

FONDI STRUTTURALI E PNRR: NUOVI
SPAZI PER LA RIGENERAZIONE URBANA

Prof. Marco De Giorgi

RELATORE

Prof. Christian F. Iaione

CORRELATORE

Gianluca Lorigliola - 652832

CANDIDATO

“Μικρὸν ἀπὸ τοῦ ἡλίου μετάστηθι”

Fondi strutturali e PNRR: nuovi spazi per la rigenerazione urbana

1. “Never let a good crisis go to waste”

1.1 La crisi come opportunità	5
1.2 Introduzione alla tesi	9

2. La politica fiscale europea: l’elefante nella stanza

2.1 Il Budget dell’Unione Europea: dalla CECA alla pandemia da Covid-19	13
2.1.1 1952-1988	13
2.1.2 1988-2021	19
2.2 I trattati dell’Unione Europea da Maastricht ad oggi	29
2.2.1 Trattato di Maastricht	29
2.2.2 Patto di Stabilità e crescita	32
2.2.3 Trattato di Lisbona	35
2.2.4 Fiscal Compact	37

3. Una nuova opportunità per l’Unione Europea

3.1 Il Budget dell’Unione Europea 2021-2027	41
3.1.1 Proposta del 2018, impasse del Consiglio e prime risposte allo shock pandemico	41
3.1.2 Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e Next Generation UE	43
3.2 Il Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano	51
3.2.1 Procedura di approvazione e di revisione del Piano	51
3.2.2 Struttura e risorse del Piano	54
3.2.3 Sinergie e contrasti con i fondi SIE	61

4. La restituzione della città contemporanea alla comunità

4.1 Le città contemporanee	67
4.2 La rigenerazione urbana	70
4.2.1 Definizione	70

4.2.2	Genesi ed evoluzione	71
4.2.3	Riuso del patrimonio dismesso	80
4.2.4	Sfide aperte	83
4.2.5	Focus: Genesi ed evoluzione in Italia	86
5. È giunto il tempo della rigenerazione urbana in Italia?		
5.1	L'attuale contesto in Italia	89
5.1.1	Degrado urbano, consumo di suolo e immobilismo	89
5.1.2	Focus: ricerca valutativa Spazi di comunità	93
5.2	Gli attuali programmi per la rigenerazione urbana	99
5.2.1	PON Metro Plus 2021-2027	99
5.2.2	PNRR: M5C2 - Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	103
6. La rigenerazione urbana: sintesi delle prospettive del PNRR		
6.1	Conclusioni	113
7. Bibliografia		

1. “*Never let a good crisis go to waste*”

1.1 La crisi come opportunità; 1.2 Introduzione alla tesi.

1.1 La crisi come opportunità

“*Never let a good crisis go to waste*” con questa citazione, erroneamente attribuita a Winston Churchill, Olaf Scholz, allora Ministro delle finanze del Governo Merkel IV, risponde alla prima domanda postagli dai giornalisti Peter Dausend e Mark Schieritz in un’intervista rilasciata il 19 maggio 2020 per l’autorevole quotidiano Die Zeit¹.

Nella stessa risposta Olaf Scholz aggiunge “L’Unione europea sta affrontando la più grande sfida della sua storia ed è positivo che l’Europa si assuma le proprie responsabilità e dimostri solidarietà. [...] Non si tratta solo di aiuti finanziari, per quanto importanti, ma anche di molto. [...] Dobbiamo sfruttare questa crisi per far progredire l’Unione europea”. (In lingua originale: *Die Europäische Union steht vor der größten Bewährungsprobe ihrer Geschichte, und es ist gut, wenn Europa seiner Verantwortung gerecht wird und Solidarität zeigt. Es geht aus meiner Sicht aber nicht allein um Finanzhilfen, so wichtig sie sind, es geht um viel mehr. [...] Wir sollten diese Krise nutzen, um die EU fortzuentwickeln*)².

La crisi a cui fa riferimento Scholz è ovviamente la Pandemia di COVID-19, la quale ha rappresentato uno shock violento per l’economia mondiale e per quella dell’UE, con conseguenze socioeconomiche molto gravi³.

Infatti, il 6 maggio 2020, pochi giorni prima del rilascio dell’intervista in questione, la Commissione Europea aveva reso disponibili le Previsioni economiche di primavera 2020. Nel report si prevedeva una contrazione record del 7,7 per cento nel 2020 dell’economia della zona euro, mentre del 7,4 per cento quella dell’UE. Le proiezioni di crescita per l’UE e la zona euro sono

¹ Intervista completa disponibile online al link: <https://www.zeit.de/2020/22/olaf-scholz-europaeische-union-reform-vereinigste-staaten>

² Scholz, O. (2020). ‘Jemand muss vorangehen’. Die Zeit. Maggio. Disponibile online al link: <https://www.zeit.de/2020/22/olaf-scholz-europaeische-union-reform-vereinigste-staaten> [Ultimo accesso: 3 Marzo 2024].

³ D’Arrigo, G. et David, P. (2022). Next Generation EU e PNRR italiano: analisi, governance e politiche per la ripresa. Rubbettino Editore. Disponibile online al link: <https://www.perlego.com/book/3288762/next-generation-eu-e-pnrr-italiano-analisi-governance-e-politiche-per-la-ripresa-pdf> [Ultimo accesso: 10 maggio 2024].

state riviste al ribasso di circa nove punti percentuali rispetto alle previsioni economiche d'autunno 2019⁴.

Lo shock per l'economia dell'UE è stato simmetrico, in quanto la pandemia ha colpito tutti gli Stati membri, ma si prevedeva che la ripresa sarebbe stata disomogenea, diversa per ciascuno Stato membro sia per l'evoluzione della struttura di ciascuna economia e dalla capacità di ognuna di rispondere con politiche di stabilizzazione⁵.

A tal proposito, Paolo Gentiloni, allora Commissario europeo responsabile per l'Economia, durante la presentazione delle previsioni economiche ha affermato che la ripresa collettiva sarebbe dipesa soltanto da una risposta coordinata di tutti i Paesi europei: "L'Europa sta subendo il più forte shock economico dalla Grande depressione. [...] Tali disparità [gravità della recessione e vigore della ripresa] rappresentano una minaccia per il mercato unico e per la zona euro, ma possono essere attenuate attraverso un'azione europea decisa e congiunta".

Il rapido deterioramento della situazione economica dell'Unione europea e le difficoltà riscontrate dalla Banca Centrale europea a usare la leva monetaria⁶ per assorbire lo shock hanno reso chiare come la stabilità politica ed economica dell'unione sarebbe dipesa da un'importante iniziativa nel campo della politica fiscale. La maturazione di questa consapevolezza è stata particolarmente tangibile in Germania, dove la cancelliera Angela Merkel aveva sempre rifiutato qualunque possibile forma di centralizzazione fiscale nella zona Euro, come ad esempio l'introduzione di Bond comuni o la creazione di meccanismi di trasferimento tra gli Stati membri⁷.

Questa consapevolezza ha portato all'Iniziativa Franco-Tedesca per la ripresa dell'Europa dalla crisi del Coronavirus (in lingua originale: *French-German Initiative for the European Recovery from the Coronavirus Crisis*), del 18 maggio 2020, nella quale i due Paesi richiedono l'istituzione di un fondo per la ripresa del valore di 500 miliardi di Euro, per sostenere economicamente le regioni e i settori maggiormente afflitti dalla crisi. Ancora più rilevante, la dichiarazione proponeva di consentire alla Commissione di contrarre prestiti sui mercati a nome dell'UE per finanziare tale

⁴ Commissione Europea (2020). European Economic Forecast. Spring 2020. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea. Disponibile online al link: https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/european-economic-forecast-spring-2020_en [Ultimo accesso: 3 Marzo 2024].

⁵ *ibidem*.

⁶ La politica monetaria riguarda le decisioni prese dalle banche centrali per influenzare il costo e la disponibilità del denaro in un'economia.

⁷ Lionello, L. (2020). Next Generation EU: has the Hamiltonian moment come for Europe? Eurojus, [online] 2020(4), pp.22–42. Disponibile online al link: <https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/lionello-nextgen.pdf> [ultimo accesso: 9 Marzo 2024].

fondo⁸. Questo allineamento tra Francia e Germania ha spostato l'equilibrio dei negoziati in seno al Consiglio e alla Commissione a favore di coloro che erano propensi ad avviare un'autentica politica fiscale basata sul bilancio UE⁹.

Sempre nell'intervista concessa a Die Zeit, Olaf Scholz parlando dell'Iniziativa Franco-Tedesca ha espressamente fatto riferimento al momento hamiltoniano che l'Europa stava per inaugurare: “nel quadro di una maggiore integrazione dell'Unione europea, l'assunzione temporanea di debito a livello europeo non dovrebbe essere un tabù. Una riforma fiscale di questo tipo ha esempi storici: nel 1790 il primo ministro del Tesoro americano, Alexander Hamilton, ha concentrato a livello di Stato centrale le competenze per generare entrate comuni e una capacità di indebitamento autonoma”. (In lingua originale: *Im Zuge einer tieferen Integration der EU sollte eine zeitweilige Aufnahme von Schulden auf europäischer Ebene kein Tabu sein. Für eine solche Fiskalreform gibt es historische Vorbilder: Der erste US-Finanzminister Alexander Hamilton bündelte im Jahr 1790 auf Ebene des Zentralstaats die Kompetenzen, gemeinsame Einnahmen zu erzielen, und eine eigenständige Verschuldungsfähigkeit*)¹⁰.

Il richiamo storico è evocativo perché chiama in causa Alexander Hamilton, uno dei padri fondatori degli Stati Uniti, che nel 1790 riuscì a trasformare il debito che le 13 colonie avevano accumulato nella lotta per l'indipendenza dal Regno Unito in debito pubblico del nuovo Stato federale, mettendo così le basi per la nascita degli Stati Uniti, che grazie a questa decisione si sono potuti dotare di mezzi finanziari comuni e di uno strumento unico e unitario per la gestione della leva fiscale e del bilancio¹¹.

Scholz conclude il ragionamento con una raccomandazione per far sorgere un'Unione europea più coesa in futuro, in grado di affrontare le grandi sfide internazionali: “L'SPD lo sostiene dal 1925 [la formazione degli Stati Uniti d'Europa]. In questa situazione, è chiaro a tutti noi che non possiamo lasciare tutto così com'è nell'Unione europea. Questa crisi potrebbe spingere l'Europa a

⁸ Élysée (2020). French-German Initiative for the European Recovery from the Coronavirus Crisis. Disponibile online al link: <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2020/05/18/french-german-initiative-for-the-european-recovery-from-the-coronavirus-crisis> [Ultimo accesso: 3 marzo 2024].

⁹ Lionello, L. (2020). Next Generation EU: has the Hamiltonian moment come for Europe? Eurojus, [online] 2020(4), pp.22–42. Disponibile online al link: <https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/lionello-nextgen.pdf> [ultimo accesso: 9 Marzo 2024].

¹⁰ Scholz, O. (2020). ‘Jemand muss vorangehen’. Die Zeit. Maggio. Disponibile online al link: <https://www.zeit.de/2020/22/olaf-scholz-europaeische-union-reform-vereinigste-staaten> [Ultimo accesso: 3 Marzo 2024].

¹¹ D'Arrigo, G. et David, P. (2022). Next Generation EU e PNRR italiano: analisi, governance e politiche per la ripresa. Rubbettino Editore. Disponibile online al link: <https://www.perlego.com/book/3288762/next-generation-eu-e-pnrr-italiano-analisi-governance-e-politiche-per-la-ripresa-pdf> [Ultimo accesso: 10 maggio 2024].

diventare ancora più unita nel mondo del ventunesimo secolo. Un secolo può essere solo insieme e una politica finanziaria più integrata potrebbe rappresentare un passo importante su questa strada”. (In lingua originale: *Die SPD tritt seit 1925 dafür ein. Von dieser Krise könnte ein Impuls ausgehen, dass Europa noch stärker zusammenwächst. In der Welt des 21. Jahrhunderts können wir nur gemeinsam bestehen, und eine stärker integrierte Finanzpolitik könnte ein wichtiger Schritt auf diesem Weg sein*)¹².

Quanto detto da Olaf Scholz rappresenta perfettamente la consapevolezza acquisita in Germania riguardo la necessità di rovesciare il paradigma di politica economica, fino a quel momento vigente nelle istituzioni dell’Unione europea, per superare la crisi e avviare un momento di prosperità per l’Europa.

L’Iniziativa Franco-Tedesca, integrata con le richieste dei Paesi mediterranei, è stata presto ripresa dalla Commissione europea¹³.

Così, il 27 maggio 2020, Ursula Von der Leyen, Presidente della Commissione europea, presenta, in un discorso al Parlamento europeo, il progetto del Next Generation UE come fondo europeo per la ripresa, incorporato in un potente, moderno e rinnovato bilancio UE a lungo termine¹⁴.

In un passaggio particolarmente significativo del discorso, Ursula Von der Layen evidenzia le possibilità che si declinano grazie all’istituzione di un fondo comune a livello europeo: “Il piano di ripresa trasforma l’immensa sfida che abbiamo di fronte in un’opportunità, non solo sostenendo la ripresa, ma anche investendo nel nostro futuro: il Green Deal europeo e la digitalizzazione stimoleranno l’occupazione e la crescita, la resilienza delle nostre società e la salute del nostro ambiente. Questo è il momento dell’Europa. La nostra volontà di agire deve essere all’altezza delle sfide che tutti dobbiamo affrontare. Con Next Generation EU stiamo fornendo una risposta ambiziosa”. (In lingua originale: *The recovery plan turns the immense challenge we face into an opportunity, not only by supporting the recovery but also by investing in our future: the European Green Deal and digitalization will boost jobs and growth, the resilience of our societies and the*

¹² Scholz, O. (2020). ‘Jemand muss vorangehen’. Die Zeit. Maggio. Disponibile online al link: <https://www.zeit.de/2020/22/olaf-scholz-europaeische-union-reform-vereinigte-staaten> [Ultimo accesso: 3 Marzo 2024].

¹³ Lionello, L. (2020). Next Generation EU: has the Hamiltonian moment come for Europe? Eurojus, [online] 2020(4), pp.22–42. Disponibile online al link: <https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/lionello-nextgen.pdf> [ultimo acceso: 9 Marzo 2024].

¹⁴ Intervento completo disponibile online al link: https://multimedia.europarl.europa.eu/en/video/eu-recovery-package-opening-statement-by-ursula-von-der-leyen--president-of-the-european-commission_I191611

health of our environment. This is Europe's moment. Our willingness to act must live up to the challenges we are all facing. With Next Generation EU we are providing an ambitious answer).

Per finanziare il Next Generation EU, è stato avanzato il progetto di raccogliere di fondi elevando temporaneamente il massimale delle risorse proprie al 2 per cento del reddito nazionale lordo dell'Unione europea. Ciò avrebbe consentito alla Commissione di utilizzare il suo elevato rating di credito per prendere in prestito 750 miliardi di Euro sui mercati finanziari, garantiti in ultima istanza dagli Stati membri e da rimborsare attraverso i futuri bilanci EU tra il 2028 ed il 2058¹⁵.

La proposta della Commissione europea ha rappresentato il momento decisivo per partenza di un acceso negoziato in seno al Consiglio europeo¹⁶.

1.2 Introduzione alla tesi

Prima di proseguire con una dettagliata esposizione dei contenuti e dei risvolti del Next Generation EU, ritengo necessario riportare l'evoluzione del budget dell'Unione europea e delle sue regole, partendo dal bilancio della Comunità europea del carbone e dell'acciaio per arrivare appunto al bilancio pluriennale europeo 2021-2027, passando per il paradigma di Maastricht.

Questo excursus si rivelerà utile per comprendere ancora meglio la portata rivoluzionaria del Next Generation EU nel contesto della politica economica europea e per la coesione degli Stati membri.

Pertanto, il primo paragrafo del capitolo 2 - La politica fiscale europea: l'elefante nella stanza sarà dedicato alla storia del Budget dell'Unione Europea, oltre che al suo funzionamento. Il secondo paragrafo sarà una breve disamina su alcuni tra i trattati cardine dell'Unione Europea, mentre il capitolo 3 - Una nuova opportunità per l'Unione Europea si concentrerà sul Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 e, di nuovo, Next Generation EU. Sarò poi destinato lo spazio necessario all'analisi del Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano, con particolare alle sinergie e ai contrasti con i fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE).

¹⁵ Commissione Europea (2023b). NextGenerationEU. [commission.europa.eu](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu_en). Disponibile online al link: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu_en [Ultimo accesso: 8 Marzo 2024].

¹⁶ Lionello, L. (2020). Next Generation EU: has the Hamiltonian moment come for Europe? *Eurojus*, 2020(4), pp.22–42. Disponibile online al link: <https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/lionello-nextgen.pdf> [ultimo accesso: 9 Marzo 2024].

Dopodiché i capitoli seguenti saranno incentrati sul tema che compare nel titolo del lavoro di tesi, la rigenerazione urbana, cioè una complessa attività di trasformazione della città, che incide sull'uso e sulla struttura di quest'ultimo attraverso non solo cambiamenti spaziali e fisici ma anche economici, culturali, sociali e creativi: dunque un processo di riqualificazione e di valorizzazione urbana molto complesso¹⁷.

Prendendo in esame le città italiane, esse presentano numerose aree degradate e patrimonio edilizio dismesso, risultato di decenni di deindustrializzazione, delocalizzazione produttiva e abbandono di siti e immobili. Questo degrado urbano rappresenta una sfida complessa, con implicazioni ambientali, economiche, sociali e di vivibilità per i cittadini. La rigenerazione urbana emerge come una strategia fondamentale per affrontare tali problematiche.

In questo contesto, il PNRR e i fondi strutturali europei, come il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e il Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+), rappresentano opportunità imperdibili per la rigenerazione urbana in Italia¹⁸. Il PNRR offre risorse straordinarie per progetti di vasta portata, mentre i fondi strutturali forniscono un supporto continuo e strategico per lo sviluppo urbano sostenibile¹⁹.

La domanda di ricerca diventa quindi: "In che modo il PNRR, in sinergia con i fondi strutturali europei, può contribuire efficacemente alla rigenerazione urbana e al riutilizzo del patrimonio dismesso nelle città italiane?". Questa domanda mira ad analizzare come la combinazione di questi strumenti finanziari possa massimizzare l'impatto degli investimenti, promuovere un approccio integrato che consideri le diverse dimensioni del degrado urbano e garantire la sostenibilità a lungo termine delle iniziative promosse. Inoltre, è possibile approfondire come l'Italia possa sfruttare appieno le risorse europee per rilanciare le proprie città, trasformando le aree degradate in motori di sviluppo sostenibile e migliorando la qualità della vita dei cittadini.

Per tal motivo, il capitolo 4 - La restituzione della città alla comunità fornisce una panoramica approfondita sulla rigenerazione urbana, definendola e tracciandone la genesi e l'evoluzione, a partire dalle prime esperienze di riqualificazione delle aree industriali dismesse fino alle attuali pratiche di intervento multidimensionale e partecipativo. saranno discusse le sfide aperte, come la necessità di approcci integrati che tengano conto degli aspetti sociali, economici, ambientali e

¹⁷ Galdini, R. (2008). Reinventare la città: strategie di rigenerazione urbana in Italia e Germania. Milano: Francoangeli.

¹⁸ Cucumile, P. (2024). I fondi strutturali e il PNRR a confronto. Il Diritto Amministrativo: Rivista giuridica. <https://www.ildirittoamministrativo.it/I-fondi-strutturali-e-il-PNRR-a-confronto-Cucumile/ted886> [Ultimo accesso: 16 maggio 2024].

¹⁹ *ibidem*.

culturali, e della necessità di coinvolgere le comunità locali in tutte le fasi del processo di rigenerazione. Inoltre, viene analizzato il contesto italiano, evidenziando le criticità legate al degrado urbano, all'abbandono di aree e patrimonio edilizio, e le potenzialità offerte da un approccio di rigenerazione urbana su vasta scala.

Nel capitolo 5 - È giunto il tempo della rigenerazione urbana in Italia?, si analizza in modo approfondito il potenziale della rigenerazione urbana in Italia, utilizzando dati qualitativi e quantitativi per valutare l'entità del degrado urbano, del patrimonio dismesso suscettibile di riuso e delle esigenze di riqualificazione delle città italiane. Vengono esaminate le misure previste nel PON Metro Plus e nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano per promuovere la rigenerazione urbana, valutandone l'adeguatezza rispetto alle sfide individuate e alle *best practice* internazionali. Inoltre, vengono discusse le potenziali criticità legate all'attuazione di tali misure, come la capacità di spesa delle amministrazioni locali, la governance multilivello e la partecipazione dei cittadini.

Infine, nel capitolo 6 - La rigenerazione urbana è la miglior sintesi dei principi del PNRR, si riassumono i risultati delle analisi condotte e si formulano raccomandazioni sulle potenziali modifiche alla politica fiscale europea o agli strumenti di finanziamento esistenti, al fine di promuovere più efficacemente la rigenerazione urbana come strumento di sviluppo sostenibile nelle città europee. Vengono evidenziate le lezioni apprese dall'esperienza italiana e le buone pratiche che potrebbero essere replicate in altri contesti. Inoltre, si delineano possibili linee di ricerca future per approfondire ulteriormente le tematiche affrontate in questo lavoro di tesi.

Questo lavoro di tesi mira a contribuire al dibattito sull'importanza della rigenerazione urbana e sulla necessità di un adeguato sostegno finanziario a livello europeo per realizzare progetti di successo in questo ambito. Attraverso un'analisi approfondita delle politiche fiscali, dei programmi di investimento e del contesto urbano italiano, si mira a fornire una valutazione critica delle opportunità e delle sfide esistenti, proponendo soluzioni per un migliore allineamento tra le esigenze delle città, le risorse finanziarie disponibili e le *best practice* internazionali. Inoltre, si intende stimolare una riflessione sulle possibili sinergie tra gli investimenti europei e nazionali, al fine di massimizzare l'impatto dei progetti di rigenerazione urbana sulla qualità della vita dei cittadini e sulla sostenibilità delle città europee e italiane in particolare.

2. La politica fiscale europea: l'elefante nella stanza

2.1 Il Budget dell'Unione Europea: dalla CECA alla pandemia da Covid-19, 2.1.1 1952-1988, 2.1.2 1988-2021; 2.2 I trattati dell'Unione Europea da Maastricht ad oggi, 2.2.1 Trattato di Maastricht, 2.2.2 Patto di stabilità e crescita, 2.2.3 Trattato di Lisbona, 2.2.4 Fiscal compact.

2.1 Il Budget dell'Unione Europea: dalla CECA alla pandemia da Covid-19

2.1.1 1952-1988

La Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), fondata nel 1952 con la funzione di regolamentare le industrie di carbone e acciaio e di creare un mercato unico per tali prodotti, è stata la prima comunità politica europea, precursore dell'attuale Unione Europea.

Il Budget della CECA era finanziato tramite un prelievo pari al massimo all'1 per cento del fatturato delle industrie di carbone e acciaio, dai dazi sulle importazioni di carbone e acciaio e da multe corrispondenti ad un massimo del 5 per cento del fatturato delle imprese interessate²⁰.

Secondo quanto stabilito dal trattato istitutivo della CECA, i finanziamenti raccolti tramite una siffatta imposta reale europea potevano essere utilizzati per coprire le spese amministrative delle istituzioni della CECA (articolo 78) o per ricerche tecniche ed economiche concernenti carbone e acciaio (articolo 55). Inoltre, la CECA aveva la possibilità di ricevere fondi tramite prestiti sui mercati finanziari (articolo 51)²¹, contraendo così debiti, pratica che è stata in seguito vietata nei trattati europei e non più attuabile dalle successive istituzioni europee.

Un risultato significativo della CECA fu l'istituzione del Fondo per la riqualificazione e il reinserimento dei lavoratori. Questo fondo era mirato a affrontare le sfide derivanti dal ridimensionamento delle industrie carbonifere e siderurgiche a seguito della fine della Seconda Guerra Mondiale. Fu progettato per assistere i lavoratori dei settori soprammenzionati nell'acquisire

²⁰ Benedetto, G. (2019). La storia del bilancio dell'UE: Analisi approfondita. PE 636.475. Bruxelles: Parlamento Europeo, Dipartimento tematico Affari di bilancio. Disponibile online al link: <http://www.europarl.europa.eu/committees/it/supporting-analyses-search.htm> [Ultimo accesso: 7 marzo 2024].

²¹ Trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (1951). Disponibile online al link: <http://data.europa.eu/eli/treaty/ceca/sign> [Ultimo accesso: 4 Marzo 2024].

nuove competenze professionali, consentendo loro di adattarsi al progresso industriale o di alla conversione verso nuovi tipi di produzione. In caso di necessità, il fondo forniva anche supporto per la ricerca di impiego in altri settori o regioni geografiche. Inoltre, il Fondo per la riqualificazione e il reinserimento dei lavoratori può essere considerato l'antesignano del Fondo Sociale Europeo (FSE), del quale si avrà modo di parlare in modo più approfondito nelle prossime righe, per la sua capacità di attenuare gli effetti sociali della ristrutturazione industriale post-bellica²².

Il 25 marzo 1957, vennero firmati i Trattati di Roma, due trattati coi quali furono istituite la Comunità europea dell'energia atomica (Euratom)²³ e la Comunità economica europea (CEE)²⁴. Esse erano gestite da istituzioni tuttora esistenti: la Commissione (organo esecutivo), l'Assemblea (organo legislativo, divenuta ora Parlamento europeo), il Consiglio in rappresentanza degli Stati membri e la Corte di giustizia (organo giudiziario).

A differenza del bilancio della CECA, quelli dell'Euratom e della CEE dovevano essere in pareggio, era quindi stata esclusa la possibilità di prendere risorse in prestito sui mercati finanziari (articolo 171 Euratom, articolo 199 CEE)²⁵.

Il versante delle entrate di queste ultime due istituzioni era quindi costituito da contributi finanziari fissi degli Stati membri, stabiliti in base a formule riportate nei loro trattati, modificabili solo dal Consiglio tramite una delibera all'unanimità (articolo 172 Euratom, articolo 200 CEE)²⁶. Gli stessi trattati prevedevano la possibilità di sostituire i suddetti contributi finanziari con risorse proprie, previo studio sulle condizioni da parte della Commissione (articolo 173 Euratom, articolo 201 CEE)²⁷.

L'iter per l'approvazione dei bilanci dell'Euratom e della CEE sono alla base dell'attuale procedura di bilancio dell'Unione europea: ogni organismo inviava annualmente una stima del proprio fabbisogno finanziario nella prima parte dell'anno, la Commissione proponeva un bilancio

²² Commissione Europea (2007). European Social Fund 50: years investing in people. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea. Disponibile online al link: https://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/50th_anniversary_book_en.pdf [Ultimo accesso: 6 Marzo 2024].

²³ Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (1957). Disponibile online al link: <http://data.europa.eu/eli/treaty/euratom/sign> [Ultimo accesso: 4 Marzo 2024].

²⁴ Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea (1957). Disponibile online al link: <http://data.europa.eu/eli/treaty/teec/sign> [Ultimo accesso: 4 Marzo 2024].

²⁵ *ibidem*.

²⁶ *ibidem*.

²⁷ *ibidem*.

annuale, l'Assemblea veniva consultata e il Consiglio adottava una decisione (articolo 177 Euratom, articolo 203 CEE)²⁸.

Insieme alla CEE, il Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea ha avviato anche il Fondo Sociale Europeo, “per migliorare le possibilità di occupazione dei lavoratori all'interno del mercato comune e contribuire così al miglioramento del tenore di vita”, avendo perciò il compito “di promuovere all'interno della Comunità le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori” (articolo 123 CEE)²⁹.

Il Fondo Sociale Europeo rappresenta la prima politica di spesa della CEE e parte integrante della visione europea, essendo stato usato fin dall'inizio come misura per compensare la perdita di posti di lavoro in tutti i settori economici, ad esclusione di quello agricolo, ampliando così le possibilità di intervento rispetto a quelle del Fondo CECA³⁰.

Notevoli conseguenze finanziarie sono derivate dalla creazione del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), nel 1962, come strumento di attuazione della politica agricola (PAC)³¹. Infatti come si può evincere dalla figura 2.1, nei primi decenni della Comunità, tale fondo ha assolutamente dominato la spesa comunitaria.

La PAC è stata adottata in risposta alle sovvenzioni all'agricoltura in altre economie, soprattutto in quella statunitense, che mettevano a rischio il settore agricolo europeo³².

Nel 1967 è entrato in vigore il trattato di fusione tra le diverse comunità europee, che ha integrato l'Alta Autorità nella Commissione europea e ha creato un'unica struttura per il Parlamento europeo, il Consiglio, la Corte di giustizia e la Commissione di controllo³³. Oltre a ciò, con tale Trattato vennero unificati anche i budget della CECA, della CEE e dell'Euratom, che da questo momento iniziarono a condividere lo stesso bilancio.

²⁸ *ibidem*.

²⁹ *ibidem*.

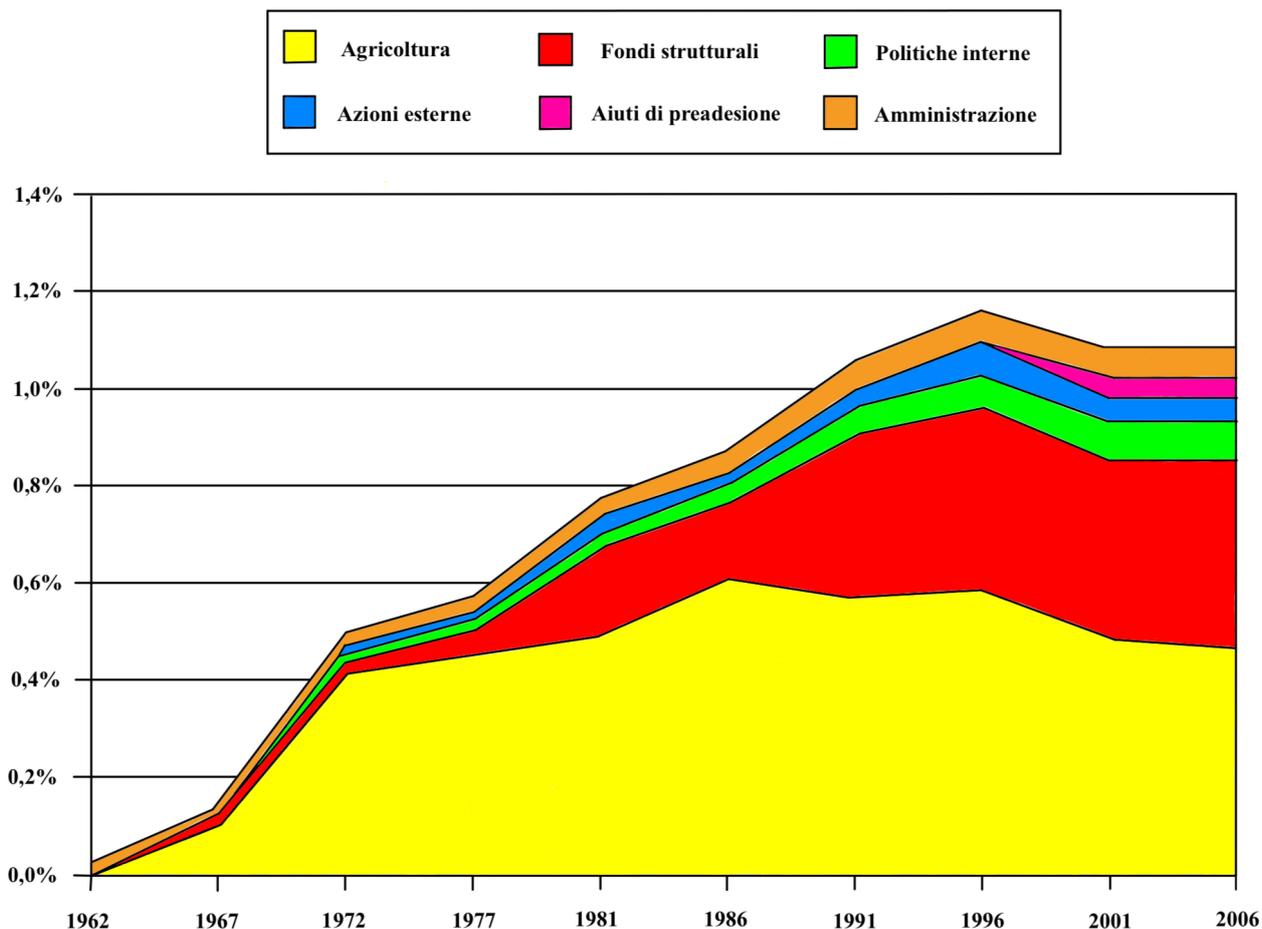
³⁰ Commissione Europea (2007). European Social Fund 50: years investing in people. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea. Disponibile online al link: https://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/50th_anniversary_book_en.pdf [Ultimo accesso: 6 Marzo 2024].

³¹ Mrak, M. (2018). European Union Budget. Palgrave Macmillan UK eBooks, pp.4054–4062. doi.org/10.1057/978-1-349-95189-5_2999. Disponibile online al link: https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1057/978-1-349-95189-5_2999 [Ultimo accesso: 10 Marzo 2024].

³² Milicevic, V., Nègre, F. et Dupont, S. (2024). The Common Agricultural Policy (CAP) | Fact Sheets on the European Union | European Parliament. [online] www.europarl.europa.eu. Disponibile online al link: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/section/196/the-common-agricultural-policy-cap> [Ultimo accesso: 8 Marzo 2024].

³³ Trattato che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità europee (1965). Disponibile online al link: <http://data.europa.eu/eli/treaty/fusion/sign> [Ultimo accesso: 7 Marzo 2024].

Figura 2.1: Budget dell'Unione Europea dal 1962 al 2006 (in percentuale rispetto al RNL dell'Unione Europea)



Fonte: Mrak, M. (2018). European Union Budget. Palgrave Macmillan UK eBooks, pp.4054–4062. doi.org/10.1057/978-1-349-95189-5_2999. Disponibile online al link: https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1057/978-1-349-95189-5_2999 [Ultimo accesso: 10 Marzo 2024].

Nonostante i cambiamenti apportati, il Parlamento europeo continuava ad esercitare esclusivamente il diritto di essere consultato riguardo al bilancio, senza il diritto di poter imporre modifiche. Ciò avvenne unicamente con il Trattato di Lussemburgo (1970) ed il Trattato di Bruxelles, anche conosciuto come Secondo trattato in materia di bilancio (1975), i quali hanno rafforzato i poteri di bilancio dell'Assemblea, come il diritto di respingere il bilancio comunitario e di concedere il discarico alla Commissione per sua l'esecuzione, portando così a un nuovo equilibrio di competenza tra le istituzioni³⁴.

³⁴ De Feo, A. (2015). History of Budgetary Powers and Politics in the EU: The Role of the European Parliament, Part I: European Coal and Steel Community, European Union Study Series, servizio ricerche del Parlamento Europeo, PE 538.883. Disponibile online al link: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563508/EPRS_STU\(2015\)563508_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563508/EPRS_STU(2015)563508_EN.pdf) [Ultimo accesso: 8 Marzo 2024].

Inoltre, con il Trattato di Lussemburgo è stata adottata la decisione di sostituire i contributi finanziari fissi degli Stati membri con la creazione di risorse proprie e con un finanziamento permanente del bilancio mediante dazi doganali e l'imposta sul valore aggiunto. Infatti, l'articolo 200 CEE, già citato in precedenza, consentiva di sostituire tali quote provvisorie con risorse proprie reali.

Inizialmente i due trattati erano stati pensati per essere ancora più incisivi. Durante le trattative tra la Commissione e il Parlamento, quest'ultimo avrebbe voluto ottenere un reale potere di influenzare l'introduzione e la modifica delle risorse proprie, la facoltà di autorizzare il prelievo della CECA. Tra le proposte discusse vi fu anche l'introduzione della possibilità per la Comunità economica europea di emettere debito. Tuttavia, tutte le ipotesi qui elencate sono state bocciate dalla ferma opposizione del Consiglio Europeo.

Il bilancio unificato fu fissato all'1 per cento del PNL europeo. Esso doveva essere finanziato tramite prelievi agricoli e sullo zucchero e tariffe doganali esterne. Qualora essi si fossero rivelati insufficienti, il resto sarebbe dovuto da un prelievo sull'IVA negli Stati membri; a partire dal 1975 doveva essere reso disponibile un prelievo pari all'1,0 per cento del gettito IVA complessivo, con applicazione entro il 1977³⁵.

Dato che l'unione doganale della CEE era entrata in vigore nel 1967, esisteva già un tariffa esterna, ma era di proprietà dello Stato membro incaricato della riscossione. Tale aspetto fu trasferito a livello europeo, ma si decise che il 10 per cento del valore della tariffa fosse trattenuto dallo Stato membro che procedeva alla riscossione³⁶.

La formazione dei trattati ha coinciso con il primo allargamento della Comunità europea a Danimarca, Irlanda e Regno Unito (1973) e con il rinnovamento delle politiche di coesione, attraverso la modifica e la creazione di fondi strutturali.

Il Fondo Sociale Europeo venne riformato per la prima volta nel 1971, quando vennero inclusi un maggior numero di categorie di destinatari, ponendo l'accento sui lavoratori adulti scarsamente qualificati, sulle donne, sui disabili, sui migranti, sugli anziani e sulle persone che rischiano di essere escluse dal mercato del lavoro, oltre ad aumentarne la consistenza finanziaria lavoro³⁷.

³⁵ Benedetto, G. (2019). La storia del bilancio dell'UE: Analisi approfondita. PE 636.475. Bruxelles: Parlamento Europeo, Dipartimento tematico Affari di bilancio. Disponibile online al link: <http://www.europarl.europa.eu/committees/it/supporting-analyses-search.html> [Ultimo accesso: 7 marzo 2024].

³⁶ *ibidem*.

³⁷ Welbers, G. (2011). The European Social Fund: changing approaches to VET. *European Journal of Education*, 46: 54-69. Disponibile online al link: <https://doi.org/10.1111/j.1465-3435.2010.01460.x> [Ultimo accesso: 7 Marzo 2024].

Nel 1975, con lo scopo di sostenere le regioni sottosviluppate o interessate da ristrutturazioni o trasformazioni industriali, in particolare alcune aree irlandesi, italiane e britanniche, fu istituito il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR). Esso era stato ideato in modo tale che operasse assieme al Fondo Sociale europeo, il primo concentrandosi sull'espansione delle infrastrutture delle regioni in ritardo, il secondo sullo sviluppo delle competenze dei lavoratori e il loro ricollocamento. I due fondi sono stati collettivamente denominati Fondi strutturali e tuttora rappresentano lo strumento principale a disposizione dell'Unione europea per perseguire gli obiettivi della propria politica di coesione³⁸.

Il 1979 rappresenta un anno particolarmente importante per la Comunità europea, in quanto si sono svolte le prime elezioni dirette del Parlamento europeo. Vi era in questo momento un bilancio ampio, che copriva la politica agricola, sociale e di sviluppo regionale, sostenuto da finanziamenti più solidi tramite risorse proprie.

Il Consiglio europeo di Fontainebleau, svoltosi nel giugno 1984, si è rivelato un punto di svolta per la politica finanziaria dell'Unione Europea. Tra i risultati più significativi emersi da questo summit vi è stato l'introduzione del cosiddetto "sconto britannico", una misura compensativa per il Regno Unito a fronte di un contributo netto al bilancio comunitario sproporzionato rispetto ai vantaggi ottenuti, soprattutto dalla PAC³⁹. Questo accordo ha rappresentato un compromesso fondamentale per mantenere l'unità tra gli Stati membri.

La conferma dell'uso delle risorse proprie per finanziare il bilancio dell'UE ha rafforzato l'indipendenza economica della Comunità, promuovendo una gestione più rigorosa e trasparente delle finanze. Il Consiglio ha inoltre sottolineato la necessità di un bilancio equilibrato che rispecchiasse gli interessi di tutti gli Stati membri e supportasse gli obiettivi di sviluppo e integrazione europea. Gli accordi di Fontainebleau hanno così gettato le basi per un dialogo costruttivo e per le riforme finanziarie future dell'Unione Europea.

L'assetto giuridico, politico e istituzionale per la gestione delle finanze comunitarie, a cui si era giunti attraverso le fasi esposte in precedenza, si è velocemente rivelata insostenibile. Le relazioni tra gli Stati membri, così come tra le istituzioni europee coinvolte nella procedura di adozione del bilancio, sono progressivamente peggiorate, per trasformarsi infine in un conflitto aperto.

³⁸ Commissione Europea (2007). European Social Fund 50: years investing in people. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea. Disponibile online al link: https://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/50th_anniversary_book_en.pdf [Ultimo accesso: 6 Marzo 2024].

³⁹ Commissione Europea, Direzione generale del bilancio (2014). European Union public finance. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea. Disponibile online al link: <https://data.europa.eu/doi/10.2761/17724> [Ultimo accesso: 11 Marzo 2024].

Un numero crescente di problematicità ha reso l'adozione e la gestione del bilancio praticamente impossibile. Tra il 1980 e il 1988, l'approvazione di quattro bilanci annuali è stata rinviata talmente a lungo da dover applicare il regime provvisorio, strutturato nei cosiddetti dodicesimi, per diversi mesi⁴⁰.

2.1.2 1988-2021

L'Atto Unico Europeo (AUE), firmato nel 1986 e entrato in vigore nel 1987, ha rappresentato un passo significativo per l'integrazione europea. Tra i suoi principali obiettivi vi era il completamento del mercato interno senza frontiere entro il 1992, che richiedeva un livello di coordinamento economico e di politiche comuni mai raggiunto prima⁴¹. Fu in questo contesto che la Commissione ha presentato un nuovo accordo tra le tre istituzioni europee su un bilancio o una prospettiva finanziaria a più lungo termine, che potesse supportare le ambizioni di un'Europa unita.

Per avviare questa trasformazione, oltre che per superare il conflitto aperto negli anni '80 in seno alle istituzioni europee e tra gli stati Stati membri, era necessario un solido fondamento finanziario, che garantisse non solo la stabilità economica ma anche la coesione tra i membri. La prospettiva finanziaria pluriennale, poi ridenominata quadro finanziario pluriennale dal Trattato di Lisbona nel 2009, degli anni dal 1988 al 1992, note anche come "Pacchetto Delors I", dal nome di Jacques Delors, presidente della Commissione Europea di allora, fu ideato proprio per rispondere a questa esigenza.

Il processo di adozione del quadro finanziario pluriennale per il periodo 1988-1992 all'interno dell'Unione Europea fu un esercizio di governance complesso che implicò un coordinamento sinergico tra le varie istituzioni dell'UE. La governance del QFP è stata definita da un accordo interistituzionale che rappresentava un patto tra le tre principali istituzioni dell'Unione: il Parlamento Europeo, il Consiglio dell'Unione Europea e la Commissione Europea.

L'accordo interistituzionale fu la base giuridica che permise di superare le difficoltà legate ai disaccordi istituzionali e agli squilibri di bilancio. Il processo di adozione richiese intense negoziazioni, con il Parlamento Europeo che giocò un ruolo sempre più influente, rivendicando una maggiore partecipazione nella definizione del bilancio. Questo fu un passo significativo verso un

⁴⁰ Mrak, M. (2018). European Union Budget. Palgrave Macmillan UK eBooks, pp.4054–4062. doi.org/10.1057/978-1-349-95189-5_2999. Disponibile online al link: https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1057/978-1-349-95189-5_2999 [Ultimo accesso: 10 Marzo 2024].

⁴¹ Atto Unico Europeo, Trattato che istituisce la Comunità europea (1986). Disponibile online al link: <http://data.europa.eu/eli/treaty/sea/sign> [Ultimo accesso: 7 Marzo 2024].

bilancio più democratico e trasparente, poiché il Parlamento, eletto direttamente dai cittadini europei, ottenne un vero potere di codecisione sulle spese non obbligatorie⁴².

Il Consiglio, rappresentante degli interessi degli Stati membri, dovette bilanciare tra le varie richieste nazionali e la necessità di finanziare adeguatamente le politiche comunitarie. La Commissione Europea, guidata appunto da Jacques Delors, ebbe un ruolo chiave nell'elaborare le proposte e mediare tra le diverse posizioni⁴³.

Il quadro finanziario pluriennale stabilì un prospetto di finanziamento a medio termine, delineando un a cornice in cui la spesa comunitaria fosse prevista e controllata per evitare deficit insostenibili⁴⁴. Questo era un principio fondamentale dell'Unione: garantire che le politiche comunitarie fossero finanziariamente sostenibili e che le risorse fossero allocate efficacemente.

Uno degli aspetti chiave del quadro finanziario pluriennale era il sostegno alla coesione economica e sociale, soprattutto a seguito degli allargamenti della Comunità europea verso sud del 1981 (Grecia) e del 1986 (Spagna e Portogallo)⁴⁵. La classe dirigente era consapevole delle disparità tra le regioni, e la necessità di ridurle era vitale per una crescita sostenibile ed equilibrata. Il Fondo Sociale Europeo e il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale divennero perciò gli strumenti principali di questa politica, con una dotazione finanziaria significativa prevista nel Pacchetto Delors I⁴⁶.

Anche la Politica Agricola Comune fu un elemento su cui si volle intervenire. Infatti, essa fino ad allora aveva assorbito una parte considerevole del bilancio, e vi era l'esigenza di riforme volte a ridurre la spesa eccessiva e le eccedenze di produzione che stavano diventando onerose per il bilancio comunitario.

⁴² Commissione Europea, Direzione generale del bilancio (2014). European Union public finance. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea. Disponibile online al link: <https://data.europa.eu/doi/10.2761/17724> [Ultimo accesso: 11 Marzo 2024].

⁴³ *ibidem*.

⁴⁴ Parlamento Europeo, Consiglio e Commissione (1988). Accordo interistituzionale del 29 giugno 1988 sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea N. L 185/33, 15.07.1988. Disponibile online al link: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:JOL_1988_185_R_0029_017 [Ultimo accesso: 6 Marzo 2024].

⁴⁵ Benedetto, G., Rinaldi, D. et Aden, H. (2017). Democratic accountability of the Council's budget: Council executive powers, PE 572.723, Bruxelles: Parlamento europeo. Disponibile online al link: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/572723/IPOL_IDA\(2017\)572723_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/572723/IPOL_IDA(2017)572723_EN.pdf) [Ultimo accesso: 8 marzo 2024].

⁴⁶ Commissione Europea, Direzione generale del bilancio (2014). European Union public finance. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea. Disponibile online al link: <https://data.europa.eu/doi/10.2761/17724> [Ultimo accesso: 11 Marzo 2024].

Il quadro finanziario pluriennale mirava a una ristrutturazione della PAC per renderla economicamente sostenibile ed efficiente⁴⁷.

