

Position Paper su Piano di Ripresa e resilienza (PNRR) e città

A cura di Gianfranco Viesti, Nicola Martinelli, Walter Vitali, Gabriele Pasqui, Pierluigi Coppola, Camilla Perrone, Alessandro Balducci, Mariella Annese.

Le città sono i soggetti decisivi per raggiungere gli obiettivi del PNRR. Da lungo tempo il Centro Studi Urban@it argomenta e sostiene la tesi che le città rappresentino un punto di partenza essenziale per la promozione di un modello di sviluppo sostenibile radicalmente nuovo. Urban@it l'ha ampiamente illustrata nei suoi Rapporti annuali sulle città, e in particolare nell'ultimo "Le città protagoniste dello sviluppo sostenibile" (a cura di N. Martinelli, E. Croci e M. Mininni, ed. Il Mulino). La congiuntura politica caratterizzata dalla formulazione dei criteri e contenuti del Piano di Rilancio (PNRR) rende ancora più attuale questa tesi.

La crescita economica dell'Italia 'post-covid' si caratterizzerà per un rilevante contenuto "urbano", a causa sia della concentrazione nelle aree urbane dei settori terziari avanzati in cui crescono imprese e occupazione sia per la rilevanza nelle città delle attività più duramente colpite (distribuzione, turismo e cultura). La ripresa dell'Italia può essere più sostenuta se si rafforzano quelle "economie urbane" che possono favorire questi processi di sviluppo.

Ma non solo. **Intervenire nelle città è importante per puntare alla riduzione delle disuguaglianze sociali**, acuite dalla crisi pandemica e visibili nelle aree urbane anche dal contrasto tra lavori stabili e precariato diffuso, fra il terziario a maggiore produttività e quello dei servizi a più basso valore aggiunto. Le disuguaglianze all'interno delle città sono significative e rischiano di accrescersi: fra quartieri, specie con riferimento alle periferie (cfr. V Rapporto sulle Città di Urban@it "Politiche Urbane per le Periferie", a cura di G. Laino).

Ma lo stesso vale per le disuguaglianze tra le città, in un sistema urbano come quello italiano, con livelli di sviluppo molto differenti, e una crescente polarizzazione fra le città che attraggono capitali e persone ad elevata qualificazione, e città, del Centro-Sud ma anche del Nord più debole, che hanno maggiori difficoltà (Cfr. IV Rapporto sulle città di Urban@it "Il governo debole delle economie urbane", a cura di E d'Albergo, D. De Leo e G. Viesti)

Le transizioni “ecologica” e “digitale”, al centro del PNRR, nelle aree urbane possono trovare molteplici occasioni di sviluppi contemporanei, ad esempio nell'utilizzo delle reti informatiche e della connettività per il miglioramento in chiave ecologica della mobilità, o per il dimensionamento dei servizi territoriali.

Le grandi regioni urbane sono i luoghi nei quali la rigenerazione sostenibile si può alimentare di innovazione sociale, all'incrocio tra innovazione digitale e transizione ecologica, in coerenza anche con le aspettative della *New European BauHaus* per l'economia circolare.

Inoltre, **le aree urbane saranno con tutta probabilità quelle maggiormente investite nella fase post-covid dai maggiori cambiamenti** (lavoro a distanza, crescita strutturale di *e-commerce* e *delivery*, trasformazioni del mercato immobiliare, emersione di nuove forme di “proprietà” delle città, delle reti, dei beni comuni): è di fondamentale importanza che le politiche pubbliche siano pronte a governarli.

Come ottenere questi risultati? Innanzitutto, attraverso **un'integrazione territoriale molto maggiore dei progetti del PNRR**.

Molte Linee di progetto dell'attuale PNRR ricadono nel perimetro urbano. Quasi per intero le linee 1. Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura, 2. Rivoluzione verde e transizione ecologica e 3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile; ma anche altre, dalla linea 5.1 Politiche per il lavoro, alla 5.3 Interventi speciali di coesione territoriale. Con la versione del PNRR che verrà presentata alla Commissione Europea entro il 30 aprile 2021, sarà poi chiaro quanti dei progetti-bandiera indicati dalle città al Governo, tramite l'ANCI, saranno contenuti al suo interno.

