplificato dalle implicazioni dell'alta incidenza di progetti coerenti già rendicontati sulla misura 5.1.A per i progetti dei comuni capoluogo). L'efficienza dei meccanismi istituzionali, amministrativi e procedurali che regoleranno i rapporti tra il livello regionale e comunale (rapporti che, per essere agili ed efficaci, dovrebbero prevedere una decisa delega ai comuni sulle attività di spesa), così come le strutture gestionali che i comuni predisporranno al proprio interno per l'attuazione dei progetti avranno un ruolo assolutamente decisivo nel definire il successo delle iniziative.
- Sostenibilità di lungo periodo degli investimenti finanziati. Le indagini condotte sino ad oggi hanno confermato che, nell'ambito dei progetti, i comuni propongono (e le Regioni approvano) la creazione di nuove strutture per servizi pubblici e semi-pubblici anche molto differenziati, quali musei, incubatori d'impresa, cineteche d'essai, centri per immigrati, etc. Le idee per queste iniziative raramente assurgono a qualcosa di più di un paragrafo in un documento di progetto o una voce nel piano finanziario. Al di là di possibili considerazioni sulla domanda per i servizi (altro tema di per sé rilevante), preoccupa che non vi siano analisi puntuali e riflessioni sui costi futuri che tali strutture comporteranno e su chi li sosterrà. Un valido esempio è il Centro per l'Economia Sociale di Catanzaro (CES): finanziato con la misura 5.2, il CES è un progetto indubbiamente positivo, ben disegnato rispetto alle esigenze del territorio e fondato su una sostanziosa analisi strategica e organizzativa. Peraltro, è una delle poche nuove strutture di servizi già in fase di attuazione nell'asse città e la gara per la realizzazione e gestione è stata assegnata ad un raggruppamento temporaneo d'impresе. Nonostante la buona qualità del progetto, il bando di gara ha sì richiesto un piano finanziario, *ma limitato al primo triennio*, ossia al periodo di finanziamento del POR, mentre –come confermato dai responsabili di misura a capo dell'iniziativa– nessuna valutazione è stata fatta su chi pagherà in futuro i costi fissi e variabili di una struttura che occuperà circa 40 persone di cui 20 a tempo pieno. Come esemplificato da questo caso, l'importante tema della sostenibilità finanziaria di lungo periodo (al termine del sostegno finanziario del POR) delle numerose nuove strutture proposte nei progetti sembra rimosso dalla valutazione dell'operatore pubblico, omissione che potrebbe in futuro creare difficoltà finanziarie agli enti gestori e finanziatori e, in ultima analisi, decretare il ridimensionamento o la cessazione di alcune strutture alla fine del periodo di finanziamento del QCS.

6. Conclusioni e alcune proposte

I progetti finanziati dall'asse città nelle città capoluogo rappresentano un'esperienza promettente e, in prospettiva, positiva. I principi di concentrazione e integrazione delle risorse sono stati recepiti in progetti multi-settoriali indirizzati verso aree e quartieri ben definiti selezionati dai comuni in base a valutazioni socioeconomiche e di pianificazione urbana. Nella predisposizione degli interventi, i comuni dimostrano una crescente capacità di "leggere" il proprio territorio e disegnare iniziative complesse, combinando con abilità i diversi strumenti nazionali ed europei di finanziamento per progetti a loro disposizione.

L'analisi dei singoli interventi contenuti nei progetti ha però evidenziato una tendenza dei comuni a focalizzare gli investimenti in settori tradizionali di infrastruttura urbana, in particolare trasporti, viabilità e spazio pubblico. La scelta di investire in settori più tradizionali della riqualificazione urbana non costituisce di per sé un elemento negativo, tuttavia il QCS sostiene con forza la necessità di utilizzare le risorse dell'asse verso iniziative che rafforzino le prospettive di sviluppo economico delle città. Questo obiettivo è solo parzialmente perseguito dai progetti attualmente in fase di start-up. Sintomo di questo limite è l'incerta e apparentemente marginale partecipazione del settore privato nei progetti. Le eccezioni segnalate nella relazione per città che hanno incorporato ai propri progetti interventi per lo sviluppo di funzioni direzionali con attivazione di risorse private sono caratterizzate da: (a) un ruolo di indirizzo, di definizione di incentivi e di assistenza tecnica della Regione; e (b) da uno sforzo dei comuni, affiancati da altri organismi intermediari centri di promozione imprenditoriale, istituti finanziari), di coinvolgere imprese e operatori privati già nella fase di individuazione dei progetti.