Per quanto riguarda la disciplina di bilancio, il QFP stabilì limiti di spesa massimi per ciascuna categoria di bilancio. Questi limiti erano intesi a controllare la crescita della spesa comunitaria e a promuovere una gestione finanziaria prudente. La Commissione, con il supporto del Consiglio e del Parlamento Europeo, doveva assicurare che i budget annuali rispettassero tali limiti⁴⁸.

L'implementazione del QFP richiedeva un monitoraggio costante e una collaborazione stretta tra la Commissione Europea e gli Stati membri. Era essenziale che il bilancio venisse eseguito secondo i piani e che le risorse fossero allocate secondo le priorità stabilite.

La Commissione aveva il compito di vigilare sull'utilizzo dei fondi, mentre gli Stati membri dovevano garantire la corretta implementazione delle politiche finanziate⁴⁹.

Un'altra caratteristica essenziale che si è volta dare al QFP è la flessibilità, volta a permettere alla Comunità europea di rispondere in modo efficace a sfide impreviste e di adattarsi a circostanze in cambiamento⁵⁰. Infatti, grazie a strumenti come la riserva di solidarietà, il QFP poteva, e tutt'ora può, finanziare nuove priorità o rafforzare programmi esistenti che richiedono risorse aggiuntive. Questa elasticità garantisce anche oggi che il bilancio dell'Unione europea sia dinamico, assicurando in tal modo la reazione a crisi economiche, emergenze umanitarie o altre necessità senza compromettere il finanziamento di politiche a lungo termine⁵¹.

Dal lato delle entrate, già tramite l'accordo sull'Atto unico europeo si determinò un massimale per le risorse proprie e per la spesa, al fine di contenere un bilancio più ampio. Nello specifico, si

⁴⁷ Milicevic, V., Nègre, F. et Dupont, S. (2024). The Common Agricultural Policy (CAP) | Fact Sheets on the European Union | European Parliament. [online] [www.europarl.europa.eu](https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/section/196/the-common-agricultural-policy-cap-). Disponibile online al link: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/section/196/the-common-agricultural-policy-cap-> [Ultimo accesso: 8 Marzo 2024].

⁴⁸ Benedetto, G. (2019). La storia del bilancio dell'UE: Analisi approfondita. PE 636.475. Bruxelles: Parlamento Europeo, Dipartimento tematico Affari di bilancio. Disponibile online al link: <http://www.europarl.europa.eu/committees/it/supporting-analyses-search.html> [Ultimo accesso: 7 marzo 2024].

⁴⁹ Commissione Europea, Direzione generale del bilancio (2014). European Union public finance. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea. Disponibile online al link: <https://data.europa.eu/doi/10.2761/17724> [Ultimo accesso: 11 Marzo 2024].

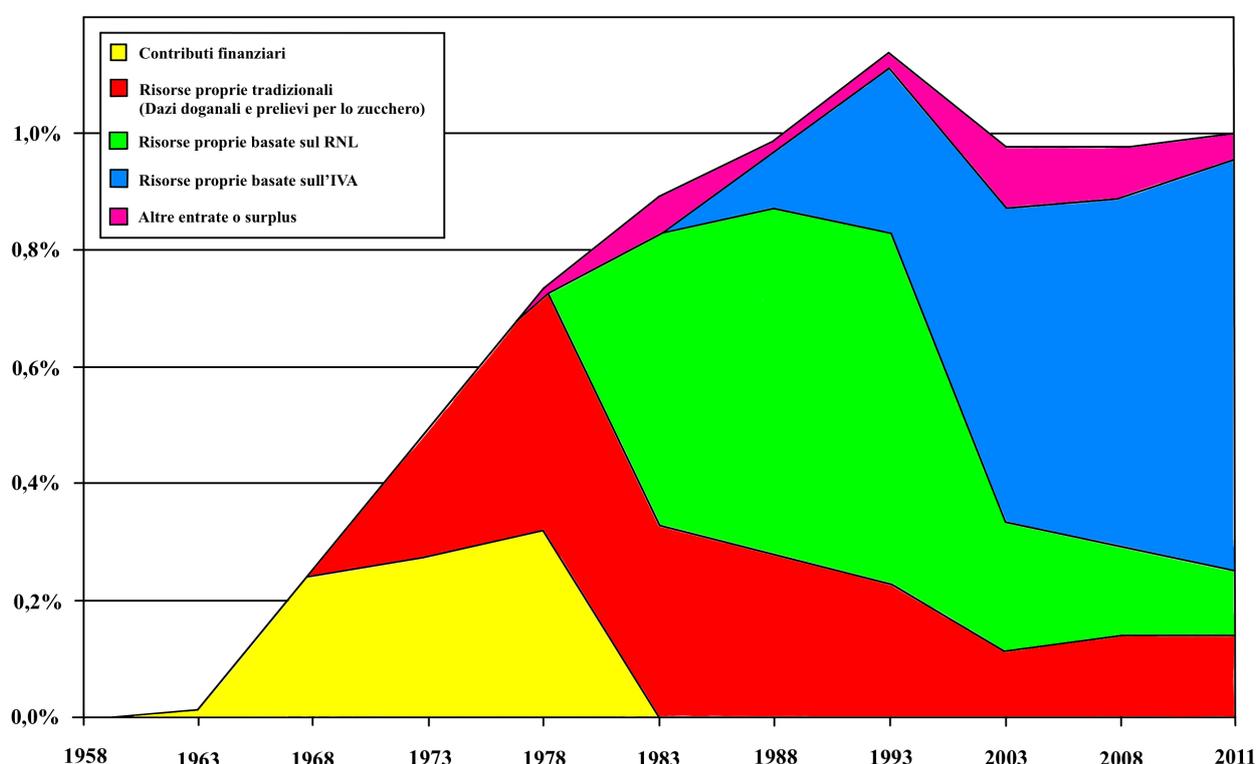
⁵⁰ *ibidem*.

⁵¹ Parlamento Europeo (2022). Il Fondo di solidarietà | Note tematiche sull'Unione europea. [online] [www.europarl.europa.eu](https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/97/il-fondo-di-solidarieta). Disponibile online al link: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/97/il-fondo-di-solidarieta> [Ultimo accesso: 9 Marzo 2024].

decise che il valore assoluto delle risorse proprie disponibili per gli obblighi della Commissione europea non poteva superare l'1,3 per cento del prodotto nazionale lordo (PNL)⁵².

L'aumento dell'entità del bilancio derivato dall'introduzione della prospettiva finanziaria pluriennale nel 1988 e la riduzione della risorsa IVA, causata dagli accordi di Fontainebleau, hanno determinato un'effettiva mancanza di fondi per finanziare il budget europeo⁵³.

Figura 2.2: Entrate dell'Unione Europea dal 1958 al 2011 (in percentuale rispetto al RNL dell'Unione Europea)



Fonte: Mrak, M. (2018). European Union Budget. Palgrave Macmillan UK eBooks, pp.4054–4062. doi.org/10.1057/978-1-349-95189-5_2999. Disponibile online al link: https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1057/978-1-349-95189-5_2999 [Ultimo accesso: 10 Marzo 2024].

⁵² Consiglio dell'Unione europea (1988). Decisione del Consiglio, del 24 giugno 1988, relativa al regime delle risorse proprie delle Comunità (88/376/EEC, Euratom), Gazzetta ufficiale N. L 185/24, 15.7.1988. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31988D0376:EN:HTML> [Ultimo accesso: 8 Marzo 2024].

⁵³ Benedetto, G. (2019). La storia del bilancio dell'UE: Analisi approfondita. PE 636.475. Bruxelles: Parlamento Europeo, Dipartimento tematico Affari di bilancio. Disponibile online al link: <http://www.europarl.europa.eu/committees/it/supporting-analyses-search.html> [Ultimo accesso: 7 marzo 2024].

L'accordo del 1988 sulla prospettiva finanziaria è risultato della massima importanza anche per l'introduzione della risorsa reddito nazionale lordo (RNL). Essa si attiva una volta esaurite le altre entrate derivanti da dazi, prelievi e IVA, infatti il residuo o la differenza rimanente viene composta da una quota uguale del PNL di ogni Stato membro⁵⁴.

Alla luce di quanto finora detto, dal 1988, il bilancio dell'Unione Europea si basa su quattro tipi principali di finanziamenti.

Le risorse proprie tradizionali includono dazi doganali e prelievi agricoli, ma la loro incidenza sta diminuendo nel tempo, com'è mostrato graficamente nella soprastante figura 2.2. Un secondo tipo di risorse è rappresentato dai fondi calcolati sulla base dell'imposta sul valore aggiunto degli Stati membri, che costituiscono una porzione minore delle entrate. Il pilastro più consistente delle entrate del bilancio UE proviene dal RNL degli Stati membri, con fondi che vengono destinati a equilibrare il bilancio in base alla quota di PIL di ogni paese. Infine, la cosiddetta correzione britannica fungeva da meccanismo per regolare il contributo netto del Regno Unito al bilancio dell'UE, operando come un meccanismo a somma zero. Oltre a queste risorse principali, il bilancio dell'UE riceve anche entrate minori e variabili, come i surplus di bilancio dell'anno precedente, che servono a diminuire l'ammontare dei contributi necessari dai membri dell'Unione⁵⁵.

Finora, le Istituzioni europee hanno adottato sei quadri finanziari pluriennali. La loro evoluzione rappresenta uno specchio delle dinamiche politiche, economiche e sociali che hanno influenzato l'integrazione europea del 1988 ad oggi.

Soltanto il Pacchetto Delors I ebbe una durata quinquennale, già il periodo del QFP che va dal 1993 al 1999, conosciuto anche come Pacchetto Delors II, assunse una visione settennale⁵⁶.

Tali anni furono caratterizzati dal Trattato di Maastricht, il quale gettò le basi per l'introduzione dell'euro e richiese un bilancio solido per supportare le politiche di convergenza economica⁵⁷.

L'Agenda 2000 fu un altro momento chiave, che segnò la transizione verso il QFP 2000-2006. Esso fu strutturato per affrontare le sfide dell'ampliamento dell'Unione europea verso Est,

⁵⁴ *ibidem*.

⁵⁵ Mrak, M. (2018). European Union Budget. Palgrave Macmillan UK eBooks, pp.4054–4062. doi.org/10.1057/978-1-349-95189-5_2999. Disponibile online al link: https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1057/978-1-349-95189-5_2999 [Ultimo accesso: 10 Marzo 2024].

⁵⁶ *ibidem*.

⁵⁷ Commissione Europea, Direzione generale del bilancio (2014). European Union public finance. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea. Disponibile online al link: <https://data.europa.eu/doi/10.2761/17724> [Ultimo accesso: 11 Marzo 2024].

preparando l'ingresso di dieci nuovi Stati membri. Si concentrò su riforme strutturali, agricoltura e preadesione, nonché sullo sviluppo rurale come nuovo pilastro della PAC⁵⁸.

Il QFP 2007-2013 fu definito in un'epoca di ottimismo economico ma si trovò presto ad affrontare la crisi finanziaria globale del 2008. Durante questo periodo, l'UE dovette adattare il suo bilancio per sostenere la ripresa economica, mantenendo al contempo gli impegni verso la coesione e l'integrazione. Il Trattato di Lisbona, entrato in vigore nel 2009, introdusse cambiamenti significativi, come l'aumento delle competenze dell'UE e il rafforzamento del ruolo del Parlamento Europeo, influenzando anche la gestione finanziaria⁵⁹.

Durante il periodo 2014-2020, si è sviluppato un quadro di programmazione finanziaria con l'obiettivo di affrontare la crisi economica attraverso misure di austerità, ponendo particolare enfasi sulla crescita e sull'occupazione. In questo contesto, la strategia Europa 2020 è emersa come un elemento fondamentale, con investimenti mirati alla ricerca, all'innovazione e alle sfide legate al clima e all'energia sostenibile⁶⁰. Inoltre, è stato creato il Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (FEIS), finalizzato a stimolare gli investimenti privati attraverso l'uso di leve finanziarie.

Questo periodo è stato particolarmente complicato anche a causa del risultato del Referendum sull'appartenenza del Regno Unito all'Unione europea del 23 giugno 2016, che poneva ai cittadini britannici il quesito: “Il Regno Unito dovrebbe restare un membro dell'Unione europea o dovrebbe lasciare l'Unione europea?” (In seguito il testo ufficiale: “*Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?*”)⁶¹.

Infatti, il voto favorevole all'uscita dell'Unione europea, con il 51,89 per cento, ha decretato l'avvio delle trattative per il primo recesso della storia europea, giornalmisticamente conosciute come Brexit⁶².

⁵⁸ Commissione Europea (1996). Agenda 2000: Per un'Unione più forte e più ampia. COM(97) 2000. Disponibile online al link: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:80958a30-795a-4152-99a5-cf86f455a211.0005.01/DOC_1&format=PDF [Ultimo accesso: 10 marzo 2024].

⁵⁹ Ippolito, F. *et al.* (2018). The EU and the Proliferation of Integration Principles under the Lisbon Treaty. Milton: Routledge. Disponibile online al link: <https://www.routledge.com/The-EU-and-the-Proliferation-of-Integration-Principles-under-the-Lisbon-Treaty/Ippolito-Bartoloni-Condinanzi/p/book/9780367585105> [Ultimo accesso: 14 marzo 2024].

⁶⁰ Commissione Europea (2014a). Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e a Comitato delle regioni: Bilancio della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:52014DC0130> [Ultimo accesso: 9 aprile 2024].

⁶¹ Clarke, H.D., Goodwin, M. *et* Whiteley, P. (2017). Brexit. Cambridge : Cambridge University Press. doi.org/10.1017/9781316584408. Disponibile online al link: <https://www.cambridge.org/core/books/brexit/886A6967560FE7FD7CDB16F66B81C682> [Ultimo accesso: 10 marzo 2024].

⁶² *ibidem*.

L'ultimo quadro finanziario pluriennale, che programmerà la politica economica europea fino al 2027, riflette un'unione che si trova ad affrontare sfide sia tradizionali sia emergenti, come il cambiamento climatico, la digitalizzazione e le implicazioni della Brexit. Dopo intense negoziazioni, il bilancio è stato aumentato per rispondere a queste sfide, nonché per promuovere la ripresa dalla pandemia di COVID-19, tramite il dispositivo Next Generation EU, che funge da strumento temporaneo per stimolare la ripresa.

Il Bilancio a lungo termine dell'UE per il periodo 2021-2027 verrà esplorato dettagliatamente nel capitolo dedicato al Next Generation EU, data la rilevanza cruciale che assume in questo elaborato di tesi.

Le sottostanti tabelle 2.1, 2.2, 2.3, 2.4 e 2.5 ci consentono di avere una panoramica generale sugli impegni, ovvero le spese previste, dei sei QFP finora adottati dell'Unione, in relazione alla ricchezza collettiva di quest'ultima. I dati così esposti hanno la funzione di arricchire quanto esposto nelle pagine precedenti e dar un'idea del valore economico della programmazione UE.

Tabella 2.1: Impegni di spesa pluriennali dal 1988 al 1992

1988-1992 (prezzi del 1988)	Totale (Mio ECU)	Media annuale (Mio ECU)	% Spesa	Base di riferimento dell'1,28% PNL
Politiche pluriennali	9310	1862	3,8	3,6
Coesione	53140	10682	21,7	20,4
Agricoltura	142200	28440	58,1	54,5
Altre politiche	12488	2497,6	5,1	4,8
Amministrazione	22700	4540	9,3	8,7
Impegni	244578	48916		
Pagamenti	234679	46936		
Impegni % PNL	1,2			

1988-1992 (prezzi del 1988)	Totale (Mio ECU)	Media annuale (Mio ECU)	% Spesa	Base di riferimento dell'1,28% PNL
Pagamenti % PNL	1,15			

Fonte: Parlamento Europeo, Consiglio e Commissione (1988) Accordo interistituzionale del 29 giugno 1988 sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea N. L 185/33, 15.07.1988. Disponibile online al link: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:JOL_1988_185_R_0029_017 [Ultimo accesso: 6 Marzo 2024].

Tabella 2.2: Impegni di spesa dal 1993 al 1999

1993-1999 (prezzi del 1992)	Totale (Mio ECU)	Media annuale (Mio ECU)	% Spesa	Base di riferimento dell'1,28% PNL
Politiche interne	31587	4512	6,0	6,0
Coesione	176398	25200	33,3	33,3
Agricoltura	255570	36510	48,2	48,2
Azione esterna	32400	4629	6,1	6,1
Amministrazione	25480	3640	4,8	4,8
Impegni	529885	75698		
Pagamenti	505238	72177		
Impegni % PNL	1,28			
Pagamenti % PNL	1,22			

Fonte: Parlamento Europeo, Consiglio e Commissione (1993). Accordo Interistituzionale del 29 ottobre 1993 sulla disciplina di bilancio e sul miglioramento della procedura di bilancio. Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea. C 331/1, 7.12.1993.

Tabella 2.3: Impegni di spesa dal 2000 al 2006

2000-2006 (prezzi del 1999)	Totale (Mio EUR)	Media annuale (Mio EUR)	% Spesa	Base di riferimento dell'1,28% PNL
Politiche interne	43830	6261	6,8	5,7

2000-2006 (prezzi del 1999)	Totale (Mio EUR)	Media annuale (Mio EUR)	% Spesa	Base di riferimento dell'1,28% PNL
Coesione	213010	30430	33,0	27,8
Agricoltura e pesca	267370	38196	41,4	34,9
Ambiente e sviluppo rurale	30370	4339	4,7	4,0
Aiuti preadesione	21840	3120	3,4	2,9
Azione esterna	32060	4580	5,0	4,2
Amministrazione	33660	4809	5,2	4,4
Impegni	646190	92313		
Pagamenti	641500	91643		
Impegni % PNL	1,08			
Pagamenti % PNL	1,07			

Fonte: Parlamento Europeo, Consiglio e Commissione (1999). Accordo interistituzionale del 6 maggio 1999 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio. Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea C 172/1, 18.6.1999.

Tabella 2.4: Impegni di spesa dal 2007 al 2013

2007-2013 (prezzi del 2004)	Totale (Mio EUR)	Media annuale (Mio EUR)	% Spesa	Base di riferimento dell'1,28% PNL
Competitività	74098	10585	8,6	7,0
Coesione	308041	44006	35,6	29,2
Agricoltura e pesca	293105	41872	33,9	27,8
Ambiente e sviluppo rurale	78239	11177	9,0	7,4
Libertà, cittadinanza	10770	1539	1,2	1,0
Europa globale	49463	7066	5,7	4,7

2007-2013 (prezzi del 2004)	Totale (Mio EUR)	Media annuale (Mio EUR)	% Spesa	Base di riferimento dell'1,28% PNL
Amministrazione	505238	72177	5,8	4,7
Impegni	864316	123474		
Pagamenti	820780	117254		
Impegni % PNL	1,05			
Pagamenti % PNL	1			

Fonte: Parlamento Europeo, Consiglio e Commissione (2006). Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria. Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea C 139/1, 14.6.2006.

Tabella 2.5: Impegni di spesa dal 2014 al 2020

2014-2020 (prezzi del 2011)	Totale (Mio EUR)	Media annuale (Mio EUR)	% Spesa	Base di riferimento dell'1,28% PNL
Competitività	125614	17945	13,1	10,2
Coesione	325149	46450	33,9	26,5
Agricoltura e pesca	277851	39693	28,9	22,6
Ambiente e sviluppo rurale	95328	13618	9,9	7,8
Libertà, cittadinanza	15686	2241	1,6	1,3
Europa globale	58704	8386	6,1	4,8
Amministrazione	61629	8804	6,4	5,0
Impegni	959988	137141		
Pagamenti	908400	129771		
Impegni % PNL	1			

2014-2020 (prezzi del 2011)	Totale (Mio EUR)	Media annuale (Mio EUR)	% Spesa	Base di riferimento dell'1,28% PNL
Pagamenti % PNL	0,95			

Fonte: Consiglio dell'Unione Europea (2013). Regolamento (UE, Euratom) n. 1311/2013 del Consiglio, del 2 dicembre 2013, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per gli anni 2014-2020. Gazzetta ufficiale N. L 347/884. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1311> [Ultimo accesso: 10 marzo 2024].

Nelle pagine che seguiranno, l'attenzione verrà rivolta a una panoramica essenziale dei trattati, alcuni tra i quali citati precedentemente, che dal 1988 hanno rappresentato punti di svolta per l'evoluzione dell'Unione Europea. Questo excursus storico-giuridico offrirà una prospettiva chiara delle tappe evolutive che hanno contribuito a plasmare l'attuale configurazione dell'UE.

In tal modo, si potrà meglio comprendere come il Next Generation EU si tratti di un ulteriore capitolo rivoluzionario, ponendosi come un momento di trasformazione senza precedenti per l'Unione, in grado di influenzare profondamente la sua traiettoria futura.

2.2 I trattati dell'Unione Europea da Maastricht ad oggi

2.2.1 Trattato di Maastricht

Il 7 febbraio 1992, rappresentanti dei 12 stati membri della Comunità Europea si sono riuniti a Maastricht, nei Paesi Bassi, per firmare un accordo che stabiliva nuove basi per l'integrazione politica ed economica nel continente. Conosciuto come il Trattato sull'Unione Europea o Trattato di Maastricht, questo accordo ha dato il via all'era moderna dell'Unione Europea così come la conosciamo oggi. A tre decenni dalla sua adozione, il Trattato di Maastricht rimane un momento cruciale nella storia europea che ha indirizzato l'Unione verso un percorso di cooperazione sempre più stretta⁶³.

Le negoziazioni sul Trattato di Maastricht iniziarono nel dicembre 1990 sotto la guida della presidenza olandese. Gli stati membri cercarono di avanzare gli obiettivi dell'Atto Unico Europeo

⁶³ Parlamento Europeo, Delivorias, A. (2021). Introduction to the fiscal framework of the EU : the Maastricht treaty, the treaty on stability, coordination and governance in the economic and monetary Union, and the stability and growth pact. European Parliament. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea. Disponibile online al link: <https://data.europa.eu/doi/10.2861/072030> [Ultimo accesso: 13 marzo 2024].

stabilendo la cittadinanza europea, l'unione economica e monetaria, una politica estera e di sicurezza comune e la cooperazione in questioni di giustizia e affari interni. Tuttavia, visioni diverse come la tabella di marcia per l'Unione monetaria, il ruolo dei parlamenti nazionali e alla sovranità che ogni Stato avrebbe dovuto cedere a livello centrale portarono a compromessi difficili⁶⁴.

Dopo oltre un anno di colloqui, infine, si raggiunse un consenso all'inizio del 1992 su una bozza di testo.

Una grande innovazione del Trattato fu l'istituzione dell'Unione Europea basata su tre pilastri⁶⁵. Il pilastro della Comunità Europea copriva le strutture sovranazionali esistenti incentrate sulla cooperazione economica. Il pilastro della Politica Estera e di Sicurezza Comune mirava a coordinare gli sforzi diplomatici e, eventualmente, la cooperazione nella difesa in futuro. Infine, il pilastro della Cooperazione di Polizia e Giudiziaria in materia penale si occupava di questioni giudiziarie come l'estradizione tra i membri. Questa struttura a tre pilastri formò le fondamenta istituzionali su cui ancora oggi si regge l'Unione europea⁶⁶.

Uno degli elementi più ambiziosi del Trattato era il suo impegno a stabilire un'Unione Economica e Monetaria (UEM) tra gli stati membri. Questo includeva il coordinamento della politica monetaria sotto la Banca Centrale Europea e l'adozione di una moneta unica europea - l'euro - gestita dal nuovo Sistema Europeo delle Banche Centrali. Il Trattato di Maastricht stabiliva criteri di convergenza rigorosi per gli stati da soddisfare prima di aderire all'euro e stabiliva calendari per lanciare la moneta unica entro il 1999⁶⁷. Sebbene fosse un'impresa immensa, l'UEM è riuscita a trasformare lo scenario economico europeo.

Per garantire la disciplina fiscale tra gli stati membri che aderiscono alla prevista Unione Economica e Monetaria, il Trattato stabiliva criteri di convergenza rigorosi attorno ai livelli di debito pubblico e deficit. In particolare, imponeva che i deficit di bilancio governativi non

⁶⁴ Dyson, K.H.F. *et* Featherstone, K. (2003). *The road to Maastricht : negotiating Economic and Monetary Union*. Oxford: New York Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/019829638X.001.0001>. Disponibile online al link: <https://academic.oup.com/book/7819> [Ultimo accesso: 12 marzo 2024].

⁶⁵ Trattato sull'Unione Europea/Trattato di Maastricht (1992). Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:11992M/TXT> [Ultimo accesso: 13 marzo 2024].

⁶⁶ Consiglio dell'Unione Europea (2018). *The pillars of Europe : the legacy of the Maastricht Treaty after 25 years*. Council of the European Union. Brussels: Segretariato generale del Consiglio dell'Unione Europea. Disponibile online al link: <https://data.europa.eu/doi/10.2860/365892> [Ultimo accesso: 13 marzo 2024].

⁶⁷ Trattato sull'Unione Europea/Trattato di Maastricht (1992). Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:11992M/TXT> [Ultimo accesso: 13 marzo 2024].

dovessero superare il 3 per cento del PIL (Articolo 102, paragrafo 2, Trattato sull'Unione Europea)⁶⁸.

Questo valore di riferimento del 3 per cento del PIL è stato scelto sulla base dei calcoli teorici di economisti e di personalità come Karl-Otto Pöhl, poi anche Presidente della Banca federale tedesca (in lingua originale: *Deutsche Bundesbank*), che sostenevano che deficit intorno a questo livello potessero essere sostenuti nel lungo periodo senza che il debito sfuggisse al controllo⁶⁹.

Nella pratica, attenersi alla regola del deficit del 3 per cento si è rivelato difficile per alcune nazioni dell'UE. Infatti, durante le recessioni economiche, a volte era necessaria una maggiore spesa per il deficit per la stabilizzazione anticiclica⁷⁰. Ciò ha portato a diverse revisioni della regola e all'introduzione di altri meccanismi, come sarà esposto nei prossimi sotto paragrafi.

Nonostante la flessibilità sia aumentata a seguito delle recenti crisi, il valore di riferimento del 3 per cento rimane inciso nell'architettura fiscale dell'UE. Esso rappresenta un'eredità definitiva della visione di una governance economica prudente di Maastricht. Comprendere le sue origini fornisce un contesto chiave attorno ai dibattiti in corso nell'UE sulla coordinazione della politica fiscale⁷¹.

In aggiunta alla limitazione dei deficit di bilancio, i criteri di convergenza del Trattato imponevano che gli stati membri dell'UE dovessero mantenere il loro debito pubblico lordo al di sotto del 60 per cento del PIL⁷². Questa soglia si basava su ricerche empiriche che suggerivano come i carichi di debito pubblico diventassero difficili da sostenere al di sopra di questo livello⁷³.

Il valore di riferimento del debito al 60 per cento mirava a garantire la prudenza fiscale e prevenire spirali di debito che potessero minare l'unione monetaria.

Tuttavia, alcune nazioni dell'eurozona come l'Italia e il Belgio hanno avuto rapporti debito/PIL sempre superiori al 60 per cento, già dal momento dell'accordo a Maastricht. Sebbene ciò non abbia

⁶⁸ *ibidem*.

⁶⁹ James, H. (2012). *Making the European Monetary Union*. Cambridge, MA and London, England: Harvard University Press. doi.org/10.4159/harvard.9780674068087. Disponibile online al link: <https://www.jstor.org/stable/j.ctt2jbx5b> [Ultimo accesso: 13 marzo 2024].

⁷⁰ *ibidem*.

⁷¹ Parlamento Europeo, Delivorias, A. (2021). *Introduction to the fiscal framework of the EU : the Maastricht treaty, the treaty on stability, coordination and governance in the economic and monetary Union, and the stability and growth pact*. European Parliament. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea. Disponibile online al link: <https://data.europa.eu/doi/10.2861/072030> [Ultimo accesso: 13 marzo 2024].

⁷² Trattato sull'Unione Europea/Trattato di Maastricht (1992). Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:11992M/TXT> [Ultimo accesso: 13 marzo 2024].

⁷³ Commissione Europea (2019b). *Vade Mecum on the Stability & Growth Pact, 2019 edn*, Institutional Paper 101, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea. Disponibile online al link: https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2019-04/ip101_en.pdf [12 marzo 2024].

scatenato sanzioni automatiche, ha sollevato preoccupazioni sulla sostenibilità. Il criterio del debito ha ricevuto critiche anche per mancanza di flessibilità macroeconomica in tempi di crescita lenta⁷⁴. Ad ogni modo, la soglia del 60 per cento rimane ancora oggi incorporata nelle regole fiscali dell'UE e continua a modellare le pratiche di gestione del debito nazionale in tutta Europa.

La ratifica del Trattato si è rivelata sfidante, poiché richiedeva l'approvazione domestica in tutti i 12 stati firmatari secondo i loro processi costituzionali. La Danimarca e la Francia hanno tenuto referendum dopo i rifiuti iniziali, approvando il Trattato solo dopo che furono negoziati emendamenti chiave. Nel Regno Unito, il Primo Ministro John Major affrontò il dissenso degli euroscettici nel suo partito Conservatore⁷⁵. In ultima istanza, l'ultimo paese a completare la ratifica fu la Germania nel dicembre 1992, permettendo così al Trattato di Maastricht di entrare in vigore il 1° novembre dello stesso anno⁷⁶.

Il Trattato di Maastricht ha rappresentato un momento chiave nel percorso di integrazione europea. Con la creazione dell'Unione Europea e dell'Unione Economica e Monetaria, nonché l'introduzione di nuovi schemi per la collaborazione transfrontaliera, ha posto le basi per un'Europa più unita e influente come entità politica ed economica nel contesto internazionale. A distanza di trent'anni, le conseguenze di tale trattato continuano a dispiegarsi, influenzando la posizione dell'euro nel sistema finanziario mondiale e rafforzando il ruolo dell'UE come protagonista nelle relazioni internazionali⁷⁷. Il Trattato di Maastricht ha effettivamente inaugurato l'era dell'Unione Europea contemporanea, così come la conosciamo oggi.

2.2.2 Patto di Stabilità e crescita

Il Patto di Stabilità e Crescita (PSC) ha rappresentato un'evoluzione significativa nella coordinazione delle politiche fiscali in Europa, seguendo l'istituzione dell'Unione Europea con il Trattato di Maastricht nel 1992. L'obiettivo era consolidare ulteriormente il coordinamento e la

⁷⁴ *ibidem*.

⁷⁵ Forster, A. (1999). *Britain and the Maastricht Negotiations*. New York: St. Martins' Press. Disponibile online al link: <https://link.springer.com/book/10.1057/9780333984178> [Ultimo access: 12 Marzo 2024].

⁷⁶ Dyson, K.H.F. *et* Featherstone, K. (2003). *The road to Maastricht : negotiating Economic and Monetary Union*. Oxford: New York Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/019829638X.001.0001>. Disponibile online al link: <https://academic.oup.com/book/7819> [Ultimo accesso: 12 marzo 2024].

⁷⁷ Parlamento Europeo, Delivorias, A. (2021). *Introduction to the fiscal framework of the EU : the Maastricht treaty, the treaty on stability, coordination and governance in the economic and monetary Union, and the stability and growth pact*. European Parliament. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea. Disponibile online al link: <https://data.europa.eu/doi/10.2861/072030> [Ultimo accesso: 13 marzo 2024].

disciplina fiscale tra i membri dell'UE. La disciplina di bilancio sarebbe per ciò stato un prerequisito per il lancio e il successivo funzionamento dell'UEM. Ciò ha portato all'adozione del PSC nel 1997, un quadro giuridicamente vincolante progettato per rafforzare i meccanismi di sorveglianza di bilancio definiti sotto Maastricht⁷⁸.

L'impulso iniziale per un nuovo patto fiscale proveniva dalla preoccupazione che alcune delle più grandi economie dell'UE non rispettassero i benchmark di deficit e di debito stabiliti a Maastricht. In particolare, la Germania spinse per regole più severe affinché fosse garantito che tutti gli Stati aderenti all'imminente unione monetaria disponessero di finanze pubbliche solide⁷⁹. Il PSC mirava a prevenire il fenomeno di *free-riding* sugli sforzi di consolidamento fiscale e a ridurre i rischi di *moral hazard* che avrebbero potuto minare il progetto dell'Euro⁸⁰.

Inoltre, il Patto richiedeva agli stati membri dell'UE di presentare programmi annuali di stabilità e convergenza che delineassero i loro obiettivi e strategie di bilancio a medio termine. Ha anche rafforzato i criteri di Maastricht del limite di deficit del 3 per cento e del debito del 60 per cento attraverso un meccanismo di sorveglianza, detto braccio preventivo, e uno di constatazione, invece conosciuto come braccio correttivo⁸¹. Ciò coinvolgeva un monitoraggio più stretto dei bilanci statali, avvertimenti preventivi (in lingua originale: *early warning*) per scostamenti dagli obiettivi e potenziali sanzioni finanziarie per i recidivi⁸². Il Patto ha anche introdotto standard di rendicontazione più rigorosi e audit indipendenti dei dati su deficit e debito⁸³. Nel complesso, il PSC ha una regola di base sostanzialmente semplice, ossia che i bilanci degli Stati membri devono

⁷⁸ Warin, T. (2008). *Stability and Growth Pact*. Palgrave Macmillan UK eBooks, pp.1–9. doi:https://doi.org/10.1057/978-1-349-95121-5_2165-1. Disponibile online al link: https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1057/978-1-349-95121-5_2165-1 [Ultimo accesso: 14 marzo 2024].

⁷⁹ *ibidem*.

⁸⁰ Priewe, J. (2020). Why 3 and 60 per cent? The rationale of the reference values for fiscal deficits and debt in the European Economic and Monetary Union. *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*, 17(2), pp.111–126. doi:<https://doi.org/10.4337/ejeep.2020.02.01>. Disponibile online al link: <https://www.elgaronline.com/view/journals/ejeep/17/2/article-p111.xml> [Ultimo accesso: 15 marzo 2025].

⁸¹ Consiglio dell'Unione Europea (1997a). Resolution of the European council on the stability and growth pact. Amsterdam: Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea C 236, 02/08/1997, 1–2. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/resolution-of-the-amsterdam-european-council-on-the-stability-and-growth-pact.html> [Ultimo accesso: 11 marzo 2024].

⁸² Consiglio dell'Unione Europea (1997b). Council regulation (EC) No 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure. Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea L 209 , 02/08/1997, 6–11. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:31997R1467> [Ultimo accesso: 11 marzo 2024].

⁸³ Consiglio dell'Unione Europea (1997c). Council regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies. Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea L 209, 02/08/ 1997, 1–5. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:31997R1466> [Ultimo accesso: 11 marzo 2024].

essere in tendenziale pareggio o in avanzo; una regola che si riflette in maniera pesante su Paesi dell'eurozona che non possono utilizzare la leva del cambio e della svalutazione della propria moneta nella fase anticiclica e che non possono su scelta autonoma immettere denaro nel sistema economico, dovendo prestare attenzione al pareggio di bilancio⁸⁴.

Tuttavia, l'applicazione concreta del Patto si è dimostrata difficile durante le recessioni economiche, quando erano inevitabili deficit maggiori. Nell'autunno del 2003, Francia e Germania furono esentate dalle sanzioni nonostante avessero superato i limiti, minando la credibilità del patto⁸⁵. La riforma del Patto nel 2005 ha provato a superare i suoi limiti introducendo una maggiore flessibilità, consentendo deficit superiori al 3 per cento nei periodi di recessione⁸⁶. La crisi globale del 2008 ha però messo in mostra ancor di più le sue lacune, poiché le massicce politiche espansive per stimolare l'economia hanno causato in molti Paesi europei un profondo deficit. I successivi problemi di debito negli Stati del sud dell'eurozona hanno sollevato ancora domande sulla capacità del Patto di garantire effettivamente la stabilità⁸⁷.

Nonostante le difficoltà riscontrate nella sua attuazione, il PSC è riuscito nel suo obiettivo primario di incorporare la disciplina fiscale come principio fondamentale della governance dell'eurozona. Le pratiche di bilancio nazionali rimangono fortemente influenzate dai suoi valori di riferimento e requisiti di rendicontazione. Il Patto è stato successivamente riformato dal "six-pack" nel 2011 e dal "two-pack" nel 2013, i quali hanno rinforzato il coordinamento della politica economica dell'UE⁸⁸. Mentre ancor oggi i dibattiti continuano rispetto l'applicazione delle regole sulla flessibilità, il Patto di stabilità e crescita rimane il fondamento legale che sottende l'integrazione fiscale.

⁸⁴ Warin, T. (2008). *Stability and Growth Pact*. Palgrave Macmillan UK eBooks, pp.1–9. doi:https://doi.org/10.1057/978-1-349-95121-5_2165-1. Disponibile online al link: https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1057/978-1-349-95121-5_2165-1 [Ultimo accesso: 14 marzo 2024].

⁸⁵ Schuknecht, L., Moutot, P., Rother, P. et Stark, J. (2011). *The Stability and Growth Pact: crisis and reform*. [online] Francoforte : Banca Centrale Europea. Disponibile online al link: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecbocp129.pdf> [Ultimo accesso: 12 Marzo 2024].

⁸⁶ Consiglio dell'Unione Europea. (2005). *Council report to the European council on improving the implementation of the stability and growth pact*. Disponibile online al link: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7619-2005-REV-1/en/pdf> [Ultimo accesso al link: 11 marzo 2024].

⁸⁷ Schuknecht, L., Moutot, P., Rother, P. et Stark, J. (2011). *The Stability and Growth Pact: crisis and reform*. [online] Francoforte : Banca Centrale Europea. Disponibile online al link: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecbocp129.pdf> [Ultimo accesso: 12 Marzo 2024].

⁸⁸ Parlamento Europeo, Delivorias, A. (2021). *Introduction to the fiscal framework of the EU : the Maastricht treaty, the treaty on stability, coordination and governance in the economic and monetary Union, and the stability and growth pact*. European Parliament. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea. Disponibile online al link: <https://data.europa.eu/doi/10.2861/072030> [Ultimo accesso: 13 marzo 2024].

2.2.3 Trattato di Lisbona

Firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, il Trattato di Lisbona rappresenta la riforma più sostanziale e il rilancio del processo di integrazione europea dal Trattato di Maastricht. Modificando i trattati esistenti, a Lisbona si è cercato di affrontare le carenze, semplificare il processo decisionale e tracciare un percorso in mezzo a sfide come l'allargamento verso Est⁸⁹. Quindici anni dopo, i suoi impatti si stanno ancora dispiegando nell'ambito del quadro legale e istituzionale dell'UE⁹⁰.

L'impulso iniziale per la riforma del Trattato è venuto dal fallimento del Trattato costituzionale, respinto nei referendum del 2005. Gli stati membri hanno cercato di rivitalizzare le sue principali riforme attraverso procedure di emendamento più semplici⁹¹. L'obiettivo generale di Lisbona era migliorare l'efficacia, la legittimità democratica e il profilo dell'Unione europea sulla scena globale. Mirava a consolidare oltre 50 anni di modifiche ai trattati altalenanti in un unico testo, aumentando la trasparenza e la coerenza. Gli obiettivi specifici includevano il rafforzamento del Parlamento Europeo, la semplificazione del processo decisionale e il chiarimento delle competenze⁹².

Il Trattato di Lisbona ha introdotto riforme attraverso la revisione del Trattato sull'Unione Europea (TUE) e del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Il TUE ha rafforzato la personalità giuridica dell'UE e ha delineato i valori sui quali essa si fonda. Ha semplificato le procedure decisionali, ampliato il voto a maggioranza qualificata e creato i ruoli permanenti di Presidente del Consiglio Europeo e Alto Rappresentante⁹³. Invece, il TFUE ha consolidato le disposizioni economiche esistenti e chiarito le competenze dell'UE. Ha ampliato la procedura

⁸⁹ Phinnemore, D. (2013). *The Treaty of Lisbon : origins and negotiation*. Basingstoke: Palgrave. Disponibile online al link: <https://link.springer.com/book/10.1057/9781137367877> [Ultimo accesso: 15 marzo 2024].

⁹⁰ Ippolito, F. *et al.* (2018). *The EU and the Proliferation of Integration Principles under the Lisbon Treaty*. Milton: Routledge. Disponibile online al link: <https://www.routledge.com/The-EU-and-the-Proliferation-of-Integration-Principles-under-the-Lisbon-Treaty/Ippolito-Bartoloni-Condinanzi/p/book/9780367585105> [Ultimo accesso: 14 marzo 2024].

⁹¹ Phinnemore, D. (2013). *The Treaty of Lisbon : origins and negotiation*. Basingstoke: Palgrave. Disponibile online al link: <https://link.springer.com/book/10.1057/9781137367877> [Ultimo accesso: 15 marzo 2024].

⁹² *ibidem*.

⁹³ Trattato sull'Unione Europea (2007). Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:12016ME/TXT> [Ultimo accesso: 15 marzo 2024].

legislativa ordinaria, rafforzando il ruolo del Parlamento⁹⁴. Nel complesso, i due trattati hanno modernizzato il quadro giuridico dell'Unione⁹⁵.

Le riforme di Lisbona hanno significativamente modellato l'architettura di governance economica dell'UE nell'ultimo decennio. Gli articoli 122 e 175 del TFUE ne sono un esempio eclatante, come vedremo in seguito infatti essi rappresenta rispettivamente la base giuridica del Next Generation UE e del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (in lingua inglese: *Recovery and Resilience Facility*)⁹⁶.

A Lisbona si è anche imposto l'adozione delle riforme "six-pack" e "two-pack" per il rafforzamento del coordinamento fiscale. Sono state introdotte disposizioni che consentono un coordinamento più stretto delle politiche per l'occupazione e sociali attraverso meccanismi come il Semestre Europeo. Nel complesso, Lisbona ha rafforzato il ruolo dell'UE nella stabilizzazione dell'UEM e nel promuovere riforme strutturali⁹⁷.

Al di là dei risvolti economici, Lisbona ha facilitato l'integrazione in altri ambiti politici. Ad esempio, ha ampliato l'uso del voto a maggioranza qualificata e delle procedure di codecisione, rafforzando il ruolo dell'UE su questioni come ambiente, energia, migrazione e sicurezza. Lisbona ha anche semplificato il processo formale per certi stati membri di aderire all'Area Schengen e adottare l'euro⁹⁸. Nel complesso, Lisbona ha rafforzato il carattere sovranazionale dell'UE e le ambizioni di un'Unione sempre più consolidata.

Quindici anni dall'entrata in vigore, gli impatti di Lisbona rimangono evidenti in tutto il quadro legale e istituzionale dell'UE. Le sue riforme hanno semplificato il Trattato di Lisbona del 2007 rappresenta il più sostanziale rifacimento delle fondamenta legali dell'UE fino ad oggi. Modificando e consolidando i trattati precedenti, Lisbona ha modernizzato il processo decisionale, rafforzato

⁹⁴ Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (2007). Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:12016ME/TXT> [Ultimo accesso: 15 marzo 2024].

⁹⁵ Geiger, R. *et al.* (2015) *European Union treaties : Treaty on European Union, Treaty on the Functioning of the European Union*. Monaco di Baviera: C. H. Beck.

⁹⁶ Lupo, N. (2022). Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo, in "Diritto pubblico, Rivista fondata da Andrea Orsi Battaglini" 3/2022, pp. 729-755, doi: 10.1438/106293. Disponibile online al link: <https://www.rivisteweb.it/doi/10.1438/106293> [Ultimo accesso: 10 maggio 2024].

⁹⁷ Parlamento Europeo, Delivorias, A. (2021). *Introduction to the fiscal framework of the EU : the Maastricht treaty, the treaty on stability, coordination and governance in the economic and monetary Union, and the stability and growth pact*. European Parliament. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea. Disponibile online al link: <https://data.europa.eu/doi/10.2861/072030> [Ultimo accesso: 13 marzo 2024].

⁹⁸ Trattato di Lisbona (2007). Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ:C:2007:306:TOC> [Ultimo accesso: 15 marzo 2024].

l'integrazione e impostato il blocco sulla sua attuale traiettoria. I suoi impatti continuano a dispiegarsi in vari ambiti politici, dalla coordinazione economica alla cooperazione per la sicurezza. Come tale, Lisbona definisce l'UE mentre questa naviga le sfide del XXI secolo⁹⁹.

2.2.4 Fiscal Compact

Il 2 marzo 2012, 25 Stati membri UE con l'esclusione del Regno Unito e della Repubblica Ceca, hanno stipulato il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance dell'unione economica e monetaria, il cosiddetto Fiscal Compact¹⁰⁰.

Il Fiscal Compact mira a migliorare il coordinamento all'interno della zona euro attraverso il rafforzamento della governance economica europea. Questo accordo introduce misure per assicurare che i paesi con un debito pubblico superiore al 60 per cento del loro PIL, soglia stabilita dal Trattato di Maastricht, intraprendano azioni per ridurre tale debito¹⁰¹. Prevede inoltre l'implementazione di meccanismi automatici di correzione qualora gli Stati membri si discostino dagli obiettivi di bilancio di medio termine¹⁰².

Nel contesto del miglioramento della governance economica europea delineato dal Fiscal Compact, si colloca anche la discussione sugli Eurobond, ovvero titoli di debito congiunti emessi dai paesi membri dell'Unione Europea. L'idea di questi strumenti finanziari è stata esplorata in dettaglio nel Libro Verde pubblicato dalla Commissione Europea il 23 novembre 2011¹⁰³. Il documento ha aperto il dibattito su come gli Eurobond potrebbero servire a stabilizzare i mercati finanziari e a distribuire equamente tra i paesi dell'UE i rischi legati al debito. Sebbene il Fiscal Compact non abbia istituito obbligazioni comuni a livello europeo, ha introdotto il principio di coordinamento ex ante sui piani di emissione di debito pubblico, costituendo così un passo verso

⁹⁹ Ippolito, F. *et al.* (2018). *The EU and the Proliferation of Integration Principles under the Lisbon Treaty*. Milton: Routledge. Disponibile online al link: <https://www.routledge.com/The-EU-and-the-Proliferation-of-Integration-Principles-under-the-Lisbon-Treaty/Ippolito-Bartoloni-Condinanzi/p/book/9780367585105> [Ultimo accesso: 14 marzo 2024].

¹⁰⁰ Bonvicini, G. *et* Brugnoli, F. (2012). *Il Fiscal Compact*. Roma: Nuova cultura.

¹⁰¹ *ibidem*.

¹⁰² Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (2012). Disponibile online al link: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:42012A0302\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:42012A0302(01)) [ultimo accesso: 16 marzo 2024].

¹⁰³ Green Paper on the feasibility of introducing Stability Bonds (2011). Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011DC0818> [Ultimo accesso: 17 marzo 2024].

una maggiore integrazione finanziaria e fiscale, che potrebbe, in futuro, facilitare l'emissione di debito congiunto sotto forma di Eurobond¹⁰⁴.