Ma tra gli elementi di criticità dell'attuale versione del PNRR, vi è proprio la prevalente logica settoriale delle Linee di Progetto, concepite separatamente le une dalle altre (un esempio per tutti: la separazione tra la Linea 2.2. Transizione energetica e mobilità locale sostenibile e la linea 3 Infrastrutture per una mobilità sostenibile). Questa logica rischia di ridurre notevolmente l'impatto: è dall'integrazione di più interventi che possono scaturire i maggiori impatti positivi.

Il punto cruciale è come **individuare un principio di integrazione e coesione territoriale che metta a sistema le molte politiche settoriali che ricadono nelle città**. L'integrazione territoriale di una pluralità di interventi variamente differenziati va inquadrata nell'ambito di **strategie urbane** che identifichino chiaramente i principali cambiamenti che si vogliono produrre. Questo *modus operandi* può generare un valore aggiunto per l'intera strategia nazionale, anche perché in grado di tradurre in realtà quel principio di coerenza previsto anche dai Criteri di valutazione del Piano (n. 2.6.) stabilito dalla Commissione Europea.

E' a nostro avviso indispensabile che **tutte le azioni del PNRR siano territorializzate alla scale urbane attraverso la costruzione di *Quadri strategici spazializzati*** che identifichino priorità di intervento, coerenza fra gli interventi e aree target di particolare importanza. Gli stessi Quadri dovrebbero essere poi utilizzati come riferimento per l'integrazione delle diverse fonti di finanziamento (PNR, legislazione ordinaria, nuovo ciclo di Programmazione della politica di coesione europea 2021-2027) garantendo coerenza tra le diverse linee di intervento. Questo è importante anche perché nel PNRR sono previsti in diversi casi interventi "a bando" su questioni urbane. Essi rischiano di produrre azioni isolate e scollegate fra loro.

A riguardo, gli ottimi risultati in termini di spesa dei contributi per le piccole opere dei Comuni fino a 20.000 abitanti (legge n. 135 del 2018) e del Programma in favore dei comuni con meno di 1.000 abitanti per progetti di efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile (legge n. 58 del 2019) **consigliano di utilizzare il metodo cosiddetto "spagnolo"**. Esso prevede una scansione temporale precisa della presentazione del progetto, dell'inizio e della fine lavori. Se i termini non vengono rispettati, la sanzione per il Comune si risolve nel ritiro dei fondi.

Un altro tema fondamentale riguarda **il superamento della frammentazione e il coordinamento intergovernativo**. Per raggiungere tale obiettivo si può procedere contemporaneamente in due modi. Ricomponendo le competenze disperse in materia di Rigenerazione Urbana e di interventi per le Periferie presso il nuovo MIMS – Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile, che in questo modo potrebbe diventare il Ministero di riferimento delle città per la gestione della complessità dei territori urbanizzati. In tal modo, il Programma Straordinario per le Periferie (legge n. 208 del 2015) potrebbe essere gestito congiuntamente al Programma di Rinascita Urbana (legge n. 160 del 2019). E riattivando il Comitato interministeriale per le politiche urbane (CIPU) con un nuovo Regolamento sul modello del Comitato Interministeriale per gli Affari Europei (CIAE) e una segreteria tecnica incardinata presso il Dipartimento per la programmazione economica della Presidenza del Consiglio (DIPE) che supporta il Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS).

Il PNRR dovrebbe essere pensato come uno strumento di definizione di progetti e politiche capaci di ridurre le disuguaglianze dentro le città e tra di esse. La missione 5 del PNRR (Equità sociale, di genere e territoriale) è direttamente orientata a raggiungere questo obiettivo; ma tutte le altre, ed in particolare quelle relative alla transizione verde, alle infrastrutture della mobilità e all'istruzione, formazione, ricerca e cultura, ma anche digitalizzazione e salute, giocano un ruolo altrettanto essenziale.