In prospettiva, un'efficace comunicazione, collaborazione e la costruzione di una base di consenso tra Regioni, comuni e operatori privati sarà fondamentale per risolvere possibili problemi di attuazione legati a difficoltà gestionali e amministrative ma anche per animare la domanda per gli interventi in regime d'aiuto e di formazione. La cooperazione andrebbe sviluppata anche a livello orizzontale, ossia tra i comuni che, pur confrontandosi con problematiche simili, raramente dialogano per scambiarsi reciprocamente strumenti ed esperienze. Sulla base di quanto emerso nella relazione, si potrebbero sviluppare le seguenti proposte operative:

1. Rafforzare le iniziative finalizzate allo sviluppo di funzioni direzionali e servizi specializzati. Per avvicinarsi all'obiettivo del QCS per l'asse, i comuni dovrebbero essere ulteriormente incoraggiati e appoggiati in un'analisi della propria base e vocazione economica (senza limiti settoriali: ad es. università, industria, sanità, servizi finanziari, turismo, logistica, cultura, ricerca, nuove tecnologie) e nella successiva identificazione di investimenti per l'ampliamento e la creazione di funzioni economiche e produttive. La modalità per favorire questo processo potrà essere variabile, a seconda dello stato di avanzamento nell'approvazione e attuazione dei progetti nelle città capoluogo. Sarà comunque decisivo che la Regione appoggi questo ulteriore sviluppo dei progetti dell'asse: (a) rafforzando il proprio ruolo di indirizzo, con l'avvio di un processo di concertazione, analisi strategico-territoriale e di elaborazione di politiche concertate per le "città competitive" che sostenga i comuni nell'individuazione delle funzioni direzionali su cui puntare, nel disegno dei progetti e nell'attivazione di risorse del settore privato; (b) assicurando un coordinamento forte e pragmatico con gli investimenti finanziati con altri assi del POR che possano contribuire a creare queste funzioni; e (c) stabilendo modalità di assistenza tecnica, sistemi di incentivi e/o meccanismi premiali che favoriscano lo sviluppo di progetti di sviluppo economico su eventuali risorse addizionali attribuite all'asse città in futuro.
2. Lanciare una rete di città su progetti e politiche di sviluppo urbano. I comuni trarrebbero benefici sostanziali per l'attuazione dei progetti confrontandosi su problemi e soluzioni su

temi tecnici, strategici e gestionali quali ad esempio: struttura di gestione e amministrazione dei progetti; definizione di bandi per lavori pubblici, finanza di progetto, regime d'aiuto, etc.; strumenti di comunicazione, negoziazione e contrattuali per partnership con il settore privato; analisi di domanda e strategie di sostenibilità per gli interventi finanziati. Queste tematiche potrebbero essere oggetto di analisi dei comuni organizzati in una rete che, promossa dalle Regioni in collaborazione con l'ANCI, riunisca su base periodica e su temi specifici dipartimenti e unità tecniche comunali e regionali.

3. Sostenere i meccanismi di gestione dei progetti. Eventuali cortocircuiti istituzionali nel rapporto tra regioni e comuni rappresenta probabilmente il maggior rischio per l'attuazione dell'asse. Per anticipare questo rischio, e' dunque necessario individuare, analizzare e promuovere l'applicazione nelle Regioni e nei loro comuni delle migliori pratiche gestionali, procedurali, e amministrative per i progetti e per i singoli interventi che li compongono. Parte di questa attività potrà svolgersi nell'ambito della rete-città di cui al punto precedente. Tuttavia, vista l'urgenza, si dovrebbe definire una proposta modello in tempi brevi e indipendentemente dall'attivazione della rete. Utilizzando risorse di assistenza tecnica già disponibili (ad esempio, quelle dedicate dal PON ATAS alla progettazione integrata), le Regioni potrebbero elaborare congiuntamente con i comuni delle proposte di miglioramento dei meccanismi attuativi entro l'autunno del 2003.
4. Analizzare e promuovere nuove forme di collaborazione con il settore privato nei progetti. Si propone, entro il 2003, la realizzazione di una ricerca coordinata dall'UVAL in rete con le amministrazioni regionali, che individui migliori pratiche a livello internazionale su strumenti legali, contrattuali, istituzionali e finanziari per attivare risorse del settore privato in progetti di sviluppo urbano integrato. Lo studio avrebbe una forte impronta applicata, fornendo una sorta di "ricettario" di strumenti con idee progettuali da utilizzare nelle iniziative dell'asse città in conformità con la normativa nazionale vigente. Il prodotto dello studio sarebbe una proposta concreta da presentare entro la fine dell'anno, in tempo utile per l'eventuale riprogrammazione dell'asse.
5. Promuovere nei progetti esperienze pilota, in particolare per favorire l'integrazione degli interventi con politiche e strategie abitative. E' necessario dare impulso al coordinamento strategico dei progetti dell'asse con le dinamiche immobiliari e abitative nei quartieri-obiettivo e nelle urbane aree circostanti. Se opportuno, si potrà caso per caso verificare la possibilità di indirizzare altri strumenti di finanziamento – ad esempio, possibili progetti con la Banca Europea di Investimenti – nelle aree interessate dai progetti finanziati con fondi strutturali per rafforzare gli obiettivi perseguiti con una politica abitativa e immobiliare ispirata a principi di qualità, equità e sviluppo. Anche in questo caso si propone, entro il primo semestre 2004, l'elaborazione di una proposta che identifichi città, istituzioni pubbliche e private coinvolte, e possibili strumenti di finanziamento integrativi per la realizzazione di iniziative pilota.