Per promuovere la competitività, l'occupazione, la sostenibilità finanziaria e la stabilità, il Fiscal Compact punta a rafforzare il coordinamento delle politiche economiche e la convergenza tra i paesi membri. Infine, l'istituzione dell'Euro Summit, che include incontri informali tra i capi di Stato o di governo dei paesi dell'eurozona, il presidente della Commissione Europea e, su invito, il presidente della Banca Centrale Europea e del Parlamento Europeo, punta a consolidare la governance economica dell'Unione con una maggiore collaborazione ai massimi livelli¹⁰⁵.

È al Fiscal Compact che si deve l'introduzione nel quadro normativo vincolante (preferibilmente a livello costituzionale) per gli Stati membri dell'obbligo di pareggio di bilancio¹⁰⁶.

In particolare in base al contenuto del Fiscal Compact si considera il pareggio di bilancio in cui “il saldo strutturale (definito come saldo corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum) delle amministrazioni pubbliche sia pari all'obiettivo di medio termine (MTO) specifico per il Paese, come definito nel PSC, con un limite inferiore di disavanzo strutturale dello 0,5 per cento del PIL ai prezzi di mercato” (articolo 3, lett a) e b), Fiscal Compact)¹⁰⁷. È possibile effettuare degli scostamenti temporanei dall'MTO solo per circostanze eccezionali o gravi crisi economiche-finanziarie senza compromettere la sostenibilità del debito di lungo periodo. Il recepimento di quest'obbligo è avvenuto in Italia con la legge costituzionale del 20 aprile 2012, n.1¹⁰⁸.

È da ricordare che l'introduzione del patto di bilancio nella legislazione nazionale è condizionata per l'accesso al MES e l'eventuale inadempienza può essere contestata anche da parte di un altro Stato membro davanti alla Corte di Giustizia (articolo 8 Fiscal Compact)¹⁰⁹.

¹⁰⁴ Botta, A. (2013). A proposito di Eurobond. *Il Politico*, 78(2 (233)), 92–107. Disponibile online al link: <http://www.jstor.org/stable/24037271> [Ultimo accesso: 17 marzo 2024].

¹⁰⁵ Calliess, C. (2012) From Fiscal Compact to Fiscal Union? New Rules for the Eurozone. *The Cambridge yearbook of European Legal Studies*. 14101–117. Disponibile online al link: https://heinonline.org/HOL/Page?collection=intyb&handle=hein.intyb/camyl0014&id=164&men_tab=srchresults [Ultimo accesso: 17 marzo 2024].

¹⁰⁶ Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (2012). Disponibile online al link: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:42012A0302\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:42012A0302(01)) [ultimo accesso: 16 marzo 2024].

¹⁰⁷ *ibidem*.

¹⁰⁸ Presidente della Repubblica (2012). Legge Costituzionale 20 aprile 2012, n. 1: Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale (12G0064). Disponibile online al link: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge.costituzionale:2012-04-20;1> [Ultimo accesso: 16 marzo 2024].

¹⁰⁹ Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (2012). Disponibile online al link: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:42012A0302\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:42012A0302(01)) [Ultimo accesso: 16 marzo 2024].

Inoltre l'accordo avrebbe voluto rappresentare un passo in avanti per il raggiungimento dell'unione fiscale europea che, affiancata alla già esistente unione economica e monetaria, vorrebbe portare ad una maggiore integrazione delle politiche economiche degli Stati membri all'interno dell'Unione Europea¹¹⁰.

¹¹⁰ Calliess, C. (2012). From Fiscal Compact to Fiscal Union? New Rules for the Eurozone. The Cambridge yearbook of European Legal Studies. 14101–117. Disponibile online al link: https://heinonline.org/HOL/Page?collection=intyb&handle=hein.intyb/camye10014&id=164&men_tab=srchresults [Ultimo accesso: 17 marzo 2024].

3. Una nuova opportunità per l'Unione Europea

3.1 Budget dell'Unione Europea 2021-2027, 3.1.1 Proposta del 2018, impasse del Consiglio e prime risposte allo shock pandemico, 3.1.2 Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e Next Generation UE; 3.2 Il Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano, 3.2.1 La procedura di approvazione e di revisione del Piano, 3.2.2 La struttura e le risorse del Piano.

3.1 Il Budget dell'Unione Europea 2021-2027

3.1.1 Proposta del 2018, impasse del Consiglio e prime risposte allo shock pandemico

Dopo quasi due anni di dibattito, il 2 maggio 2018, la Commissione ha presentato al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni la sua proposta di bilancio per i successivi sette anni.

La proposta, che ammonta a 1135 miliardi di euro in termini di impegni per l'UE-27, rispecchia una nuova visione per il futuro finanziario dell'UE¹¹¹, come delineato nel Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE del 2017¹¹². Essa mira a concentrarsi maggiormente sul valore aggiunto europeo, a semplificare e rendere più trasparente il bilancio, a ridurre la burocrazia per i beneficiari attraverso norme unificate, a incrementare l'agilità e la flessibilità del bilancio in un contesto geopolitico incerto e a orientare il bilancio verso risultati tangibili, enfatizzando la performance e l'efficacia dei programmi.

La proposta introduce anche un nuovo schema per la distribuzione delle risorse e innovazioni per aumentare la flessibilità del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP), prevedendo anche una revisione intermedia del QFP entro la fine del 2023¹¹³.

¹¹¹ Commissione europea (2018). Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che dà forza, che difende. Quadro finanziario pluriennale 2021-2027. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2018:321:FIN> [Ultimo accesso: 18 marzo 2024].

¹¹² Commissione europea (2017). Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=COM:2017:358:FIN> [Ultimo accesso: 18 marzo 2024].

¹¹³ Commissione europea (2018). Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che dà forza, che difende. Quadro finanziario pluriennale 2021-2027. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2018:321:FIN> [Ultimo accesso: 18 marzo 2024].

Tuttavia, la discussione sul bilancio si è protratta per oltre un anno nel Parlamento europeo, dove molti hanno espresso insoddisfazione per l'entità del bilancio proposto, che comporterebbe tagli significativi, soprattutto per la Politica Agricola Comune e la politica di coesione. Gli Stati membri non sono riusciti a raggiungere un consenso sulla proposta, nemmeno durante il Consiglio europeo straordinario di febbraio 2020¹¹⁴. Le principali divergenze si sono concentrate sulla dimensione complessiva del bilancio e sulla distribuzione delle risorse tra le diverse politiche. Le discussioni hanno evidenziato una netta contrapposizione tra i cosiddetti paesi "frugali" - Austria, Danimarca, Paesi Bassi e Svezia - che propendevano per limitare la spesa complessiva all'1% del RNL dell'UE-27, finanziando le priorità e i settori ritenuti più capaci di potenziare la competitività europea attraverso ulteriori tagli alle politiche tradizionali¹¹⁵.

Nello stallo che dura quasi tutto il 2019, tra i Paesi frugali e non, irrompe la pandemia da Covid-19 che stravolge sia l'agenda delle priorità sulle quali interviene e sia il ruolo stesso dell'Unione.

Fin dall'inizio della pandemia, l'Unione europea ha introdotto misure economiche supportate dal bilancio comunitario, allentando al contempo le regole sulla finanza pubblica e sugli aiuti di stato. La Banca Centrale Europea ha contribuito a questa efficacia ampliando la liquidità e riducendo il razionamento del credito con il Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP), piano da 750 miliardi di euro, lanciato il 24 marzo 2020¹¹⁶.

Il 9 aprile 2020, l'Eurogruppo ha presentato un pacchetto di emergenza da 540 miliardi di euro destinato a sostenere l'occupazione, le imprese e gli stati membri¹¹⁷. A tal proposito sono seguiti l'invito del Parlamento europeo a proporre "un massiccio pacchetto di investimenti per la ripresa e la ricostruzione a sostegno dell'economia europea dopo la crisi che si inserisca nel nuovo quando

¹¹⁴ D'Arrigo, G. *et* David, P. (2022). Next Generation EU e PNRR italiano: analisi, governance e politiche per la ripresa. Rubbettino Editore. Disponibile online al link: <https://www.perlego.com/book/3288762/next-generation-eu-e-pnrr-italiano-analisi-governance-e-politiche-per-la-ripresa-pdf> [Ultimo accesso: 10 maggio 2024].

¹¹⁵ *ibidem*.

¹¹⁶ Banca Centrale Europea (2020). Decisione (UE) 2020/440 della Banca centrale europea del 24 marzo 2020 su un programma temporaneo di acquisto per l'emergenza pandemica (BCE/2020/17). Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea L 91/1. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32020D0440> [Ultimo accesso: 18 marzo 2024].

¹¹⁷ Consiglio dell'Unione Europea (2020e). Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic. Disponibile online al link: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/> [Ultimo accesso: 18 Marzo 2024].

finanziario pluriennale” (dalla risoluzione dell’Assemblea parlamentare del 17 aprile 2020)¹¹⁸ e all’appello dei leader, che hanno chiesto un fondo per la ripresa, attraverso le parole del Presidente del Consiglio europeo Charles Michel, “di entità adeguata, mirato ai settori e alle aree geografiche dell’Europa maggiormente colpiti [...] e destinato a far fronte a questa crisi senza precedenti” (in lingua originale: *[This fund shall be] of a sufficient magnitude, targeted towards the sectors and geographical parts of Europe most affected [...] and destined to cope with this unprecedented crisis*)¹¹⁹.

Oltre ai primi aiuti emergenziali come le iniziative CRII¹²⁰ e CRII+¹²¹, per assicurare dispositivi sanitari, e il pacchetto SURE¹²², per sostenere l’occupazione, la Commissione Europea ha anche fatto seguire un piano straordinario per guidare l’Europa verso una crescita stabile e resiliente a shock futuri, progettando un futuro sicuro e sostenibile.

3.1.2 Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e Next Generation UE

A tal punto della trattazione è possibile riprendere l’argomento interrotto al paragrafo 1.1: la presentazione da parte della Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen al Parlamento europeo del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e del Next Generation UE.

La proposta presenta una novità eccezionale: al bilancio si affianca uno strumento di emergenza per la ripresa, l’iniziativa del Dispositivo di Ripresa e Resilienza (in lingua inglese: *Recovery and Resilience Facility*) che genera e sostiene il Next Generation UE, per contribuire a riparare i danni immediati causati dalla pandemia di Covid-19 e ad avviare la ripresa.

¹¹⁸ Parlamento Europeo (2020). Risoluzione del Parlamento europeo del 17 aprile 2020 sull’azione coordinata dell’UE per lottare contro la pandemia di COVID-19 e le sue conseguenze (2020/2616(RSP)). Gazzetta ufficiale dell’Unione Europea C 316/12. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52020IP0054> [Ultimo accesso: 19 marzo 2024].

¹¹⁹ Michel, C. (2020). Videoconferenza dei membri del Consiglio europeo, 23 aprile 2020. Disponibile online al link: <https://www.consilium.europa.eu/it/media-galleries/european-council/meetings/2020-04-23-video-conference-of-the-members-of-the-european-council/> [Ultimo accesso: 18 marzo 2024].

¹²⁰ Parlamento Europeo, Consiglio (2020a). Regolamento (UE) 2020/460 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020. Gazzetta ufficiale dell’Unione Europea L 99/5. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32020R0460> [Ultimo accesso: 18 marzo 2024].

¹²¹ Parlamento Europeo, Consiglio (2020b). Regolamento (UE) 2020/558 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2020. Gazzetta ufficiale dell’Unione Europea L 130/1. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32020R0558> [Ultimo accesso: 18 marzo 2024].

¹²² Consiglio dell’Unione Europea (2020b). Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020 che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell’epidemia di Covid-19. Gazzetta ufficiale dell’Unione Europea L 159/1. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32020R0672> [Ultimo accesso: 18 marzo 2024].

La nuova ed innovativa proposta della Commissione (a prezzi del 2021) prevede quindi un bilancio settennale dell'UE pari a 2.017,9 miliardi di euro, composto da un bilancio a lungo termine riveduto nell'UE pari a 1.210,9 miliardi di euro per il periodo 2021-2027 e un rafforzamento temporaneo di 806,9 miliardi di euro, il Next Generation UE appunto, che saranno raccolti sui mercati finanziari europei a lunga scadenza ¹²³.

Le dimensioni definitive del QFP 2021-2027, con i suoi 2.017,9 miliardi (prezzi del 2021) di finanziamenti, sono estremamente più significative rispetto a quello che si è appena concluso, relativo agli anni 2014-2020, che ammontava alla cifra di 959,9 miliardi (prezzi del 2011)¹²⁴.

Le informazioni appena citate sono esposte con un maggior grado di approfondimento e nella modalità con la quale sono stati presentati i dati dei precedenti cinque Quadri Finanziari Pluriennali nella sottostante tabella 3.1.

Tabella 3.1: Impegni di spesa dal 2021 al 2027

2021-2027 (prezzi del 2020)	Totale (Mio EUR) *Tra parentesi, i valori tenendo conto della dotazione del Next Generation UE	Media annuale (Mio EUR) * <i>ibidem</i>	% Spesa	Base di riferimento dell'1,28% PNL
Competitività	149512 (161562)	21359 (23080)	12,3	14
Coesione	426694 (1202981)	60956 (171854)	35,2	40,1
Agricoltura e pesca	298325	42618	24,6	28
Ambiente e sviluppo rurale	101923 (120861)	14560 (17266)	8,4	9,6
Libertà, cittadinanza	25699	3671	2,1	2,4
Sicurezza e difesa	14922	2132	1,2	1,4
Europa globale	110597	15799	9,1	10,4
Amministrazione	82474	11782	6,7	7,6
Impegni	1210894 (2017909)	172985 (288273)		

¹²³ Commissione Europea, Direzione generale del bilancio (2021). The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU : facts and figures. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea. Disponibile online al link: <https://data.europa.eu/doi/10.2761/808559> [Ultimo accesso: 3 maggio 2024].

¹²⁴ (*ibidem*)

2021-2027 (prezzi del 2020)	Totale (Mio EUR) *Tra parentesi, i valori tenendo conto della dotazione del Next Generation UE	Media annuale (Mio EUR) * <i>ibidem</i>	% Spesa	Base di riferimento dell'1,28% PNL
Pagamenti	1195968	170853		
Impegni % PNL	1,46			
Pagamenti % PNL	1,4			

Fonti: Consiglio dell'Unione Europea (2020d). Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027. Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea L1 433/11. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/2093/oj> [Ultimo accesso: 20 marzo 2024].

Consiglio dell'Unione Europea (2020c). Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea N. L 433/23. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:32020R2094> [Ultimo accesso: 20 marzo 2024].

Diverse difficoltà sono subito derivate dalla procedura legislativa speciale richiesta dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) per approvare sia il Regolamento relativo al QFP sia la decisione sulle risorse proprie, che prevede che il Consiglio si esprima all'unanimità. Per trovare l'accordo tra i 27 Stati membri sono stati necessari, tra l'altro, una maratona negoziale di quasi cinque giorni al Consiglio europeo dal 17 al 21 luglio 2020 e lunghi negoziati informali con il Parlamento europeo¹²⁵. Alla fine del meeting, il 21 luglio 2020, il Consiglio europeo ha adottato delle conclusioni riguardanti il Next Generation EU, il Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 e le risorse proprie¹²⁶.

I colloqui trilaterali tra Parlamento, Consiglio e Commissione sono iniziati nell'agosto del 2020 e si sono conclusi il 10 novembre 2020¹²⁷. Il sistema di risorse proprie dell'Unione Europea per gli

¹²⁵ D'Arrigo, G. et David, P. (2022). Next Generation EU e PNRR italiano: analisi, governance e politiche per la ripresa. Rubbettino Editore. Disponibile online al link: <https://www.perlego.com/book/3288762/next-generation-eu-e-pnrr-italiano-analisi-governance-e-politiche-per-la-ripresa-pdf> [Ultimo accesso: 10 maggio 2024].

¹²⁶ Parlamento Europeo, Delasnerie, A. (2023). Multiannual Financial Framework | Fact Sheets on the European Union | European Parliament. Disponibile online al link: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/section/188/il-finanziamento> [Ultimo accesso: 19 marzo 2024]

¹²⁷ Consiglio Europeo (2020). Conclusioni del Consiglio europeo, 17-21 luglio 2020. Disponibile online al link: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020/> [Ultimo accesso: 19 marzo 2024].

anni 2021-2027 è stato fissato con Decisione del Consiglio il 14 dicembre 2020¹²⁸. Essa conferisce alla Commissione europea il potere di contrarre prestiti per conto dell'Unione, "al solo scopo di far fronte alle conseguenze della crisi del Covid-19" (articolo 5 Decisione 2020/2053 del Consiglio) e che dovranno avere termine entro il 31 dicembre 2026¹²⁹. Il punto n.17 delle Premesse della decisione prima richiamata precisa che l'uso che verrà fatto di questa dotazione supplementare dovrebbe diminuire col venir meno degli obblighi finanziari, fino a decadere una volta che saranno stati rimborsati tutti i prestiti contratti, al più tardi entro il 31 dicembre 2058¹³⁰.

Sempre il 14 dicembre, viene emanato dal Consiglio il regolamento che istituisce lo strumento dell'Unione europea per la ripresa, il Next Generation EU, per promuovere la ripresa economica dopo la crisi COVID-19, e che ne definisce la modalità di funzionamento¹³¹. La base giuridica individuata per tale regolamento è l'articolo 122 del TFUE, nominato nel sottoparagrafo 1.3.3, il quale fa esplicito riferimento al principio di solidarietà all'interno del suo primo paragrafo, evocando lo "spirito di solidarietà tra gli Stati membri"¹³².

Il Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027, dopo un iter estremamente lungo e complesso durato due anni, viene finalmente approvato dal Parlamento europeo il 16 dicembre 2020¹³³ e dal Consiglio dell'Unione europea il giorno successivo¹³⁴.

¹²⁸ Consiglio dell'Unione Europea (2020a). Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, Euratom. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 424/1. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32020D2053> [Ultimo accesso: 18 marzo 2024].

¹²⁹ *ibidem*.

¹³⁰ *ibidem*.

¹³¹ Consiglio dell'Unione Europea (2020c). Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19. Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea LI 433/23. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32020R2094> [Ultimo accesso: 19 marzo 2024].

¹³² Lupo, N. (2022). Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo, in "Diritto pubblico, Rivista fondata da Andrea Orsi Battaglini" 3/2022, pp. 729-755, doi: 10.1438/106293. Disponibile online al link: <https://www.rivisteweb.it/doi/10.1438/106293> [Ultimo accesso: 10 maggio 2024].

¹³³ Parlamento europeo, Consiglio e Commissione (2020). Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria. Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea LI 433/28. Disponibile online al link: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32020Q1222\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32020Q1222(01)) [Ultimo accesso: 19 marzo 2024].

¹³⁴ Consiglio dell'Unione Europea (2020d). Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027. Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea LI 433/11. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32020R2093> [Ultimo accesso: 19 marzo 2024].

Infine, il Regolamento UE n.241 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza, vero e proprio perno del Next Generation UE con un valore di 723,8 miliardi di euro, è stato adottato il 12 febbraio 2021¹³⁵. Il Dispositivo costituisce un elemento di innovazione tale che non è stato possibile ricondurlo a nessuna delle diverse iniziative legislative utilizzate dall'Unione negli anni precedenti ed è stato pertanto necessario approvare un nuovo quadro normativo, ad hoc per questo processo¹³⁶.

La base giuridica è l'articolo 175 del TFUE, dedicato alla Coesione economica, sociale e territoriale. L'articolo 175 TFUE è infatti la disposizione su cui si reggono i fondi strutturali e il suo paragrafo 3 è quello che consente azioni ulteriori, rispetto a quelle messe in campo con tali fondi, anch'esse ispirate alle finalità di rafforzamento della stesse politiche di coesione¹³⁷. Dunque, al di là dei fondi strutturali, sono possibili ulteriori "azioni specifiche", dirette a incrementare e integrare le politiche di coesione già previste. Tali azioni, nel momento in cui sono ritenute necessarie, possono essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio seguendo la procedura legislativa ordinaria¹³⁸.

Tutti i 27 Stati membri hanno ratificato la Decisione sulle Risorse Proprie entro il 31 maggio 2021, permettendo così all'UE di iniziare a emettere debito sui mercati dei capitali sotto il Next Generation EU¹³⁹.

Si è così registrato un vero e proprio "cambio di paradigma" riguardo alle opzioni della politica economica europea, già oggetto di profondi dibattiti nel precedente decennio, incentrati sulle modalità con cui creare una *fiscal capacity* nell'Unione e su come coordinare con maggiore

¹³⁵ Parlamento Europeo, Consiglio (2021a). Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea L 57/17. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32021R0241> [Ultimo accesso: 30 aprile 2024].

¹³⁶ D'Arrigo, G. et David, P. (2022). Next Generation EU e PNRR italiano: analisi, governance e politiche per la ripresa. Rubbettino Editore. Disponibile online al link: <https://www.perlego.com/book/3288762/next-generation-eu-e-pnrr-italiano-analisi-governance-e-politiche-per-la-ripresa-pdf> [Ultimo accesso: 10 maggio 2024].

¹³⁷ Lupo, N. (2022). Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo, in "Diritto pubblico, Rivista fondata da Andrea Orsi Battaglini" 3/2022, pp. 729-755, doi: 10.1438/106293. Disponibile online al link: <https://www.rivisteweb.it/doi/10.1438/106293> [Ultimo accesso: 10 maggio 2024].

¹³⁸ *ibidem*.

¹³⁹ Parlamento Europeo, Delasnerie, A. (2023). Multiannual Financial Framework | Fact Sheets on the European Union | European Parliament. Disponibile online al link: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/section/188/il-finanziamento> [Ultimo accesso: 19 marzo 2024]

efficacia non solo i saldi di finanza pubblica, ma i mix di politica economica decisi dai suoi Stati membri¹⁴⁰.

Ebbene, per effetto del Next Generation EU si sono superate le ultime esitazioni e per la prima volta l'Unione ha preso a prestito quantità ingenti di risorse sui mercati per finanziare, mediante grants (trasferimenti a fondo perduto o doni) e loans (prestiti), una serie di riforme e investimenti nei singoli Stati membri, concordate con questi ultimi. Il versamento ai singoli Stati membri delle risorse così ottenute è stato subordinato al conseguimento di una serie di misure, definite attraverso milestones (traguardi o pietre miliari)¹⁴¹ e target (obiettivi)¹⁴², da assumere in forma vincolante prima del 31 dicembre 2031 e da realizzare nell'arco di un quinquennio, entro il 31 dicembre 2026, in conformità con un preciso cronoprogramma, concordato tra l'Unione e ciascuno Stato membro e codificato nei singoli PNRR e negli accordi operativi (in lingua originale: *operational arrangements*) che li accompagnano¹⁴³.

Infatti, i Piani di ripresa e resilienza, a differenza di altri programmi europei di spesa, si configurano come piani di performance e non come programmi di spesa, impegnando i Paesi a raggiungere i risultati qualitativi (milestone) e quantitativi (target) associati a riforme e investimenti, entro i termini concordati¹⁴⁴. In particolare, a ciascuna misura è accompagnata una descrizione delle sue finalità e degli indicatori che ne riflettono l'obiettivo e che costituiscono il parametro per la sua valutazione¹⁴⁵.

¹⁴⁰ Lupo, N. (2022). Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo, in "Diritto pubblico, Rivista fondata da Andrea Orsi Battaglini" 3/2022, pp. 729-755, doi: 10.1438/106293. Disponibile online al link: <https://www.rivisteweb.it/doi/10.1438/106293> [Ultimo accesso: 10 maggio 2024].

¹⁴¹ I *milestones* rappresentano il completamento di fasi essenziali dell'attuazione (fisica e procedurale) delle misure, come l'adozione di particolari norme, la piena operatività dei sistemi informativi o il completamento dei lavori.

¹⁴² I *targets* si traducono in indicatori misurabili in termini di risultato dell'intervento pubblico, oppure di impatto delle politiche pubbliche.

¹⁴³ Lupo, N. (2022). Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo, in "Diritto pubblico, Rivista fondata da Andrea Orsi Battaglini" 3/2022, pp. 729-755, doi: 10.1438/106293. Disponibile online al link: <https://www.rivisteweb.it/doi/10.1438/106293> [Ultimo accesso: 10 maggio 2024].

¹⁴⁴ Monti, L. (2021). I fondi europei: Guida al NextGenerationEU e al QFP – Quadro finanziario pluriennale 2021-2027. Roma: LUISS University Press. Disponibile online al link: https://perlego.com/book/2704391/i-fondi-europei-guida-al-nextgenerationeu-e-al-qfp-quadro-finanziario-pluriennale-20212027-pdf/?utm_medium=share&utm_source=perlego&utm_campaign=share-book [Ultimo accesso: 3 maggio 2024].

¹⁴⁵ D'Arrigo, G. et David, P. (2022). Next Generation EU e PNRR italiano: analisi, governance e politiche per la ripresa. Rubbettino Editore. Disponibile online al link: <https://www.perlego.com/book/3288762/next-generation-eu-e-pnrr-italiano-analisi-governance-e-politiche-per-la-ripresa-pdf> [Ultimo accesso: 10 maggio 2024].

Le risorse del Next Generation EU vengono distribuite agli Stati membri dell'Unione Europea attraverso sette principali programmi di spesa che offrono sia prestiti che contributi a fondo perduto¹⁴⁶. Queste risorse non sono fornite esclusivamente dal Dispositivo per la Ripresa e Resilienza, il quale mette a disposizione 338,0 miliardi di euro a fondo perduto e 358,8 miliardi di euro in prestiti, ma anche da diversi altri fondi e programmi. Tra questi, REACT-EU aggiunge 50,6 miliardi di euro ai programmi operativi nazionali già esistenti per il periodo 2014-2020, mentre Horizon Europe contribuisce con 5,4 miliardi di euro. InvestEU offre 5,6 miliardi di euro in prestiti garantiti, e ci sono ulteriori 8,1 miliardi di euro destinati allo sviluppo rurale e alla Politica Agricola Comune. Il Just Transition Fund, dotato di 10,9 miliardi di euro, è progettato per mitigare l'impatto del superamento della dipendenza dai combustibili fossili nelle industrie ad alta intensità energetica situate in aree socialmente vulnerabili. Infine, RescEU mette a disposizione 2,0 miliardi di euro per rispondere rapidamente a eventi catastrofici. Tutti i valori finora menzionati fanno riferimento ai prezzi del 2021¹⁴⁷.

Dal 2021 alla fine del 2022, gli Stati membri hanno presentato i propri Piani nazionali di ripresa e resilienza¹⁴⁸. La Commissione Europea ha suggerito alle autorità nazionali di strutturare questi piani attorno a sei assi tematici: transizione verde, trasformazione digitale, occupazione e crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, coesione sociale e territoriale, tutela della salute e resilienza, e rafforzamento del capitale umano¹⁴⁹.

È importante qui ricordare come l'impegno dell'Unione per la transizione ecologica non sia venuto meno, nonostante lo shock economico causato dalla pandemia. Infatti, è stato richiesto che tutti gli interventi dei piani nazionali rispettino il principio-guida di “non arrecare danno significativo” (in lingua originale: *Do No Significant Harm*) all'ambiente, ossia non ostacolino il

¹⁴⁶ Sacchi, A. et Rubino, P. (2023). Il disegno e l'attuazione del PNRR: investimenti, dimensione territoriale e percorsi di sviluppo, *Argomenti*, (24). doi: 10.14276/1971-8357.3897. Disponibile online al link: <https://journals.uniurb.it/index.php/argomenti/article/view/3897> [Ultimo accesso: 25 marzo 2024].

¹⁴⁷ Commissione Europea, Direzione generale del bilancio (2021). The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU : facts and figures. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea. Disponibile online al link: <https://data.europa.eu/doi/10.2761/808559> [Ultimo accesso: 3 maggio 2024].

¹⁴⁸ Sacchi, A. et Rubino, P. (2023). Il disegno e l'attuazione del PNRR: investimenti, dimensione territoriale e percorsi di sviluppo, *Argomenti*, (24). doi: 10.14276/1971-8357.3897. Disponibile online al link: <https://journals.uniurb.it/index.php/argomenti/article/view/3897> [Ultimo accesso: 25 marzo 2024].

¹⁴⁹ *ibidem*.

contrasto ai cambiamenti climatici¹⁵⁰. Il principio viene verificato investimento per investimento sulla base dei criteri che sono dettagliati nella tassonomia europea per gli investimenti sostenibili¹⁵¹.

Per ultimo, l'aggressione militare della Russia nei confronti dell'Ucraina del 24 febbraio 2022 ha reso evidente e forte come non mai la necessità di una transizione rapida verso l'energia pulita. Al momento dell'inizio dell'invasione, l'Unione Europea importava oltre il 40 per cento del gas naturale consumato dalla Russia, oltre il 27 per cento del petrolio e il 46 per cento del carbone¹⁵².

In occasione del Consiglio europeo di marzo 2022 i leader degli Stati membri hanno convenuto di affrancare gradualmente l'Europa dalla dipendenza delle importazioni di energia russa e hanno invitato la Commissione a presentare rapidamente un piano dettagliato REPowerEU¹⁵³, cosa avvenuta il 18 maggio 2022 con una comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio e ai Comitati interessati¹⁵⁴.

Lo scopo principale del Piano è rafforzare l'autonomia strategica dell'Unione diversificandone l'approvvigionamento energetico e ponendo fine alla sua dipendenza dai combustibili fossili russi. In particolare, tra gli obiettivi figurano l'aumento della sicurezza e della sostenibilità del sistema energetico europeo, anche potenziando la diffusione di energie rinnovabili, l'efficienza energetica e la capacità di stoccaggio dell'energia¹⁵⁵.

Concretamente, gli Stati hanno avuto la possibilità di aggiungere un nuovo capitolo dedicato al piano REPowerEU ai rispettivi piani nazionali per la ripresa e alla resilienza, allo scopo di finanziare

¹⁵⁰ Parlamento Europeo, Consiglio (2021a). Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea L 57/17. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32021R0241> [Ultimo accesso: 30 aprile 2024].

¹⁵¹ Parlamento Europeo, Consiglio (2020c). Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del del Consiglio del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088. Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea L 198/13. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:32020R0852> [Ultimo accesso: 21 marzo 2024].

¹⁵² Commissione Europea (2022b). Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni REPowerEU: azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:71767319-9f0a-11ec-83e1-01aa75ed71a1.0022.02/DOC_1&format=PDF [Ultimo accesso: 20 marzo 2024].

¹⁵³ Consiglio Europeo (2022). Conclusioni del Consiglio europeo, 24-25 marzo 2022. Disponibile online al link: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2022-INIT/it/pdf> [Ultimo accesso: 21 marzo 2024].

¹⁵⁴ Commissione Europea (2022a). Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni Piano REPowerEU. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=COM:2022:230:FIN> [Ultimo accesso: 21 marzo 2024].

¹⁵⁵ *ibidem*.

investimenti e riforme chiave per il raggiungimento degli obiettivi prima menzionati¹⁵⁶. Le risorse a disposizione per l'attuazione del Piano sono pari a 20 miliardi di euro (prezzi al 2023), da ripartire secondo una formula che tiene conto della politica di coesione, della dipendenza degli Stati membri dai combustibili fossili e dall'aumento dei prezzi degli investimenti¹⁵⁷.

Dopo i triloghi, conclusosi con l'accordo provvisorio del 14 dicembre 2022, il Parlamento Europeo e il Consiglio hanno adottato il regolamento REPowerEU il 27 febbraio 2023¹⁵⁸.

3.2 Il Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano

3.2.1 Procedura di approvazione e di revisione del Piano

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) è dunque il documento di ciascuno Stato è stato chiamato a definire per poter accedere alle risorse economiche messe a disposizione dall'iniziativa del Next Generation UE determinata dall'epidemia da Covid-19 e destinate al rilancio economico.

Così come per il Next Generation UE, anche i diversi piani nazionali hanno avuto tempi di gestazione estremamente rapidi. Per stare all'Italia, il 12 febbraio 2021 il Parlamento europeo ha deliberato, d'intesa con il Consiglio, il Regolamento UE istitutivo del dispositivo per la ripresa e la resilienza, di cui si è parlato nel precedente paragrafo¹⁵⁹.

Già, il 30 aprile 2021 l'Italia ha trasmesso alla Commissione europea, secondo la procedura prevista dall'articolo 18 del Regolamento UE 2021/241¹⁶⁰, il testo definitivo del Piano di ripresa e resilienza. Si è pervenuti alla versione finale del documento con un percorso piuttosto travagliato, con successive riscritture tra il dicembre del 2020 (Governo Conte II) e la primavera del 2021 (Governo Draghi) che ne hanno lievemente mutato la dimensione complessiva (riducendola da

¹⁵⁶ Parlamento Europeo, Consiglio (2023). Regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 febbraio 2023 che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza. Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea L 63/1. Disponibile online al link: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?toc=OJ:L:2023:063:FULL&uri=uriserv:OJ.L_.2023.063.01.0001.01.ITA [Ultimo accesso: 21 marzo 2024].

¹⁵⁷ *ibidem*.

¹⁵⁸ *ibidem*.

¹⁵⁹ Parlamento Europeo, Consiglio (2021a). Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea L 57/17. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32021R0241> [Ultimo accesso: 30 aprile 2024].

¹⁶⁰ *ibidem*.

196,5 a 191,5 miliardi) e la composizione interna fra le missioni, rimaste peraltro invariate nel numero e nella denominazione¹⁶¹.

Attraverso il decreto-legge n.59 del 6 maggio 2021, convertito dalla legge n.101 del 1 luglio 2021, è stato istituito il Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC)¹⁶². Esso consta di una dotazione finanziaria pari a 30,6 miliardi di euro dal 2021 al 2026, destinata a finanziare specifiche azioni che integrano e completano il PNRR. Con quest'ultimo, il PNC condivide gli strumenti attuativi e il sistema di monitoraggio¹⁶³.

Il 22 giugno 2021 il comitato ECOFIN della Commissione ha comunicato la proposta di approvazione del PNRR, fondandola su una positiva valutazione di merito effettuata alla luce di criteri predeterminati¹⁶⁴. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) dell'Italia è stato quindi definitivamente approvato a livello europeo il 13 luglio 2021, con Decisione di esecuzione del Consiglio UE (CID)¹⁶⁵. Quest'ultima contiene un allegato con cui vengono definiti, in relazione a ciascun investimento e riforma, precisi traguardi e obiettivi (Milestone e Target), cadenzati temporalmente, al cui conseguimento si vincola l'assegnazione delle risorse, che è articolata in dieci rate, entro il 30 giugno 2026¹⁶⁶. Infine, il 22 dicembre 2021 la Commissione ha concluso gli accordi operativi con l'Italia, preconditione formale per l'erogazione delle somme. Gli accordi specificano le regole per il monitoraggio e l'attuazione degli interventi, individuano gli indicatori segnaletici

¹⁶¹ Sacchi, A. *et* Rubino, P. (2023). Il disegno e l'attuazione del PNRR: investimenti, dimensione territoriale e percorsi di sviluppo, *Argomenti*, (24). doi: 10.14276/1971-8357.3897. Disponibile online al link: <https://journals.uniurb.it/index.php/argomenti/article/view/3897> [Ultimo accesso: 25 marzo 2024].

¹⁶² Presidente della Repubblica (2021). Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti. *Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana* n.108. Disponibile online al Link: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2021;59> [Ultimo accesso: 20 marzo 2024].

¹⁶³ Presidenza del Consiglio dei Ministri (2024b). Il Piano Nazionale per gli investimenti Complementari al PNRR - Italia Domani. *Italiadomani.gov.it*. Disponibile online al link: <https://www.italiadomani.gov.it/it/il-piano/Risorse/piano-complementare/piano-nazionale-complementare.html> [Ultimo accesso: 24 marzo 2024].

¹⁶⁴ Commissione Europea (2021b). Documento di lavoro dei servizi della Commissione: Analisi del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia che accompagna il documento Proposta di Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52021SC0165> [Ultimo accesso: 21 marzo 2024].

¹⁶⁵ Consiglio dell'Unione Europea (2021b). Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52021PC0344> [Ultimo accesso: 21 marzo 2024].

¹⁶⁶ Consiglio dell'Unione Europea (2021a). Allegato riveduto della Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia. Disponibile online al link: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CONSIL:ST_10160_2021_ADD_1 [Ultimo accesso: 21 marzo 2024].

degli obiettivi, stabiliscono le modalità di accesso ai dati ed elencano le scadenze trimestrali fino al 2026 propedeutiche all'erogazione in tranche delle risorse assegnate¹⁶⁷.

Il Regolamento UE 2021/241 prevede, all'articolo 21, la possibilità che il Piano nazionale presentato possa essere modificato. Se il Piano non può più essere realizzato, in tutto o in parte, a causa di circostanze oggettive, lo Stato membro può presentare alla Commissione una richiesta motivata per la modifica o la sostituzione della decisione del Consiglio con cui è stato approvato¹⁶⁸. La Commissione europea ha chiarito, nelle linee guida pubblicate il 1° febbraio 2023 al fine di dettare orientamenti per la rimodulazione dei PNRR alla luce del piano REPowerEU, che l'aumento dei prezzi dell'energia e dei materiali conseguenti alla guerra in Ucraina possono essere invocati come circostanze oggettive a sostegno di una richiesta di modifica del Piano ai sensi dell'articolo 21¹⁶⁹.

Perciò, il 7 agosto 2023, il Governo italiano ha presentato alla Commissione la richiesta di modifica complessiva del PNRR con la revisione di investimenti e riforme, nonché l'inserimento del capitolo riguardante l'attuazione dell'iniziativa REPowerEU¹⁷⁰. Sulla richiesta di modifica è stato avviata la discussione tra il Governo italiano e la Commissione europea. Quest'ultima, il 24 novembre 2023, ha espresso una valutazione positiva del PNRR modificato¹⁷¹, il quale è stato approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione Europea l'8 dicembre 2023¹⁷².

¹⁶⁷ Commissione Europea (2021c). Operational arrangements between the Commission and Italy. Disponibile online al link: https://commission.europa.eu/document/89bbe711-aea3-4e95-b4d0-ff8cccc3c66e_en [Ultimo accesso: 21 marzo 2024].

¹⁶⁸ Parlamento Europeo, Consiglio (2021a). Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea L 57/17. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32021R0241> [Ultimo accesso: 30 aprile 2024].

¹⁶⁹ Commissione Europea (2023a). Comunicazioni della Commissione - orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza nel contesto di REPowerEU. Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea C 80/1. Disponibile online al link: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52023XC0303\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52023XC0303(01)) [Ultimo accesso: 21 marzo 2024].

¹⁷⁰ Commissione Europea, Direzione generale della comunicazione (2023a). Daily News 07/08/2023. Disponibile online al link: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/mex_23_4102 [Ultimo accesso: 22 Marzo 2024].

¹⁷¹ Commissione Europea, Segretariato generale (2023a). Proposta della Commissione di decisione di esecuzione del Consiglio che modifica la decisione di esecuzione del 13 luglio 2021 relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza per l'Italia. Disponibile online al link: https://commission.europa.eu/publications/commission-proposal-council-implementing-decision-amending-implementing-decision-13-july-2021_en [Ultimo accesso: 21 marzo 2024].

¹⁷² Consiglio dell'Unione Europea (2023). Decisione di esecuzione del Consiglio che modifica la decisione di esecuzione del 13 luglio 2021, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia. Disponibile online al link: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CONSIL:ST_16051_2023_INIT [Ultimo accesso: 21 marzo 2024].

Tale addendum si compone di 6 riforme e 21 investimenti, con quadri economici per un totale di 19,2 miliardi. Per essere allineate con gli obiettivi della UE, le nuove misure perseguono le seguenti finalità: sicurezza energetica, diversificazione delle fonti energetiche dell'Unione europea, rafforzamento della produzione da rinnovabili e dell'efficienza energetica, incremento della capacità di accumulo dell'energia, riduzione della dipendenza dell'energia fossile entro il 2030¹⁷³.

3.2.2 Struttura e risorse del Piano

L'attuale Piano nazionale di ripresa e resilienza, revisionato a fine del 2023, ha una dotazione finanziaria di 194,4 miliardi di euro, a fronte dei 191,6 miliardi del PNRR originario. Le sovvenzioni ammontano a 71,8 miliardi di euro, in aumento rispetto al dato relativo al Piano 2021 per effetto della destinazione all'Italia di un contributo a fondo perduto aggiuntivo pari a 2,8 miliardi¹⁷⁴ ai sensi del Regolamento UE 2023/435 relativo al REPowerEU. I prestiti sono invece rimasti invariati e pari a 122,6 miliardi di euro¹⁷⁵.

L'Italia è l'unica grande economia dell'Unione Europea che ha fatto ricorso ai prestiti. Infatti, gli altri sei Stati membri che hanno agito allo stesso modo sono Cipro, Grecia, Polonia, Portogallo, Romania e Slovenia. Per di più l'Italia ha deciso di utilizzare l'intera dotazione di risorse a rimborso riservate in base alle regole di allocazione nazionale delle risorse del Dispositivo di ripresa e resilienza¹⁷⁶, definite nell'allegato I del Regolamento n. 241 del 2021¹⁷⁷¹⁷⁸.

Tale scelta ha verosimilmente riflesso l'esigenza di finanziare l'alto numero di progetti, uno dei più consistenti in tutta l'Unione. Inoltre, essa è dichiaratamente diretta a beneficiare della minore

¹⁷³ Grimaldi Alliance (2023). Guida al PNRR 10. Milano: Il Sole 24 Ore. Disponibile online al link: <https://perlego.com/book/4312024/guida-al-pnrr-10-opportunit-procedure-e-adempimenti-per-imprese-professionisti-e-pubblica-amministrazione-pdf/> [Ultimo accesso: 21 marzo 2024].

¹⁷⁴ Governo italiano - Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR (2024b). Quarta relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Disponibile al link: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/quarta-relazione-al-parlamento-sullo-stato-di-attuazione-del-pia.html> [12 maggio 2024].

¹⁷⁵ *ibidem*.

¹⁷⁶ Sacchi, A. et Rubino, P. (2023). Il disegno e l'attuazione del PNRR: investimenti, dimensione territoriale e percorsi di sviluppo, Argomenti, (24). doi: 10.14276/1971-8357.3897. Disponibile online al link: <https://journals.uniurb.it/index.php/argomenti/article/view/3897> [Ultimo accesso: 25 marzo 2024].

¹⁷⁷ La quota di prestito massimo disponibile per ogni Stato membro è pari al 6,8 per cento del reddito nazionale lordo (RNL) registrato nel 2019, calcolato ai prezzi correnti.

¹⁷⁸ Parlamento Europeo, Consiglio (2021a). Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea L 57/17. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32021R0241> [Ultimo accesso: 30 aprile 2024].

onerosità del debito contratto dall'Unione Europea in forma mutualizzata rispetto alle emissioni nazionali, anche attraverso l'ottimizzazione della provvista finanziaria di progetti già ideati¹⁷⁹. Infatti, solo 54 dei 122,6 miliardi di euro finanziati a rimborso sono stati destinati a progetti di nuova ideazione, mentre le sovvenzioni sono prevalentemente dirette a finanziare i cosiddetti progetti in essere¹⁸⁰¹⁸¹.

Con una dotazione complessiva di 194,4 miliardi di euro, il PNRR italiano rappresenta per distacco il più consistente tra i Piani approvati dalla Commissione Europea, assorbendo quasi il 40 per cento delle risorse complessive del Dispositivo di ripresa e resilienza¹⁸².

Ne consegue un'incidenza rispetto al PIL pari al 10 per cento¹⁸³, contro una media aggregata dei Paesi membri del 3,2 per cento (nel caso in cui si escluda l'Italia dal denominatore del rapporto, l'incidenza scende addirittura al 2,2 per cento)¹⁸⁴.

Complessivamente, il PNRR italiano ha una dotazione di 222,1 miliardi di euro da spendere entro il 2026. una cifra enorme che, come detto, è la somma di 194,4 miliardi messi a disposizione dell'Unione europea con il dispositivo per la ripresa e la resilienza e di 30,6 miliardi derivanti dal Piano nazionale per gli investimenti complementari finalizzato a integrare con risorse nazionali gli interventi del PNRR¹⁸⁵. Inoltre, per il ciclo di programmazione 2021-2027 l'Italia avrà a disposizione 75,3 miliardi di euro di fondi strutturali e di investimento per le politiche di coesione, tra risorse europee (43,1 miliardi di euro) e cofinanziamento nazionale (32,2 miliardi di euro)¹⁸⁶.

¹⁷⁹ Sacchi, A. et Rubino, P. (2023). Il disegno e l'attuazione del PNRR: investimenti, dimensione territoriale e percorsi di sviluppo, *Argomenti*, (24). doi: 10.14276/1971-8357.3897. Disponibile online al link: <https://journals.uniurb.it/index.php/argomenti/article/view/3897> [Ultimo accesso: 25 marzo 2024].

¹⁸⁰ *ibidem*.

¹⁸¹ I progetti in essere riguardano interventi che erano già considerati negli andamenti di finanza pubblica antecedenti al PNRR e nelle previsioni di crescita macroeconomica del nostro Paese.

¹⁸² Commissione Europea, Segretariato Generale (2023b). Recovery and Resilience Facility Annual Report 2023. Disponibile online a link: https://commission.europa.eu/publications/recovery-and-resilience-facility-annual-report-2023_en [Ultimo accesso: 24 marzo 2024].

¹⁸³ Solamente Romania (10,2 per cento) e Grecia (14,7 per cento) hanno incidenze maggiori rispetto a quella italiana.

¹⁸⁴ Sacchi, A. et Rubino, P. (2023). Il disegno e l'attuazione del PNRR: investimenti, dimensione territoriale e percorsi di sviluppo, *Argomenti*, (24). doi: 10.14276/1971-8357.3897. Disponibile online al link: <https://journals.uniurb.it/index.php/argomenti/article/view/3897> [Ultimo accesso: 25 marzo 2024].

¹⁸⁵ Governo italiano - Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR (2024b). Quarta relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Disponibile al link: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/quarta-relazione-al-parlamento-sullo-stato-di-attuazione-del-pia.html> [12 maggio 2024].

¹⁸⁶ Presidenza del Consiglio dei Ministri (2022). Accordo di Partenariato 2021-2027. Disponibile online al link: https://www.dropbox.com/s/zw65s8ljpp5wmv0/2022_07_15_Accordo-di-Partenariato_2021-2027.pdf?dl=0 [Ultimo accesso: 10 maggio 2024].

Nello specifico, il finanziamento delle politiche di coesione passa attraverso il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) ed il Fondo per la giusta transizione (JTF), ai quali si aggiunge in parte il Fondo per gli Affari Marittimi, la Pesca e l'Acquacoltura (FEAMPA)¹⁸⁷.

Alla luce di quanto detto, si comprende come l'Italia abbia la possibilità di investire una cifra vicina ai 300 miliardi per favorire lo sviluppo del Paese e la sua economia entro il 2027.