Su questo fondamentale questione, anche riprendendo alcune delle richieste dell'ANCI, **appare opportuno: a) costruire specifiche azioni prioritarie per le aree più fragili dei contesti urbani** (quartieri periferici non solo di edilizia pubblica, parti urbane caratterizzate da situazioni ambientali e territoriali di rischio, ma anche aree del centro storico in spopolamento), concentrando su queste le risorse e prestando attenzione alla capacità di produrre nuovo (e buon) lavoro; **b) integrare azioni materiali e immateriali**, facendo perno sul patrimonio pubblico (scuole, servizi socio-sanitari e socio-assistenziali, strutture per lo sport e il tempo libero, parchi e spazi aperti) per costruire progetti integrati, capaci di coinvolgere le risorse locali e diversi settori dell'amministrazione.

Questo vale in particolare per gli interventi sull'edilizia scolastica e sui servizi educativi per l'infanzia (in particolare gli Asili d'infanzia), attraverso la realizzazione di poli di servizi integrati (come potrebbero essere ad esempio i Poli 0-6). In questi ambiti la sostenibilità ecologica dovrebbe essere il filtro per i progetti, favorendo i processi di riconversione ecologica e urbana con scelte molto nette (meno le grandi infrastrutture, più la manutenzione e riqualificazione energetica e ambientale, lotta al consumo di suolo basandosi sul recupero e sul riuso).

Quanto all'efficientamento energetico delle abitazioni, cui il PNRR dedica risorse cospicue, **è importante ripensare alle modalità attuative del meccanismo del 110%**, in particolare evitando che il suo utilizzo si concentri sulle abitazioni di maggior valore, sulle le case in proprietà, sui quartieri a maggior reddito. È anche opportuno che vi sia un giusto equilibrio tra tutela della città storica e la Rigenerazione Urbana rivedendo, ad esempio la norma del decreto semplificazioni (legge n. 120 del 2020, art. 10).

Il PNRR può essere una straordinaria occasione perché l'Italia torni ad essere forte potenziando tutte le sue città. È quindi importante che sia finalizzato – come richiesto dalla Commissione e come evidenziato perché grande obiettivo trasversale - alla riduzione degli squilibri territoriali. D'altronde anche i due altri grandi squilibri che si vogliono sanare, quello di genere e quello generazionale, hanno vaste aree di sovrapposizione con le disparità fra territori. Positivo è ad esempio l'inserimento della strategia per le aree interne (SNAI) all'interno del Piano.

A tal fine è importante che **nel PNRR appiano equilibrati criteri per l'allocazione delle risorse tra le diverse aree urbane**, anche con un'attenzione al ruolo delle città medie. Infatti, è evidente il pericolo che aree con maggiori dotazioni possano proporre con maggiore facilità progetti di potenziamento delle reti e delle infrastrutture esistenti, a scapito di chi ne deve progettare di nuove; così come una preponderante compartecipazione pubblico-privato può favorire le aree con maggiore densità di imprese; maggiori capacità amministrative possano garantire la

predisposizione di progetti immediatamente esecutivi. Poiché tutto ciò può accentuare gli squilibri, grande attenzione va quindi posta all'equilibrio territoriale dei progetti che saranno già individuati e inseriti nel PNRR; ma anche ai criteri di definizione dei bandi con i quali ne saranno finanziati gli altri.

Complessivamente, come già annunciato fra i grandi obiettivi del PNRR, è importante che tutte le missioni siano permeate da **un complessivo obiettivo di perequazione nelle dotazioni di capitale pubblico fra i territori e le città**. Questo non significa affatto rallentare i processi di sviluppo delle aree urbane più forti, ma puntare ad un paese complessivamente più forte perché basato su una rete articolata e differenziata di città.