A seguito della revisione del PNRR approvata dal Consiglio dell'Unione Europea l'8 dicembre 2023, il Piano include sette Missioni, poiché alla sei originarie si è aggiunto il capitolo REPowerEU, ossia la Missione 7. Le sei Missioni originarie rimangono suddivise in sedici componenti, corrispondenti ognuna a specifiche aree di intervento, mentre la nuova Missione 7 consta di un'unica componente¹⁸⁸.

Perciò, il Piano è strutturato in 7 missioni e in 17 componenti che si articolano intorno a tre assi strategici condivisi a livello europeo, ossia la digitalizzazione e innovazione, la transizione ecologia e l'inclusione sociale¹⁸⁹, già richiamate al sotto paragrafo 3.2.1. Le missioni rappresentano le aree tematiche principali su cui intervenire e sono coerenti con i sei pilastri individuati nel Regolamento (UE) 2021/241, mentre le componenti corrispondono ad aree di intervento relative a sfide specifiche¹⁹⁰.

Sono poi previste 218 misure, di cui 66 riforme, sette in più rispetto a quelle presenti nel Piano originario, e 150 investimenti. Le nuove misure aggiunte, oppure modificate, nel dicembre 2023 sono in totale 145. L'introduzione della Missione 7 ha comportato l'inserimento di 5 riforme e 17 investimenti¹⁹¹. Tutte le riforme e gli investimenti del PNRR condividono tre priorità trasversali

¹⁸⁷ Monti, L. (2021). I fondi europei: Guida al NextGenerationEU e al QFP – Quadro finanziario pluriennale 2021-2027. Roma: LUISS University Press. Disponibile online al link: https://perlego.com/book/2704391/i-fondi-europei-guida-al-nextgenerationeu-e-al-qfp-quadro-finanziario-pluriennale-20212027-pdf/?utm_medium=share&utm_source=perlego&utm_campaign=share-book [Ultimo accesso: 3 maggio 2024].

¹⁸⁸ Governo italiano - Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR (2024b). Quarta relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Disponibile al link: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/quarta-relazione-al-parlamento-sullo-stato-di-attuazione-del-pia.html> [12 maggio 2024].

¹⁸⁹ *ibidem*.

¹⁹⁰ D'Arrigo, G. et David, P. (2022). Next Generation EU e PNRR italiano: analisi, governance e politiche per la ripresa. Rubbettino Editore. Disponibile online al link: <https://www.perlego.com/book/3288762/next-generation-eu-e-pnrr-italiano-analisi-governance-e-politiche-per-la-ripresa-pdf> [Ultimo accesso: 10 maggio 2024].

¹⁹¹ Governo italiano - Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR (2024b). Quarta relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Disponibile al link: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/quarta-relazione-al-parlamento-sullo-stato-di-attuazione-del-pia.html> [12 maggio 2024].

(parità di genere, miglioramento delle competenze, delle capacità e prospettive occupazionali dei giovani, riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno), per dare pari opportunità a tutti i cittadini, a prescindere dal loro genere, dall'orientamento sessuale, dall'età e dalla provenienza, oltre da eventuali disabilità¹⁹².

Nelle righe che seguono saranno esposte le sette Missioni che compongono il Piano nazionale di ripresa e resilienza, riportando i temi principali e gli obiettivi che si pongono di conseguire.

- Missione 1: “Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura e Turismo” (41,34 miliardi di euro, 21,26 per cento dell'importo totale del PNRR)¹⁹³.

La missione si propone di catalizzare la produttività e la competitività dell'Italia, enfatizzando l'importanza della trasformazione digitale. Questo approccio non solo modernizza il sistema produttivo, ma pone anche un accento particolare sulla valorizzazione dei settori del turismo e della cultura, pilastri fondamentali dell'economia italiana. L'obiettivo è rendere queste industrie più innovative e competitive su scala globale¹⁹⁴.

- Missione 2: “Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica” (55,52 miliardi di euro, 28,56 per cento dell'importo totale del PNRR)¹⁹⁵.

Questa missione mira a un profondo cambiamento nel rapporto con l'ambiente. Si tratta di promuovere pratiche sostenibili che migliorino la qualità dell'aria, dell'acqua e del suolo, e di implementare tecnologie che riducano l'impatto ambientale delle attività industriali e quotidiane. L'enfasi è su una transizione che non solo protegga l'ambiente ma sia anche equa e inclusiva, per assicurare che i benefici del progresso siano condivisi da tutti¹⁹⁶.

¹⁹² Presidenza del Consiglio dei Ministri (2021). Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Disponibile online al link: <https://www.italiadomani.gov.it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza.html?keep> [Ultimo accesso: 2 maggio 2024].

¹⁹³ Presidenza del Consiglio dei Ministri (2024a). Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo - Missioni - Italia Domani. Italiadomani.gov.it. Disponibile online al link: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/il-piano/missioni-pnrr/digitalizzazione-e-innovazione.html> [Ultimo accesso: 23 marzo 2024].

¹⁹⁴ *ibidem*.

¹⁹⁵ Presidenza del Consiglio dei Ministri (2024n). Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica - Missioni - Italia Domani. Italiadomani.gov.it. Disponibile online al link: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/il-piano/missioni-pnrr/rivoluzione-verde-transizione-ecologica.html> [Ultimo accesso: 23 marzo 2024].

¹⁹⁶ *ibidem*.

- Missione 3: “Infrastrutture per una Mobilità Sostenibile” (23,74 miliardi di euro, 12,21 per cento dell’importo totale del PNRR)¹⁹⁷.

Lo sviluppo di infrastrutture moderne e sostenibili è vitale per collegare efficacemente tutte le aree del paese. Questa missione si focalizza sulla realizzazione di una rete di trasporti che supporti una mobilità efficiente e a basso impatto ambientale, cruciali per supportare sia la crescita economica che la qualità della vita dei cittadini¹⁹⁸.

- Missione 4: “Istruzione e Ricerca” (30,09 miliardi di euro, 15,48 per cento dell’importo totale del PNRR)¹⁹⁹.

Investire nell’istruzione e nella ricerca significa costruire le fondamenta per il futuro. Rafforzare il sistema educativo, soprattutto nelle discipline STEM, è essenziale per preparare una forza lavoro qualificata e innovativa. Inoltre, il miglioramento del trasferimento tecnologico tra università e industrie è determinante per trasformare la ricerca scientifica in applicazioni concrete che possono stimolare ulteriormente lo sviluppo economico²⁰⁰.

- Missione 5: "Inclusione e Coesione" (16,92 miliardi di euro, 8,70 per cento dell’importo totale del PNRR)²⁰¹.

Questa missione è dedicata a migliorare l’accesso al mercato del lavoro e a combattere le disuguaglianze sociali. Si prevede di raggiungere questi scopi attraverso lo sviluppo e il potenziamento di politiche attive del lavoro che favoriscano l’inclusione economica di tutti i gruppi sociali, migliorando così la coesione sociale e contrastando fenomeni di esclusione²⁰². Inoltre, anche la rigenerazione urbana è parte integrante della missione, con l’obiettivo di alleviare le condizioni di degrado ed emarginazione sociale, riqualificando le aree pubbliche e promuovendo iniziative culturali e sportive. Si discuterà di tale tema con un alto grado di dettaglio dal capitolo 2.

¹⁹⁷ Presidenza del Consiglio dei Ministri (2024d). Infrastrutture per una Mobilità Sostenibile - Missioni - Italia Domani. Italiadomani.gov.it. Disponibile online al link: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/il-piano/missioni-pnrr/mobilita-sostenibile.html> [Ultimo accesso: 23 marzo 2024].

¹⁹⁸ *ibidem*

¹⁹⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri (2024e). Istruzione e Ricerca - Missioni - Italia Domani. Italiadomani.gov.it. Disponibile online al link: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/il-piano/missioni-pnrr/istruzione-e-ricerca.html> [Ultimo accesso: 23 marzo 2024].

²⁰⁰ *ibidem*.

²⁰¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri (2024c). Inclusione e Coesione - Missioni - Italia Domani. Italiadomani.gov.it. Disponibile online al link: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/il-piano/missioni-pnrr/inclusione-coesione.html> [Ultimo accesso: 23 marzo 2024].

²⁰² *ibidem*.

- Missione 6: “Salute e Resilienza” (15,62 miliardi di euro, 8,03 per cento dell’importo totale del PNRR)²⁰³.

Un sistema sanitario moderno, efficiente e accessibile è la chiave per una società sana. Rafforzando la prevenzione e i servizi sanitari sul territorio, e digitalizzando il sistema sanitario, questa missione mira a garantire che tutti i cittadini abbiano accesso alle cure necessarie, aumentando così la resilienza del paese alle emergenze sanitarie²⁰⁴.

- Missione 7: “REPowerEU” (11,18 miliardi di euro, 5,75 per cento dell’importo totale del PNRR)²⁰⁵.

L'aggiunta più recente al PNRR, questa missione si concentra sull'energia, con lo scopo di rafforzare le reti di trasmissione e di distribuzione di energia, comprese quelle relative al gas, accelerare della produzione di energia rinnovabile, ridurre la domanda di energia , anche attraverso l’aumento dell’efficienza energetica²⁰⁶. Oltre a ciò, si pone l’obiettivo di sviluppare competenze per la transizione verde nel mercato del lavoro e nella pubblica amministrazione. L'intento complessivo è di ridurre la dipendenza dell'Italia dalle fonti energetiche non rinnovabili e importate da Paesi inaffidabili e autoritari, aumentando così la sicurezza energetica nazionale e contribuendo agli obiettivi climatici globali²⁰⁷.

La sottostante Figura 3.1 riporta l’allocazione delle risorse del Piano per Missione.

Più della metà delle risorse è appannaggio delle Missioni 1 e 2, dove si concentrano gli interventi che contribuiscono alla doppia transizione, rispettivamente digitale e verde. Tale allocazione, con

²⁰³ Presidenza del Consiglio dei Ministri (2024l). Salute e Resilienza - Missioni - Italia Domani. Italiadomani.gov.it. Disponibile online al link: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/il-piano/missioni-pnrr/salute.html> [Ultimo accesso: 23 marzo 2024].

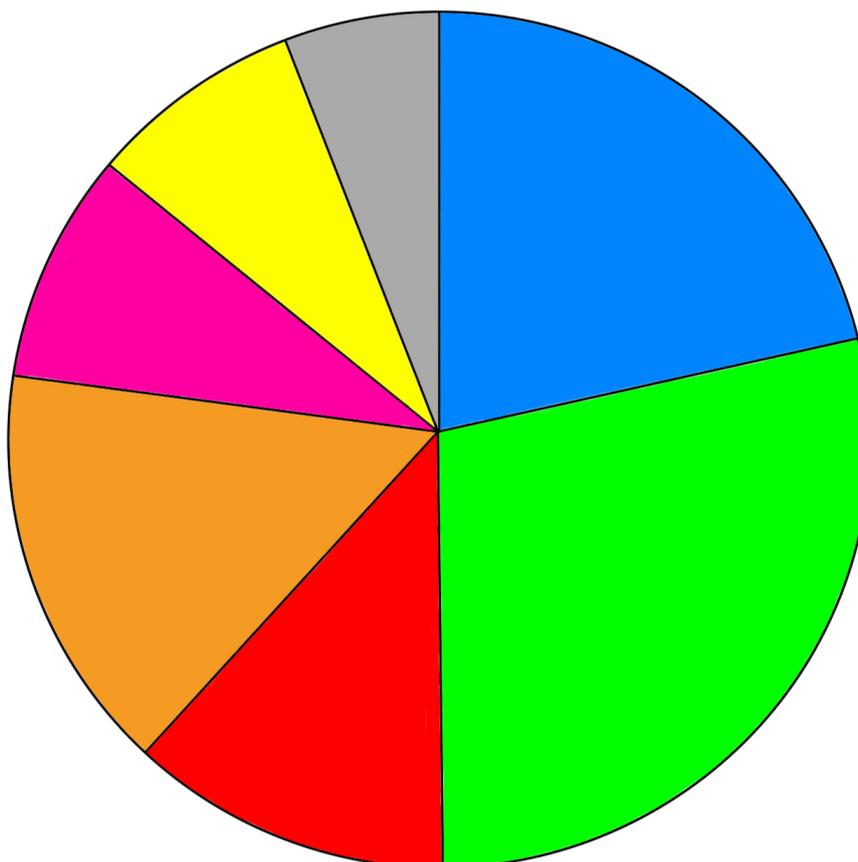
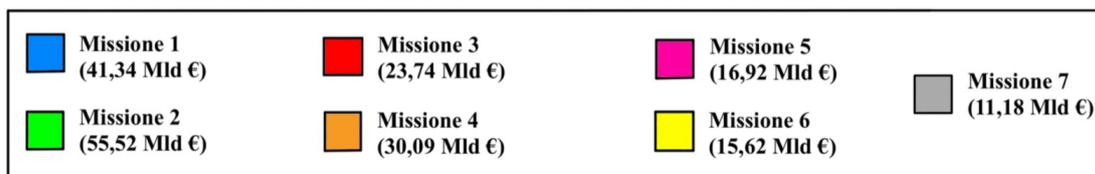
²⁰⁴ *ibidem*.

²⁰⁵ Presidenza del Consiglio dei Ministri (2024m). RePowerUE - Missioni - Italia Domani. Italiadomani.gov.it. Disponibile online al link: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/il-piano/missioni-pnrr/repowereu.html> [Ultimo accesso: 22 marzo 2024].

²⁰⁶ Governo italiano - Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR (2024b). Quarta relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Disponibile al link: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/quarta-relazione-al-parlamento-sullo-stato-di-attuazione-del-pia.html> [12 maggio 2024].

²⁰⁷ Presidenza del Consiglio dei Ministri (2024m). RePowerUE - Missioni - Italia Domani. Italiadomani.gov.it. Disponibile online al link: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/il-piano/missioni-pnrr/repowereu.html> [Ultimo accesso: 22 marzo 2024].

Figura 3.1: Allocazione delle risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per Missione



Fonte: Governo italiano - Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR (2024b). Quarta relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Disponibile al link: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/quarta-relazione-al-parlamento-sullo-stato-di-attuazione-del-pia.html> [12 maggio 2024].

apporti del 25,6 per cento alla transizione digitale e del 39 per cento a quella verde²⁰⁸, risulta coerente con le soglie minime e le relative metodologie di calcolo individuate nel regolamento (UE)

²⁰⁸ Commissione Europea, Segretariato generale (2023a). Proposta della Commissione di decisione di esecuzione del Consiglio che modifica la decisione di esecuzione del 13 luglio 2021 relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza per l'Italia. Disponibile online al link: https://commission.europa.eu/publications/commission-proposal-council-implementing-decision-amending-implementing-decision-13-july-2021_en [Ultimo accesso: 21 marzo 2024].

2021/241, finalizzate a garantire che almeno il 20 per cento delle risorse contribuisca a misure per la digitalizzazione del Paese ed almeno il 37 per cento a sostengono degli obiettivi climatici²⁰⁹.

L'inclusione degli investimenti veicolati nel Piano Nazionale Complementare lascia sostanzialmente inalterata la composizione delle risorse fra le missioni²¹⁰.

3.2.3 Sinergie e contrasti con i fondi SIE

Quest'ultimo sottoparagrafo mira a confrontare le politiche di coesione dell'Unione Europea, attuate principalmente attraverso i fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE), con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) italiano, finanziato dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF) nell'ambito del programma Next Generation EU. Sebbene i fondi SIE e il PNRR siano strumenti finanziari molto diversi, con governance, regole e finalità parzialmente distinte, un esame congiunto rivela interessanti elementi di similarità e aree di potenziale sinergia, ma anche contrasti e sfide da affrontare per un'efficace attuazione coordinata²¹¹.

Come abbiamo già avuto modo di esporre nei precedenti sottoparagrafi, il PNRR italiano, è uno strumento straordinario finanziato principalmente dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF) del programma Next Generation EU, lanciato per contrastare gli effetti economici e sociali della pandemia COVID-19²¹². Esso è caratterizzato dal fatto di essere soggetto a una condizionalità rafforzata legata al raggiungimento di target e milestone concordati con la Commissione e da tempi di realizzazione molto stringenti, con scadenza al 2026²¹³.

²⁰⁹ Parlamento Europeo, Consiglio (2021a). Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea L 57/17. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32021R0241> [Ultimo accesso: 30 aprile 2024].

²¹⁰ Governo italiano - Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR (2024b). Quarta relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Disponibile al link: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/quarta-relazione-al-parlamento-sullo-stato-di-attuazione-del-pia.html> [12 maggio 2024].

²¹¹ Bonetti, A. (2021). 'I Fondi Strutturali ai tempi del PNRR', Bonetti For Reforms. Disponibile online al link: <http://www.bonetti4reforms.com/i-fondi-strutturali-ai-tempi-del-pnrr-6885.html/> (Ultimo accesso: 2 maggio 2024).

²¹² D'Arrigo, G. et David, P. (2022). Next Generation EU e PNRR italiano: analisi, governance e politiche per la ripresa. Rubbettino Editore. Disponibile online al link: <https://www.perlego.com/book/3288762/next-generation-eu-e-pnrr-italiano-analisi-governance-e-politiche-per-la-ripresa-pdf> [Ultimo accesso: 10 maggio 2024].

²¹³ Presidenza del Consiglio dei Ministri (2021). Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Disponibile online al link: <https://www.italiadomani.gov.it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza.html?keep> [Ultimo accesso: 2 maggio 2024].

Invece, i fondi SIE rappresentano il principale strumento finanziario delle politiche di coesione dell'UE, volte a ridurre i divari di sviluppo tra le regioni europee e promuovere una crescita armonica e sostenibile²¹⁴. I principali fondi SIE per il periodo 2021-2027 sono il FESR, il FSE+, il Fondo di Coesione e il Fondo per una Transizione Giusta, affiancati da altri strumenti come il FEAMP e i programmi Interreg per la cooperazione territoriale²¹⁵. La programmazione e l'utilizzo dei fondi SIE seguono un processo articolato a livello europeo, nazionale e regionale, con la definizione di Accordi di Partenariato, Programmi Operativi e una governance che coinvolge Autorità di Gestione, di Certificazione e di Audit. I fondi SIE sono soggetti a condizionalità legate alla capacità di spesa degli Stati membri e richiedono un cofinanziamento nazionale, solitamente compreso tra il 15 per cento e il 50 per cento a seconda della regione²¹⁶. Hanno tempi di realizzazione relativamente lunghi, fino al 2029 per la programmazione 2021-2027²¹⁷.

Le principali differenze che si possono notare tra i fondi SIE e il PNRR riguardano la governance: i fondi SIE seguono un approccio di gestione concorrente con gli Stati membri, mentre il PNRR è gestito in modo più accentrato a livello nazionale, anche se con il coinvolgimento di regioni ed enti locali nell'attuazione. Inoltre, per i fondi SIE è richiesta una rendicontazione puntuale delle spese, mentre per il PNRR i rimborsi della Commissione sono legati al raggiungimento di target e milestone, in un'ottica *performance-based*²¹⁸. I fondi SIE hanno tempistiche più lunghe fino al 2029, mentre gli investimenti del PNRR devono essere completati entro il 2026. Inoltre, i fondi SIE richiedono un cofinanziamento nazionale, non previsto per il

²¹⁴ Monti, L. (2021). I fondi europei: Guida al NextGenerationEU e al QFP – Quadro finanziario pluriennale 2021-2027. Roma: LUISS University Press. Disponibile online al link: https://perlego.com/book/2704391/i-fondi-europei-guida-al-nextgenerationeu-e-al-qfp-quadro-finanziario-pluriennale-20212027-pdf/?utm_medium=share&utm_source=perlego&utm_campaign=share-book [Ultimo accesso: 3 maggio 2024].

²¹⁵ Commissione Europea, Direzione generale del bilancio (2021). The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU : facts and figures. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea. Disponibile online al link: <https://data.europa.eu/doi/10.2761/808559> [Ultimo accesso: 3 maggio 2024].

²¹⁶ Monti, L. (2021). I fondi europei: Guida al NextGenerationEU e al QFP – Quadro finanziario pluriennale 2021-2027. Roma: LUISS University Press. Disponibile online al link: https://perlego.com/book/2704391/i-fondi-europei-guida-al-nextgenerationeu-e-al-qfp-quadro-finanziario-pluriennale-20212027-pdf/?utm_medium=share&utm_source=perlego&utm_campaign=share-book [Ultimo accesso: 3 maggio 2024].

²¹⁷ *ibidem*.

²¹⁸ Lupo, N. (2022). Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo, in "Diritto pubblico, Rivista fondata da Andrea Orsi Battaglini" 3/2022, pp. 729-755, doi: 10.1438/106293. Disponibile online al link: <https://www.rivisteweb.it/doi/10.1438/106293> [Ultimo accesso: 10 maggio 2024].

PNRR che è interamente finanziato dall'UE tramite sussidi e prestiti²¹⁹. Infine, per i fondi SIE la condizionalità è legata alla capacità di spesa, mentre per il PNRR vi è una condizionalità più stringente sul raggiungimento di obiettivi concordati²²⁰. La sottostante tabella 2.1 mostra graficamente e sinteticamente quanto esposto fino ad ora riguardo le differenze tra il Dispositivo di ripresa e resilienza e fondi strutturali.

Tabella 1: Differenze tra Dispositivo per la ripresa e la resilienza e Fondi strutturali

	Dispositivo per la ripresa e resilienza	Fondi strutturali
Sistema di governance	Approccio top down	Approccio bottom up (sistema di multi-level governance)
Forma di gestione degli strumenti	Gestione diretta	Gestione concorrente
Cofinanziamento	No	Sì
Rimborso delle spese sostenute	Rimborso condizionato al raggiungimento di traguardi e obiettivi	Rimborso non condizionano
Tempistica	2021-2026	2021-2019

Fonte: Bonetti, A. (2021) 'I Fondi Strutturali ai tempi del PNRR', Bonetti For Reforms. Disponibile online al link: <http://www.bonetti4reforms.com/i-fondi-strutturali-ai-tempi-del-pnrr-6885.html/> (Ultimo accesso: 2 maggio 2024).

Bachtler, J. *et* Dozhdeva, V. (2021) The Recovery & Resilience Fund: an economic stimulus at the expense of territorial cohesion?. European Policies Research Centre, University of Strathclyde. Disponibile online al link: <https://eprc-strath.org/the-recovery-resilience-fund-an-economic-stimulus-at-the-expense-of-territorial-cohesion/> [Ultimo accesso: 3 maggio 2024].

Secondo Antonio Bonetti, esperto di politiche di coesione, vi sono tre principali motivi che hanno portato a un'eccessiva concentrazione dell'attenzione dei decisori pubblici sul PNRR rispetto ai fondi strutturali 2021-2027: l'ingente mole di risorse finanziarie allocate sul PNRR, la necessità di rispettare un cronoprogramma stringente per non rischiare il disimpegno delle risorse da parte della Commissione, e la circostanza che per il PNRR non è previsto il cofinanziamento nazionale, a

²¹⁹ Bachtler, J. *et* Dozhdeva, V. (2021). The Recovery & Resilience Fund: an economic stimulus at the expense of territorial cohesion?. European Policies Research Centre, University of Strathclyde. Disponibile online al link: <https://eprc-strath.org/the-recovery-resilience-fund-an-economic-stimulus-at-the-expense-of-territorial-cohesion/> [Ultimo accesso: 3 maggio 2024].

²²⁰ Bonetti, A. (2021). 'I Fondi Strutturali ai tempi del PNRR', Bonetti For Reforms. Disponibile online al link: <http://www.bonetti4reforms.com/i-fondi-strutturali-ai-tempi-del-pnrr-6885.html/> (Ultimo accesso: 2 maggio 2024).

differenza dei fondi strutturali²²¹. Questa concentrazione sul PNRR rischia di rallentare la programmazione dei nuovi fondi SIE, in un contesto di complessità delle regole di entrambi gli strumenti e di elevato carico di lavoro per le amministrazioni coinvolte²²².

Nonostante le differenze, esistono interessanti parallelismi e punti di contatto che suggeriscono potenziali sinergie tra i due strumenti. Entrambi perseguono in ultima istanza gli obiettivi di ripresa, crescita e resilienza economica dell'UE, seppur con approcci diversi. Vi sono significative sovrapposizioni tematiche, in particolare negli ambiti della transizione verde e digitale, dell'inclusione sociale e del riequilibrio territoriale²²³. Per l'attuazione del PNRR si prevedono strutture di gestione e controllo analoghe a quelle dei fondi SIE, come un Servizio Centrale per il PNRR simile alle Autorità di Certificazione e un Organismo indipendente di audit²²⁴. Inoltre, le riforme previste dal PNRR possono creare un contesto più favorevole per l'attuazione dei progetti finanziati dai fondi strutturali, ad esempio semplificando le procedure amministrative²²⁵.

Bonetti sottolinea tuttavia il rischio di mancato coordinamento strategico tra le due programmazioni, con il pericolo di sovrapposizioni, duplicazioni o mancato allineamento degli investimenti finanziati dai fondi SIE e dal PNRR²²⁶. Inoltre, le capacità amministrative e progettuali, soprattutto a livello locale, potrebbero risultare insufficienti per gestire efficacemente il doppio binario di programmazione ed evitare ritardi attuativi²²⁷. Questo rischio è confermato anche da una nota della Banca d'Italia, che evidenzia come la sovrapposizione dei due programmi di spesa

²²¹ *ibidem*.

²²² Cucumile, P. (2024). I fondi strutturali e il PNRR a confronto. Il Diritto Amministrativo: Rivista giuridica. <https://www.ildirittoamministrativo.it/I-fondi-strutturali-e-il-PNRR-a-confronto-Cucumile/ted886> [Ultimo accesso: 16 maggio 2024].

²²³ Bachtler, J. et Dozhdeva, V. (2021). The Recovery & Resilience Fund: an economic stimulus at the expense of territorial cohesion?. European Policies Research Centre, University of Strathclyde. Disponibile online al link: <https://eprc-strath.org/the-recovery-resilience-fund-an-economic-stimulus-at-the-expense-of-territorial-cohesion/> [Ultimo accesso: 3 maggio 2024].

²²⁴ Centurelli G. (2021). Gestione e controllo del PNRR: i punti di contatto con le politiche di coesione. ForumPA. Disponibile online al link: <https://www.forumpa.it/programmazione-europea/gestione-e-controllo-del-pnrr-punti-di-contatto-con-le-politiche-di-coesione/> [Ultimo accesso: 3 maggio 2024].

²²⁵ Bonetti, A. (2021). 'I Fondi Strutturali ai tempi del PNRR', Bonetti For Reforms. Disponibile online al link: <http://www.bonetti4reforms.com/i-fondi-strutturali-ai-tempi-del-pnrr-6885.html/> (Ultimo accesso: 2 maggio 2024).

²²⁶ *ibidem*.

²²⁷ *ibidem*.

comunitari richieda uno sforzo straordinario di coordinamento a livello centrale e locale per evitare inefficienze²²⁸.

Pur trattandosi di strumenti molto diversi per natura, regole e finalità, Bonetti rileva interessanti opportunità di contaminazione positiva reciproca tra fondi SIE e PNRR: i meccanismi rodati di gestione, controllo e rendicontazione dei fondi strutturali possono essere ripresi per un'efficace governance del PNRR, mentre l'approccio *performance-based* orientato ai risultati del PNRR potrebbe ispirare una semplificazione delle procedure dei fondi SIE, storicamente più incentrate sulla rendicontazione finanziaria²²⁹. Uno studio dell'European Policy Research Consortium giunge a conclusioni simili, suggerendo che l'esperienza maturata nell'attuazione dei fondi SIE possa fornire lezioni utili anche per la gestione del PNRR²³⁰.

Per cogliere appieno il potenziale di complementarità tra i due strumenti finanziari, secondo Bonetti servirà un impegno significativo di coordinamento strategico a tutti i livelli di governo, di razionalizzazione delle regole e di rafforzamento delle capacità amministrative e progettuali degli enti coinvolti²³¹. La Corte dei Conti Europea, in un recente rapporto, ha enfatizzato l'importanza di sfruttare al meglio le sinergie tra PNRR e fondi SIE in un'ottica di sviluppo sostenibile, transizione verde e digitale, inclusione sociale e coesione territoriale²³². Solo così si potranno utilizzare al meglio le ingenti risorse messe a disposizione dall'UE, evitando inefficienze e dispersioni, per una risposta efficace alle sfide poste dalla crisi pandemica²³³.

²²⁸ Banca d'Italia (2023). Memoria della Banca d'Italia sulla Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, 12 settembre 2023, Roma. Disponibile online al link: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/memorie/memorie-2023/Memoria-Banca-d-Italia-PNRR-12-settembre-2023.pdf> [Ultimo accesso: 3 maggio 2024].

²²⁹ Bonetti, A. (2021). 'I Fondi Strutturali ai tempi del PNRR', Bonetti For Reforms. Disponibile online al link: <http://www.bonetti4reforms.com/i-fondi-strutturali-ai-tempi-del-pnrr-6885.html/> (Ultimo accesso: 2 maggio 2024).

²³⁰ Bachtler, J. et Dozhdeva, V. (2021). The Recovery & Resilience Fund: an economic stimulus at the expense of territorial cohesion?. European Policies Research Centre, University of Strathclyde. Disponibile online al link: <https://eprc-strath.org/the-recovery-resilience-fund-an-economic-stimulus-at-the-expense-of-territorial-cohesion/> [Ultimo accesso: 3 maggio 2024].

²³¹ Bonetti, A. (2021). 'I Fondi Strutturali ai tempi del PNRR', Bonetti For Reforms. Disponibile online al link: <http://www.bonetti4reforms.com/i-fondi-strutturali-ai-tempi-del-pnrr-6885.html/> (Ultimo accesso: 2 maggio 2024).

²³² Corte dei conti europea (2023). EU financing through cohesion policy and the Recovery and Resilience Facility: A comparative analysis. Disponibile online al link: https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/rw23_01/rw_rff_and_cohesion_funds_en.pdf [Ultimo accesso: 2 Maggio 2024].

²³³ *ibidem*.

4. La restituzione della città contemporanea alla comunità

4.1 Le città contemporanee; 4.2 Rigenerazione urbana, 4.2.1 Definizione, 4.2.2 Genesi ed evoluzione, 4.2.3 Riuso del patrimonio dismesso, 4.2.4 Sfide aperte, 4.2.5 Focus: genesi ed evoluzione in Italia.

4.1 Le città contemporanee

Utilizzando le parole di Bernardo Secchi, uno dei padri fondatori dell'urbanistica italiana, “le città sono entità dinamiche, sistemi in continuo mutamento, che crescono e si ritraggono in base ad una miriade di fattori. La loro popolazione umana e animale, e i loro fondamenti economici e politici, cambiano incessantemente²³⁴”.

Ancor più rispetto al passato, oggi le città sono il centro di profonde trasformazioni e processi dovuti ai mutamenti nella struttura dell'economia urbana a partire da fattori come la globalizzazione, la nascita e la diffusione di nuove tecnologie, la mobilità sociale, la terziarizzazione dell'economia. Esse si rinnovano e in continuazione cambiano le modalità, i soggetti che promuovono le trasformazioni, le loro intenzioni, le tecniche che utilizzano.

La città contemporanea si presenta quindi come un ricchissimo archivio del passato caratterizzato dalla continuità, dalla frammentazione, dall'equilibrio, come un confuso amalgama di nuove forme e nuovi segni, ma anche come un straordinario inventario del possibile²³⁵.

Attualmente, le città generano oltre l'80 per cento del prodotto interno lordo globale e vi abita il 56 per cento della popolazione mondiale, pari a 4,4 miliardi di persone²³⁶. Infatti, nel corso dell'ultimo decennio la popolazione urbana mondiale ha superato quella rurale, per la prima volta nella storia, segnando un punto di svolta nelle dinamiche di urbanizzazione²³⁷. Si prevede che

²³⁴ Secchi, B. (2011). Prima lezione di urbanistica. Bari: Editori Laterza. Disponibile online al link: <https://perlego.com/book/3460942/prima-lezione-di-urbanistica-pdf> [Ultimo accesso: 2 aprile 2024].

²³⁵ Galdini, R. (2008). Reinventare la città: strategie di rigenerazione urbana in Italia e Germania. Milano: Francoangeli.

²³⁶ Banca Mondiale (2023). Urban Development. Disponibile online al link: <https://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview> [Ultimo accesso: 2 aprile 2024].

²³⁷ Wang, H., Zhao, Y., Gao, X. et Gao, B. (2021). Collaborative decision-making for urban regeneration: A literature review and bibliometric analysis. *Land Use Policy*, 107, p.105479. Disponibile online al link: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105479> [Ultimo accesso: 22 aprile 2024].

questa tendenza continuerà, con la popolazione urbana destinata a più che raddoppiare la sua dimensione attuale entro il 2050, momento in cui quasi il 70 per cento delle persone della Terra vivranno in città²³⁸.

L'attuale stato della città contemporanea occidentale può essere compreso individuando tre fasi distinte nella storia della città, le quali corrispondono ad altrettanti processi di radicale cambiamento.

La prima fase di trasformazione urbana coincide con il Rinascimento, durante il Cinquecento, quando le città medievali assistettero a un'esplosione demografica e nacque l'Europa moderna. Questo periodo fu caratterizzato dallo sviluppo delle scienze e delle conoscenze, e dalla consolidazione dello Stato Nazione, che centralizzò poteri e funzioni²³⁹.

La seconda fase di trasformazione si verificò nel XIX secolo con l'avvento della grande industria. Le industrie si insediarono dapprima nelle aree rurali e successivamente nelle città, attratte dalla disponibilità di manodopera, infrastrutture di trasporto e conoscenze tecniche. Questo portò a un aumento della popolazione urbana e a cambiamenti nella densità e nella diversità etnolinguistica delle città²⁴⁰.

Oggi, le città stanno vivendo una terza fase di trasformazione, influenzata dalla de-industrializzazione e dalla de-urbanizzazione, che solleva questioni legate al riutilizzo degli spazi e alla reinvenzione urbana. Nonostante una diminuzione della dinamica urbana, le città continuano a esistere grazie a una spinta inerziale, che però oggi richiede un rinnovamento dell'architettura urbana, dell'economia e del concetto stesso di città²⁴¹. Infatti, a differenza del passato, quando le città industriali si espandevano aggiungendo nuovi elementi, le città odierne crescono trasformando ciò che già esiste. Le esigenze sociali nei confronti delle città tendono ad uniformarsi globalmente: si desidera che le città siano belle, sorprendenti, divertenti e fruibili quotidianamente. Si chiede alle città di valorizzare le proprie potenzialità estetiche e produttive, trasformandosi nelle cosiddette "Fantasy City" e "Creative City", attrattive per cittadini, investitori ed amministratori²⁴².

²³⁸ Banca Mondiale (2023). Urban Development. Disponibile online al link: <https://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview> [Ultimo accesso: 2 aprile 2024].

²³⁹ Galdini, R. (2008). Reinventare la città: strategie di rigenerazione urbana in Italia e Germania. Milano: Francoangeli.

²⁴⁰ *ibidem*.

²⁴¹ *ibidem*.

²⁴² Amendola, G. (1997). La città postmoderna: magie e paure della metropoli contemporanea. Bari: Editori Laterza.

Eppure, il rapido processo di urbanizzazione globale degli ultimi decenni ha gettato una luce cruda sulle numerose criticità che affliggono i centri urbani, soprattutto quelli delle economie industrializzate più datate d'Europa e Nord America²⁴³. Degrado edilizio, esclusione sociale, impoverimento dei quartieri, inquinamento, spreco di risorse e consumo insostenibile di suolo rappresentano le principali sfide che dovranno essere affrontate nei prossimi anni dai Governi e dalla società civile²⁴⁴. Per dare il giusto risalto alle questioni sopracitate ritengo utile citare alcuni dati a riguardo.

A proposito del consumo insostenibile di suolo, esso supera la crescita della popolazione fino al 50 per cento, facendo sì che da qui al 2030 saranno edificati 1,2 milioni di km² di nuova area urbana nel mondo, una superficie pari a quella della Repubblica del Sudafrica²⁴⁵.

Inoltre, gli spazi urbani sono responsabili di oltre il 50 per cento dei rifiuti globali e addirittura del consumo del 75 per cento delle risorse naturali²⁴⁶. Dati estremamente allarmanti sono anche quelli relativi al riscaldamento globale; le città contribuiscono a più del 70 per cento emissioni globali di gas serra, una percentuale che si prevede aumenterà in futuro, in concomitanza all'espansione dei centri urbani²⁴⁷.

Per prevenire le conseguenze disastrose del consumo di suolo, dell'uso intollerabile delle risorse e dell'inquinamento, è necessario favorire la ristrutturazione e l'ottimizzazione degli spazi urbani già edificati, originando così un'urbanizzazione di alta qualità e uno sviluppo sostenibile²⁴⁸.

Di conseguenza, oggi le città devono confrontarsi con la necessità di reinventarsi e esplorare nuovi paradigmi di sviluppo, innovazione e interconnessione su scala globale, affrontando problemi sociali e ambientali sempre più complessi e vari. La stessa Organizzazione delle Nazioni Unite,

²⁴³ De Magalhães, C. (2015). Urban Regeneration. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, pp.919–925. Disponibile online al link: <https://doi.org/10.1016/b978-0-08-097086-8.74031-1> [Ultimo accesso: 4 aprile 2024].

²⁴⁴ Maestosi, P.C., Andreucci, M.B. *et* Civiero, P., (2021) Sustainable urban areas for 2030 in a post-COVID-19 scenario: Focus on innovative research and funding frameworks to boost transition towards 100 positive energy districts and 100 climate-neutral cities. *Energies*, 14(1), pp.1-14. Disponibile online al link: <https://ideas.repec.org/a/gam/jeners/v14y2021i1p216-d474242.html> [Ultimo accesso: 3 aprile 2024].

²⁴⁵ Banca Mondiale (2023) Urban Development. Disponibile online al link: <https://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview> [Ultimo accesso: 2 aprile 2024].

²⁴⁶ Viglioglia, M., Giovanardi, M., Pollo, R. *et* Peruccio, P.P. (2021). Smart District and Circular Economy: The Role of ICT Solutions in Promoting Circular Cities. *Sustainability*, 13(21), p.11732. Disponibile online al link: <https://doi.org/10.3390/su132111732> [Ultimo accesso: 3 aprile 2024].

²⁴⁷ Banca Mondiale (2023). Urban Development. Disponibile online al link: <https://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview> [Ultimo accesso: 2 aprile 2024].

²⁴⁸ Wang, H., Zhao, Y., Gao, X. *et* Gao, B. (2021). Collaborative decision-making for urban regeneration: A literature review and bibliometric analysis. *Land Use Policy*, 107, p.105479. Disponibile online al link: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105479> [Ultimo accesso: 22 aprile 2024].

avendo adottato nel 2015 l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, persegue lo scopo di trasformare le città e gli insediamenti umani in luoghi inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili, come esplicitato dall'obiettivo 11 dell'Agenda, denominato "Città e comunità sostenibili"²⁴⁹.

I governi internazionali, attraverso l'adozione di nuove tecnologie, infrastrutture e forme di partenariato tra settore pubblico e privato, stanno spingendo verso una transizione energetica e processi trasformativi rivolti alla rigenerazione urbana²⁵⁰. Quest'ultima, emerge come un approccio olistico e multidisciplinare, essenziale per promuovere uno sviluppo urbano realmente sostenibile sotto il profilo ambientale, economico, sociale ed istituzionale²⁵¹.

4.2 La rigenerazione urbana

4.2.1 Definizione

“Il termine rigenerazione urbana nell'accezione corrente indica un'attività di trasformazione che incide sull'uso e sulla struttura della città, il che implica non solo cambiamenti spaziali e fisici ma anche economici, culturali, sociali e creativi, dunque un processo di riqualificazione e di valorizzazione urbana molto complesso”; questa la definizione data dalla sociologa del territorio Rossana Galdini²⁵².

Il concetto di rigenerazione urbana nasce dalla consapevolezza che le tradizionali politiche di rinnovamento urbano (in lingua originale: *urban renewal*), focalizzate prevalentemente sulla demolizione e ricostruzione di intere aree, di carattere più o meno speculativo, non sono sufficienti ad affrontare la complessità dei problemi urbani contemporanei²⁵³. Al contrario, la rigenerazione si pone l'obiettivo ambizioso di intervenire sul patrimonio edilizio e sugli spazi pubblici esistenti,

²⁴⁹ Organizzazione delle Nazioni Unite (2015). Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile. Disponibile online al link: <https://unric.org/it/wp-content/uploads/sites/3/2019/11/Agenda-2030-Onu-italia.pdf> [Ultimo accesso: 4 Apr. 2024].

²⁵⁰ Wang, H., Zhao, Y., Gao, X. et Gao, B. (2021). Collaborative decision-making for urban regeneration: A literature review and bibliometric analysis. *Land Use Policy*, 107, p.105479. Disponibile online al link: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105479> [Ultimo accesso: 22 aprile 2024].

²⁵¹ De Magalhães, C. (2015). Urban Regeneration. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, pp.919–925. Disponibile online al link: <https://doi.org/10.1016/b978-0-08-097086-8.74031-1> [Ultimo accesso: 4 aprile 2024].

²⁵² Galdini, R. (2008). Reinventare la città: strategie di rigenerazione urbana in Italia e Germania. Milano: Francoangeli.

²⁵³ Richards, R. (2014). Urban Renewal. In: Michalos, A.C. (eds) *Encyclopedia of Quality of Life and Well-Being Research*. Dordrecht: Springer. Disponibile online al link: https://doi.org/10.1007/978-94-007-0753-5_3128 [Ultimo accesso: 5 aprile 2024].

mettendo in atto un processo di trasformazione profonda che va ben oltre gli aspetti meramente fisici e spaziali, limitando il consumo di suolo e salvaguardando il paesaggio e l'ambiente²⁵⁴. Questo processo mira infatti a generare una nuova condizione urbana, più vivibile, inclusiva, resiliente e sostenibile, attraverso un'amalgama di interventi che spaziano dalla riqualificazione degli edifici all'implementazione di infrastrutture ecologiche, dalla promozione di attività economiche innovative alla creazione di nuove opportunità occupazionali, dal rafforzamento della coesione sociale alla valorizzazione delle identità culturali locali²⁵⁵. Lo scopo ultimo della rigenerazione urbana è pertanto un complessivo innalzamento della qualità della vita degli abitanti dei quartieri sottoposti a tali interventi. Una simile visione olistica richiede necessariamente un approccio integrato, che coniughi competenze multidisciplinari e favorisca la collaborazione tra diversi attori, pubblici e privati²⁵⁶.

4.2.2 Genesi ed evoluzione

A seguito della conclusione della Seconda Guerra Mondiale, molte città dei Paesi occidentali in fase di deindustrializzazione intrapresero azioni di trasformazione del tessuto urbano esistente.

Le prime politiche di rinnovamento urbano (*urban renewal*) furono attuate dal Governo statunitense, che le concepì come un'alternativa alla demolizione dei quartieri più degradati. Opposte ai progetti di edilizia pubblica, le conservatrici associazioni del settore edilizio cercarono un modo per riformare la formula di riqualificazione urbana di demolizione e costruzione di case popolari stabilita dal Housing Act del 1949²⁵⁷. Queste associazioni promuovevano invece la riabilitazione degli edifici esistenti, l'applicazione di codici edilizi e lo sviluppo di alloggi privati a basso costo come metodi per rivitalizzare i quartieri urbani degradati. Questa visione, pubblicizzata appunto come *urban renewal*, fu codificata nel Housing Act del 1954²⁵⁸.

²⁵⁴ *ibidem*.

²⁵⁵ Buscema, L. (2020). Smart city e rigenerazione urbana. *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 3/2020, pp.1-26. Disponibile online al link: https://www.rtsa.eu/RTSA_3_2020_Buscema.pdf [5 aprile 2024].

²⁵⁶ Galdini, R. (2008). *Reinventare la città: strategie di rigenerazione urbana in Italia e Germania*. Milano: Francoangeli.

²⁵⁷ Von Hoffman, A. (2008). The lost history of urban renewal. *Journal of Urbanism: International Research on Placemaking and Urban Sustainability*, 1(3), pp.281–301. Disponibile online al link: <https://doi.org/10.1080/17549170802532013> [Ultimo accesso: 5 aprile 2024].

²⁵⁸ *ibidem*.

Nell'Europa occidentale del dopoguerra, invece, le politiche urbane furono inizialmente caratterizzate da un periodo di ricostruzione, seguito da una lunga fase di sgombero delle baraccopoli e "modernizzazione" dei centri cittadini e delle infrastrutture²⁵⁹.

Negli anni '70, paesi come Gran Bretagna, Francia e Germania cominciarono ad affrontare le emergenti problematiche urbane, in particolare l'esclusione sociale e le condizioni fatiscenti delle abitazioni. Solamente negli anni '80 si sviluppò un nuovo approccio alle politiche urbane, conosciuto col nome di rigenerazione urbana (*urban regeneration*), nel contesto britannico, e ristrutturazione urbana (*renouvellement* o *rénovation urbaine*), in quello francese. L'attenzione era incentrata principalmente sulla riqualificazione fisica ed economica di alcune aree degradate, con l'obiettivo di migliorarne la competitività e l'attrattiva per gli investimenti²⁶⁰. Tuttavia, ben presto è emersa la necessità di ampliare lo sguardo, considerando anche le dimensioni sociali, culturali e ambientali del processo di trasformazione.

A partire da questo punto, l'analisi sull'evoluzione del concetto di rigenerazione urbana verrà circoscritta all'ambito dell'Unione Europea. Questa scelta è dettata dalla necessità di mantenere un'esposizione misurata e coerente con il tema generale del lavoro di tesi in corso.

Dalla quando detto finora si può evincere come fino agli anni '80 la rigenerazione urbana, in sintesi, veniva intesa come un'azione politica volta ad affrontare il degrado urbano dovuto ai cambiamenti economici e sociali di quel tempo, che hanno evidenziato la necessità di dare un senso ed un futuro alle aree urbane esistenti.

Tra il 1989 ed il 1999, le Azioni innovative del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) hanno promosso attività di rigenerazione urbana, nonché la sperimentazione di nuove forme di sviluppo economico, sociale e ambientale dando risultati incoraggianti. 164 milioni di euro sono serviti a finanziare 59 progetti pilota urbani (*Urban pilot projects*)²⁶¹.

Un importante momento per la quanto riguarda le politiche di rigenerazione urbana in Europa è rappresentato dalla Carta di Aalborg del 1994, che ha sancito l'impegno delle città europee ad

²⁵⁹ Couch, C., Sykes, O. et Börstinghaus, W. (2011). Thirty years of urban regeneration in Britain, Germany and France: The importance of context and path dependency. *Progress in Planning*, 75(1), pp.1–52. Disponibile online al link: <https://doi.org/10.1016/j.progress.2010.12.001> [Ultimo accesso: 5 aprile 2024].

²⁶⁰ *ibidem*.

²⁶¹ Commissione Europea, Direzione generale della politica regionale e urbana (1994). *Urban pilot projects*. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea. Disponibile online al link: <https://op.europa.eu/o/opportal-service/download-handler?identifier=d5c0f94c-d1b8-11e6-ad7c-01aa75ed71a1&format=pdf> [Ultimo accesso: 6 aprile 2024].

attuare l'Agenda 21²⁶² a livello locale, elaborando piani d'azione a lungo termine per uno sviluppo urbano davvero sostenibile²⁶⁴. Questo documento ha gettato le basi per una maggiore integrazione delle politiche ambientali, economiche e sociali nella pianificazione urbana, ponendo le fondamenta per un nuovo modello di "città europea del XXI secolo", in grado di coniugare crescita economica, tutela dell'ambiente e coesione sociale²⁶⁵.

Negli anni successivi, la rigenerazione urbana ha acquisito sempre più centralità nell'agenda politica europea, come dimostrato dalla comunicazione "Towards an urban agenda in the European Union" del 1997²⁶⁶ e dalla "Strategia di Lisbona" del 2000²⁶⁷, che ha posto l'accento sulla necessità di rendere le città del Vecchio Continente più competitive, attraenti e innovative, promuovendo occupazione, riforme economiche e coesione sociale.

Nel 2001, il Consiglio Europeo riunito a Göteborg ha integrato la precedente strategia di Lisbona con l'inclusione della dimensione della sostenibilità. Tra i punti chiave contenuti nel documento, vi era il riconoscimento dello sviluppo sostenibile - inteso come soddisfacimento dei bisogni attuali senza compromettere quelli delle generazioni future - come obiettivo fondamentale sancito dai trattati. Si evidenziava la necessità di affrontare le politiche economiche, sociali e ambientali in modo sinergico, al fine di invertire le tendenze che minacciavano la qualità futura della vita, evitando un vertiginoso aumento dei costi per la società²⁶⁸.

Il Consiglio Europeo ha quindi convenuto una strategia per lo sviluppo sostenibile che integrava l'impegno politico dell'Unione per il rinnovamento economico e sociale, aggiungendo alla strategia di Lisbona una terza dimensione ambientale e stabilendo un nuovo approccio alla definizione delle politiche. Veniva sottolineato come obiettivi chiari e stabili per lo sviluppo sostenibile avrebbero

²⁶² Agenda 21 è un documento di intenti ed obiettivi programmatici su ambiente, economia e società sottoscritto da oltre 170 paesi di tutto il mondo, durante la Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo (UNCED) svoltasi a Rio de Janeiro nel giugno 1992.

²⁶³ Organizzazione delle Nazioni Unite (1992). Agenda 21. Disponibile online al link: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf> [Ultimo accesso: 5 aprile 2024].

²⁶⁴ Conferenza europea sulle città sostenibili (1994). Carta delle Città Europee per uno sviluppo durevole e sostenibile/Carta di Aalborg. Disponibile online al link: https://sustainablecities.eu/fileadmin/repository/Aalborg_Charter/Aalborg_Charter_English.pdf [Ultimo accesso: 6 aprile 2024].

²⁶⁵ *ibidem*.

²⁶⁶ Commissione Europea (1997). La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:51997DC0197> [Ultimo accesso: 6 aprile 2024].

²⁶⁷ Consiglio Europeo (2000). Conclusioni del Consiglio europeo, 23-24 marzo 2000. Disponibile online al link: https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_it.htm [Ultimo accesso: 6 aprile 2024].

²⁶⁸ Consiglio Europeo (2001). Conclusioni del Consiglio europeo, 15-16 giugno 2001. Disponibile online al link: <https://www.consilium.europa.eu/media/20980/00200-r1i1.pdf> [Ultimo accesso: 6 aprile 2024].

offerto significative opportunità economiche, aprendo la strada a un potenziale per innovazione tecnologica, investimenti, crescita e occupazione. Attraverso il documento di Göteborg, l'Unione Europea incoraggiava la valutazione di aspetti ambientali, sociali ed economici nella stesura di tutti i documenti politici, confermando l'impegno per la sostenibilità²⁶⁹. Nel 2005, di fronte al percepito fallimento della Strategia di Lisbona varata nel 2000, si decise di rilanciarla (Lisbona II) incentrandola su due principali obiettivi: la crescita economica e l'occupazione²⁷⁰.

Nello stesso anno, attraverso l'Accordo di Bristol, venne definito il concetto di "comunità sostenibile", intesa come luogo in cui le persone decidono volontariamente di vivere e lavorare, ora e in futuro²⁷¹.

Un ulteriore passo avanti è stato compiuto con la Carta di Lipsia del 2007, che ha delineato principi e strategie comuni per affrontare le sfide della rigenerazione urbana nelle città europee, ponendo l'accento sulla necessità di un approccio integrato e partecipativo, capace di coinvolgere attivamente i cittadini e valorizzare le identità e le specificità locali²⁷². La Carta di Lipsia ha inoltre sottolineato l'importanza di affrontare in modo sistemico problematiche trasversali come il cambiamento strutturale, l'esclusione sociale, l'invecchiamento della popolazione, il cambiamento climatico e la mobilità sostenibile²⁷³.

In questo contesto di crescente consapevolezza delle sfide e delle opportunità legate alla rigenerazione urbana, l'Unione Europea ha svolto un ruolo fondamentale nel promuovere e sostenere finanziariamente programmi specifici, in particolare le iniziative comunitarie URBAN I e URBAN II ne rappresentano un impegno di lunga data.

Lanciata nel 1994, l'iniziativa URBAN I ha finanziato interventi di sviluppo urbano integrato in 118 aree di crisi di tutti i 15 Stati membri, con un contributo di circa 950 milioni di euro. Questa

²⁶⁹ *ibidem*.

²⁷⁰ Consiglio Europeo (2005). Comunicazione al Consiglio europeo di Primavera - Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione - Il rilancio della strategia di Lisbona. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:52005DC0024> [Ultimo accesso: 6 aprile 2024].

²⁷¹ Riunione informale dei Ministri europei (2005). Accordo di Bristol: creare comunità sostenibili in Europa. Disponibile online al link: http://urban-intergroup.eu/wp-content/files_mf/uk2005bristolaccord.pdf [Ultimo accesso: 6 aprile 2024].

²⁷² Riunione informale dei Ministri europei (2007). Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili. Disponibile online al link: <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/wohnen/leipzig-charta.pdf> [6 aprile 2024].

²⁷³ *ibidem*.

prima generazione di programmi mirava ad affrontare il degrado urbano secondo un approccio olistico, consolidando le esperienze innovative dei precedenti progetti pilota urbani²⁷⁴.

Nel periodo 2000-2006, l'UE ha dato continuità a questa azione con URBAN II, una nuova iniziativa dotata di 730 milioni di euro dal FESR²⁷⁵. I 70 programmi URBAN II hanno interessato una popolazione di circa 2,2 milioni di abitanti, con un investimento complessivo di 1,6 miliardi di euro.

Le aree urbane target di questi programmi sono state selezionate dagli Stati membri sulla base di indicatori socioeconomici oggettivi, come alti tassi di criminalità, disoccupazione, presenza di minoranze etniche e immigrati, carenza di spazi verdi. Si trattava di sacche circoscritte di grave degrado urbano, che richiedevano un intervento integrato e mirato²⁷⁶.

Sia URBAN I che URBAN II hanno incoraggiato lo sviluppo di strategie integrate, comprendenti interventi sulla qualità edilizia, la mobilità sostenibile, l'inclusione sociale, la riqualificazione di spazi pubblici e aree verdi, e la promozione di attività economiche innovative. Una caratteristica distintiva è stata il forte partenariato con le autorità locali e le comunità coinvolte nella gestione quotidiana e nella formulazione dei programmi²⁷⁷. Queste iniziative hanno rappresentato un valore aggiunto rispetto alle politiche nazionali e ad altri programmi UE, grazie alla focalizzazione su aree limitate per massimizzarne l'impatto, alla flessibilità nella selezione delle zone target, alla semplificazione amministrativa con finanziamenti provenienti da un unico fondo, e al forte rilievo dato al partenariato locale²⁷⁸.

²⁷⁴ Commissione Europea (1994). Comunicazione agli Stati membri che stabilisce gli orientamenti per i programmi operativi nell'ambito dell'iniziativa comunitaria relativa alle aree urbane (URBAN). Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51994DC0061> [Ultimo accesso: 8 aprile 2024].

²⁷⁵ Commissione Europea (2000). Comunicazione della Commissione agli Stati membri del 28 aprile 2000 recante gli orientamenti relativi all'iniziativa comunitaria concernente la rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi, per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile - Urban II. Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea C 141. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=uriserv:g24209> [Ultimo accesso: 8 aprile 2024].

²⁷⁶ Commissione Europea (2002). Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni - La programmazione dei Fondi Strutturali 2000-2006 : prima valutazione dell'iniziativa Urban. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:52002DC0308> [Ultimo accesso: 8 aprile 2024].

²⁷⁷ Hurtado, S.D.G. (2015). The Implementation of the URBAN Community Initiative: A Transformative Driver towards Collaborative Urban Regeneration? Answers from Spain. *European journal of American studies*, 10(3). Disponibile online al link: <https://doi.org/10.4000/ejas.11354> [Ultimo accesso: 8 aprile 2024].

²⁷⁸ Neto, P., Serrano, M.M. et Santos, A. (2019). Policy Cycle of the Urban Agenda for EU and Its Effects on Territorial Cohesion. In: Medeiros, E. (eds) *Territorial Cohesion. The Urban Book Series*. Springer, Cham. Disponibile online al link: https://doi.org/10.1007/978-3-030-03386-6_8 [Ultimo accesso: 8 aprile 2024].

L'UE ha promosso parallelamente la creazione di reti come URBACT per lo scambio di conoscenze e buone pratiche tra città, destinando anche una parte dei Fondi Strutturali al finanziamento di progetti di rigenerazione urbana complementari a URBAN²⁷⁹. Queste iniziative hanno gettato le basi per un approccio sempre più integrato alle politiche urbane europee.

Negli anni successivi, la consapevolezza delle sfide legate ai cambiamenti climatici e alle emergenze ambientali ha portato a un'ulteriore evoluzione del paradigma della rigenerazione urbana nell'UE. All'interno dell'agenda politica europea sono infatti emersi numerosi meccanismi e temi rilevanti volti ad affrontare i problemi urbani attuali, tra cui il *climate change*. In questo contesto, la rigenerazione urbana ha iniziato ad essere vista come un'azione volta ad integrare l'adattamento climatico per una trasformazione urbana resiliente.

L'Unione Europea si è confermata come una delle forze politiche trainanti nella lotta globale ai cambiamenti climatici, affrontata su vasta scala in documenti come il Protocollo di Kyoto, l'Accordo di Parigi e l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile. Nel 2010, con la Dichiarazione di Toledo, è stata quindi concepita la nozione di "rigenerazione urbana integrata" per rispondere sia alla crisi economica che all'esigenza di rafforzare la sostenibilità ambientale e la stabilità sociale²⁸⁰. L'obiettivo della Dichiarazione era inoltre quello di porre l'attenzione sulle città e sulle sfide che queste avrebbero dovuto affrontare attraverso la specifica strategia "Europa 2020", approvata dal Consiglio Europeo per una crescita sostenibile, inclusiva e intelligente²⁸¹.

Un passaggio di notevole importanza è stato compiuto il 30 maggio 2016 ad Amsterdam, quando si è tenuta la Riunione informale dei ministri dell'UE responsabili per le questioni urbane. In quella sede, è stato approvato il "Patto di Amsterdam" che ha definito i principi dell'Agenda Urbana dell'UE²⁸².

L'Agenda Urbana ha mirato a realizzare appieno il potenziale e il contributo delle aree urbane nel raggiungere gli obiettivi dell'Unione, come la strategia Europa 2020 per una crescita smart,

²⁷⁹ Segretariato congiunto URBACT (2024). URBACT drives change for better cities. Disponibile online al link: <https://urbact.eu/who-we-are> [Ultimo accesso: 8 aprile 2024].

²⁸⁰ Riunione informale dei Ministri europei (2010). Comunicato finale della 18esima riunione informale dei ministri dell'edilizia abitativa dell'Unione europea/Dichiarazione di Toledo. Disponibile online al link: https://www.transportes.gob.es/recursos_mfom/pdf/6268686D-5C2D-4FB4-9C81-447A99EFE17C/111529/5_Toledo_final.pdf [Ultimo accesso: 8 aprile 2024].

²⁸¹ Commissione Europea (2014a). Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e a Comitato delle regioni: Bilancio della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:52014DC0130> [Ultimo accesso: 9 aprile 2024].

²⁸² Commissione Europea, Direzione generale della comunicazione (2023b). L'agenda urbana dell'UE: coinvolgere le città nella concezione delle politiche dell'UE. Disponibile online al link: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/mex_23_4102 [Ultimo accesso: 11 maggio 2024].

sostenibile e inclusiva. Ha affrontato sfide cruciali come l'inclusione di migranti e rifugiati, la qualità dell'aria, la povertà, l'edilizia abitativa, l'economia circolare, l'occupazione, il clima, l'energia, l'uso del territorio, la mobilità, la transizione digitale e gli appalti pubblici innovativi²⁸³. Al centro dell'Agenda ci sono stati 12 partenariati tematici, uno per ognuna delle sfide identificate²⁸⁴. I quali hanno consentito uno stretto coordinamento multi-livello tra città, Stati membri, istituzioni UE e stakeholder per elaborare soluzioni comuni mirate alle aree urbane. I piani d'azione dei partenariati hanno puntato a migliorare l'attuazione delle politiche e della legislazione UE esistenti a livello urbano, come per l'ambiente, i trasporti e l'occupazione. Un focus importante è stato facilitare l'accesso ai finanziamenti europei per le città, compresa un'allocatione più efficace dei fondi strutturali e di investimento (fondi SIE)²⁸⁵. Infatti, le autorità urbane sono tra i principali beneficiari dei fondi SIE nell'ambito della politica di coesione. L'Agenda Urbana ha mirato a semplificare e coordinare meglio le possibilità di finanziamento esistenti per le città, contribuendo alla loro semplificazione amministrativa. Non ha creato nuove fonti di finanziamento, ma ha promosso un uso più integrato degli strumenti finanziari europei già disponibili²⁸⁶.

Il Patto di Amsterdam ha stabilito la governance, la composizione e il metodo di lavoro dei partenariati tematici. Ogni partenariato ha coinvolto autorità urbane, Stati membri, Commissione UE, organizzazioni come Banca Europea per gli Investimenti (BEI)²⁸⁷ ed esperti, partecipando su base volontaria. Hanno lavorato per produrre piani d'azione con proposte di migliore regolamentazione, finanziamento e scambio di conoscenze legate al tema urbano trattato²⁸⁸.

L'attuale obiettivo dell'Unione Europea è operare in linea con il Green Deal, il piano strategico adottato per rispondere all'urgenza climatica e al degrado ambientale, minacce per il Vecchio

²⁸³ Riunione informale dei Ministri europei (2016). L'agenda urbana dell'UE: Patto di Amsterdam. Disponibile online al link: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf [Ultimo accesso: 8 aprile 2024].

²⁸⁴ *ibidem*.

²⁸⁵ Commissione Europea, Direzione generale della comunicazione (2023b). L'agenda urbana dell'UE: coinvolgere le città nella concezione delle politiche dell'UE. Disponibile online al link: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/mex_23_4102 [Ultimo accesso: 11 maggio 2024].

²⁸⁶ Olejnik, A. (2017). Future perspectives of the implementation of EU urban agenda. *International Studies: Interdisciplinary Political and Cultural Journal (IS)*, 19(1), pp.175-188. Disponibile online al link: <https://www.ceol.com/search/viewpdf?id=578372> [Ultimo accesso: 11 maggio 2024].

²⁸⁷ La Banca europea per gli investimenti (BEI) è proprietà comune dei paesi dell'UE e si pone l'obiettivo di fornire finanziamenti per progetti che contribuiscono a realizzare gli obiettivi dell'UE, sia all'interno che al di fuori dell'Unione.

²⁸⁸ Commissione Europea, Direzione generale della comunicazione (2023b). L'agenda urbana dell'UE: coinvolgere le città nella concezione delle politiche dell'UE. Disponibile online al link: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/mex_23_4102 [Ultimo accesso: 11 maggio 2024].

Continente e per il mondo intero. Il Green Deal mira a rendere l'Europa competitiva, efficiente dal punto di vista delle risorse e dotata di un'economia moderna, con l'ambizioso traguardo di azzerare le emissioni di gas serra entro il 2050, dissociare crescita economica e uso delle risorse, garantendo che nessun luogo o persona venga lasciato indietro²⁸⁹.

In questo contesto si inserisce il New European Bauhaus (NEB), un'iniziativa recente sviluppata con l'intento di condividere gli obiettivi del Green Deal con cittadini, esperti, imprese e istituzioni, generando un ponte tra background differenti²⁹⁰. Il NEB mira a guidare e facilitare le trasformazioni delle società europee attraverso tre valori chiave: la sostenibilità (dagli obiettivi climatici al contrasto dell'inquinamento e alla circolarità), l'estetica (funzionalità e qualità), e l'inclusione (dall'accessibilità economica alla valorizzazione della diversità)²⁹¹.

Gli obiettivi del NEB sono ambiziosi: fare del Green Deal un tema culturale, renderlo un'esperienza positiva e tangibile per i cittadini; connettere realtà differenti facilitando lo scambio di conoscenze in tutta Europa; sviluppare un movimento di design che integri i tre valori cardine, dimostrando che la creatività consiste nel saper trovare soluzioni inclusive e convenienti per affrontare le sfide climatiche²⁹². Come affermato dalla Presidente della Commissione Ursula von der Leyen nel settembre 2021, "Il New European Bauhaus combina la grande visione del Green Deal europeo con un cambiamento tangibile sul campo. Un cambiamento che migliora la nostra vita quotidiana e che le persone possono toccare e sentire - negli edifici, negli spazi pubblici, ma anche nella moda o nell'arredamento. Il New European Bauhaus mira a creare un nuovo stile di vita che corrisponda alla sostenibilità con un buon design, che abbia bisogno di meno carbonio e che sia inclusivo e accessibile per tutti" (in lingua originale: *"The New European Bauhaus combines the big vision of the European Green Deal with tangible change on the ground. Change that improves our daily life and that people can touch and feel - in buildings, in public spaces, but also in fashion or*

²⁸⁹ Commissione Europea (2019a). Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Il Green Deal europeo. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640> [Ultimo accesso: 9 aprile 2024].

²⁹⁰ Commissione Europea (2021a). Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Nuovo Bauhaus europeo bello, sostenibile, insieme. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52021DC0573> [Ultimo accesso: 9 aprile 2024].

²⁹¹ Rosado-García, M. J., *et al.* (2021). 'A New European Bauhaus for a Culture of Transversality and Sustainability', *Sustainability*, 13(21), p. 11844. Disponibile online al link: <https://doi.org/10.3390/su132111844> [Ultimo accesso: 9 aprile 2024].

²⁹² *ibidem*.

furniture. The New European Bauhaus aims at creating a new lifestyle that matches sustainability with good design, that needs less carbon and that is inclusive and affordable for all”)²⁹³.

Il NEB, creato appositamente per accelerare il programma del Green Deal, si svilupperà in tre fasi parallele: *Design* (2020-2021) per capire dove e come concretizzare nuove idee; *Deliver* (2021-2023) per mettere a punto e attuare i nuovi progetti che verranno monitorati; *Dissemination* (2023-2024) per diffondere concetti, soluzioni e prototipi su vasta scala, creando reti e condividendo conoscenze tra professionisti²⁹⁴. Un vero e proprio "spazio di co-creazione" in cui architetti, artisti, studenti, ingegneri e designer lavoreranno insieme per "combinare stile e sostenibilità", permettendo alle persone di imparare dalle reciproche esperienze attraverso partecipazione e inclusione, ingredienti chiave per la crescita di questo ambizioso progetto²⁹⁵.

L'adozione del Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, recante le disposizioni comuni applicabili ai fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE) per il periodo 2021-2027, rappresenta un passaggio decisivo nell'evoluzione delle politiche urbane dell'UE, con un focus particolare sulla rigenerazione urbana²⁹⁶.

Il Regolamento, noto anche come Common Provisions Regulation (CPR), introduce importanti novità per promuovere uno sviluppo territoriale integrato e sostenibile, riconoscendo il ruolo delle città nel perseguimento degli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione. In particolare, l'articolo 11 del Regolamento prevede l'obbligo per gli Stati membri di destinare almeno l'8% delle risorse del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) a strategie di sviluppo urbano sostenibile, affrontando sfide economiche, ambientali, climatiche, demografiche e sociali delle città²⁹⁷.

²⁹³ Commissione Europea, Direzione generale della comunicazione (2021b). Nuovo Bauhaus europeo: nuove azioni e finanziamenti per conciliare sostenibilità, stile ed inclusione. Disponibile online al link: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_4626 [Ultimo accesso: 9 aprile 2024].

²⁹⁴ Rosado-García, M. J. *et al.* (2021). 'A New European Bauhaus for a Culture of Transversality and Sustainability', *Sustainability*, 13(21), p. 11844. Disponibile online al link: <https://doi.org/10.3390/su132111844> [Ultimo accesso: 9 aprile 2024].

²⁹⁵ Commissione Europea (2021b). Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Nuovo Bauhaus europeo bello, sostenibile, insieme. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52021DC0573> [Ultimo accesso: 9 aprile 2024].

²⁹⁶ Parlamento Europeo, Consiglio (2021b). Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura. Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea L 231/159. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1060> [Ultimo accesso: 9 maggio 2024].

²⁹⁷ *ibidem*.

Inoltre, esso mette a disposizione degli Stati membri e delle autorità locali strumenti per attuare interventi di sviluppo territoriale integrato, come lo sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD), gli investimenti territoriali integrati (ITI) e le strategie territoriali integrate definite dagli Stati membri (articoli 28-34)²⁹⁸.

Inoltre, l'articolo 8 del CPR, ponendo un' enfasi particolare sul principio del partenariato e sulla governance multilivello, segna un ulteriore passo in avanti nel riconoscimento dell'importanza di un approccio partecipativo e inclusivo alla rigenerazione urbana²⁹⁹.

Per quanto detto, il Regolamento si configura come uno strumento centrale per attuare i principi dell'Agenda Urbana dell'UE, approvati col Patto di Amsterdam³⁰⁰, indirizzando le risorse dei fondi strutturali verso gli obiettivi strategici di sviluppo urbano sostenibile ed inclusivo, in linea con le sfide globali individuate dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e dal Green Deal europeo³⁰¹. Esso offre quindi alle città e alle autorità locali l'opportunità di accedere a finanziamenti europei per progetti di rigenerazione urbana integrata, incoraggiando al contempo l'adozione di approcci partecipativi volti a riqualificare e rivitalizzare le aree urbane degradate e marginali³⁰².

4.2.3 Riuso del patrimonio dismesso

Questo sottoparagrafo si concentrerà sull'analisi delle pratiche di riutilizzo del patrimonio dismesso all'interno dei processi di rigenerazione urbana. Tale argomento risulta fondamentale per la presente tesi, in quanto getterà le basi per le informazioni che verranno approfondite nei capitoli successivi. La questione degli edifici in disuso, come verrà illustrato nel capitolo 3, rappresenta un tema di grande rilevanza. A tal proposito, verrà presentato uno studio condotto dalla dottoressa Livi Tecla, membro del Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione (NUVAP) del

²⁹⁸ *ibidem*.

²⁹⁹ *ibidem*.

³⁰⁰ Riunione informale dei Ministri europei (2016). L'agenda urbana dell'UE: Patto di Amsterdam. Disponibile online al link: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf [Ultimo accesso: 8 aprile 2024].

³⁰¹ Neto, P., Serrano, M.M. et Santos, A. (2019). Policy Cycle of the Urban Agenda for EU and Its Effects on Territorial Cohesion. In: Medeiros, E. (eds) Territorial Cohesion. The Urban Book Series. Springer, Cham. Disponibile online al link: https://doi.org/10.1007/978-3-030-03386-6_8 [Ultimo accesso: 8 aprile 2024].

³⁰² Calvaresi, C. (2023) Rigenerazione urbana ed energie sociali: verso il PON Metro Plus. Disponibile online al link: <https://avanzi.org/wp-content/uploads/2024/01/Rigenerazione-urbana-ed-energie-sociali.pdf> [Ultimo accesso online: 10 maggio 2024].

Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri. La ricerca, intitolata "Spazi di Comunità", si focalizza sulla valutazione degli interventi di riutilizzo di beni dismessi a fini collettivi³⁰³.

Le pratiche di riuso a fini sociali del patrimonio pubblico e privato rappresentano un fenomeno emergente che sta assumendo un ruolo chiave nei processi di rigenerazione urbana contemporanei³⁰⁴. Queste esperienze, prevalentemente *bottom-up* e a basso investimento di capitali, segnano un cambio di paradigma rispetto ai grandi programmi integrati *area-based* degli anni '90, introducendo attori e modalità operative inedite³⁰⁵.

Sebbene di dimensioni contenute, tali iniziative agiscono sul cambio di destinazione d'uso di immobili ed edifici, generando "nuove funzioni urbane" in risposta a bisogni locali spesso inascoltati. In questo modo, lo spazio urbano e il patrimonio edilizio dismesso diventano "la posta in gioco" che apre dinamiche collaborative multi-attoriali tra portatori di interessi diversi - cittadini, associazioni, imprese, pubblica amministrazione³⁰⁶. Questo approccio si contrappone alle tradizionali partnership pubblico-privato di stampo immobiliare, introducendo relazioni a geometria variabile con il terzo settore e le comunità locali³⁰⁷.

L'impatto territoriale di questi interventi dipende fortemente dall'"uso che se ne fa" dello spazio rigenerato. Numerosi studi qualificano tali esperienze come pratiche di innovazione sociale *place-based*, capaci di innescare trasformazioni profonde sui sistemi di governance e allocazione di beni e servizi a partire da una dimensione territoriale circoscritta³⁰⁸. Esse mirano a contribuire all'inclusione sociale "attraverso cambiamenti nell'agire sia dei soggetti, sia delle istituzioni"³⁰⁹.

³⁰³ Tecla, L. (2023). Spazi di comunità: ricerca valutativa sulle pratiche di riuso di spazi dismessi a fini collettivi. Disponibile online al link: https://www.valutazionecoesione.it/valutazioni/doc/2023_11_Ricerca_Val_Spazi-di-Comunita.pdf [Ultimo accesso: 8 maggio 2024].

³⁰⁴ Vitale, C. (2021). "Rigenerare per valorizzare. La rigenerazione urbana 'gentile' e la riduzione delle disuguaglianze", Aedon. Rivista di Arti e Diritto on line, Fascicolo 2, maggio-agosto 2021. Disponibile online al link: <https://aedon.mulino.it/archivio/2021/2/vitale.htm> [Ultimo accesso: 12 maggio 2024].

³⁰⁵ Governa, F. et Saccomani, S. (2004). 'From urban renewal to local development. New conceptions and governance practices in the Italian peripheries', Planning Theory & Practice, 5(3), pp. 327-348. Disponibile online al link: <https://doi.org/10.1080/1464935042000250212> [Ultimo accesso: 21 aprile 2024].

³⁰⁶ Tecla, L. (2023). Spazi di comunità: ricerca valutativa sulle pratiche di riuso di spazi dismessi a fini collettivi. Disponibile online al link: https://www.valutazionecoesione.it/valutazioni/doc/2023_11_Ricerca_Val_Spazi-di-Comunita.pdf [Ultimo accesso: 8 maggio 2024].

³⁰⁷ (*ibidem*)

³⁰⁸ Baldazzini, A., Ronchini, M. et Venturi P. (2022). La cooperazione sociale in trasformazione. Luoghi, strategie e percorsi per governare il cambiamento, AICCON, Forlì. Disponibile online al link: <https://www.aiccon.it/wp-content/uploads/2023/01/DEF-report-prog.-marche-versione-web.pdf> [Ultimo accesso online: 26 aprile 2024].

³⁰⁹ Ostanel, E. (2017). Spazi fuori dal comune. Rigenerare, includere, innovare, FrancoAngeli, Milano.

Ciò implica un cambio di razionalità per le politiche pubbliche, che devono adottare un approccio incrementale e di policy design, abbandonando le logiche del *policy-making* tradizionale. Diviene quindi necessario "guardare a queste pratiche [...] come ad un insieme di nuovi 'servizi urbani inclusivi', da cui ripartire per ripensare alle politiche di welfare urbano e territoriale in chiave collaborativa"³¹⁰. Si tratta di uno spostamento dell'attenzione del decisore pubblico dall'aspetto prettamente edilizio della rigenerazione verso il processo di "capacitazione sociale" che tali iniziative innescano³¹¹.

La dimensione fondante di questi percorsi è quella sociale e relazionale. Gli spazi dismessi si trasformano in "luoghi" densi di significato, divenendo catalizzatori di coesione sociale, empowerment e "apprendimento sia nelle istituzioni sia nei molteplici attori sociali"³¹². Si configurano come infrastrutture ibride, aperte e concave in cui si ri-costruiscono pratiche di *community sense-making* e modi dello stare insieme in grado di "rammendare il territorio"³¹³. Questi luoghi diventano vere e proprie piattaforme di partecipazione, ascolto e interazione con gli abitanti, prosumatore³¹⁴ delle attività che vi si svolgono³¹⁵.

Numerosi autori riconoscono in queste pratiche una spiccata *publicness*, ovvero una capacità di ampliare le opportunità di vita e la libertà sostanziale dei cittadini, specialmente dei gruppi più fragili, favorendo il loro benessere e la coesione sociale nei territori di riferimento³¹⁶. Tale valore pubblico è riconducibile anche ai modelli organizzativi adottati, configurandosi come "istituzioni di

³¹⁰ Cottino P. et Zandonai F. (2012). "Progetti d'impresa Sociale come Strategie di Rigenerazione Urbana: Spazi e Metodi per l'innovazione Sociale", Euricse Working Paper, No. 42, pp. 1-13. Disponibile online al link: https://euricse.eu/wp-content/uploads/2015/03/1348571193_n2214.pdf [Ultimo accesso: 20 aprile 2024].

³¹¹ Wang, H., Zhao, Y., Gao, X. et Gao, B. (2021). Collaborative decision-making for urban regeneration: A literature review and bibliometric analysis. *Land Use Policy*, 107, p.105479. Disponibile online al link: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105479> [Ultimo accesso: 22 aprile 2024].

³¹² Ostanel, E. (2017). *Spazi fuori dal comune. Rigenerare, includere, innovare*, FrancoAngeli, Milano.

³¹³ Piano, R. (2014). "Il rammendo delle periferie", *Il Sole 24 Ore*, 26 Gennaio 2014. Disponibile online al link: <http://www.ilsole24ore.com/art/cultura/2014-06-18/il-rammendo-periferie-094517.shtml?uuid=ABBYPHSB> [Ultimo accesso: 24 aprile 2024].

³¹⁴ Espressione, coniata da Alvin Toffler nel libro *The third wave* (1980): è una crasi dei termini producer e consumer che indica un consumatore che è a sua volta produttore.

³¹⁵ Franceschinelli, R. (a cura di) (2021). *Spazi del possibile. I nuovi luoghi della cultura e le opportunità della rigenerazione*, FrancoAngeli, Milano.

³¹⁶ Wang, H., Zhao, Y., Gao, X. et Gao, B. (2021). Collaborative decision-making for urban regeneration: A literature review and bibliometric analysis. *Land Use Policy*, 107, p.105479. Disponibile online al link: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105479> [Ultimo accesso: 22 aprile 2024].

comunità"³¹⁷ radicate nei contesti e in grado di coniugare diverse dimensioni del valore (sociale, antropologica, ambientale, culturale). Queste esperienze danno vita a nuove “economie civili” che, piuttosto che perseguire una logica estrattiva di mercato, sono orientate a produrre e riprodurre valore nelle loro comunità territoriali di riferimento³¹⁸. Tutto ciò richiede un ripensamento del ruolo delle istituzioni pubbliche, chiamate ad abilitare e interpretare tali innovazioni dal basso senza scadere nella delega, garantendone trasparenza, inclusività e durabilità attraverso un approccio integrato che rompa i silos amministrativi. Diviene fondamentale favorire l'apprendimento istituzionale e la governance collaborativa, al fine di "creare dal basso pratiche di *planning* fortemente contestuali ma connesse in un progetto su scala urbana e territoriale"³¹⁹ in grado di amplificare gli effetti e garantire un certo universalismo. In questa direzione vanno le politiche abilitanti sperimentate da città come Bologna, con il "Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura dei beni comuni urbani", e Torino, con i Laboratori di quartiere, i Piani di Accompagnamento Sociale e la politica delle Case del Quartiere³²⁰.

4.2.4 Sfide aperte

Nonostante i progressi compiuti, è importante sottolineare che la rigenerazione urbana non rappresenta un percorso lineare e privo di ostacoli. Al contrario, si tratta di un processo complesso e articolato, che richiede un impegno costante nel tempo e la capacità di adattarsi continuamente alle nuove sfide emergenti, tanto a livello locale quanto globale³²¹.

Una delle criticità principali riguarda la governance e il coordinamento tra i diversi livelli istituzionali coinvolti nella pianificazione e nell'attuazione dei progetti di rigenerazione³²². Se da un

³¹⁷ Baldazzini, A., Ronchini, M. et Venturi P. (2022). La cooperazione sociale in trasformazione. Luoghi, strategie e percorsi per governare il cambiamento, AICCON, Forlì. Disponibile online al link: https://www.aiccon.it/wp-content/uploads/2023/01/DEF-report.-prog.-marche_versione-web.pdf [Ultimo accesso online: 26 aprile 2024].

³¹⁸ *ibidem*.

³¹⁹ Ostanel, E. (2017). Spazi fuori dal comune. Rigenerare, includere, innovare, FrancoAngeli, Milano.

³²⁰ *ibidem*.

³²¹ Roberts, P. et Sykes, H. (1999). Urban regeneration: a handbook. Sage. Disponibile online al link: https://books.google.com/books/about/Urban_Regeneration.html?id=oR70O6MayFAC [Ultimo accesso: 20 aprile 2024].

³²² Carpenter, J. (2013). “Sustainable Urban Regeneration within the European Union. A case of ‘Europeanization’?”, in Leary E.M. and McCarthy, J.: The Routledge Companion to Urban Regeneration, London: Routledge. Disponibile online al link: https://www.researchgate.net/publication/281250112_Sustainable_Urban_Regeneration_within_the_European_Union_a_case_of_'Europeanization' [Ultimo accesso: 20 aprile 2024].

lato l'Unione Europea ha svolto un ruolo determinante nel promuovere politiche e finanziamenti dedicati, dall'altro è necessario un maggiore raccordo tra le strategie europee, nazionali e locali, al fine di evitare frammentazione, sovrapposizione di interventi e dispersione di risorse preziose³²³.

Inoltre, nonostante l'enfasi posta sull'importanza della partecipazione pubblica nei processi di rigenerazione urbana, nella pratica questa dimensione non sempre è stata adeguatamente valorizzata. Troppo spesso i cittadini sono stati relegati a un ruolo marginale nelle fasi decisionali, con il rischio di minare la legittimità stessa degli interventi e di allontanarli dalle reali esigenze delle comunità locali. Perciò è necessario promuovere forme innovative di coinvolgimento attivo dei residenti fin dalle prime fasi di pianificazione, valorizzando le loro conoscenze, le loro istanze e il loro senso di appartenenza ai luoghi³²⁴.

Un'altra sfida considerevole riguarda la sostenibilità economica e finanziaria dei progetti di rigenerazione. Sebbene l'UE abbia stanziato ingenti risorse attraverso i propri programmi e fondi, queste non sono sufficienti a coprire l'enorme fabbisogno di investimenti necessari per affrontare in modo adeguato il degrado urbano presente in molte città europee³²⁵. Diventa quindi essenziale promuovere forme innovative di partenariato pubblico-privato, capaci di attrarre capitali privati e di coinvolgere attivamente il settore imprenditoriale, garantendo al contempo un'equa distribuzione dei costi, dei rischi e dei benefici tra tutti gli attori coinvolti³²⁶.

Infine, è fondamentale che la rigenerazione urbana sia guidata da una visione di lungo periodo, in grado di andare oltre la logica degli interventi spot e di promuovere un vero e proprio cambio di paradigma culturale. Solo adottando un approccio olistico e integrato, che consideri tutte le dimensioni della sostenibilità (ambientale, economica, sociale e istituzionale), sarà possibile affrontare in modo efficace le sfide delle città contemporanee e costruire insediamenti urbani resilienti, in grado di adattarsi ai cambiamenti presenti e futuri³²⁷.

³²³ Olejnik, A. (2017). Future perspectives of the implementation of EU urban agenda. *International Studies: Interdisciplinary Political and Cultural Journal (IS)*, 19(1), pp.175-188. Disponibile online al link: <https://www.cceol.com/search/viewpdf?id=578372> [Ultimo accesso: 11 maggio 2024].

³²⁴ Wang, H., Zhao, Y., Gao, X. et Gao, B. (2021). Collaborative decision-making for urban regeneration: A literature review and bibliometric analysis. *Land Use Policy*, 107, p.105479. Disponibile online al link: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105479> [Ultimo accesso: 22 aprile 2024].

³²⁵ Olejnik, A. (2017). Future perspectives of the implementation of EU urban agenda. *International Studies: Interdisciplinary Political and Cultural Journal (IS)*, 19(1), pp.175-188. Disponibile online al link: <https://www.cceol.com/search/viewpdf?id=578372> [Ultimo accesso: 11 maggio 2024].

³²⁶ *ibidem*.

³²⁷ Galdini, R. (2008). *Reinventare la città: strategie di rigenerazione urbana in Italia e Germania*. Milano: Francoangeli.

In questa prospettiva, la rigenerazione urbana si configura come un'opportunità imprescindibile per costruire città più vivibili, inclusive e sostenibili, capaci di coniugare crescita economica e tutela ambientale, innovazione e valorizzazione delle identità locali, coesione sociale e partecipazione attiva dei cittadini. Un percorso ambizioso, che richiede una visione strategica di ampio respiro, un approccio multidisciplinare e integrato, e soprattutto la capacità di coinvolgere attivamente tutti gli attori interessati, dalle istituzioni pubbliche alle imprese private, dalle organizzazioni della società civile ai singoli cittadini³²⁸.

Le esperienze positive maturate in diverse realtà urbane europee testimoniano il potenziale trasformativo della rigenerazione urbana. Quartieri un tempo degradati e marginali sono stati riqualificati e riportati a nuova vita, diventando poli di attrazione per investimenti, attività economiche innovative, flussi turistici e nuovi residenti. Allo stesso tempo, questi processi di rigenerazione hanno rappresentato un'occasione imprescindibile per affrontare problemi sociali come la povertà, l'esclusione, la mancanza di opportunità occupazionali, creando nuovi spazi di aggregazione, servizi di prossimità e occasioni di lavoro dignitoso³²⁹.

Un elemento chiave per il successo della rigenerazione urbana è rappresentato dalla capacità di promuovere e valorizzare l'identità e il patrimonio culturale dei luoghi interessati dagli interventi³³⁰. Troppo spesso, infatti, i processi di trasformazione urbana hanno finito per appiattire e omologare le specificità locali, cancellando quel senso di appartenenza e quelle radici identitarie che rappresentano un fattore imprescindibile di coesione sociale e di attrazione per residenti e visitatori.

Al contrario, un approccio davvero sostenibile alla rigenerazione urbana deve necessariamente partire dal riconoscimento e dalla valorizzazione delle identità locali, intese non solo come patrimonio storico-architettonico, ma anche come tessuto di tradizioni, saperi, pratiche culturali e sociali che rappresentano l'anima autentica di ogni comunità urbana³³¹. Solo attraverso un dialogo costante e un coinvolgimento attivo dei cittadini sarà possibile individuare e preservare quegli

³²⁸ Carpenter, J. (2013). "Sustainable Urban Regeneration within the European Union. A case of 'Europeanization'?", in Leary E.M. and McCarthy, J.: *The Routledge Companion to Urban Regeneration*, London: Routledge. Disponibile online al link: https://www.researchgate.net/publication/281250112_Sustainable_Urban_Regeneration_within_the_European_Union_a_case_of_'Europeanization' [Ultimo accesso: 20 aprile 2024].

³²⁹ Colantonio, A. et Dixon, T. (2011). *Urban Regeneration & Social Sustainability: Best Practice from European Cities*. In: *Urban Regeneration & Social Sustainability*. Wiley-Blackwell, Oxford, pp.18-36. Disponibile online al link: <https://doi.org/10.1002/9781444329445.ch2> [15 aprile 2024].

³³⁰ Roberts, P. et Sykes, H. (1999). *Urban regeneration: a handbook*. Sage. Disponibile online al link: https://books.google.com/books/about/Urban_Regeneration.html?id=oR7006MayFAC [Ultimo accesso: 20 aprile 2024].

³³¹ Galdini, R. (2008). *Reinventare la città: strategie di rigenerazione urbana in Italia e Germania*. Milano: Francoangeli.

elementi identitari che rendono unico ogni luogo, trasformandoli in veri e propri fattori di attrazione e di sviluppo economico sostenibile³³².

In questo contesto, assume un ruolo decisivo l'adozione di modelli di governance innovativi, basati sulla collaborazione tra attori pubblici e privati, sul coinvolgimento attivo delle comunità locali e sulla promozione di forme di partenariato e di imprenditorialità sociale. Esperienze come quella dei *community land trust* o dei *civic crowd funds* rappresentano esempi virtuosi di come sia possibile coniugare l'impegno delle istituzioni pubbliche con la partecipazione attiva dei cittadini e delle imprese private, creando un circolo virtuoso di investimenti, occupazione e sviluppo economico sostenibile³³³.

Parallelamente, è fondamentale promuovere un'adeguata formazione e sensibilizzazione di tutti gli attori coinvolti nei processi di rigenerazione urbana, a partire dai decisori politici, dai funzionari pubblici, dai professionisti dell'urbanistica e dell'edilizia, fino ad arrivare ai cittadini stessi. Solo attraverso una diffusione capillare di competenze e consapevolezze sarà possibile superare le resistenze culturali e burocratiche che troppo spesso ostacolano l'attuazione di progetti innovativi e sostenibili³³⁴.

4.2.5 Focus: Genesi ed evoluzione in Italia

L'evoluzione delle politiche di rigenerazione urbana in Italia può essere suddivisa in tre fasi principali. La prima fu una fase di esplorazione dei cambiamenti politici, iniziata negli anni '90. In questo periodo, la rigenerazione urbana in Italia era guidata principalmente dall'intervento pubblico a livello centrale e locale, con un focus sull'ambiente fisico e il miglioramento delle aree periferiche e marginali³³⁵. I finanziamenti provenivano soprattutto da fonti pubbliche e l'attenzione era rivolta alla ristrutturazione delle abitazioni e delle infrastrutture, ignorando però gli aspetti sociali.

³³² Carpenter, J. (2013). "Sustainable Urban Regeneration within the European Union. A case of 'Europeanization'?", in Leary E.M. and McCarthy, J.: *The Routledge Companion to Urban Regeneration*, London: Routledge. Disponibile online al link: https://www.researchgate.net/publication/281250112_Sustainable_Urban_Regeneration_within_the_European_Union_a_case_of_'Europeanization' [Ultimo accesso: 20 aprile 2024].

³³³ Wang, H., Zhao, Y., Gao, X. et Gao, B. (2021). Collaborative decision-making for urban regeneration: A literature review and bibliometric analysis. *Land Use Policy*, 107, p.105479. Disponibile online al link: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105479> [Ultimo accesso: 22 aprile 2024].

³³⁴ *ibidem*.

³³⁵ Governa, F. et Saccomani, S. (2004). 'From urban renewal to local development. New conceptions and governance practices in the Italian peripheries', *Planning Theory & Practice*, 5(3), pp. 327–348. Disponibile online al link: <https://doi.org/10.1080/1464935042000250212> [Ultimo accesso: 21 aprile 2024].

Mancava un chiaro sistema di politiche per la rigenerazione, che appariva ancora in una fase esplorativa. Le iniziative in questa fase furono prevalentemente *top-down*, con il governo centrale che selezionava le aree da rigenerare sulla base della pianificazione urbana e i governi locali che attuavano gli interventi nelle comunità individuate³³⁶.

La seconda fase può essere definita il periodo di cooperazione multi-partner, sviluppatosi negli anni 2000. In questa fase si iniziò a coinvolgere partner locali come imprese private, organizzazioni no-profit e attori della società civile nei processi di rigenerazione urbana³³⁷. L'obiettivo era integrare gli interventi fisici di riqualificazione con azioni di carattere sociale ed economico, cercando di affrontare in modo più olistico i problemi delle aree degradate³³⁸. Il ruolo del governo iniziò a cambiare, passando da attore principale a gestore e facilitatore dei processi, lasciando più spazio ai partner locali. Questa fase vide le prime sperimentazioni di partenariati pubblico-privati e l'emergere di organizzazioni di comunità come le cooperative di comunità. Un esempio fu il progetto Urban di Torino, che coinvolse enti locali, associazioni e residenti in un programma integrato di rigenerazione fisica, economica e sociale delle periferie³³⁹.

La terza e più recente fase può essere definita il periodo di rigenerazione attraverso la partecipazione pubblica, sviluppatasi negli anni '10 del 2000. In questo periodo, la consapevolezza democratica a livello di base si risvegliò e la partecipazione pubblica divenne un elemento chiave dei processi di rigenerazione urbana³⁴⁰. Dalle politiche *top-down* guidate dal governo centrale si passò a processi *bottom-up* trainati dalle comunità locali. L'obiettivo primario divenne riparare le relazioni di vicinato e rafforzare l'identità comunitaria attraverso l'auto-rigenerazione guidata dai residenti stessi³⁴¹. Iniziative come i regolamenti di collaborazione per la cura dei beni comuni

³³⁶ *ibidem*.

³³⁷ Barosio, M. *et al.* (2016). 'From urban renewal to urban regeneration: Classification criteria for urban interventions. Turin 1995-2015: Evolution of planning tools and approaches', *Journal of Urban Regeneration and Renewal*, 9, pp. 367-380. Disponibile online al link: https://www.researchgate.net/profile/Giulia-Melis-4/publication/From_urban_renewal_to_urban_regeneration_Classification_criteria_for_urban_interventions_Turin_1995-2015_Evolution_of_planning_tools_and_approaches [Ultimo accesso: 20 aprile 2024].

³³⁸ Galdini, R. (2008). *Reinventare la città: strategie di rigenerazione urbana in Italia e Germania*. Milano: Francoangeli.

³³⁹ Barosio, M. *et al.* (2016). 'From urban renewal to urban regeneration: Classification criteria for urban interventions. Turin 1995-2015: Evolution of planning tools and approaches', *Journal of Urban Regeneration and Renewal*, 9, pp. 367-380. Disponibile online al link: https://www.researchgate.net/profile/Giulia-Melis-4/publication/From_urban_renewal_to_urban_regeneration_Classification_criteria_for_urban_interventions_Turin_1995-2015_Evolution_of_planning_tools_and_approaches [Ultimo accesso: 20 aprile 2024].

³⁴⁰ *ibidem*.

³⁴¹ *ibidem*.

urbani a Bologna resero esplicito questo cambio di paradigma, istituendo un quadro normativo per permettere ai cittadini di prendersi cura e rigenerare gli spazi pubblici della loro città³⁴².

Questo approccio *bottom-up* si diffuse in molte città italiane. A Torino, il progetto "Case del Quartiere" trasformò edifici abbandonati in spazi pubblici autogestiti dai residenti per attività culturali, formative e di socializzazione. A Milano, l'iniziativa dell'Isola Pepe Verde rigenerò un'area industriale dismessa in un orto e giardino comunitario, divenuto punto di aggregazione per il quartiere. Questi esempi mostrano il cambio di paradigma da una rigenerazione *top-down* dettata dal governo a una rigenerazione dal basso guidata dalle comunità locali³⁴³.

Quello che emerge dall'evoluzione delle politiche italiane è un graduale decentramento del potere dal governo centrale verso il basso, con un sempre maggiore coinvolgimento della società civile nei processi decisionali e attuativi della rigenerazione urbana³⁴⁴. Si è passati da un approccio *top-down* basato su grandi progetti di riqualificazione fisica, a un approccio *bottom-up* incentrato sulla rigenerazione delle relazioni sociali e sul potenziamento delle comunità locali³⁴⁵. Questo cambiamento riflette una maggiore attenzione alle dinamiche sociali intrinseche dei quartieri e al ruolo attivo che i residenti possono svolgere nel migliorare i propri spazi di vita.

Tuttavia, questa evoluzione non è stata priva di sfide. Le iniziative *bottom-up* spesso mancano di risorse e coordinamento. Il coinvolgimento della cittadinanza può essere limitato a gruppi ristretti di attivisti, mentre i residenti più svantaggiati o meno organizzati rischiano di rimanere esclusi. Inoltre, i processi partecipativi possono scontrarsi con logiche di mercato che puntano alla gentrificazione (in lingua originale: *gentrification*)³⁴⁶. Il futuro delle politiche di rigenerazione urbana in Italia dovrà trovare un equilibrio tra partecipazione dal basso e guida istituzionale, garantendo inclusività e tutelando l'interesse pubblico³⁴⁷.

³⁴² Comune di Bologna (2014). Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. Disponibile online al link: https://www.comune.bologna.it/myportal/C_A944/api/content/download?id=5eb41e5ad343fb00803df458 [Ultimo accesso: 20 aprile 2014].

³⁴³ Ostanel, E. (2017). Spazi fuori dal comune. Rigenerare, includere, innovare, FrancoAngeli, Milano.

³⁴⁴ Baldazzini, A., Ronchini, M. et Venturi P. (2022). La cooperazione sociale in trasformazione. Luoghi, strategie e percorsi per governare il cambiamento, AICCON, Forlì. Disponibile online al link: https://www.aiccon.it/wp-content/uploads/2023/01/DEF-report.-prog.-marche_versione-web.pdf [Ultimo accesso online: 26 aprile 2024].

³⁴⁵ *ibidem*.

³⁴⁶ Wang, H., Zhao, Y., Gao, X. et Gao, B. (2021). Collaborative decision-making for urban regeneration: A literature review and bibliometric analysis. *Land Use Policy*, 107, p.105479. Disponibile online al link: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105479> [Ultimo accesso: 22 aprile 2024].

³⁴⁷ Vitale, C. (2021). "Rigenerare per valorizzare. La rigenerazione urbana 'gentile' e la riduzione delle disuguaglianze", *Aedon. Rivista di Arti e Diritto on line*, Fascicolo 2, maggio-agosto 2021. Disponibile online al link: <https://aedon.mulino.it/archivio/2021/2/vitale.htm> [Ultimo accesso: 12 maggio 2024].

5. È giunto il tempo della rigenerazione urbana in Italia?

5.1 L'attuale contesto in Italia, 5.1.1 Degrado urbano, consumo di suolo e immobilismo, 5.1.2

Focus: ricerca valutativa Spazi di comunità; 5.2 Gli attuali programmi per la rigenerazione urbana,

5.2.1 PON Metro Plus 2021-2027, 5.2.2 PNRR: M5C2 - Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore.

5.1 L'attuale contesto in Italia

5.1.1 Degrado urbano, consumo di suolo e immobilismo

“Siamo un Paese straordinario e bellissimo, ma allo stesso tempo molto fragile. È fragile il paesaggio e sono fragili le città, in particolare le periferie dove nessuno ha speso tempo e denaro per far manutenzione. Ma sono proprio le periferie la città del futuro, quella dove si concentra l'energia umana e quella che lasceremo in eredità ai nostri figli. C'è bisogno di una gigantesca opera di rammendo e ci vogliono delle idee”. Con queste parole l'archistar Renzo Piano apriva la sua riflessione intitolata “Il rammendo delle periferie” nel 2014³⁴⁸.

Da allora la situazione purtroppo non si è molto differenziata. Infatti, l'Italia, culla di arte e cultura, si trova ad affrontare un paradosso: la bellezza dei suoi paesaggi e città storiche convive con un diffuso degrado urbano, un grido silenzioso che proviene dalle sue periferie. Questo fenomeno, complesso e multiforme, si manifesta in vuoti urbani, edifici abbandonati, spazi pubblici trascurati e una generale mancanza di servizi essenziali. Un panorama desolante che racconta una storia di abbandono, di scelte urbanistiche sbagliate e di una mentalità che ha privilegiato il consumo di suolo vergine rispetto alla rigenerazione del patrimonio esistente³⁴⁹.

I numeri riguardanti il degrado urbano in Italia ci svelano l'entità del problema. Legambiente, nel 2023, ha censito oltre 5.300 "paesi fantasma", di cui 2.300 in avanzato stato di degrado. A questi si aggiungono oltre 50.000 ex palazzi storici, castelli nobiliari e 20.000 edifici ecclesiastici in disuso.

³⁴⁸ Piano, R. (2014). “Il rammendo delle periferie”, *Il Sole 24 Ore*, 26 Gennaio 2014. Disponibile online al link: <http://www.ilsole24ore.com/art/cultura/2014-06-18/il-rammendo-periferie-094517.shtml?uuid=ABBYPHSB> [Ultimo accesso: 24 aprile 2024].

³⁴⁹ Servizio Studi della Camera dei deputati *et* istituto di ricerca CRESME (2022). Le politiche di rigenerazione urbana: prospettive e possibili impatti. Roma: Camera dei deputati. Disponibile online al link: http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/am0036d.pdf?_1659609150626 [Ultimo accesso: 12 maggio 2024].

Un numero imprecisato di grandi strutture pubbliche, come ex ospedali, sanatori e manicomi, giace nell'abbandono³⁵⁰.

Il fenomeno colpisce trasversalmente l'intero Paese. Il Friuli-Venezia Giulia ospita oltre un terzo delle 3.300 ex caserme militari inutilizzate presenti in Italia, mentre la Sicilia detiene il record negativo di 18 macro linee ferroviarie dismesse e 914 chilometri di binari abbandonati. Quasi 130.000 strutture industriali dismesse, come fabbriche e capannoni, occupano da sole più della metà della superficie totale degli immobili in disuso sul territorio italiano³⁵¹.

L'area complessiva di queste aree industriali dismesse è pari all'intera regione Umbria, ovvero il 3 per cento del territorio nazionale. Anche tralasciando i terreni annessi e considerando le sole strutture edilizie abbandonate, si stima che oltre 1.000 chilometri quadrati di suolo siano occupati da immobili in disuso, un'area paragonabile a metà della Valle d'Aosta³⁵².

Le periferie urbane sono le aree più colpite da questo fenomeno, diventando luoghi di marginalizzazione e disuguaglianza. La carenza di servizi essenziali, la scarsa manutenzione degli spazi pubblici e la presenza di edifici fatiscenti contribuiscono a creare un ambiente degradato e poco vivibile. Il Servizio Studi della Camera, in collaborazione con l'istituto di ricerca CRESME, stima che almeno 15 milioni di persone in Italia vivono in situazioni di degrado nelle periferie e nei centri urbani, una questione che rappresenta una vera e propria minaccia ai presupposti stessi della democrazia³⁵³. Per di più, oltre 700.000 famiglie vive in alloggi ERP (Edilizia Residenziale pubblica) a cui si possono aggiungere 1.470.000 nuclei familiari in condizione di disagio abitativo, inteso come la necessità di spendere un importo maggiore del 30 per cento del proprio reddito per il canone locativo o il mutuo³⁵⁴.

³⁵⁰ Laurenti, M. et Trentin, M. (a cura di) (2023). *Ecosistema Urbano 2023: Rapporto sulle performance ambientali delle città*. Disponibile online al link: <https://www.legambiente.it/ecosistema-urbano/> [Ultimo accesso: 23 aprile 2024].

³⁵¹ ISTAT (2023). *Rapporto annuale 2023 : la situazione del Paese*. [online] Roma: ISTAT. Available at: <https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2023/Rapporto-Annuale-2023.pdf> [Ultimo accesso: 23 aprile 2024].

³⁵² *ibidem*

³⁵³ Servizio Studi della Camera dei deputati et istituto di ricerca CRESME (2022). *Le politiche di rigenerazione urbana: prospettive e possibili impatti*. Roma: Camera dei deputati. Disponibile online al link: http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/am0036d.pdf?_1659609150626 [Ultimo accesso: 12 maggio 2024].

³⁵⁴ Nomisma (2020). *Dimensione del disagio abitativo pre e post emergenza Covid-19. Numeri e riflessioni per una politica di settore*. Disponibile online al link: <http://cms.federCasa.it/download.aspx?id=9fe957dd-f413-476f-ba81-4c05cf30149e> [Ultimo accesso 23 aprile 2024].

Analizzando i dati su istruzione e occupazione, emergono poi forti disuguaglianze tra quartieri all'interno delle 14 città metropolitane italiane³⁵⁵. In quest'ultime risiedono quasi 3,8 milioni di minori, il 45 per cento degli sfratti riguarda minori senza casa o senza fissa dimora, e il 70 per cento degli edifici scolastici è privo del certificato di agibilità, mancando strutture come palestre, spazi collettivi, aule tecniche e informatiche³⁵⁶. L'accesso al tempo pieno nella scuola primaria e secondaria di primo grado è inoltre significativamente inferiore alla media nazionale, mentre gli spazi verdi pubblici fruibili risultano in media inferiori, con soli 16 metri quadrati per bambino contro i 19,5 della media italiana³⁵⁷. A Roma, Napoli, Palermo, Bari, Reggio Calabria, Cagliari, Bologna, Genova, Venezia e Firenze, numerosi municipi presentano indici di svantaggio più elevati, proprio dove risiede una percentuale maggiore di minori, inclusi stranieri³⁵⁸.

Investimenti pubblici carenti, occupazioni abusive di case popolari, presenza di campi rom come luoghi di illegalità e di smaltimento illecito di rifiuti, centri storici degradati e intere periferie dimenticate dalle politiche urbane rappresentano perciò principali problemi che il decisore pubblico si trova oggi ad affrontare³⁵⁹.

Questo scenario di abbandono delle periferie si scontra con l'assenza di un chiaro indirizzo normativo nazionale che limiti il consumo di nuovo suolo e incentivi la rigenerazione urbana degli immobili dismessi già esistenti. Nonostante la Costituzione italiana sancisca che "la Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione" (articolo 9)³⁶⁰, il Paese risulta ancora privo di una legge organica in materia. Cemento e asfalto continuano invece a divorare il territorio in modo incontrollato³⁶¹.

³⁵⁵ In ordine alfabetico: Bari, Bologna, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Messina, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Torino, Venezia

³⁵⁶ Morabito, C. (a cura di) (2023). Fare Spazio alla Crescita. Save the Children Italia Onlus - ETS. Disponibile online al link: https://www.savethechildren.it/uffici-stampa-pubblicazioni/Rapporto_Fare_Spazio_Crescita.pdf [23 aprile 2024].

³⁵⁷ *ibidem*.

³⁵⁸ *ibidem*,

³⁵⁹ Servizio Studi della Camera dei deputati *et* istituto di ricerca CRESME (2022). Le politiche di rigenerazione urbana: prospettive e possibili impatti. Roma: Camera dei deputati. Disponibile online al link: http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/am0036d.pdf?_1659609150626 [Ultimo accesso: 12 maggio 2024].

³⁶⁰ Costituzione della Repubblica Italiana (1948). Disponibile online al link: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:costituzione> [Ultimo accesso: 23 aprile 2024].

³⁶¹ Servizio Studi della Camera dei deputati *et* istituto di ricerca CRESME (2022). Le politiche di rigenerazione urbana: prospettive e possibili impatti. Roma: Camera dei deputati. Disponibile online al link: http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/am0036d.pdf?_1659609150626 [Ultimo accesso: 12 maggio 2024].

Nonostante quando finora detto, il suolo consumato in Italia è passato dal 6,8 per cento al 7,1 per cento in soli 4 anni tra il 2016 e il 2020, con picchi del 9,2 per cento considerando solo le aree effettivamente edificabili³⁶². Eppure, nonostante un calo della popolazione di 170.000 abitanti, il suolo edificato è aumentato di 56 chilometri quadrati nel 2020, pari a un'urbanizzazione di 20 campi da calcio al giorno³⁶³. Un paradosso dovuto anche alla mancata rigenerazione del vasto patrimonio edilizio esistente, oggi in larga parte sottoutilizzato. Questa cementificazione incontrollata sta anche rendendo il Paese sempre più fragile di fronte agli eventi atmosferici estremi causati dal cambiamento climatico. Secondo un rapporto dell'ISPRA, circa il 94 per cento dei comuni italiani è a rischio frane, alluvioni e erosione costiera³⁶⁴. Eppure, politiche urbane integrate di *housing* sociale che incentivino il riuso di aree ed edifici dismessi, favorendo la densificazione delle città esistenti piuttosto che l'espansione, continuano a non essere una priorità nei piani nazionali e locali di sviluppo.

Anche l'Agenda Urbana Nazionale, il principale strumento di indirizzo per le politiche urbane italiane, prevede obiettivi generici di rigenerazione e riuso delle aree dismesse, ma senza misure concrete e risorse dedicate a promuovere questo cambio di paradigma nelle pratiche urbanistiche locali³⁶⁵. Permane quindi un preoccupante gap tra i propositi di sostenibilità ambientale e le effettive scelte di consumo di suolo vergine compiute dall'alto.

In questo scenario di stallo delle politiche nazionali, le esperienze di rigenerazione urbana dal basso rappresentano un segnale di controtendenza da supportare e rafforzare con misure strutturali. Come dimostrato da numerosi casi, sono infatti molteplici i benefici sociali, economici e ambientali che possono derivare da una rigenerazione incentrata sul riuso intelligente e partecipato del patrimonio edilizio dismesso nelle aree periferiche e marginali³⁶⁶.

³⁶² Munafò, M. (a cura di) (2023). Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Edizione 2023. Report Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA) 37/23. Disponibile online al link: https://www.snpambiente.it/wp-content/uploads/2020/07/Rapporto_consumo_di_suolo_2020_31luglio.pdf [ultimo accesso: 24 aprile 2024].

³⁶³ *ibidem*.

³⁶⁴ *ibidem*.

³⁶⁵ Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (2022). Agenda Urbana del Ministero delle infrastrutture e della Mobilità Sostenibili: Metodi e strumenti per un'agenda urbana dello sviluppo sostenibile. Disponibile online al link: https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/notizia/2023-01/AGENDA_URBANA_MIMS.pdf [Ultimo accesso: 24 aprile 2024].

³⁶⁶ Baldazzini, A., Ronchini, M. et Venturi P. (2022). La cooperazione sociale in trasformazione. Luoghi, strategie e percorsi per governare il cambiamento, AICCON, Forlì. Disponibile online al link: https://www.aiccon.it/wp-content/uploads/2023/01/DEF-report.-prog.-marche_versione-web.pdf [Ultimo accesso online: 26 aprile 2024].

Esperienze come quelle dell'Isola Pepe Verde a Milano o delle Case del Quartiere a Torino, già citate nel sottoparagrafo 4.2.5, hanno riattivato edifici e siti industriali abbandonati tramite iniziative *bottom-up* di autogestione da parte di cittadini, comitati e associazioni di quartiere, trasformandoli in luoghi di aggregazione, cultura, formazione e imprenditoria di comunità³⁶⁷. Iniziative come queste dimostrano come la rigenerazione urbana dal basso, fondata sul riuso partecipato degli immobili dismessi, possa rappresentare una leva strategica per il rilancio economico delle periferie italiane più degradate, innescando circoli virtuosi di rilancio di intere aree urbane attraverso un' amalgama innovativa tra funzioni sociali ed ambientali³⁶⁸. Per supportare queste *best practices*, appare quindi fondamentale indirizzare le politiche nazionali e locali verso un chiaro obiettivo di azzeramento del consumo di nuovo suolo e una strategia di rigenerazione urbana incentrata sulla riattivazione del vasto patrimonio dismesso italiano, tutelando e valorizzando questo ingente capitale sociale, economico e ambientale oggi ancora troppo sottoutilizzato. Solo così si potrà invertire il circolo vizioso di degrado che attanaglia le periferie delle città italiana e costruire un nuovo modello di sviluppo urbano più sostenibile e inclusivo³⁶⁹.

Negli ultimi dieci anni, l'Italia ha adottato diverse politiche volte a promuovere il recupero e il riutilizzo di strutture in stato di abbandono. Un'analisi approfondita delle fonti di finanziamento dedicate a tali progetti di riqualificazione verrà presentata nel prossimo sottoparagrafo.

L'ultima paragrafo del presente capitolo si concentrerà, invece, su due importanti programmi di rigenerazione urbana attualmente in corso in Italia: il PON Metro Plus e la componente 2 della Missione 5 del PNRR. L'esame di queste due iniziative fornirà gli strumenti necessari per tentare di rispondere al quesito di ricerca formulato nel paragrafo - Introduzione alla tesi.

5.1.2 Focus: ricerca valutativa Spazi di comunità

In linea con gli obiettivi che questo lavoro di tesi si pone, ritengo interessante tornare ora sui risultati della ricerca valutativa Spazi di comunità condotta dalla dott.ssa Tecla Livia, già citata al capitolo 4. La Ricerca restituisce i risultati dell'attività di ricognizione su scala nazionale, regionale e locale di attività e progetti inerenti al fenomeno di riuso collaborativo di spazi fisici e delle relative fonti di finanziamento che hanno sostenuto, nell'ultimo decennio, l'affermazione degli

³⁶⁷ Ostanel, E. (2017). Spazi fuori dal comune. Rigenerare, includere, innovare, FrancoAngeli, Milano.

³⁶⁸ *ibidem*.

³⁶⁹ Vitale, C. (2021). "Rigenerare per valorizzare. La rigenerazione urbana 'gentile' e la riduzione delle disuguaglianze", Aedon. Rivista di Arti e Diritto on line, Fascicolo 2, maggio-agosto 2021. Disponibile online al link: <https://aedon.mulino.it/archivio/2021/2/vitale.htm> [Ultimo accesso: 12 maggio 2024].

spazi di comunità sul territorio italiano³⁷⁰. Come già avuto modo di affermare in precedenza, il riuso di immobili e spazi urbani per finalità sociali, infatti, si configura come una strategia promettente per rispondere a tali sfide, favorendo processi di coesione sociale, partecipazione civica e innovazione³⁷¹.

La comprensione delle modalità di finanziamento dei progetti di rigenerazione urbana e dell'implementazione delle relative politiche da parte degli enti preposti negli ultimi anni, fornisce una base solida per valutare le nuove proposte politiche in materia, sia a livello europeo che nazionale. Queste nuove *policy*, che saranno illustrate nei prossimi paragrafi, si inseriscono in un contesto in continua evoluzione, influenzato dalle esperienze passate e dalle sfide emergenti.

L'analisi è stata condotta su un campione di 59 dispositivi di *policy* promossi dalla pubblica amministrazione in Italia ha permesso di indagare le fonti di finanziamento e la consistenza economica di tali iniziative, offrendo una panoramica dettagliata sugli strumenti adottati a livello nazionale e locale per sostenere il riuso di immobili a fini sociali. Emerge un quadro articolato e diversificato, che vede il coinvolgimento di molteplici attori istituzionali e l'attivazione di canali di finanziamento eterogenei³⁷².

In primo luogo, emergono tre principali fonti di finanziamento: i fondi europei dei programmi operativi regionali e nazionali, i fondi pubblici nazionali e i bilanci delle amministrazioni locali. È anche possibile osservare ciò nella sottostante Figura 5.1, la quale presenta graficamente le fonti di finanziamento dei dispositivi pubblici analizzati. In particolare, il 74 per cento dei dispositivi analizzati è stato finanziato attraverso i fondi strutturali e di investimento europei (SIE), con una prevalenza del Fondo Sociale Europeo, il 34 per cento, e del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR). Inoltre, l'8 per cento dei dispositivi è stato sostenuto dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC)³⁷³.

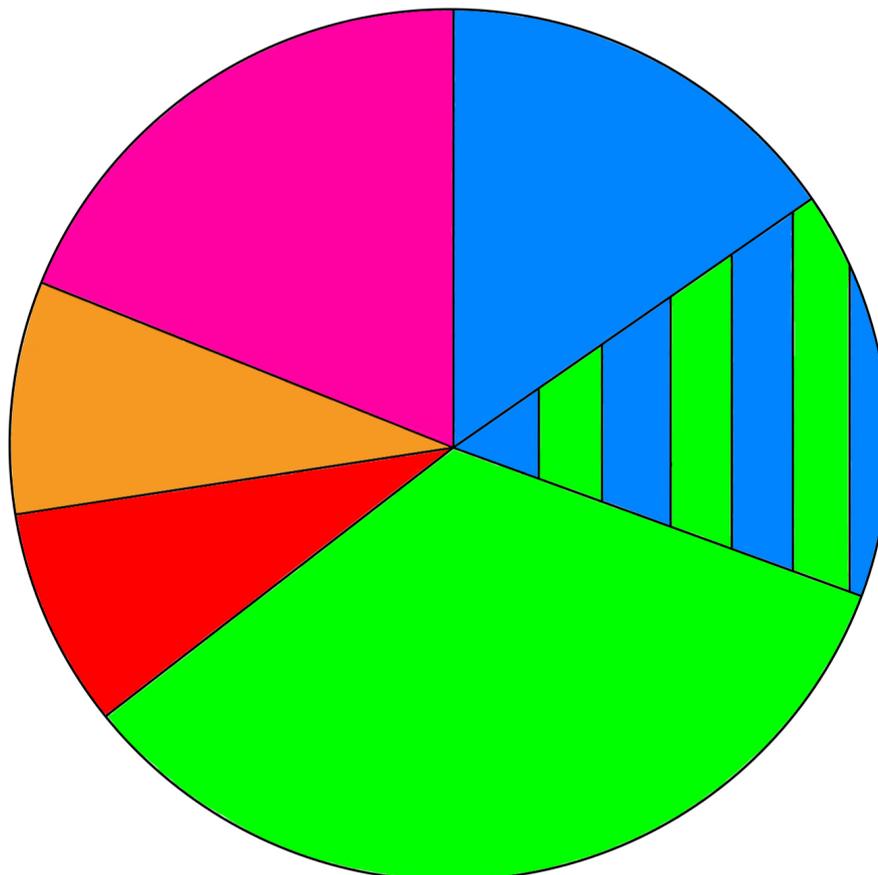
³⁷⁰ Tecla, L. (2023). Spazi di comunità: ricerca valutativa sulle pratiche di riuso di spazi dismessi a fini collettivi. Disponibile online al link: https://www.valutazionecoesione.it/valutazioni/doc/2023_11_Ricerca_Val_Spazi-di-Comunita.pdf [Ultimo accesso: 8 maggio 2024].

³⁷¹ Vitale, C. (2021). “Rigenerare per valorizzare. La rigenerazione urbana ‘gentile’ e la riduzione delle disuguaglianze”, Aedon. Rivista di Arti e Diritto on line, Fascicolo 2, maggio-agosto 2021. Disponibile online al link: <https://aedon.mulino.it/archivio/2021/2/vitale.htm> [Ultimo accesso: 12 maggio 2024].

³⁷² Tecla, L. (2023). Spazi di comunità: ricerca valutativa sulle pratiche di riuso di spazi dismessi a fini collettivi. Disponibile online al link: https://www.valutazionecoesione.it/valutazioni/doc/2023_11_Ricerca_Val_Spazi-di-Comunita.pdf [Ultimo accesso: 8 maggio 2024].

³⁷³ *ibidem*.

Figura 5.1: Principali fonti di finanziamento dei dispositivi pubblici analizzati dalla ricerca valutativa Spazi di comunità.



Fonte: Tecla, L. (2023). Spazi di comunità: ricerca valutativa sulle pratiche di riuso di spazi dismessi a fini collettivi. Disponibile online al link: https://www.valutazionecoesione.it/valutazioni/doc/2023_11_Ricerca_Val_Spazi-di-Comunita.pdf [Ultimo accesso: 8 maggio 2024].

Tra i fondi pubblici nazionali, un ruolo di rilievo è svolto dal Fondo Nazionale per le Politiche Giovanili, istituito dalla legge n. 248/2006³⁷⁴, che ha finanziato iniziative come "Fermenti" e "Spazi Civici di Comunità", volte a promuovere la formazione culturale e professionale dei giovani e la

³⁷⁴ Presidente della Repubblica (2006). Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale. Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana n. 186. Disponibile online al link: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2006-07-04:223> [Ultimo accesso: 4 maggio 2024].

loro inclusione sociale³⁷⁵. Altre esperienze significative sono quelle del Fondo Innovazione Sociale, introdotto nel 2018 con l'obiettivo di sostenere progetti di amministrazioni locali per sperimentare nuovi modelli di intervento sociale attraverso il coinvolgimento di attori privati, secondo lo schema della finanza di impatto³⁷⁶, e dei fondi del Ministero della Cultura, che hanno finanziato bandi come Creative Living Labs, dedicato alla rigenerazione di spazi culturali e comunitari³⁷⁷.

Concentrandosi esclusivamente sui dispositivi finanziati dai fondi di coesione (FESR, FSE, FSC, REACT-EU), che rappresentano 44 dei dispositivi di *policy* analizzati, emerge una precisa articolazione tra diversi programmi. L'analisi dettagliata consente di distinguere alcune macrocategorie di programmi che hanno sostenuto i progetti di riuso edilizio a fini collettivi. Da un lato, vi sono i Programmi Operativi Regionali per il periodo 2014-2020, finanziati con risorse FESR e FSE, che coprono il 55 per cento dei casi presi in esame. Dall'altro lato, si rilevano i Programmi Operativi Nazionali FESR e FSE 2014-2020, tra cui il PON Legalità e il PON Città Metropolitane³⁷⁸. Un'ulteriore categoria di programmi rilevanti è rappresentata dai Patti per lo Sviluppo, ora denominati Piani Sviluppo e Coesione, finanziati da risorse FSC e gestiti da città metropolitane e regioni³⁷⁹. A fare storia a sé, infine, si pone l'iniziativa UIA-Urban Innovative Actions, unico programma coordinato direttamente dalla Direzione generale della Politica regionale e urbana (REGIO) della Commissione Europea³⁸⁰.

³⁷⁵ Governo Italiano - Dipartimento per le Politiche Giovanili e il Servizio Civico Universale (2023). Finanziamento della politica per i giovani. Disponibile online al link: <https://www.politichegiovani.gov.it/politiche-giovani/attivita-internazionali/youthwiki/1-governance-delle-politiche-giovani/1-7-finanziamento-della-politica-per-i-giovani/> [Ultimo accesso: 4 maggio 2024].

³⁷⁶ Presidente del Consiglio dei Ministri (2018). Modalità di funzionamento e di accesso al Fondo di innovazione sociale, istituito dalla legge di bilancio 2018. Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana N. 32. Disponibile online al link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2019/02/07/32/sg/pdf> [Ultimo accesso: 4 maggio 2024].

³⁷⁷ Ministero della Cultura - Direzione Generale Creatività Contemporanea (2024). Creative Living Lab. Disponibile online al link: <https://creativitacontemporanea.cultura.gov.it/creativelivinglab/> [Ultimo accesso: 4 maggio 2024].

³⁷⁸ Tecla, L. (2023). Spazi di comunità: ricerca valutativa sulle pratiche di riuso di spazi dismessi a fini collettivi. Disponibile online al link: https://www.valutazionecoesione.it/valutazioni/doc/2023_11_Ricerca_Val_Spazi-di-Comunita.pdf [Ultimo accesso: 8 maggio 2024].

³⁷⁹ *ibidem*.

³⁸⁰ Commissione Europea (2014b). Regolamento delegato (UE) n. 522/2014 della Commissione, dell' 11 marzo 2014 , che integra il regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne le norme dettagliate riguardo ai principi relativi alla selezione e alla gestione delle azioni innovative nel settore dello sviluppo urbano sostenibile che saranno sostenute dal Fondo europeo di sviluppo regionale. Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea L 148/1. Disponibile online al link: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_del/2014/522/oj/eng [Ultimo accesso: 4 maggio 2024].

Emerge in tal modo un ruolo di primo piano dei Programmi Operativi Regionali (POR) FESR e FSE 2014-2020. Questi programmi hanno sostenuto diverse misure legate all'innovazione sociale, come gli "Hub di Innovazione Sociale" in Puglia e la strategia "WE.CA.RE" in Piemonte, finalizzate a promuovere nuovi modelli di welfare territoriale e di impresa sociale attraverso il riuso di immobili e spazi urbani dismessi³⁸¹.

Inoltre, alcuni POR hanno allocato risorse specifiche per il riuso di immobili nell'ambito delle Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile (SUS), come nel caso delle regioni Sardegna, Emilia-Romagna e Umbria³⁸². Particolarmente rilevante è l'esperienza dell'Asse 6 del POR FESR dell'Emilia-Romagna, che ha finanziato la rifunzionalizzazione di immobili nelle città capoluogo per creare "Laboratori Aperti", spazi di partecipazione attiva e co-progettazione di servizi urbani innovativi, favorendo il coinvolgimento di cittadini, imprese, pubblica amministrazione e terzo settore³⁸³.

Un altro strumento chiave per il finanziamento di iniziative di rigenerazione urbana e riuso di immobili è rappresentato dal Programma Operativo Nazionale (PON) Città Metropolitane, al quale fanno riferimento il 25 per cento dei dispositivi analizzati³⁸⁴. Questi dispositivi presentano dotazioni finanziarie comprese tra 900.000 euro e 3 milioni di euro, destinate al recupero di immobili pubblici e privati in contesti urbani per realizzare spazi di *co-working*, incubatori di imprese sociali, centri di innovazione e aggregazione comunitaria³⁸⁵.

Infine, l'analisi considera anche il programma europeo Urban Innovative Actions, promosso dalla Direzione Generale Politica Regionale della Commissione Europea, che ha finanziato due progetti

³⁸¹ Governo italiano - Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR (2021c). Programmi Operativi regionali e nazionali 2014-2020. Disponibile online al link: <https://www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/le-politiche-di-coesione-in-italia-2014-2020/le-risorse-e-i-fondi/programmi-operativi-regionali-nazionali-2014-2020/> [Ultimo accesso: 5 maggio 2024].

³⁸² *ibidem*.

³⁸³ Regione Emilia-Romagna (2021). Asse 6 - Città attrattive e partecipate. Disponibile online al link: <https://fesr.regione.emilia-romagna.it/por-fesr/assi/citta-attrattive-e-partecipate-asse-6> [Ultimo accesso: 5 maggio 2024].

³⁸⁴ Tecla, L. (2023). Spazi di comunità: ricerca valutativa sulle pratiche di riuso di spazi dismessi a fini collettivi. Disponibile online al link: https://www.valutazionecoesione.it/valutazioni/doc/2023_11_Ricerca_Val_Spazi-di-Comunita.pdf [Ultimo accesso: 8 maggio 2024].

³⁸⁵ Redazione Forum PA (2023). PON Metro 2014-2020, infrastrutture e servizi per le aree urbane svantaggiate. Disponibile online al link: <https://www.forumpa.it/programmazione-europea/pon-metro-2014-2020-infrastrutture-e-servizi-per-le-aree-urbane-svantaggiate/> [Ultimo accesso: 17 maggio 2024].

rilevanti in Italia: "Co-City" a Torino³⁸⁶ e "S.A.L.U.S." a Bologna³⁸⁷, per un totale di circa 11 milioni di euro. Questi interventi sperimentali hanno permesso di testare soluzioni innovative per la rigenerazione di immobili dismessi, promuovendo l'amministrazione condivisa con i cittadini e l'integrazione di servizi di accoglienza e spazi di lavoro e socialità³⁸⁸.

È importante sottolineare che il riuso di immobili e spazi urbani a fini sociali non rappresenta solo una strategia per rispondere al degrado fisico dei contesti urbani, ma anche un'opportunità per affrontare le sfide legate alla coesione sociale e all'inclusione³⁸⁹. Come evidenziato da numerosi studi, la rigenerazione urbana basata sul coinvolgimento attivo delle comunità locali e sulla valorizzazione del capitale umano e sociale può contribuire a contrastare fenomeni di marginalità e disagio, promuovendo una maggiore partecipazione civica e senso di appartenenza al territorio³⁹⁰.

In questo senso, le iniziative di riuso di immobili e spazi urbani per finalità sociali si configurano come veri e propri "presidi di comunità", capaci di favorire l'incontro, lo scambio e la collaborazione tra cittadini, imprese, associazioni e istituzioni locali. Esperienze come quelle degli Hub di Innovazione Sociale in Puglia³⁹¹ o dei Laboratori Aperti in Emilia-Romagna³⁹² testimoniano l'importanza di adottare un approccio partecipativo e inclusivo nella rigenerazione urbana, valorizzando il patrimonio immobiliare dismesso come luogo di sperimentazione di nuovi modelli di welfare territoriale e di co-progettazione di servizi e attività a beneficio della collettività³⁹³.

³⁸⁶ Segretariato permanente - Urban Innovative Action (2021). Co-City - The collaborative management of urban commons to counteract poverty and socio-spatial polarisation. Disponibile online al link: <https://portico.urban-initiative.eu/uia/co-city-collaborative-management-urban-commons-counteract-poverty-and-socio-spatial-polarisation> [Ultimo accesso: 6 maggio 2024].

³⁸⁷ Segretariato permanente - Urban Innovative Action (2019). S.A.L.U.S. 'W' SPACE - Sustainable Accessible Livable Usable Social space for intercultural Wellbeing, Welfare and Welcoming. Disponibile online al link: <https://portico.urban-initiative.eu/uia/salus-w-space-sustainable-accessible-livable-usable-social-space-intercultural-wellbeing-welfare-and> [Ultimo accesso: 6 maggio 2024].

³⁸⁸ Vitale, C. (2021). "Rigenerare per valorizzare. La rigenerazione urbana 'gentile' e la riduzione delle disuguaglianze", Aedon. Rivista di Arti e Diritto on line, Fascicolo 2, maggio-agosto 2021. Disponibile online al link: <https://aedon.mulino.it/archivio/2021/2/vitale.htm> [Ultimo accesso: 12 maggio 2024].

³⁸⁹ Franceschinelli, R. (a cura di) (2021). Spazi del possibile. I nuovi luoghi della cultura e le opportunità della rigenerazione, FrancoAngeli, Milano.

³⁹⁰ *ibidem*.

³⁹¹ Regione Puglia (2020). Creazione di hub di innovazione sociale. Disponibile online al link: <https://por.regione.puglia.it/-/creazione-hub-innovazione-sociale> [Ultimo accesso: 6 maggio 2024].

³⁹² Regione Emilia-Romagna (2018). Laboratori aperti: idee in cantiere. Disponibile online al link: <https://fesr.regione.emilia-romagna.it/notizie/primopiano/laboratori-aperti-idee-in-cantiere> [Ultimo accesso: 6 maggio 2024].

³⁹³ Franceschinelli, R. (a cura di) (2021). Spazi del possibile. I nuovi luoghi della cultura e le opportunità della rigenerazione, FrancoAngeli, Milano.

5.2 Gli attuali programmi per la rigenerazione urbana

5.2.1 PON Metro Plus 2021-2027

Il Programma Nazionale Metro Plus e Città Medie Sud 2021-2027 (PON Metro Plus) è un'iniziativa di grande importanza per la rigenerazione urbana e lo sviluppo sostenibile delle città metropolitane e delle città medie del Sud Italia. In armonia con le strategie di sviluppo urbano sostenibile delineate nell'Accordo di Partenariato 2021-2027, il programma mira a promuovere azioni di rigenerazione urbana e a contrastare il disagio socio-economico. Per raggiungere questo obiettivo, il programma punta sull'innovazione sociale e sulla rivitalizzazione del tessuto imprenditoriale locale³⁹⁴. Questo programma si configura, inoltre, come naturale continuazione del PON Metro 2014-2020, consolidando l'impegno per lo sviluppo sostenibile del Mezzogiorno e capitalizzando l'esperienza acquisita³⁹⁵.

Inoltre, il PON Metro Plus si inserisce nel quadro dei fondi strutturali e di investimento europei (SIE) e del Dispositivo di Ripresa e Resilienza (RRF) per il periodo di programmazione 2021-2027, in linea con le priorità strategiche dell'Unione Europea definite nel regolamento (UE) 2021/1060³⁹⁶.

Il processo di adozione del PON Metro Plus è stato caratterizzato da un'intensa fase di elaborazione e consultazione, che ha coinvolto l'Agenzia per la Coesione Territoriale, in qualità di Autorità di Gestione, le amministrazioni centrali e locali interessate, le autorità urbane, le Regioni e i diversi stakeholder territoriali³⁹⁷. L'adozione del PON Metro Plus da parte della Commissione Europea, avvenuta con decisione C(2022) 9773 del 16 dicembre 2022, rappresenta un passaggio fondamentale per l'avvio delle attività previste dal programma, che potranno contribuire in modo

³⁹⁴ Presidenza del Consiglio dei Ministri (2022). Accordo di Partenariato 2021-2027. Disponibile online al link: https://www.dropbox.com/s/zw65s8ljpp5wmv0/2022_07_15_Accordo-di-Partenariato_2021-2027.pdf?dl=0 [Ultimo accesso: 10 maggio 2024].

³⁹⁵ Governo Italiano - Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR (2024a). PON FSER FSE Città Metropolitane. Opencoesione.gov.it. Disponibile online al link: <https://opencoesione.gov.it/it/dati/programmi/2014IT16M2OP004/> [Ultimo accesso: 9 maggio 2024].

³⁹⁶ Parlamento Europeo, Consiglio (2021b). Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura. Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea L 231/159. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1060> [Ultimo accesso: 9 maggio 2024].

³⁹⁷ Roma, M. (2022). Con l'adozione dell'Accordo di partenariato finalmente al via la Politica di Coesione 2021-2027. Disponibile online al link: <https://www.forumpa.it/programmazione-europea/con-ladozione-dellaccordo-di-partenariato-finalmente-al-via-la-politica-di-coesione-2021-2027/> [Ultimo accesso: 10 maggio 2024].

significativo alla rigenerazione urbana e al miglioramento della qualità della vita nelle città italiane³⁹⁸.

Il regolamento (UE) 2021/1060 (CPR), già analizzato al sottoparagrafo 4.2.2, stabilisce le disposizioni comuni per i fondi SIE nel periodo 2021-2027, tra cui il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e il Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+), che rappresentano le principali fonti di finanziamento del PON Metro Plus³⁹⁹. Il regolamento definisce cinque obiettivi strategici, denominati "Obiettivi di Policy" (OP), che guidano l'utilizzo dei fondi SIE: un'Europa più competitiva e intelligente (OP1), un'Europa resiliente, più verde e a basse emissioni di carbonio (OP2), un'Europa più connessa (OP3), un'Europa più sociale e inclusiva (OP4) e un'Europa più vicina ai cittadini (OP5)⁴⁰⁰. Il PON Metro Plus si allinea a questi obiettivi, declinandoli in otto priorità⁴⁰¹ che affrontano le diverse dimensioni della rigenerazione urbana e dell'inclusione sociale⁴⁰².

Le risorse finanziarie stanziare per il PON Metro Plus ammontano a circa 3 miliardi di euro, provenienti dal FESR (Fondo europeo per lo sviluppo regionale, 982 milioni di euro) , dal FSE+ (Fondo sociale europeo plus, 608 milioni) e dal cofinanziamento nazionale (1.412 milioni di euro)⁴⁰³, con un incremento significativo rispetto ai circa 860 milioni di euro del precedente PON

³⁹⁸ Governo italiano - Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR (2021a). Approvato dalla Commissione Europea il PN Metro Plus Città Medie Sud 2021-2027. https://www.agenziacoesione.gov.it/news_istituzionali/pn-metro-plus-citta-medie-sud-2021-2027/ [Ultimo accesso: 9 maggio 2024].

³⁹⁹ Parlamento Europeo, Consiglio (2021b). Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura. Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea L 231/159. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1060> [Ultimo accesso: 9 maggio 2024].

⁴⁰⁰ *ibidem*.

⁴⁰¹ Le priorità del PON Metro plus sono le seguenti: Priorità 1 - Agenda Digitale e Innovazione Urbana, Priorità 2 - Sostenibilità Ambientale, Priorità 3 - Mobilità Urbana Multimodale Sostenibile, Priorità 4 - Servizi per l'Inclusione e l'Innovazione Sociale, Priorità 5 - Servizi per l'inclusione e l'Innovazione sociale - città medie del Sud, Priorità 6 - Infrastrutture per l'inclusione sociale - città medie del Sud, Priorità 7 - Rigenerazione urbana, Priorità 8 - Assistenza tecnica.

⁴⁰² Governo italiano - Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR (2021b). Documento di programmazione del il PN FESR FSE+ Metro Plus e Città Medie Sud 2021-2027. <https://opencoesione.gov.it/media/files/programma-2021it16ffpr005/2021IT16FFPR005.pdf> [Ultimo accesso: 10 maggio 2024].

⁴⁰³ *ibidem*.

Metro 2014-2020⁴⁰⁴. Questa dotazione finanziaria triplicata dimostra l'importanza attribuita dall'Unione Europea e dall'Italia alla rigenerazione urbana e all'inclusione sociale nelle città⁴⁰⁵.

Il PON Metro Plus amplia anche la platea dei beneficiari, coinvolgendo un totale di 53 autorità urbane: le 14 Città Metropolitane italiane, già destinatarie del PON Metro 2014-2020, e 39 Comuni capoluogo di provincia del Mezzogiorno, selezionati in base a criteri di popolazione e di disagio socio-economico⁴⁰⁶. L'inclusione delle Città Medie del Sud, che riceveranno complessivamente 327 milioni di euro, rappresenta una novità significativa, che consentirà di estendere gli interventi di rigenerazione urbana e inclusione sociale anche a realtà territoriali finora escluse dai programmi nazionali⁴⁰⁷. Questa scelta risponde all'esigenza di ridurre le disuguaglianze territoriali e di promuovere uno sviluppo più equilibrato e inclusivo del Mezzogiorno, in linea con gli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione Europea⁴⁰⁸.

Tra tutte, la Priorità 7 - Rigenerazione urbana del PON Metro Plus riveste un'importanza centrale per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo territoriale integrato nelle aree urbane più svantaggiate. Le azioni previste nell'ambito di questa priorità mirano a promuovere uno sviluppo territoriale integrato, attraverso interventi volti a migliorare la qualità degli spazi pubblici, a valorizzare il patrimonio culturale e ambientale, a potenziare i servizi di prossimità e a favorire l'inclusione sociale delle fasce più deboli della popolazione⁴⁰⁹.

In particolare, la Priorità 7 sostiene azioni di riqualificazione di edifici e spazi pubblici degradati o sottoutilizzati, anche attraverso la creazione di nuovi servizi e funzioni sociali, culturali e

⁴⁰⁴ Redazione Forum PA (2023). PON Metro 2014-2020, infrastrutture e servizi per le aree urbane svantaggiate. Disponibile online al link: <https://www.forumpa.it/programmazione-europea/pon-metro-2014-2020-infrastrutture-e-servizi-per-le-aree-urbane-svantaggiate/> [Ultimo accesso: 17 maggio 2024].

⁴⁰⁵ Commissione Europea, Direzione generale della comunicazione (2023b). L'agenda urbana dell'UE: coinvolgere le città nella concezione delle politiche dell'UE. Disponibile online al link: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/mex_23_4102 [Ultimo accesso: 11 maggio 2024].

⁴⁰⁶ Governo italiano - Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR (2021b). Documento di programmazione del il PN FESR FSE+ Metro Plus e Città Medie Sud 2021-2027. Opencoesione.gov.it. Disponibile online al link: <https://opencoesione.gov.it/media/files/programma-2021it16ffpr005/2021IT16FFPR005.pdf> [Ultimo accesso: 10 maggio 2024].

⁴⁰⁷ Redazione Forum PA (2023). PON Metro 2014-2020: infrastrutture e servizi per le aree urbane svantaggiate. Disponibile su: <https://www.forumpa.it/programmazione-europea/pon-metro-2014-2020-infrastrutture-e-servizi-per-le-aree-urbane-svantaggiate/> [Accesso: 17 maggio 2024].

⁴⁰⁸ *ibidem*.

⁴⁰⁹ Governo italiano - Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR (2021b). Documento di programmazione del il PN FESR FSE+ Metro Plus e Città Medie Sud 2021-2027. Opencoesione.gov.it. Disponibile online al link: <https://opencoesione.gov.it/media/files/programma-2021it16ffpr005/2021IT16FFPR005.pdf> [Ultimo accesso: 10 maggio 2024].

ricreative, il recupero e la valorizzazione del patrimonio storico, culturale e paesaggistico, come leva per la rigenerazione urbana e lo sviluppo turistico sostenibile, la realizzazione di interventi di housing sociale e di co-housing, per rispondere ai bisogni abitativi delle fasce più fragili della popolazione, la creazione di spazi pubblici di qualità, accessibili e inclusivi, che favoriscano la socialità, l'incontro e la partecipazione dei cittadini alla vita della comunità, e l'attivazione di processi di co-progettazione e co-gestione degli interventi di rigenerazione urbana, coinvolgendo attivamente le comunità locali e i diversi stakeholder del territorio⁴¹⁰.

Queste azioni saranno attuate in stretta sinergia con gli interventi previsti nelle altre priorità del PON Metro Plus, in particolare con la Priorità 4 e 5, Servizi per l'inclusione e l'innovazione sociale, che mira a potenziare i servizi di welfare locale e a contrastare il disagio abitativo e l'estrema povertà nelle aree urbane più svantaggiate, e con la Priorità 6 (Infrastrutture per l'inclusione sociale), che sostiene azioni di inclusione attiva e di innovazione sociale rivolte alle fasce più deboli della popolazione⁴¹¹. L'integrazione tra gli interventi di rigenerazione urbana e quelli di inclusione sociale rappresenta un elemento distintivo del PON Metro Plus, che mira a promuovere un approccio strutturato e multidimensionale alle sfide delle città, in grado di affrontare in modo efficace e sinergico le diverse dimensioni del degrado urbano⁴¹².

Inoltre, la Priorità 7 promuove azioni di *capacity building* rivolte alle autorità urbane e agli altri soggetti coinvolti nell'attuazione del programma, come la formazione del personale delle amministrazioni locali su temi quali la progettazione integrata, la gestione dei fondi europei, il monitoraggio e la valutazione degli interventi, il coinvolgimento delle comunità locali e dei diversi stakeholder territoriali, e l'utilizzo di strumenti innovativi di finanziamento, come i partenariati pubblico-privati e gli strumenti finanziari⁴¹³. Queste azioni mirano a rafforzare le capacità delle amministrazioni locali, spesso carenti di risorse umane e competenze specialistiche, per garantire

⁴¹⁰ Calvaresi, C. (2023). Rigenerazione urbana ed energie sociali: verso il PON Metro Plus. Disponibile online al link: <https://avanzi.org/wp-content/uploads/2024/01/Rigenerazione-urbana-ed-energie-sociali.pdf> [Ultimo accesso online: 10 maggio 2024].

⁴¹¹ Governo italiano - Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR (2021b). Documento di programmazione del il PN FESR FSE+ Metro Plus e Città Medie Sud 2021-2027. Opencoesione.gov.it. Disponibile online al link: <https://opencoesione.gov.it/media/files/programma-2021it16ffpr005/2021IT16FFPR005.pdf> [Ultimo accesso: 10 maggio 2024].

⁴¹² Calvaresi, C. (2023). Rigenerazione urbana ed energie sociali: verso il PON Metro Plus. Disponibile online al link: <https://avanzi.org/wp-content/uploads/2024/01/Rigenerazione-urbana-ed-energie-sociali.pdf> [Ultimo accesso online: 10 maggio 2024].

⁴¹³ *ibidem*.

un'attuazione efficace ed efficiente degli interventi di rigenerazione urbana previsti dal PON Metro Plus⁴¹⁴.

Per quando finora detto, è evidente come il PON Metro Plus 2021-2027 rappresenti un importante strumento di finanziamento europeo e nazionale per promuovere la rigenerazione urbana e l'inclusione sociale nelle città italiane, in particolare nelle aree più svantaggiate del Mezzogiorno⁴¹⁵. Grazie alla sua dotazione finanziaria significativa, all'ampliamento dei beneficiari e all'introduzione di nuove priorità, come la Priorità 7 "Rigenerazione urbana", il programma potrà contribuire in modo incisivo a migliorare la qualità della vita nelle città, a ridurre le disuguaglianze territoriali e a promuovere uno sviluppo urbano sostenibile e inclusivo, in linea con gli obiettivi dell'Unione Europea per il periodo 2021-2027⁴¹⁶.

5.2.2 PNRR: M5C2 - Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) italiano attribuisce un ruolo cruciale agli interventi di rigenerazione urbana, considerandoli strumenti fondamentali per affrontare le molteplici sfide economiche, sociali e ambientali che interessano le città e i territori urbani del Paese⁴¹⁷. Questi interventi sono infatti finalizzati a promuovere l'inclusione sociale, contrastando fenomeni di emarginazione e degrado, a perseguire la sostenibilità ambientale attraverso la riqualificazione e la rifunzionalizzazione eco-compatibile del patrimonio edilizio esistente e delle aree pubbliche, nonché a stimolare la rivitalizzazione economica di quartieri e zone urbane degradate e sottoutilizzate⁴¹⁸.

⁴¹⁴ Busco, C. *et al.* (2023). Public-Private Partnerships (PPP) in the Italian Recovery and Resilience Plan (NRRP) in *The Impact of Organizations*. Londra : Routledge. Disponibile online al link: <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781003462835-17/public-private-partnerships-ppp-italian-recovery-resilience-plan-nrrp-raffaele-parlangeli> [Ultimo accesso: 12 maggio 2024].

⁴¹⁵ Calvaresi, C. (2023) *Rigenerazione urbana ed energie sociali: verso il PON Metro Plus*. Disponibile online al link: <https://avanzi.org/wp-content/uploads/2024/01/Rigenerazione-urbana-ed-energie-sociali.pdf> [Ultimo accesso online: 10 maggio 2024].

⁴¹⁶ Monti, L. (2021). *I fondi europei: Guida al NextGenerationEU e al QFP – Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*. Roma: LUISS University Press. Disponibile online al link: https://perlego.com/book/2704391/i-fondi-europei-guida-al-nextgenerationeu-e-al-qfp-quadro-finanziario-pluriennale-20212027-pdf/?utm_medium=share&utm_source=perlego&utm_campaign=share-book [Ultimo accesso: 25 marzo 2024].

⁴¹⁷ Presidenza del Consiglio dei Ministri (2021). *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*. Disponibile online al link: <https://www.italiadomani.gov.it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza.html?keep> [Ultimo accesso: 2 maggio 2024].

⁴¹⁸ Franceschinelli, R. (a cura di) (2021). *Spazi del possibile. I nuovi luoghi della cultura e le opportunità della rigenerazione*, FrancoAngeli, Milano.

La sostanziale rinuncia dello Stato a essere parte attiva della programmazione e realizzazione di residenze pubbliche e sociali, abdicazione che ha indebolito il patrimonio edilizio abitativo esistente, si aggiungono le carenze in termini quali-quantitativi emerse durante il periodo di pandemia e i possibili effetti di una nuova crisi economica, con aumento dei prezzi delle case e conseguente riduzione del potere di acquisto dei redditi familiari⁴¹⁹. Le sfide richiedono appropriate azioni concentrate, oltre che sull'aumento quantitativo di alloggi sociali, sulla riqualificazione del patrimonio esistente e sulla compattazione della città, prevalentemente attraverso processi di rigenerazione urbana. È giunto quindi il momento di ripensare alla governance delle politiche della casa, intesa come un'infrastruttura sociale fondamentale, così da tutelare e valorizzare il ruolo dei cittadini e degli spazi dell'abitare, trasformando la logica dei "costruttori di edifici" in quella di "costruttori di comunità"⁴²⁰.

Nonostante diverse misure per la riqualificazione e l'ammodernamento degli spazi urbani siano presenti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), come quelle previste dalle Missioni 2 e 4, è la Missione 5, Componente 2 - Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore - a rivelarsi particolarmente coerente con i propositi della Rigenerazione Urbana⁴²¹. La Missione 5, focalizzata sull'inclusione e la coesione, si allinea al pilastro europeo della coesione sociale e territoriale⁴²². In particolare, la Componente 2 si propone di integrare politiche e investimenti nazionali per garantire un approccio multiforme che affronti sia la disponibilità di abitazioni pubbliche e private accessibili, sia la rigenerazione urbana e territoriale⁴²³. A tal fine, sono stati

⁴¹⁹ Baratta, A.F.L. (2022). Una nuova visione dell'abitare e degli spazi dell'abitare nel PNRR, *Techne*, 24, pp. 20-25. Disponibile online al link: <https://doi.org/10.36253/techne-13435> [Ultimo accesso: 11 maggio 2024].

⁴²⁰ Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (2021). "Linee programmatiche del Ministero", Audizione 16.03.2021 presso Commissioni Camera e Senato. Disponibile online al link: www.relacons.com/pdf/Linee-Programmatiche-DEF-audizione.pdf [Ultimo accesso: 26 aprile 2024].

⁴²¹ Baratta, A.F.L. (2022). Una nuova visione dell'abitare e degli spazi dell'abitare nel PNRR, *Techne*, 24, pp. 20-25. Disponibile online al link: <https://doi.org/10.36253/techne-13435> [Ultimo accesso: 11 maggio 2024].

⁴²² Parlamento Europeo, Consiglio (2021). Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea L 57/17. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32021R0241> [Ultimo accesso: 30 aprile 2024].

⁴²³ Presidenza del Consiglio dei Ministri (2021). Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Disponibile online al link: <https://www.italiadomani.gov.it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza.html?keep> [Ultimo accesso: 2 maggio 2024].

stanziati 8,3 miliardi di euro, una cifra tuttavia inferiore rispetto agli 11,2 miliardi previsti dal PNRR originario⁴²⁴.

All'interno di questa Componente, tre investimenti nello specifico meritano una particolare attenzione: l'Investimento 2.1 - Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale, l'Investimento 2.2 - Piani urbani integrati ed infine l'Investimento 2.3 - Programma innovativo della qualità dell'abitare. L'analisi di questi investimenti offrirà una panoramica dettagliata delle strategie del PNRR per la Rigenerazione Urbana, evidenziando le opportunità e le sfide per la creazione di città più inclusive, sostenibili e resilienti.

Passando ora alla rassegna delle singole misure; l'Investimento 2.1, con una dotazione finanziaria di 2 miliardi di euro, è dedicato al finanziamento di progetti di rigenerazione urbana proposti dai Comuni italiani con oltre 15.000 abitanti, dai Comuni capoluogo di provincia e dalle città metropolitane⁴²⁵. Questi contributi sono finalizzati a ridurre le situazioni di emarginazione e degrado sociale che interessano molte periferie e quartieri urbani, nonché a migliorare la qualità del decoro urbano, del contesto sociale e ambientale di queste aree. Le risorse sono destinate a interventi di manutenzione e riutilizzo di aree pubbliche e strutture edilizie pubbliche esistenti, comprendendo anche la demolizione di opere abusive realizzate in assenza di permessi e la sistemazione delle relative aree⁴²⁶. Inoltre, i fondi possono essere impiegati per il miglioramento del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, attraverso la ristrutturazione di edifici pubblici finalizzata allo sviluppo di servizi sociali, culturali, educativi e sportivi, nonché per interventi di mobilità sostenibile. Gli importi massimi assegnabili variano da un minimo di 1 milione di euro per i Comuni più piccoli fino a un massimo di 20 milioni per i Comuni più popolosi e le città metropolitane⁴²⁷.

Questa misura rappresenta un'opportunità significativa per gli enti locali di attivare processi di rigenerazione e riqualificazione di quartieri e aree degradate, spesso caratterizzate da fenomeni di

⁴²⁴ Governo italiano - Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR (2024b). Quarta relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Disponibile al link: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/quarta-relazione-al-parlamento-sullo-stato-di-attuazione-del-pia.html> [12 maggio 2024].

⁴²⁵ Presidenza del Consiglio dei Ministri (2024h). Progetti di rigenerazione urbana volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale. Italiadomani.gov.it. Disponibile online al link: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/Interventi/investimenti/progetti-di-rigenerazione-urbana-volti-a-ridurre-situazioni-di-emarginazione-e-degrado-sociale.html> [Ultimo accesso: 29 aprile 2024].

⁴²⁶ Presidenza del Consiglio dei Ministri (2021). Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Disponibile online al link: <https://www.italiadomani.gov.it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza.html?keep> [Ultimo accesso: 2 maggio 2024].

⁴²⁷ *ibidem*.

marginalità sociale, carenza di servizi e infrastrutture inadeguate⁴²⁸. I progetti potranno riguardare la riqualificazione di aree pubbliche come piazze, parchi, percorsi pedonali e ciclabili, ma anche il recupero di edifici pubblici non adeguatamente sfruttati da destinare a nuove funzioni sociali, culturali, educative o sportive a servizio della comunità locale⁴²⁹. Un aspetto chiave sarà il coinvolgimento attivo dei cittadini e delle realtà del terzo settore operanti sul territorio nella progettazione partecipata degli interventi⁴³⁰.

L'Investimento 2.2 sempre previsto dal PNRR, con una dotazione di 900 milioni di euro, riguarda la pianificazione e l'attuazione di Piani Urbani Integrati, progetti di rigenerazione urbana su vasta scala che coinvolgono intere porzioni di territorio urbano e peri-urbano, con un approccio sistemico che mira a trasformare radicalmente i contesti più degradati in *smart cities* sostenibili e all'avanguardia⁴³¹. Questi piani prevedono un approccio integrato e partecipato alla progettazione urbanistica, con l'obiettivo di rigenerare, rivitalizzare e valorizzare grandi aree urbane degradate, attraverso interventi rivolti alla creazione di nuovi servizi per i cittadini e alla riqualificazione dell'accessibilità, della dotazione infrastrutturale e degli spazi pubblici. L'obiettivo finale è quello di trasformare i territori più vulnerabili e marginalizzati in realtà urbane sostenibili, intelligenti e inclusive, in grado di offrire un'elevata qualità di vita e opportunità di sviluppo economico, sociale e culturale⁴³².

Gli interventi previsti dai Piani Urbani Integrati mirano, per quanto detto, in primo luogo a favorire l'inclusione sociale, contrastando fenomeni di emarginazione, povertà e degrado che spesso

⁴²⁸ Servizio Studi della Camera dei deputati *et* istituto di ricerca CRESME (2022). Le politiche di rigenerazione urbana: prospettive e possibili impatti. Roma: Camera dei deputati. Disponibile online al link: http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/am0036d.pdf?_1659609150626 [Ultimo accesso: 12 maggio 2024].

⁴²⁹ Governo italiano - Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR (2024b). Quarta relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Disponibile al link: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/quarta-relazione-al-parlamento-sullo-stato-di-attuazione-del-pia.html> [12 maggio 2024].

⁴³⁰ Forum Nazionale del Terzo Settore e Fondazione Openpolis (2023). Il PNRR, le politiche sociali e il Terzo settore: Focus su persone fragili: disabilità, anziani, senza fissa dimora. Disponibile online al link: <https://www.forumterzosettore.it/pubblicazioni/il-pnrr-le-politiche-sociali-e-il-terzo-settore/> [Ultimo accesso: 30 aprile 2024].

⁴³¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri (2024f). Piani urbani integrati. Italiadomani.gov.it. Disponibile online al link: <https://www.italiadomani.gov.it/it/Interventi/investimenti/piani-urbani-integrati.html> [Ultimo accesso: 11 maggio 2024].

⁴³² Governo italiano - Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR (2024b). Quarta relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Disponibile al link: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/quarta-relazione-al-parlamento-sullo-stato-di-attuazione-del-pia.html> [12 maggio 2024].

caratterizzano le periferie e le zone più degradate delle città⁴³³. A tal fine, si punta sulla rigenerazione urbana attraverso il recupero, la ristrutturazione e la rifunzionalizzazione eco-sostenibile di edifici e aree pubbliche dismesse o sottoutilizzate, l'efficientamento energetico e idrico degli immobili e la riduzione del consumo di suolo, anche mediante operazioni di demolizione e ricostruzione finalizzate a ridurre l'impermeabilizzazione e cementificazione delle superfici⁴³⁴. Un altro obiettivo chiave è rendere più permeabili e vivibili gli spazi urbani, favorendo la realizzazione di nuove aree verdi, percorsi pedonali e ciclabili, e una maggiore integrazione tra funzioni residenziali, commerciali e servizi di prossimità⁴³⁵.

Inoltre, i Piani Urbani Integrati prevedono il sostegno a progetti legati allo sviluppo delle *smart cities*, con particolare riferimento alla mobilità sostenibile (promuovendo l'utilizzo di mezzi pubblici e la diffusione di veicoli elettrici o a basse emissioni), all'efficientamento dei consumi energetici degli edifici e all'implementazione di soluzioni di *smart grid* e domotica per la gestione intelligente dei flussi energetici⁴³⁶. Si punterà anche sull'innovazione digitale, favorendo lo sviluppo di servizi digitali per i cittadini e l'implementazione di soluzioni di Intelligenza Artificiale, di *Internet of Things* e di *Big Data* per ottimizzare la gestione delle risorse e dei servizi urbani⁴³⁷.

Un aspetto innovativo e distintivo dei Piani Urbani Integrati è la possibilità di prevedere la partecipazione del Terzo settore, ovvero di organizzazioni non profit come associazioni, fondazioni e cooperative sociali, e di investimenti privati, fino al 25 per cento del valore complessivo degli interventi⁴³⁸. Questo approccio favorisce il coinvolgimento attivo delle comunità locali e delle organizzazioni del privato sociale nella progettazione partecipata e realizzazione delle iniziative di rigenerazione urbana, valorizzando le competenze, le esperienze e il radicamento territoriale degli

⁴³³ *ibidem*.

⁴³⁴ Vitale, C. (2021). “Rigenerare per valorizzare. La rigenerazione urbana ‘gentile’ e la riduzione delle disuguaglianze”, Aedon. Rivista di Arti e Diritto on line, Fascicolo 2, maggio-agosto 2021. Disponibile online al link: <https://aedon.mulino.it/archivio/2021/2/vitale.htm> [Ultimo accesso: 12 maggio 2024].

⁴³⁵ Presidenza del Consiglio dei Ministri (2021). Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Disponibile online al link: <https://www.italiadomani.gov.it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza.html?keep> [Ultimo accesso: 2 maggio 2024].

⁴³⁶ Governo italiano - Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR (2024b). Quarta relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Disponibile al link: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/quarta-relazione-al-parlamento-sullo-stato-di-attuazione-del-pia.html> [12 maggio 2024].

⁴³⁷ *ibidem*.

⁴³⁸ Presidenza del Consiglio dei Ministri (2021). Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Disponibile online al link: <https://www.italiadomani.gov.it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza.html?keep> [Ultimo accesso: 2 maggio 2024].

attori locali⁴³⁹. Allo stesso tempo, l'apertura a investimenti privati, anche tramite strumenti di partenariato pubblico-privato, consente di amplificare le risorse disponibili e di attrarre capitali e *know-how* specialistico per la realizzazione di interventi complessi e ad alta intensità di innovazione tecnologica e sociale⁴⁴⁰.

Per massimizzare l'impatto degli investimenti pubblici e favorire l'attrazione di capitali privati nei processi di rigenerazione urbana, il PNRR prevede inoltre l'Investimento 2.2b, con una dotazione di 272 milioni di euro. Esso corrisponde alla creazione di un fondo tematico dedicato; un comparto del Fondo dei fondi gestito dalla Banca Europea per gli Investimenti (BEI)⁴⁴¹. Questo strumento finanziario innovativo ha l'obiettivo di attrarre investimenti privati nei progetti di risanamento urbano, promuovere lo sviluppo e l'attuazione di investimenti urbani a lungo termine, sviluppare canali di prestito e modelli innovativi combinando le risorse pubbliche del PNRR con capitali privati, nonché accelerare gli investimenti nella rigenerazione urbana sostenibile, contribuendo così agli obiettivi della transizione verde e della sostenibilità ambientale⁴⁴². La BEI potrà investire direttamente nel fondo o catalizzare investimenti privati attraverso operazioni di co-investimento o di condivisione del rischio⁴⁴³.

Accanto a queste misure più direttamente focalizzate sulla rigenerazione di aree urbane degradate, il PNRR italiano prevede anche l'Investimento 2.3 - Programma Innovativo della Qualità dell'Abitare (PINQuA)⁴⁴⁴, con una dotazione di 2,8 miliardi di euro, volto a realizzare interventi di edilizia sociale e rigenerazione urbana su vasta scala⁴⁴⁵. Questo programma mira a ridurre le

⁴³⁹ Busco, C. *et al.* (2023). Public-Private Partnerships (PPP) in the Italian Recovery and Resilience Plan (NRRP) in *The Impact of Organizations*. Londra : Routledge. Disponibile online al link: <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781003462835-17/public-private-partnerships-ppp-italian-recovery-resilience-plan-nrrp-raffaele-parlangeli> [Ultimo accesso: 12 maggio 2024].

⁴⁴⁰ *ibidem*.

⁴⁴¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri (2024g). Piani Urbani Integrati – Fondo di fondi della BEI. Italiadomani.gov.it. Disponibile online al link: <https://www.italiadomani.gov.it/it/Interventi/investimenti/piani-urbani-integrati.html> [Ultimo accesso: 30 aprile 2024].

⁴⁴² Governo italiano - Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR (2024b). Quarta relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Disponibile al link: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/quarta-relazione-al-parlamento-sullo-stato-di-attuazione-del-pia.html> [12 maggio 2024].

⁴⁴³ *ibidem*.

⁴⁴⁴ Il Programma è stato istituito ai sensi del comma 437 dell'articolo 1 della legge 27.19.2019, n. 160, e di sciolinato ai sensi del D.I. 16.09.2020, n. 395; solamente in seguito è stato inserito nella Missione 5, componente 2, investimento 2.1 del PNRR.

⁴⁴⁵ Presidenza del Consiglio dei Ministri (2021). Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Disponibile online al link: <https://www.italiadomani.gov.it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza.html?keep> [Ultimo accesso: 2 maggio 2024].

difficoltà abitative e il disagio abitativo che interessano ampie fasce della popolazione, affrontando al contempo le criticità delle aree urbane degradate attraverso interventi di riqualificazione e rigenerazione urbana⁴⁴⁶. L'obiettivo è quello di sostenere la realizzazione di 10.000 nuove unità abitative di edilizia residenziale pubblica, sia attraverso nuove costruzioni che mediante la riqualificazione di immobili esistenti, e di riqualificare almeno 800.000 metri quadrati di spazi pubblici, il tutto senza consumo di nuovo suolo e puntando su sostenibilità, innovazione verde ed efficienza energetica⁴⁴⁷. Il PINQuA è stato quindi concepito con l'obiettivo di sostenere e favorire lo sviluppo di interventi residenziali pubblici innovativi, capaci di innescare processi di recupero e riqualificazione di ambiti socialmente ed economicamente problematici. Il programma adotta un approccio integrato che punta non solo a incrementare il patrimonio di alloggi sociali, ma anche a riqualificare il contesto urbano circostante, creando nuovi spazi e servizi pubblici a disposizione delle comunità locali⁴⁴⁸. L'attenzione nei confronti del PINQuA, promosso e guidato dalla "Direzione generale per l'edilizia statale, le politiche abitative, la riqualificazione urbana e gli interventi speciali" del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, è dimostrata dalle 290 proposte pervenute da varie Regioni, Città Metropolitane e Comuni per una richiesta complessiva di oltre 4,5 miliardi di euro⁴⁴⁹.

La selezione dei progetti da finanziare nell'ambito del PINQuA avviene sulla base di una valutazione multicriteriale che tiene conto dell'impatto ambientale, sociale, culturale, urbano-territoriale, economico-finanziario e tecnologico degli interventi proposti⁴⁵⁰. Questo approccio olistico mira a garantire che gli investimenti abbiano ricadute positive non solo sul piano

⁴⁴⁶ Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (2020). Procedure per la presentazione delle proposte, criteri per la valutazione e modalità di erogazione dei finanziamenti per l'attuazione del «Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare». Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana Serie Generale n.285 del 16-11-2020. Disponibile online al link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/11/16/20A06209/sg> [Ultimo accesso: 29 aprile 2024].

⁴⁴⁷ Presidenza del Consiglio dei Ministri (2024i). Programma innovativo della qualità dell'abitare. Italiadomani.gov.it. Disponibile online al link: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/Interventi/investimenti/programma-innovativo-della-qualita-dell-abitare.html> [Ultimo accesso: 29 aprile 2024].

⁴⁴⁸ Brisku, C. *et al.* (2022). Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare: progetti e prime evidenze. Roma: MIMS. Disponibile online al link: <https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/notizia/2022-06/ReportPINQuA.pdf> [Ultimo accesso: 29 aprile 2024].

⁴⁴⁹ *ibidem*.

⁴⁵⁰ Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (2020). Procedure per la presentazione delle proposte, criteri per la valutazione e modalità di erogazione dei finanziamenti per l'attuazione del «Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare». Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana Serie Generale n.285 del 16-11-2020. Disponibile online al link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/11/16/20A06209/sg> [Ultimo accesso: 29 aprile 2024].

quantitativo della dotazione abitativa e della rigenerazione fisica delle aree interessate, ma anche in termini di coesione sociale, sviluppo economico sostenibile, promozione dell'innovazione tecnologica e dei processi di transizione energetica ed ecologica⁴⁵¹. Un elemento chiave sarà il coinvolgimento attivo delle comunità locali nella progettazione partecipata degli interventi, in modo da rispondere efficacemente ai reali bisogni e alle aspettative dei futuri residenti⁴⁵².

Gli interventi di rigenerazione urbana previsti dal PNRR italiano rappresentano un'opportunità senza precedenti per affrontare le molteplici criticità che interessano le città e i territori urbani del Paese, dall'emarginazione sociale al degrado fisico e ambientale, dalla carenza di servizi e infrastrutture adeguate alla necessità di promuovere uno sviluppo economico sostenibile e in linea con gli obiettivi della transizione verde e digitale⁴⁵³. Tuttavia, il successo di queste iniziative dipenderà in larga misura dalla capacità di coordinamento tra i diversi livelli di governo coinvolti (statale, regionale e locale) e dalla collaborazione efficace con gli enti locali, le comunità residenti e gli attori del terzo settore presenti sul territorio⁴⁵⁴.

Sarà fondamentale operare un'attenta analisi dei bisogni e delle specificità di ciascun contesto urbano, al fine di sviluppare soluzioni mirate e innovative, in grado di coniugare efficacemente gli obiettivi di rigenerazione fisica e ambientale con quelli di inclusione sociale, sostenibilità, innovazione tecnologica e sviluppo economico sostenibile⁴⁵⁵. In questo contesto, il coinvolgimento attivo degli enti locali e del terzo settore assume un ruolo determinante, non solo per assicurare il finanziamento a regime dei nuovi servizi e delle infrastrutture realizzate, ma anche per co-progettare e co-gestire gli interventi fin dalle prime fasi, sfruttando le competenze, le esperienze e il radicamento territoriale di tutti gli attori coinvolti e favorendo una reale partecipazione attiva delle comunità locali⁴⁵⁶.

⁴⁵¹ Baratta, A.F.L. (2022). Una nuova visione dell'abitare e degli spazi dell'abitare nel PNRR, *Techne*, 24, pp. 20-25. Disponibile online al link: <https://doi.org/10.36253/techne-13435> [Ultimo accesso: 11 maggio 2024].

⁴⁵² Brisku, C. *et al.* (2022). Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare: progetti e prime evidenze. Roma: MIMS. Disponibile online al link: <https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/notizia/2022-06/ReportPINQuA.pdf> [Ultimo accesso: 29 aprile 2024].

⁴⁵³ Baratta, A.F.L. (2022). Una nuova visione dell'abitare e degli spazi dell'abitare nel PNRR, *Techne*, 24, pp. 20-25. Disponibile online al link: <https://doi.org/10.36253/techne-13435> [Ultimo accesso: 11 maggio 2024].

⁴⁵⁴ The European House - Ambrosetti (2024). Osservatorio PNRR: A tre anni dal varo. Disponibile online al link: <https://www.ambrosetti.eu/osservatorio-pnrr/> [Ultimo accesso: 30 aprile 2024].

⁴⁵⁵ *ibidem*.

⁴⁵⁶ Forum Nazionale del Terzo Settore e Fondazione Openpolis (2023). Il PNRR, le politiche sociali e il Terzo settore: Focus su persone fragili: disabilità, anziani, senza fissa dimora. Disponibile online al link: <https://www.forumterzosettore.it/pubblicazioni/il-pnrr-le-politiche-sociali-e-il-terzo-settore/> [Ultimo accesso: 30 aprile 2024].

Allo stesso tempo, l'attrazione di investimenti privati nei progetti di rigenerazione urbana rappresenta una sfida cruciale per massimizzare l'impatto degli interventi pubblici e garantire la sostenibilità economica e finanziaria a lungo termine delle iniziative realizzate. In questo ambito, strumenti finanziari innovativi come il Fondo dei fondi gestito dalla BEI e l'apertura ai capitali privati prevista nei Piani Urbani Integrati potranno svolgere un ruolo fondamentale⁴⁵⁷. Tali meccanismi consentiranno infatti di combinare le risorse pubbliche del PNRR con capitali privati provenienti da investitori istituzionali, fondi di *private equity* o finanziatori specializzati, favorendo lo sviluppo di modelli di partenariato pubblico-privato e di operazioni di finanza strutturata capaci di coniugare efficacemente obiettivi di investimento, finalità di interesse pubblico e criteri di sostenibilità ambientale, sociale ed economica⁴⁵⁸.

Infine, l'attuazione della riforma del terzo settore e la valutazione dei suoi effetti su tutto il territorio nazionale saranno fondamentali per creare un ecosistema favorevole all'innovazione sociale e alla partecipazione attiva delle comunità nei processi di rigenerazione urbana⁴⁵⁹. Una maggiore valorizzazione delle competenze e delle esperienze del mondo non profit, unitamente a un quadro normativo e regolatorio più favorevole allo sviluppo di modelli di partenariato pubblico-privato, potrà infatti contribuire in modo decisivo al successo delle iniziative previste dal PNRR, favorendo una rigenerazione urbana realmente inclusiva, sostenibile e capace di rispondere alle sfide economiche, sociali e ambientali del Paese⁴⁶⁰.

⁴⁵⁷ Governo italiano - Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR (2024b). Quarta relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Disponibile al link: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/quarta-relazione-al-parlamento-sullo-stato-di-attuazione-del-pia.html> [12 maggio 2024].

⁴⁵⁸ Busco, C. *et al.* (2023). Public-Private Partnerships (PPP) in the Italian Recovery and Resilience Plan (NRRP) in *The Impact of Organizations*. Londra : Routledge. Disponibile online al link: <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781003462835-17/public-private-partnerships-ppp-italian-recovery-resilience-plan-nrrp-raffaele-parlangeli> [Ultimo accesso: 12 maggio 2024].

⁴⁵⁹ Forum Nazionale del Terzo Settore e Fondazione Openpolis (2023). Il PNRR, le politiche sociali e il Terzo settore: Focus su persone fragili: disabilità, anziani, senza fissa dimora. Disponibile online al link: <https://www.forumterzosettore.it/pubblicazioni/il-pnrr-le-politiche-sociali-e-il-terzo-settore/> [Ultimo accesso: 30 aprile 2024].

⁴⁶⁰ *ibidem*.

6. La rigenerazione urbana: sintesi delle prospettive del PNRR

6.1 Conclusioni.

6.1 Conclusioni

Il presente lavoro di tesi si è concentrato sull'analisi dell'evoluzione delle politiche di rigenerazione urbana nell'Unione Europea e sul ruolo di primo piano assunto da strumenti finanziari come il Next Generation EU e i fondi strutturali nel promuovere e supportare questi processi di trasformazione urbana sostenibile. Attraverso un'approfondita indagine storica, l'esplorazione dei trattati europei e l'esame delle misure più recenti, è emerso un quadro chiaro dell'importanza crescente che la rigenerazione urbana ha assunto nell'agenda politica comunitaria.

Il Next Generation EU, lanciato in risposta all'emergenza pandemica, rappresenta un punto di svolta senza precedenti per l'Unione Europea. Per la prima volta, l'UE ha deciso di indebitarsi sui mercati finanziari, emettendo obbligazioni per raccogliere i fondi necessari a finanziare un ambizioso programma di investimenti e riforme negli Stati membri⁴⁶¹. Il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, fulcro del Next Generation EU, ha introdotto un nuovo paradigma di governance economica, basato sulla condizionalità legata al raggiungimento di obiettivi e traguardi concordati, piuttosto che sulla semplice rendicontazione finanziaria⁴⁶². Questo cambio di approccio ha aperto la strada a una maggiore flessibilità nell'utilizzo dei fondi europei, consentendo di indirizzarli verso progetti di trasformazione strutturale, come la rigenerazione urbana, in grado di generare ricadute positive di lungo periodo in termini di crescita economica sostenibile, coesione sociale e resilienza ambientale⁴⁶³. Il Next Generation EU rappresenta un momento rivoluzionario per l'Unione Europea,

⁴⁶¹ D'Arrigo, G. *et* David, P. (2022). Next Generation EU e PNRR italiano: analisi, governance e politiche per la ripresa. Rubbettino Editore. Disponibile online al link: <https://www.perlego.com/book/3288762/next-generation-eu-e-pnrr-italiano-analisi-governance-e-politiche-per-la-ripresa-pdf> [Ultimo accesso: 10 maggio 2024].

⁴⁶² Lupo, N. (2022). Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo, in "Diritto pubblico, Rivista fondata da Andrea Orsi Battaglini" 3/2022, pp. 729-755, doi: 10.1438/106293. Disponibile online al link: <https://www.rivisteweb.it/doi/10.1438/106293> [Ultimo accesso: 10 maggio 2024].

⁴⁶³ Servizio Studi della Camera dei deputati *et* istituto di ricerca CRESME (2022). Le politiche di rigenerazione urbana: prospettive e possibili impatti. Roma: Camera dei deputati. Disponibile online al link: http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/am0036d.pdf?_1659609150626 [Ultimo accesso: 12 maggio 2024].

introducendo un nuovo modello di governance economica che probabilmente sarà portato avanti e consolidato in futuro, diventando un nuovo paradigma per l'azione dell'UE⁴⁶⁴.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano, con i suoi interventi mirati alla riqualificazione di aree degradate, al recupero di immobili dismessi e alla creazione di nuovi spazi pubblici di qualità, rappresenta un esempio concreto di come il Next Generation EU possa tradursi in azioni concrete per migliorare la qualità della vita nelle città.

Parallelamente, l'Unione Europea ha continuato a promuovere la rigenerazione urbana anche attraverso gli strumenti tradizionali delle politiche di coesione, come i fondi strutturali e di investimento europei (SIE). Il nuovo Programma Operativo Nazionale Metro Plus 2021-2027, con la sua 7 priorità denominata "Rigenerazione urbana", ne è un'ulteriore dimostrazione⁴⁶⁵. Le risorse finanziarie messe a disposizione e l'ampliamento dei beneficiari a città di media dimensione del Mezzogiorno rappresentano un segnale forte dell'impegno dell'UE nel contrastare il degrado urbano e promuovere uno sviluppo territoriale integrato e inclusivo. Il processo di rigenerazione urbana è più forte che mai, grazie all'impegno dell'Unione Europea e all'attenzione crescente dell'Agenda Urbana comunitaria⁴⁶⁶. Iniziative come il Next Generation EU e i fondi strutturali stanno dando nuovo slancio e risorse finanziarie ai progetti di riqualificazione delle città, contribuendo a contrastare il degrado urbano e promuovere uno sviluppo territoriale integrato e sostenibile⁴⁶⁷.

Tuttavia, il successo di queste iniziative dipenderà in larga misura dalla capacità di coordinamento e di governance multilivello, coinvolgendo attivamente le amministrazioni locali, le comunità residenti e gli attori del terzo settore nella progettazione e nell'attuazione degli interventi. Solamente attraverso un approccio partecipativo e inclusivo sarà possibile garantire che le strategie

⁴⁶⁴ Lupo, N. (2022). Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo, in "Diritto pubblico, Rivista fondata da Andrea Orsi Battaglini" 3/2022, pp. 729-755, doi: 10.1438/106293. Disponibile online al link: <https://www.rivisteweb.it/doi/10.1438/106293> [Ultimo accesso: 10 maggio 2024].

⁴⁶⁵ Governo italiano - Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR (2021b). Documento di programmazione del il PN FESR FSE+ Metro Plus e Città Medie Sud 2021-2027. Opencoesione.gov.it. Disponibile online al link: <https://opencoesione.gov.it/media/files/programma-2021it16ffpr005/2021IT16FFPR005.pdf> [Ultimo accesso: 10 maggio 2024].

⁴⁶⁶ Commissione Europea, Direzione generale della comunicazione (2023b). L'agenda urbana dell'UE: coinvolgere le città nella concezione delle politiche dell'UE. Disponibile online al link: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/mex_23_4102 [Ultimo accesso: 11 maggio 2024].

⁴⁶⁷ Baratta, A.F.L. (2022). Una nuova visione dell'abitare e degli spazi dell'abitare nel PNRR, *Techne*, 24, pp. 20-25. Disponibile online al link: <https://doi.org/10.36253/techne-13435> [Ultimo accesso: 11 maggio 2024].

di rigenerazione urbana rispondano efficacemente alle reali esigenze dei territori, valorizzando le identità locali e promuovendo l'empowerment delle comunità⁴⁶⁸.

Un ruolo di primo piano è assunto dalla diffusione di modelli innovativi di partenariato pubblico-privato e di finanza strutturata, che consentano di massimizzare l'impatto degli investimenti pubblici e di attrarre capitali privati nella riqualificazione urbana. Strumenti come il Fondo dei fondi gestito dalla Banca Europea per gli Investimenti (BEI), previsto dal PNRR italiano, rappresentano un passo importante in questa direzione, aprendo la strada a nuove forme di collaborazione tra istituzioni pubbliche, investitori istituzionali e operatori privati del settore immobiliare e delle costruzioni⁴⁶⁹.

Allo stesso tempo, sarà fondamentale valorizzare e sostenere le esperienze di rigenerazione urbana dal basso, promosse dalle comunità locali e dalle organizzazioni del terzo settore. Queste iniziative, spesso caratterizzate da un approccio gentile e orientate alla valorizzazione del capitale umano e sociale dei territori, possono rappresentare un'importante leva per contrastare l'emarginazione e la frammentazione sociale, favorendo l'inclusione e la coesione delle comunità urbane⁴⁷⁰. In questo contesto, il ruolo delle istituzioni pubbliche dovrà essere quello di abilitare e interpretare queste innovazioni dal basso, creando un quadro normativo e regolatorio favorevole allo sviluppo di modelli di governance collaborativa e di co-progettazione dei processi di rigenerazione urbana. Solamente attraverso un dialogo costante e un coinvolgimento attivo di tutti gli attori interessati sarà possibile garantire che le strategie di trasformazione urbana siano realmente inclusive, sostenibili e in grado di rispondere alle sfide economiche, sociali e ambientali delle città contemporanee⁴⁷¹.

Il Next Generation EU e i fondi strutturali rappresentano un'opportunità senza precedenti per rilanciare e rafforzare le politiche di rigenerazione urbana in Italia e nell'Unione Europea. I fondi strutturali e il Next Generation EU stanno effettivamente dando nuova linfa alla rigenerazione urbana, fornendo strumenti finanziari e operativi innovativi per affrontare le sfide delle città

⁴⁶⁸ Busco, C. *et al.* (2023). Public-Private Partnerships (PPP) in the Italian Recovery and Resilience Plan (NRRP) in *The Impact of Organizations*. Londra : Routledge. Disponibile online al link: <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781003462835-17/public-private-partnerships-ppp-italian-recovery-resilience-plan-nrrp-raffaele-parlangeli> [Ultimo accesso: 12 maggio 2024].

⁴⁶⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri (2024g). Piani Urbani Integrati – Fondo di fondi della BEI. Italiadomani.gov.it. Disponibile online al link: <https://www.italiadomani.gov.it/it/Interventi/investimenti/piani-urbani-integrati.html> [Ultimo accesso: 11 maggio 2024].

⁴⁷⁰ Vitale, C. (2021). “Rigenerare per valorizzare. La rigenerazione urbana ‘gentile’ e la riduzione delle diseguaglianze”, *Aedon. Rivista di Arti e Diritto on line*, Fascicolo 2, maggio-agosto 2021. Disponibile online al link: <https://aedon.mulino.it/archivio/2021/2/vitale.htm> [Ultimo accesso: 12 maggio 2024].

⁴⁷¹ Olejnik, A. (2017). Future perspectives of the implementation of EU urban agenda. *International Studies: Interdisciplinary Political and Cultural Journal (IS)*, 19(1), pp.175-188. Disponibile online al link: <https://www.ceol.com/search/viewpdf?id=578372> [Ultimo accesso: 11 maggio 2024].

contemporanee⁴⁷². Tuttavia, il loro successo dipenderà dalla capacità di coniugare gli investimenti finanziari con un approccio innovativo alla governance e alla progettazione degli interventi, basato sulla collaborazione tra attori pubblici e privati, sull'empowerment delle comunità locali e sulla valorizzazione delle identità e delle specificità territoriali, nonché dalla capacità di governance multilivello, dal coinvolgimento attivo delle comunità locali⁴⁷³.

Inoltre, la rigenerazione urbana richiede un approccio integrato che combini digitalizzazione, sostenibilità ambientale e inclusione sociale, come sottolineato nelle conclusioni della riunione dei Ministri per lo Sviluppo Urbano Sostenibile al G7 urbano 2022, tenuto sotto la Presidenza giapponese: “Creeremo congiuntamente soluzioni innovative per le sfide urbane, lavoreremo allo scambio reciproco e condivideremo esperienze, strategie e migliori pratiche dei paesi del G7 e dei partner globali per guidare la transizione verde e giusta, per raggiungere città inclusive e per promuovere la digitalizzazione nelle città”. (In lingua originale: “*We will jointly create innovative solutions for urban challenges, work on mutual exchange and share experiences, strategies and best practices of G7 countries and global partners to lead the green and just transition, to achieve inclusive cities, and to promote digitization in cities*”)⁴⁷⁴. L'enfasi è stata quindi posta sulla necessità di ricercare soluzioni innovative che coniughino la transizione verde, città più inclusive e la promozione della digitalizzazione, attraverso la condivisione di esperienze e pratiche tra i Paesi del G7 e partner globali, incluse le economie emergenti dove le sfide urbane sono più acute⁴⁷⁵.

Ritengo davvero significativo che i tre assi strategici del PNRR condivisi a livello europeo - digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale⁴⁷⁶ - siano proprio i principi cardine su cui si fonda la rigenerazione urbana. Questa corrispondenza evidenzia come la

⁴⁷² Servizio Studi della Camera dei deputati *et* istituto di ricerca CRESME (2022). Le politiche di rigenerazione urbana: prospettive e possibili impatti. Roma: Camera dei deputati. Disponibile online al link: http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/am0036d.pdf?_1659609150626 [Ultimo accesso: 12 maggio 2024].

⁴⁷³ Busco, C. *et al.* (2023). Public-Private Partnerships (PPP) in the Italian Recovery and Resilience Plan (NRRP) in *The Impact of Organizations*. Londra : Routledge. Disponibile online al link: <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781003462835-17/public-private-partnerships-ppp-italian-recovery-resilience-plan-nrrp-raffaele-parlangeli> [Ultimo accesso: 12 maggio 2024].

⁴⁷⁴ Ministri G7 per lo Sviluppo Urbano Sostenibile (2023). Kagawa-Takamatsu Principles of Achieving Sustainable Urban Development Together. 9 luglio 2023. Takamatsu, Kagawa. Disponibile online al link: https://www.mlit.go.jp/g7sud2023-takamatsu-kagawa/assets/images/pdf/G7_SUD_Ministers_Communique.pdf [Ultimo accesso: 11 maggio 2024].

⁴⁷⁵ *ibidem*.

⁴⁷⁶ Governo italiano - Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR (2024b). Quarta relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Disponibile al link: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/quarta-relazione-al-parlamento-sullo-stato-di-attuazione-del-pia.html> [12 maggio 2024].

rigenerazione urbana rappresenti l'attività che meglio sintetizza e incarna i valori e gli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano e del Next Generation EU. Attraverso interventi di riqualificazione che integrano tecnologie digitali, sostenibilità ambientale e attenzione all'inclusione sociale, la rigenerazione urbana si pone come strumento chiave per attuare concretamente la visione di sviluppo delineata a livello europeo per il futuro prossimo e per le future generazioni.

7. Bibliografia

Amendola, G. (1997). *La città postmoderna: magie e paure della metropoli contemporanea*. Bari: Editori Laterza.

Atto Unico Europeo, Trattato che istituisce la Comunità europea (1986). Disponibile online al link: <http://data.europa.eu/eli/treaty/sea/sign> [Ultimo accesso: 7 Marzo 2024].

Bachtler, J. *et* Dozhdeva, V. (2021). *The Recovery & Resilience Fund: an economic stimulus at the expense of territorial cohesion?*. European Policies Research Centre, University of Strathclyde. Disponibile online al link: <https://eprc-strath.org/the-recovery-resilience-fund-an-economic-stimulus-at-the-expense-of-territorial-cohesion/> [Ultimo accesso: 3 maggio 2024].

Baldazzini, A., Ronchini M. *et* Venturi, P. (2022). *La cooperazione sociale in trasformazione. Luoghi, strategie e percorsi per governare il cambiamento*, AICCON, Forlì. Disponibile online al link: https://www.aiccon.it/wp-content/uploads/2023/01/DEF-report.-prog.-marche_versione-web.pdf [Ultimo accesso online: 26 aprile 2024].

Banca Mondiale (2023). *Urban Development*. Disponibile online al link: <https://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview> [Ultimo accesso: 2 aprile 2024].

Banca Centrale Europea (2020). *Decisione (UE) 2020/440 della Banca centrale europea del 24 marzo 2020 su un programma temporaneo di acquisto per l'emergenza pandemica (BCE/2020/17)*. Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea L 91/1. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32020D0440> [Ultimo accesso: 18 marzo 2024]

Consiglio dell'Unione Europea (2020). *Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic*. Disponibile online al link: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/> [Ultimo accesso: 18 Marzo 2024].

Banca d'Italia (2023). *Memoria della Banca d'Italia sulla Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, 12 settembre 2023*, Roma. Disponibile online al link: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/memorie/memorie-2023/Memoria-Banca-d-Italia-PNRR-12-settembre-2023.pdf> [Ultimo accesso: 3 maggio 2024].

Banca Mondiale (2023). *Urban Development*. Disponibile online al link: <https://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview> [Ultimo accesso: 2 aprile 2024].

Baratta, A.F.L. (2022). *Una nuova visione dell'abitare e degli spazi dell'abitare nel PNRR*, *Techne*, 24, pp. 20-25. Disponibile online al link: <https://doi.org/10.36253/techne-13435> [Ultimo accesso: 11 maggio 2024].

Barosio, M. *et al.* (2016). 'From urban renewal to urban regeneration: Classification criteria for urban interventions. Turin 1995-2015: Evolution of planning tools and approaches', *Journal of Urban Regeneration and Renewal*, 9, pp. 367-380. Disponibile online al link: <https://www.researchgate.net/profile/Giulia-Melis-4/>

[publication From urban renewal to urban regeneration Classification criteria for urban interventions Turin 1995-2015 Evolution of planning tools and approaches](#) [Ultimo accesso: 20 aprile 2024].

Benedetto, G. (2019). La storia del bilancio dell'UE: Analisi approfondita. PE 636.475. Bruxelles: Parlamento Europeo, Dipartimento tematico Affari di bilancio. Disponibile online al link: <http://www.europarl.europa.eu/committees/it/supporting-analyses-search.html> [Ultimo accesso: 7 marzo 2024].

Benedetto, G., Rinaldi, D. et Aden, H. (2017). Democratic accountability of the Council's budget: Council executive powers, PE 572.723, Bruxelles: Parlamento europeo. Disponibile online al link: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/572723/IPOL_IDA\(2017\)572723_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/572723/IPOL_IDA(2017)572723_EN.pdf) [Ultimo accesso: 8 marzo 2024].

Bonetti, A. (2021). 'I Fondi Strutturali ai tempi del PNRR', Bonetti For Reforms. Disponibile online al link: <http://www.bonetti4reforms.com/i-fondi-strutturali-ai-tempi-del-pnrr-6885.html/> (Ultimo accesso: 2 maggio 2024).

Bonvicini, G. et Brugnoli, F. (2012). Il Fiscal Compact. Roma: Nuova cultura.

Botta, A. (2013). A proposito di Eurobond. *Il Politico*, 78(2 (233)), 92–107. Disponibile online al link: <http://www.jstor.org/stable/24037271> [Ultimo accesso: 17 marzo 2024].

Brisku, C. et al. (2022). Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell’Abitare: progetti e prime evidenze. Roma: MIMS. Disponibile online al link: <https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/notizia/2022-06/ReportPINQuA.pdf> [Ultimo accesso: 29 aprile 2024].

Buscema, L. (2020). Smart city e rigenerazione urbana. *Rivista Trimestrale di Scienza dell’Amministrazione*, 3/2020, pp.1-26. Disponibile online al link: https://www.rtsa.eu/RTSA_3_2020_Buscema.pdf [5 aprile 2024].

Busco, C. et al. (2023). Public-Private Partnerships (PPP) in the Italian Recovery and Resilience Plan (NRRP) in The Impact of Organizations. Londra : Routledge. Disponibile online al link: <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781003462835-17/public-private-partnerships-ppp-italian-recovery-resilience-plan-nrrp-raffaele-parlangeli> [Ultimo accesso: 12 maggio 2024].

Calliess, C. (2012). From Fiscal Compact to Fiscal Union? New Rules for the Eurozone. *The Cambridge yearbook of European Legal Studies*. 14101–117. Disponibile online al link: https://heinonline.org/HOL/Page?collection=intyb&handle=hein.intyb/camyel0014&id=164&men_tab=srchresults [Ultimo accesso: 17 marzo 2024].

Calvaresi, C. (2023). Rigenerazione urbana ed energie sociali: verso il PON Metro Plus. Disponibile online al link: <https://avanzi.org/wp-content/uploads/2024/01/Rigenerazione-urbana-ed-energie-sociali.pdf> [Ultimo accesso online: 10 maggio 2024].

Carpenter, J. (2013). “Sustainable Urban Regeneration within the European Union. A case of ‘Europeanization’?”, in Leary E.M. and McCarthy, J.: *The Routledge Companion to Urban*

Regeneration, London: Routledge. Disponibile online al link: https://www.researchgate.net/publication/Sustainable_Urban_Regeneration_within_the_European_Union_a_case_of_'Europeanization' [Ultimo accesso: 20 aprile 2024].

Centurelli, G. (2021). Gestione e controllo del PNRR: i punti di contatto con le politiche di coesione. ForumPA. Disponibile online al link: <https://www.forumpa.it/programmazione-europea/gestione-e-controllo-del-pnrr-punti-di-contatto-con-le-politiche-di-coesione/> [Ultimo accesso: 3 maggio 2024].

Clarke, H.D., Goodwin, M. et Whiteley, P. (2017). Brexit. Cambridge : Cambridge University Press. doi:<https://doi.org/10.1017/9781316584408>. Disponibile online al link: <https://www.cambridge.org/core/books/brexit/886A6967560FE7FD7CDB16F66B81C682> [Ultimo accesso: 10 marzo 2024].

Colantonio, A. et Dixon, T. (2011). Urban Regeneration & Social Sustainability: Best Practice from European Cities. In: Urban Regeneration & Social Sustainability. Wiley-Blackwell, Oxford, pp.18-36. Disponibile online al link: <https://doi.org/10.1002/9781444329445.ch2> [15 aprile 2024].

Commissione Europea (1994). Comunicazione agli Stati membri che stabilisce gli orientamenti per i programmi operativi nell'ambito dell'iniziativa comunitaria relativa alle aree urbane (URBAN). Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51994DC0061> [Ultimo accesso: 8 aprile 2024].

Commissione Europea (1996). Agenda 2000: Per un'Unione più forte e più ampia. COM(97) 2000. Disponibile online al link: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:80958a30-795a-4152-99a5-cf86f455a211.0005.01/DOC_1&format=PDF [Ultimo accesso: 10 marzo 2024].

Commissione Europea (1997). La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:51997DC0197> [Ultimo accesso: 6 aprile 2024].

Commissione Europea (2000). Comunicazione della Commissione agli Stati membri del 28 aprile 2000 recante gli orientamenti relativi all'iniziativa comunitaria concernente la rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi, per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile - Urban II. Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea C 141. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=uriserv:g24209> [Ultimo accesso: 8 aprile 2024].

Commissione Europea (2002). Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni - La programmazione dei Fondi Strutturali 2000-2006 : prima valutazione dell'iniziativa Urban. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:52002DC0308> [Ultimo accesso: 8 aprile 2024].

Commissione Europea (2007). European Social Fund 50: years investing in people. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea . Disponibile online al link: https://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/50th_anniversary_book_en.pdf [Ultimo accesso: 6 Marzo 2024].

Commissione Europea (2014a). Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Bilancio della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:52014DC0130> [Ultimo accesso: 9 aprile 2024].

Commissione Europea (2014b). Regolamento delegato (UE) n. 522/2014 della Commissione, dell'11 marzo 2014, che integra il regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne le norme dettagliate riguardo ai principi relativi alla selezione e alla gestione delle azioni innovative nel settore dello sviluppo urbano sostenibile che saranno sostenute dal Fondo europeo di sviluppo regionale. Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea L 148/1. Disponibile online al link: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_del/2014/522/oj/eng [Ultimo accesso: 4 maggio 2024].

Commissione europea (2017). Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=COM:2017:358:FIN> [Ultimo accesso: 18 marzo 2024].

Commissione europea (2018). Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che dà forza, che difende. Quadro finanziario pluriennale 2021-2027. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2018:321:FIN> [Ultimo accesso: 18 marzo 2024].

Commissione Europea (2019a). Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Il Green Deal europeo. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640> [Ultimo accesso: 9 aprile 2024].

Commissione Europea (2019b). Vade Mecum on the Stability & Growth Pact, 2019 edn, Institutional Paper 101, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea. Disponibile online al link: https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2019-04/ip101_en.pdf [12 marzo 2024].

Commissione Europea (2020). European Economic Forecast. Spring 2020. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea. Disponibile online al link: https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/european-economic-forecast-spring-2020_en [Ultimo accesso: 3 Marzo 2024].

Commissione Europea (2021a). Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Nuovo Bauhaus europeo bello, sostenibile, insieme. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52021DC0573> [Ultimo accesso: 9 aprile 2024].

Commissione Europea (2021b). Documento di lavoro dei servizi della Commissione: Analisi del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia che accompagna il documento Proposta di Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la

resilienza dell'Italia. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52021SC0165> [Ultimo accesso: 21 marzo 2024].

Commissione Europea (2021c). Operational arrangements between the Commission and Italy. Disponibile online al link: https://commission.europa.eu/document/89bbe711-aea3-4e95-b4d0-ff8cccc3c66e_en [Ultimo accesso: 21 marzo 2024].

Commissione Europea (2022a). Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni Piano REPowerEU. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=COM:2022:230:FIN> [Ultimo accesso: 21 marzo 2024].

Commissione Europea (2022b). Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni REPowerEU: azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:71767319-9f0a-11ec-83e1-01aa75ed71a1.0022.02/DOC_1&format=PDF [Ultimo accesso: 20 marzo 2024].

Commissione Europea (2023a). Comunicazioni della Commissione - orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza nel contesto di REPowerEU. Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea C 80/1. Disponibile online al link: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52023XC0303\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52023XC0303(01)) [Ultimo accesso: 21 marzo 2024].

Commissione Europea (2023b). NextGenerationEU. [online] commission.europa.eu. Disponibile online al link: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu_en [Ultimo accesso: 8 Marzo 2024].

Commissione Europea, Direzione generale del bilancio (2014). European Union public finance. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea. Disponibile online al link: <https://data.europa.eu/doi/10.2761/17724> [Ultimo accesso: 7 Marzo 2024].

Commissione Europea, Direzione generale del bilancio (2021). The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU : facts and figures. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea. Disponibile online al link: <https://data.europa.eu/doi/10.2761/808559> [Ultimo accesso: 3 maggio 2024].

Commissione Europea, Direzione generale della comunicazione (2021). Nuovo Bauhaus europeo: nuove azioni e finanziamenti per conciliare sostenibilità, stile ed inclusione. Disponibile online al link: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_4626 [Ultimo accesso: 9 aprile 2024].

Commissione Europea, Direzione generale della comunicazione (2023a). Daily News 07/08/2023. Disponibile online al link: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/mex_23_4102 [Ultimo accesso: 22 Marzo 2024].

Commissione Europea, Direzione generale della comunicazione (2023b). L'agenda urbana dell'UE: coinvolgere le città nella concezione delle politiche dell'UE. Disponibile online al link: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/mex_23_4102 [Ultimo accesso: 11 maggio 2024].

Commissione Europea, Direzione generale della politica regionale e urbana (1994). Urban pilot projects. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea. Disponibile online al link: <https://op.europa.eu/o/opportal-service/download-handler?identifier=d5c0f94c-d1b8-11e6-ad7c-01aa75ed71a1&format=pdf> [Ultimo accesso: 6 aprile 2024].

Commissione Europea, Segretariato generale (2023a). Proposta della Commissione di decisione di esecuzione del Consiglio che modifica la decisione di esecuzione del 13 luglio 2021 relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza per l'Italia. Disponibile online al link: https://commission.europa.eu/publications/commission-proposal-council-implementing-decision-amending-implementing-decision-13-july-2021_en [Ultimo accesso: 21 marzo 2024].

Commissione Europea, Segretariato Generale (2023b). Recovery and Resilience Facility Annual Report 2023. Disponibile online a link: https://commission.europa.eu/publications/recovery-and-resilience-facility-annual-report-2023_en [Ultimo accesso: 24 marzo 2024].

Comune di Bologna (2014). Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. Disponibile online al link: https://www.comune.bologna.it/myportal/C_A944/api/content/download?id=5eb41e5ad343fb00803df458 [Ultimo accesso: 20 aprile 2014].

Conferenza europea sulle città sostenibili (1994). Carta delle Città Europee per uno sviluppo durevole e sostenibile/Carta di Aalborg. Disponibile online al link: https://sustainablecities.eu/fileadmin/repository/Aalborg_Charter/Aalborg_Charter_English.pdf [Ultimo accesso: 6 aprile 2024].

Consiglio dell'Unione Europea (1997a). Council regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies. Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea L 209, 02/08/ 1997, 1–5. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:31997R1466> [Ultimo accesso: 11 marzo 2024].

Consiglio dell'Unione Europea (1997b). Council regulation (EC) No 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure. Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea L 209 , 02/08/1997, 6–11. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:31997R1467> [Ultimo accesso: 11 marzo 2024].

Consiglio dell'Unione Europea (1997c). Resolution of the European council on the stability and growth pact. Amsterdam: Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea C 236, 02/08/1997, 1–2. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/resolution-of-the-amsterdam-european-council-on-the-stability-and-growth-pact.html> [Ultimo accesso: 11 marzo 2024].

Consiglio dell'Unione europea (1988). Decisione del Consiglio, del 24 giugno 1988, relativa al regime delle risorse proprie delle Comunità (88/376/EEC, Euratom), Gazzetta ufficiale N. L 185/24, 15.7.1988. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31988D0376:EN:HTML> [Ultimo accesso: 8 Marzo 2024].

Consiglio dell'Unione Europea (2005). Council report to the European council on improving the implementation of the stability and growth pact. Disponibile online al link: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7619-2005-REV-1/en/pdf> [Ultimo accesso al link: 11 marzo 2024].

Consiglio dell'Unione Europea (2013). Council Regulation (EU, Euratom) No 1311/2013 of 2 December 2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020, Gazzetta ufficiale N. L 347/884. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1311> [Ultimo accesso: 10 marzo 2024]

Consiglio dell'Unione Europea (2018). The pillars of Europe : the legacy of the Maastricht Treaty after 25 years. Council of the European Union. Brussels: Segretariato generale del Consiglio dell'Unione Europea. Disponibile online al link: <https://data.europa.eu/doi/10.2860/365892> [Ultimo accesso: 13 marzo 2024].

Consiglio dell'Unione Europea (2020a). Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, Euratom. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 424/1. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32020D2053> [Ultimo accesso: 18 marzo 2024].

Consiglio dell'Unione Europea (2020b). Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020 che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19. Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea L 159/1. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32020R0672> [Ultimo accesso: 18 marzo 2024].

Consiglio dell'Unione Europea (2020c). Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19. Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea LI 433/23. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32020R2094> [Ultimo accesso: 19 marzo 2024].

Consiglio dell'Unione Europea (2020d). Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027. Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea LI 433/11. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32020R2093> [Ultimo accesso: 19 marzo 2024].

Consiglio dell'Unione Europea (2020e). Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic. Disponibile online al link: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/> [Ultimo accesso: 18 Marzo 2024].

Consiglio dell'Unione Europea (2021a). Allegato riveduto della Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia. Disponibile online al link: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CONSIL:ST_10160_2021_ADD_1 [Ultimo accesso: 21 marzo 2024].

Consiglio dell'Unione Europea (2021b). Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52021PC0344> [Ultimo accesso: 21 marzo 2024].

Consiglio dell'Unione Europea (2023). Decisione di esecuzione del Consiglio che modifica la decisione di esecuzione del 13 luglio 2021, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia. Disponibile online al link: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CONSIL:ST_16051_2023_INIT [Ultimo accesso: 21 marzo 2024].

Consiglio Europeo (2000). Conclusioni del Consiglio europeo, 23-24 marzo 2000. Disponibile online al link: https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_it.htm [Ultimo accesso: 6 aprile 2024].

Consiglio Europeo (2001). Conclusioni del Consiglio europeo, 15-16 giugno 2001. Disponibile online al link: <https://www.consilium.europa.eu/media/20980/00200-r1i1.pdf> [Ultimo accesso: 6 aprile 2024].

Consiglio Europeo (2005). Comunicazione al Consiglio europeo di Primavera - Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione - Il rilancio della strategia di Lisbona. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:52005DC0024> [Ultimo accesso: 6 aprile 2024].

Consiglio Europeo (2020). Conclusioni del Consiglio europeo, 17-21 luglio 2020. Disponibile online al link: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/section/188/il-finanziamento> [Ultimo accesso: 19 marzo 2024].

Consiglio Europeo (2022). Conclusioni del Consiglio europeo, 24-25 marzo 2022. Disponibile online al link: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2022-INIT/it/pdf> [Ultimo accesso: 21 marzo 2024].

Costituzione della Repubblica Italiana (1948). Disponibile online al link: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:costituzione> [Ultimo accesso: 23 aprile 2024].

Corte dei conti europea (2023). EU financing through cohesion policy and the Recovery and Resilience Facility: A comparative analysis. Disponibile online al link: https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/rw23_01/rw_rff_and_cohesion_funds_en.pdf [Ultimo accesso: 2 Maggio 2024].

Cottino, P. *et* Zandonai, F. (2012). “Progetti d’impresa Sociale come Strategie di Rigenerazione Urbana: Spazi e Metodi per l’innovazione Sociale”, Euricse Working Paper, No. 42, pp. 1-13. Disponibile online al link: https://euricse.eu/wp-content/uploads/2015/03/1348571193_n2214.pdf [Ultimo accesso: 20 aprile 2024].

Couch, C., Sykes, O. *et* Börstinghaus, W. (2011). Thirty years of urban regeneration in Britain, Germany and France: The importance of context and path dependency. *Progress in Planning*, 75(1), pp.1–52. Disponibile online al link: <https://doi.org/10.1016/j.progress.2010.12.001> [Ultimo accesso: 5 aprile 2024].

Cucumile, P. (2024). I fondi strutturali e il PNRR a confronto. *Il Diritto Amministrativo: Rivista giuridica*. <https://www.ildirittoamministrativo.it/I-fondi-strutturali-e-il-PNRR-a-confronto-Cucumile/ted886> [Ultimo accesso: 16 maggio 2024].

D'Arrigo, G. *et* David, P. (2022). *Next Generation EU e PNRR italiano: analisi, governance e politiche per la ripresa*. Rubbettino Editore. Disponibile online al link: <https://www.perlego.com/book/3288762/next-generation-eu-e-pnrr-italiano-analisi-governance-e-politiche-per-la-ripresa-pdf> [Ultimo accesso: 10 maggio 2024].

De Feo, A. (2015). *History of Budgetary Powers and Politics in the EU: The Role of the European Parliament, Part I: European Coal and Steel Community*, European Union Study Series, servizio ricerche del Parlamento Europeo, PE 538.883. Disponibile online al link: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563508/EPRS_STU\(2015\)563508_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563508/EPRS_STU(2015)563508_EN.pdf) [Ultimo accesso: 8 Marzo 2024].

De Magalhães, C. (2015). *Urban Regeneration*. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, pp.919–925. Disponibile online al link: <https://doi.org/10.1016/b978-0-08-097086-8.74031-1> [Ultimo accesso: 4 aprile 2024].

Dyson, K.H.F. *et* Featherstone, K. (2003). *The road to Maastricht : negotiating Economic and Monetary Union*. Oxford ; New York Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/019829638X.001.0001>. Disponibile online al link: <https://academic.oup.com/book/7819> [Ultimo accesso: 12 marzo 2024].

Élysée (2020). *French-German Initiative for the European Recovery from the Coronavirus Crisis*. Disponibile online al link: <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2020/05/18/french-german-initiative-for-the-european-recovery-from-the-coronavirus-crisis> [Ultimo acceso: 3 marzo 2024].

Forster, A. (1999). *Britain and the Maastricht Negotiations*. [online] New York: St. Martins' Press. Disponibile online al link: <https://link.springer.com/book/10.1057/9780333984178> [Ultimo access: 12 Marzo 2024].

Forum Nazionale del Terzo Settore, Fondazione Openpolis (2023). *Il PNRR, le politiche sociali e il Terzo settore: Focus su persone fragili: disabilità, anziani, senza fissa dimora*. Disponibile online al link: <https://www.forumterzosettore.it/pubblicazioni/il-pnrr-le-politiche-sociali-e-il-terzo-settore/> [Ultimo accesso: 30 aprile 2024].

Franceschinelli, R. (a cura di) (2021). *Spazi del possibile. I nuovi luoghi della cultura e le opportunità della rigenerazione*, FrancoAngeli, Milano.

Galdini, R. (2008). *Reinventare la città: strategie di rigenerazione urbana in Italia e Germania*. Milano: Francoangeli.

Geiger, R. *et al.* (2015). *European Union treaties : Treaty on European Union, Treaty on the Functioning of the European Union*. Monaco di Baviera: C. H. Beck.

Governa, F. *et* Saccomani, S. (2004). 'From urban renewal to local development. New conceptions and governance practices in the Italian peripheries', *Planning Theory & Practice*, 5(3), pp. 327–348.

Disponibile online al link: <https://doi.org/10.1080/1464935042000250212> [Ultimo accesso: 21 aprile 2024].

Governo Italiano - Dipartimento per le Politiche Giovanili e il Servizio Civico Universale (2023). Finanziamento della politica per i giovani. Disponibile online al link: <https://www.politichegiovanili.gov.it/politiche-giovanili/attivita-internazionali/youthwiki/1-governance-delle-politiche-giovanili/1-7-finanziamento-della-politica-per-i-giovani/> [Ultimo accesso: 4 maggio 2024].

Governo italiano - Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR (2021a). Approvato dalla Commissione Europea il PN Metro Plus Città Medie Sud 2021-2027. https://www.agenziacoesione.gov.it/news_istituzionali/pn-metro-plus-citta-medie-sud-2021-2027/ [Ultimo accesso: 9 maggio 2024].

Governo italiano - Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR (2021b). Documento di programmazione del il PN FESR FSE+ Metro Plus e Città Medie Sud 2021-2027. Opencoesione.gov.it. Disponibile online al link: <https://opencoesione.gov.it/media/files/programma-2021it16ffpr005/2021IT16FFPR005.pdf> [Ultimo accesso: 10 maggio 2024].

Governo italiano - Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR (2021c). Programmi Operativi regionali e nazionali 2014-2020. Disponibile online al link: <https://www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/le-politiche-di-coesione-in-italia-2014-2020/le-risorse-e-i-fondi/programmi-operativi-regionali-nazionali-2014-2020/> [Ultimo accesso: 5 maggio 2024].

Governo Italiano - Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR (2024a). PON FSER FSE Città Metropolitane. Opencoesione.gov.it. Disponibile online al link: <https://opencoesione.gov.it/it/dati/programmi/2014IT16M2OP004/> [Ultimo accesso: 9 maggio 2024].

Governo italiano - Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR (2024b). Quarta relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Disponibile al link: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/quarta-relazione-al-parlamento-sullo-stato-di-attuazione-del-pia.html> [24 marzo 2024].

Green Paper on the feasibility of introducing Stability Bonds (2011). Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011DC0818> [Ultimo accesso: 17 marzo 2024].

Grimaldi Alliance (2023). Guida al PNRR 10. Milano: Il Sole 24 Ore. Disponibile online al link: <https://perlego.com/book/4312024/guida-al-pnrr-10-opportunit-procedure-e-adempimenti-per-imprese-professionisti-e-pubblica-amministrazione-pdf/> [Ultimo accesso: 21 marzo 2024].

Hurtado, S.D.G. (2015). The Implementation of the URBAN Community Initiative: A Transformative Driver towards Collaborative Urban Regeneration? Answers from Spain. *European journal of American studies*, 10(3). Disponibile online al link: <https://doi.org/10.4000/ejas.11354> [Ultimo accesso: 8 aprile 2024].

Ippolito, F. *et al.* (2018). *The EU and the Proliferation of Integration Principles under the Lisbon Treaty*. Milton: Routledge. Disponibile online al link: <https://www.routledge.com/The-EU-and-the-Proliferation-of-Integration-Principles-under-the-Lisbon-Treaty/Ippolito-Bartoloni-Condinanzi/p/book/9780367585105> [Ultimo accesso: 14 marzo 2024].

ISTAT (2023). *Rapporto annuale 2023 : la situazione del Paese*. [online] Roma: ISTAT. Available at: <https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2023/Rapporto-Annuale-2023.pdf> [Ultimo accesso: 23 aprile 2024].

James, H. (2012). *Making the European Monetary Union*. Cambridge, MA and London, England: Harvard University Press. <https://doi.org/10.4159/harvard.9780674068087>. Disponibile online al link: <https://www.jstor.org/stable/j.ctt2jbx5b> [Ultimo accesso: 13 marzo 2024].

Laurenti, M. *et* Trentin, M. (a cura di) (2023). *Ecosistema Urbano 2023: Rapporto sulle performance ambientali delle città*. Disponibile online al link: <https://www.legambiente.it/ecosistema-urbano/> [Ultimo accesso: 23 aprile 2024].

Lionello, L. (2020). *Next Generation EU: has the Hamiltonian moment come for Europe?* *Eurojus*, [online] 2020(4), pp.22–42. Disponibile online al link: <https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/lionello-nextgen.pdf> [ultimo acceso: 9 Marzo 2024].

Lupo, N. (2022). *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in "Diritto pubblico, Rivista fondata da Andrea Orsi Battaglini" 3/2022, pp. 729-755, doi: 10.1438/106293. Disponibile online al link: <https://www.rivisteweb.it/doi/10.1438/106293> [Ultimo accesso: 10 maggio 2024].

Maestosi, P.C., Andreucci, M.B. *et* Civiero, P. (2021). *Sustainable urban areas for 2030 in a post-COVID-19 scenario: Focus on innovative research and funding frameworks to boost transition towards 100 positive energy districts and 100 climate-neutral cities*. *Energies*, 14(1), pp.1-14. Disponibile online al link: <https://ideas.repec.org/a/gam/jeners/v14y2021i1p216-d474242.html> [Ultimo accesso: 3 aprile 2024].

Michel, C. (2020). *Videoconferenza dei membri del Consiglio europeo*, 23 aprile 2020. Disponibile online al link: <https://www.consilium.europa.eu/it/media-galleries/european-council/meetings/2020-04-23-video-conference-of-the-members-of-the-european-council/> [Ultimo accesso: 18 marzo 2024].

Milicevic, V., Nègre, F. *et* Dupont, S. (2024). *The Common Agricultural Policy (CAP) | Fact Sheets on the European Union* | European Parliament. [online] www.europarl.europa.eu. Disponibile online al link: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/section/196/the-common-agricultural-policy-cap-> [Ultimo accesso: 3 Marzo 2024].

Ministri G7 per lo Sviluppo Urbano Sostenibile (2023). *Kagawa-Takamatsu Principles of Achieving Sustainable Urban Development Together*. 9 luglio 2023. Takamatsu, Kagawa. Disponibile online al link: https://www.mlit.go.jp/g7sud2023-takamatsu-kagawa/assets/images/pdf/G7_SUD_Ministers_Communique.pdf [Ultimo accesso: 11 maggio 2024].

Ministero della Cultura - Direzione Generale Creatività Contemporanea (2024). Creative Living Lab. Disponibile online al link: <https://creativitacontemporanea.cultura.gov.it/creativelivinglab/> [Ultimo accesso: 4 maggio 2024].

Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (2020). Procedure per la presentazione delle proposte, criteri per la valutazione e modalità di erogazione dei finanziamenti per l'attuazione del «Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare». Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana Serie Generale n.285 del 16-11-2020. Disponibile online al link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/11/16/20A06209/sg> [Ultimo accesso: 29 aprile 2024].

Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (2021). “Linee programmatiche del Ministero”, Audizione 16.03.2021 presso Commissioni Camera e Senato. Disponibile online al link: www.relacons.com/pdf/Linee-Programmatiche-DEF-audizione.pdf [Ultimo accesso: 26 aprile 2024].

Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (2022). Agenda Urbana del Ministero delle infrastrutture e della Mobilità Sostenibili: Metodi e strumenti per un'agenda urbana dello sviluppo sostenibile. Disponibile online al link: https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/notizia/2023-01/AGENDA_URBANA_MIMS.pdf [Ultimo accesso: 24 aprile 2024].

Monti, L. (2021). I fondi europei: Guida al NextGenerationEU e al QFP – Quadro finanziario pluriennale 2021-2027. Roma: LUISS University Press. Disponibile online al link: https://perlego.com/book/2704391/i-fondi-europei-guida-al-nextgenerationeu-e-al-qfp-quadro-finanziario-pluriennale-20212027-pdf/?utm_medium=share&utm_source=perlego&utm_campaign=share-book [Ultimo accesso: 3 maggio 2024].

Morabito, C. (a cura di) (2023). Fare Spazio alla Crescita. Save the Children Italia Onlus - ETS. Disponibile online al link: https://www.savethechildren.it/uffici-stampa-pubblicazioni/Rapporto_Fare_Spazio_Crescita.pdf [23 aprile 2024].

Mrak, M. (2018). European Union Budget. Palgrave Macmillan UK eBooks, pp.4054–4062. doi.org/10.1057/978-1-349-95189-5_2999. Disponibile online al link: https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1057/978-1-349-95189-5_2999 [Ultimo accesso: 10 Marzo 2024].

Munafò, M. (a cura di) (2023). Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Edizione 2023. Report Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA) 37/23. Disponibile online al link: https://www.snambiente.it/wp-content/uploads/2020/07/Rapporto_consumo_di_suolo_2020_31luglio.pdf [ultimo accesso: 24 aprile 2024].

Neto, P., Serrano, M.M. et Santos, A. (2019). Policy Cycle of the Urban Agenda for EU and Its Effects on Territorial Cohesion. In: Medeiros, E. (eds) Territorial Cohesion. The Urban Book Series. Springer, Cham. Disponibile online al link: https://doi.org/10.1007/978-3-030-03386-6_8 [Ultimo accesso: 8 aprile 2024].

Nomisma (2020). Dimensione del disagio abitativo pre e post emergenza Covid-19. Numeri e riflessioni per una politica di settore. Disponibile online al link: <http://cms.federCasa.it/download.aspx?id=9fe957dd-f413-476f-ba81-4c05cf30149e> [Ultimo accesso 23 aprile 2024].

Olejnik, A. (2017). Future perspectives of the implementation of EU urban agenda. *International Studies: Interdisciplinary Political and Cultural Journal (IS)*, 19(1), pp.175-188. Disponibile online al link: <https://www.cceol.com/search/viewpdf?id=578372> [Ultimo accesso: 11 maggio 2024].

Ostanel, E. (2017). *Spazi fuori dal comune. Rigenerare, includere, innovare*, FrancoAngeli, Milano.

Organizzazione delle Nazioni Unite (1992). *Agenda 21*. Disponibile online al link: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf> [Ultimo accesso: 5 aprile 2024].

Organizzazione delle Nazioni Unite (2015). *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*. Disponibile online al link: <https://unric.org/it/wp-content/uploads/sites/3/2019/11/Agenda-2030-Onu-italia.pdf> [Ultimo accesso: 4 Apr. 2024].

Parlamento Europeo (2020). Risoluzione del Parlamento europeo del 17 aprile 2020 sull'azione coordinata dell'UE per lottare contro la pandemia di COVID-19 e le sue conseguenze (2020/2616(RSP)). *Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea C 316/12*. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52020IP0054> [Ultimo accesso: 19 marzo 2024].

Parlamento Europeo (2022). *Il Fondo di solidarietà | Note tematiche sull'Unione europea*. [online] www.europarl.europa.eu. Disponibile online al link: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/97/il-fondo-di-solidarieta> [Ultimo accesso: 9 Marzo 2024].

Parlamento Europeo, Consiglio (2020a). Regolamento (UE) 2020/460 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020. *Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea L 99/5*. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32020R0460> [Ultimo accesso: 18 marzo 2024].

Parlamento Europeo, Consiglio (2020b). Regolamento (UE) 2020/558 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2020. *Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea L 130/1*. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32020R0558> [Ultimo accesso: 18 marzo 2024].

Parlamento Europeo, Consiglio (2020c). Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del del Consiglio del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088. *Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea L 198/13*. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:32020R0852> [Ultimo accesso: 21 marzo 2024].

Parlamento Europeo, Consiglio (2021a). Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. *Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea L 57/17*. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32021R0241> [Ultimo accesso: 30 aprile 2024].

Parlamento Europeo, Consiglio (2021b). Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura. *Gazzetta*

ufficiale dell'Unione Europea L 231/159. Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1060> [Ultimo accesso: 9 maggio 2024].

Parlamento Europeo, Consiglio (2023). Regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 febbraio 2023 che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza. Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea L 63/1. Disponibile online al link: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?toc=OJ:L:2023:063:FULL&uri=uriserv:OJ.L_.2023.063.01.0001.01.ITA [Ultimo accesso: 21 marzo 2024].

Parlamento Europeo, Consiglio e Commissione (1988). Accordo interistituzionale del 29 giugno 1988 sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea N. L 185/33, 15.07.1988. Disponibile online al link: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:JOL_1988_185_R_0029_017 [Ultimo accesso: 6 Marzo 2024].

Parlamento europeo, Consiglio e Commissione (1993). Accordo interistituzionale del 29 ottobre 1993 sulla disciplina di bilancio e sul miglioramento della procedura di bilancio. Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea C 331/1, 7.12.1993.

Parlamento Europeo, Consiglio e Commissione (1999) Accordo interistituzionale del 6 maggio 1999 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio. Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea C 172/1, 18.6.1999.

Parlamento Europeo, Consiglio e Commissione (2020) Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria. Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea LI 433/28. Disponibile online al link: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32020Q1222\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32020Q1222(01)) [Ultimo accesso: 19 marzo 2024].

Parlamento Europeo, Delivorias, A. (2021). Introduction to the fiscal framework of the EU : the Maastricht treaty, the treaty on stability, coordination and governance in the economic and monetary Union, and the stability and growth pact. European Parliament. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea. Disponibile online al link: <https://data.europa.eu/doi/10.2861/072030> [Ultimo accesso: 13 marzo 2024].

Parlamento Europeo, Delasnerie, A. (2023). Multiannual Financial Framework | Fact Sheets on the European Union | European Parliament. Disponibile online al link: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020/> [Ultimo accesso: 19 marzo 2024]

Phinnemore, D. (2013). The Treaty of Lisbon : origins and negotiation. Basingstoke: Palgrave. Disponibile online al link: <https://link.springer.com/book/10.1057/9781137367877> [Ultimo accesso: 15 marzo 2024].

Piano, R. (2014). "Il rammendo delle periferie", Il Sole 24 Ore, 26 Gennaio 2014. Disponibile online al link: <http://www.ilsole24ore.com/art/cultura/2014-06-18/il-rammendo-periferie-094517.shtml?uuid=ABBYPHSB> [Ultimo accesso: 24 aprile 2024].

Presidente del Consiglio dei Ministri (2018). Modalità di funzionamento e di accesso al Fondo di innovazione sociale, istituito dalla legge di bilancio 2018. Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana N. 32. Disponibile online al link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2019/02/07/32/sg/pdf> [Ultimo accesso: 4 maggio 2024].

Presidente della Repubblica (2006). Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale. Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana n. 186. Disponibile online al link: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2006-07-04:223> [Ultimo accesso: 4 maggio 2024].

Presidente della Repubblica (2012). Legge Costituzionale 20 aprile 2012, n. 1: Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale (12G0064). Disponibile online al link: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge.costituzionale:2012-04-20;1> [Ultimo accesso: 16 marzo 2024].

Presidente della Repubblica (2021). Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti. Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana n.108. Disponibile online al Link: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2021;59> [Ultimo accesso: 20 marzo 2024].

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2021). Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Disponibile online al link: <https://www.italiadomani.gov.it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza.html?keep> [Ultimo accesso: 25 marzo 2024].

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2022). Accordo di Partenariato 2021-2027. Disponibile online al link: https://www.dropbox.com/s/zw65s8ljpp5wmv0/2022_07_15_Accordo-di-Partenariato_2021-2027.pdf?dl=0 [Ultimo accesso: 25 marzo 2024].

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2024a). Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo - Missioni - Italia Domani. Italiadomani.gov.it. Disponibile online al link: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/il-piano/missioni-pnrr/digitalizzazione-e-innovazione.html> [Ultimo accesso: 23 marzo 2024].

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2024b). Il Piano Nazionale per gli investimenti Complementari al PNRR - Italia Domani. Italiadomani.gov.it. Disponibile online al link: <https://www.italiadomani.gov.it/it/il-piano/Risorse/piano-complementare/piano-nazionale-complementare.html> [Ultimo accesso: 24 marzo 2024].

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2024c). Inclusione e Coesione - Missioni - Italia Domani. Italiadomani.gov.it. Disponibile online al link: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/il-piano/missioni-pnrr/inclusione-coesione.html> [Ultimo accesso: 23 marzo 2024].

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2024d). Infrastrutture per una Mobilità Sostenibile - Missioni - Italia Domani. Italiadomani.gov.it. Disponibile online al link: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/il-piano/missioni-pnrr/mobilita-sostenibile.html> [Ultimo accesso: 23 marzo 2024].

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2024e). Istruzione e Ricerca - Missioni - Italia Domani. Italiadomani.gov.it. Disponibile online al link: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/il-piano/missioni-pnrr/istruzione-e-ricerca.html> [Ultimo accesso: 23 marzo 2024].

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2024f). Piani urbani integrati. Italiadomani.gov.it. Disponibile online al link: <https://www.italiadomani.gov.it/it/Interventi/investimenti/piani-urbani-integrati.html> [Ultimo accesso: 29 aprile 2024].

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2024g). Piani Urbani Integrati – Fondo di fondi della BEI. Italiadomani.gov.it. Disponibile online al link: <https://www.italiadomani.gov.it/it/Interventi/investimenti/piani-urbani-integrati.html> [Ultimo accesso: 11 maggio 2024].

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2024h). Progetti di rigenerazione urbana volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale. Italiadomani.gov.it. Disponibile online al link: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/Interventi/investimenti/progetti-di-rigenerazione-urbana-volti-a-ridurre-situazioni-di-emarginazione-e-degrado-sociale.html> [Ultimo accesso: 29 aprile 2024].

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2024i) Programma innovativo della qualità dell'abitare. Italiadomani.gov.it. Disponibile online al link: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/Interventi/investimenti/programma-innovativo-della-qualita-dell-abitare.html> [Ultimo accesso: 29 aprile 2024].

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2024l). Salute e Resilienza - Missioni - Italia Domani. Italiadomani.gov.it. Disponibile online al link: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/il-piano/missioni-pnrr/salute.html> [Ultimo accesso: 23 marzo 2024].

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2024m) RePowerUE - Missioni - Italia Domani. Italiadomani.gov.it. Disponibile online al link: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/il-piano/missioni-pnrr/repowereu.html> [Ultimo accesso: 22 marzo 2024].

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2024n). Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica - Missioni - Italia Domani. Italiadomani.gov.it. Disponibile online al link: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/il-piano/missioni-pnrr/repowereu.html> [Ultimo accesso: 22 marzo 2024].

Priewe, J. (2020). Why 3 and 60 per cent? The rationale of the reference values for fiscal deficits and debt in the European Economic and Monetary Union. *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*, 17(2), pp.111–126. doi:<https://doi.org/10.4337/ejeep.2020.02.01>. Disponibile online al link: <https://www.elgaronline.com/view/journals/ejeep/17/2/article-p111.xml> [Ultimo accesso: 15 marzo 2024].

Sacchi, A. et Rubino, P. (2023). Il disegno e l'attuazione del PNRR: investimenti, dimensione territoriale e percorsi di sviluppo, *Argomenti*, (24). doi: 10.14276/1971-8357.3897. Disponibile online al link: <https://journals.uniurb.it/index.php/argomenti/article/view/3897> [Ultimo accesso: 25 marzo 2024].

Scholz, O. (2020). 'Jemand muss vorangehen'. Die Zeit. Disponibile online al link: <https://www.zeit.de/2020/22/olaf-scholz-europaeische-union-reform-vereinigte-staaten> [Ultimo accesso: 3 Marzo 2024].

Schuknecht, L., Moutot, P., Rother, P. *et* Stark, J. (2011). The Stability and Growth Pact: crisis and reform. [online] Francoforte : Banca Centrale Europea. Disponibile online al link: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecbocp129.pdf> [Ultimo accesso: 12 Marzo 2024].

Secchi, B. (2011). Prima lezione di urbanistica. Bari: Editori Laterza. Disponibile online al link: <https://perlego.com/book/3460942/prima-lezione-di-urbanistica-pdf> [Ultimo accesso: 2 aprile 2024].

Segretariato congiunto URBACT (2024). URBACT drives change for better cities. Disponibile online al link: <https://urbact.eu/who-we-are> [Ultimo accesso: 8 aprile 2024].

Segretariato permanente - Urban Innovative Action (2019). S.A.L.U.S. 'W' SPACE - Sustainable Accessible Livable Usable Social space for intercultural Wellbeing, Welfare and Welcoming. Disponibile online al link: <https://portico.urban-initiative.eu/uia/salus-w-space-sustainable-accessible-livable-usable-social-space-intercultural-wellbeing-welfare-and> [Ultimo accesso: 6 maggio 2024].

Segretariato permanente - Urban Innovative Action (2021). Co-City - The collaborative management of urban commons to counteract poverty and socio-spatial polarisation. Disponibile online al link: <https://portico.urban-initiative.eu/uia/co-city-collaborative-management-urban-commons-counteract-poverty-and-socio-spatial-polarisation> [Ultimo accesso: 6 maggio 2024].

Servizio Studi della Camera dei deputati *et* istituto di ricerca CRESME (2022). Le politiche di rigenerazione urbana: prospettive e possibili impatti. Roma: Camera dei deputati. Disponibile online al link: http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/am0036d.pdf?_1659609150626 [Ultimo accesso: 12 maggio 2024].

Redazione Forum PA (2023). PON Metro 2014-2020, infrastrutture e servizi per le aree urbane svantaggiate. Disponibile online al link: <https://www.forumpa.it/programmazione-europea/pon-metro-2014-2020-infrastrutture-e-servizi-per-le-aree-urbane-svantaggiate/> [Ultimo accesso: 17 maggio 2024].

Regione Emilia-Romagna (2018) Laboratori aperti: idee in cantiere. Disponibile online al link: <https://fesr.regione.emilia-romagna.it/notizie/primo-piano/laboratori-aperti-idee-in-cantiere> [Ultimo accesso: 6 maggio 2024].

Regione Emilia-Romagna (2021). Asse 6 - Città attrattive e partecipate. Disponibile online al link: <https://fesr.regione.emilia-romagna.it/por-fesr/assi/citta-attrattive-e-partecipate-asse-6> [Ultimo accesso: 5 maggio 2024].

Regione Puglia (2020). Creazione di hub di innovazione sociale. Disponibile online al link: <https://por.regione.puglia.it/-/creazione-hub-innovazione-sociale> [Ultimo accesso: 6 maggio 2024].

Richards, R. (2014). Urban Renewal. In: Michalos, A.C. (eds) Encyclopedia of Quality of Life and Well-Being Research. Dordrecht: Springer. Disponibile online al link: https://doi.org/10.1007/978-94-007-0753-5_3128 [Ultimo accesso: 5 aprile 2024].

Riunione informale dei Ministri europei (2005). Accordo di Bristol: creare comunità sostenibili in Europa. Disponibile online al link: http://urban-intergroup.eu/wp-content/files_mf/uk2005bristolaccord.pdf [Ultimo accesso: 6 aprile 2024].

Riunione informale dei Ministri europei (2007). Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili. Disponibile online al link: <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/wohnen/leipzig-charta.pdf> [6 aprile 2024].

Riunione informale dei Ministri europei (2010). Comunicato finale della 18esima riunione informale dei ministri dell'edilizia abitativa dell'Unione europea/Dichiarazione di Toledo. Disponibile online al link: https://www.transportes.gob.es/recursos_mfom/pdf/6268686D-5C2D-4FB4-9C81-447A99EFE17C/111529/5_Toledo_final.pdf [Ultimo accesso: 8 aprile 2024].

Riunione informale dei Ministri europei (2016). L'agenda urbana dell'UE: Patto di Amsterdam. Disponibile online al link: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf [Ultimo accesso: 8 aprile 2024].

Roberts, P. *et Sykes*, H. (1999). Urban regeneration: a handbook. Sage. Disponibile online al link: https://books.google.com/books/about/Urban_Regeneration.html?id=oR70O6MayFAC [Ultimo accesso: 20 aprile 2024].

Roma, M. (2022). Con l'adozione dell'Accordo di partenariato finalmente al via la Politica di Coesione 2021-2027. Disponibile online al link: <https://www.forumpa.it/programmazione-europea/con-ladozione-dellaccordo-di-partenariato-finalmente-al-via-la-politica-di-coesione-2021-2027/> [Ultimo accesso: 10 maggio 2024].

Rosado-García, M. J. *et al.* (2021). 'A New European Bauhaus for a Culture of Transversality and Sustainability', Sustainability, 13(21), p. 11844. Disponibile online al link: <https://doi.org/10.3390/su132111844> [Ultimo accesso: 9 aprile 2024].

Tecla, L. (2023). Spazi di comunità: ricerca valutativa sulle pratiche di riuso di spazi dismessi a fini collettivi. Disponibile online al link: https://www.valutazionecoesione.it/valutazioni/doc/2023_11_Ricerca_Val_Spazi-di-Comunita.pdf [Ultimo accesso: 8 maggio 2024].

The European House - Ambrosetti (2024). Osservatorio PNRR: A tre anni dal varo. Disponibile online al link: <https://www.ambrosetti.eu/osservatorio-pnrr/> [Ultimo accesso: 30 aprile 2024].

Trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (1951). Disponibile online al link: <http://data.europa.eu/eli/treaty/ceca/sign> [Ultimo accesso: 4 Marzo 2024].

Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea (1957). Disponibile online al link: <http://data.europa.eu/eli/treaty/teec/sign> [Ultimo accesso: 4 Marzo 2024].

Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (1957). Disponibile online al link: <http://data.europa.eu/eli/treaty/euratom/sign> [Ultimo accesso: 4 Marzo 2024].

Trattato che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità europee (1965). Disponibile online al link: <http://data.europa.eu/eli/treaty/fusion/sign> [Ultimo accesso: 7 Marzo 2024].

Trattato sull'Unione Europea/Trattato di Maastricht (1992). Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:11992M/TXT> [Ultimo accesso: 13 marzo 2024].

Trattato di Lisbona (2007). Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ:C:2007:306:TOC> [Ultimo accesso: 15 marzo 2024].

Trattato sul funzionamento dell'Unione Europa (2007). Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:12016ME/TXT> [Ultimo accesso: 15 marzo 2024].

Trattato sull'Unione Europea (2007). Disponibile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:12016ME/TXT> [Ultimo accesso: 15 marzo 2024].

Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (2012). Disponibile online al link: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:42012A0302\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:42012A0302(01)) [Ultimo accesso: 16 marzo 2024].

Viglioglia, M., Giovanardi, M., Pollo, R. *et* Peruccio, P.P. (2021). Smart District and Circular Economy: The Role of ICT Solutions in Promoting Circular Cities. *Sustainability*, 13(21), p.11732. Disponibile online al link: <https://doi.org/10.3390/su132111732> [Ultimo accesso: 3 aprile 2024].

Vitale, C. (2021). “Rigenerare per valorizzare. La rigenerazione urbana ‘gentile’ e la riduzione delle disuguaglianze”, *Aedon. Rivista di Arti e Diritto on line*, Fascicolo 2, maggio-agosto 2021. Disponibile online al link: <https://aedon.mulino.it/archivio/2021/2/vitale.htm> [Ultimo accesso: 12 maggio 2024].

Von Hoffman, A. (2008). The lost history of urban renewal. *Journal of Urbanism: International Research on Placemaking and Urban Sustainability*, 1(3), pp.281–301. Disponibile online al link: <https://doi.org/10.1080/17549170802532013> [Ultimo accesso: 5 aprile 2024].

Wang, H., Zhao, Y., Gao, X. *et* Gao, B. (2021). Collaborative decision-making for urban regeneration: A literature review and bibliometric analysis. *Land Use Policy*, 107, p.105479. Disponibile online al link: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105479> [Ultimo accesso: 22 aprile 2024].

Warin, T. (2008). *Stability and Growth Pact*. Palgrave Macmillan UK eBooks, pp.1–9. doi:https://doi.org/10.1057/978-1-349-95121-5_2165-1. Disponibile online al link: https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1057/978-1-349-95121-5_2165-1 [Ultimo accesso: 14 marzo 2024].

Welbers, G. (2011). The European Social Fund: changing approaches to VET. *European Journal of Education*, 46: 54-69. Disponibile online al link: <https://doi.org/10.1111/j.1465-3435.2010.01460.x> [Ultimo accesso: 7 Marzo 2024].