Allo stesso modo, le disponibilità di servizi che si determineranno al 2026 a seguito degli interventi del PNRR dovrebbero essere maggiormente equilibrate rispetto all'attuale situazione. In tutte le Linee di progetto dovrebbero essere quindi presenti **opportuni indicatori, tanto di spesa quanto soprattutto di risultati attesi** per i cittadini e le imprese: come impegni vincolanti che il Governo prende tanto con la Commissione UE quanto con i cittadini italiani.

Le città sono al centro del rilancio dell'Italia anche a causa delle straordinarie potenzialità, in un'ottica di transizione energetica, tecnologica e digitale della mobilità urbana: per ridurre le disuguaglianze (migliore mobilità è essenziale per le fasce più deboli della società), per accrescere le economie di agglomerazione (migliore mobilità favorisce la circolazione di persone, idee, tecnologie).

Essa assume un ruolo centrale sia perché l'innovazione troverà proprio nelle città il campo di sperimentazione ideale dei prototipi (nei veicoli, nei servizi, nelle infrastrutture) che saranno disponibili nei prossimi anni, e sia perché per le città uno scenario completamente "green e smart" si può caratterizzare solo con un utilizzo diffuso di veicoli elettrici (sia autovetture private, che veicoli per il trasporto collettivo) con funzioni avanzate di guida connessa all'infrastruttura (smart roads, semafori intelligenti) e ad altri veicoli, già nel medio periodo. A differenza di altri ambiti (ad esempio il trasporto marittimo di lunga percorrenza o quello aereo) le soluzioni per una mobilità urbana "green&smart" sono già disponibili; occorre guidarne, e se possibile accelerarne la diffusione attraverso politiche integrate ispirate a un modello di sviluppo urbano sostenibile.

Ad esempio, **partendo da un radicale ripensamento dell'uso dell'automobile**, che, da una parte, ne riduca complessivamente l'utilizzo nelle aree urbane più dense, attrezzando le nostre città di adeguate infrastrutture per la mobilità ciclabile e pedonale, e, d'altra parte, ne favorisca un uso più razionale, condiviso e pienamente integrato con le altre modalità di trasporto, secondo un modello che integri le soluzioni più innovative (ad esempio veicoli condivisi e le nuove modalità

di micro-mobilità) a sostegno dell'utilizzo di modi trasporto collettivo tradizionali (ad es. tram, metropolitane).

Il trasporto rapido di massa su scala territoriale metropolitana, potrà contribuire a delineare gli assi portanti dello sviluppo urbano attraverso politiche di densificazione nelle aree localizzate a distanze pedonali o ciclabili dalle stazioni ferroviarie (Transit Oriented Development), ma anche attraverso politiche a sostegno dell'accessibilità di prossimità ovvero della redistribuzione più equa sul territorio dei servizi e del commercio di vicinato, in modo da renderli accessibili a tutta la popolazione entro distanze percorribili a piedi in 15-20 minuti.

Le opportunità offerte dalla diffusione capillare di dispositivi, quali gli *smartphone*, inoltre, che consentono di raccogliere e scambiare informazioni tra utenti e fornitori di servizi, permettono anche lo sviluppo di nuove forme di utilizzo dell'auto come modo collettivo (*car-sharing, ride-hailing, e ride-sharing*), e in futuro potranno realmente favorire l'utilizzo del trasporto collettivo attraverso nuovi modelli di business (*Mobility as a Service - MaaS*) che offrono soluzioni di viaggio 'customizzate' sui bisogni del viaggiatore (*door-to-door*, per utenze vulnerabili) e disponibili su un'unica piattaforma digitale che integri e si faccia da tramite dell'offerta di servizi di diversi operatori e fornitori.

Tutto questo diviene più importante alla luce delle grandi incertezze sulle modalità di "funzionamento" delle città post-covid. Gli effetti del lavoro a distanza, dei possibili nuovi rapporti fra luoghi di abitazione e di lavori, con i conseguenti effetti sull'offerta di servizi di prossimità rendono fondamentale il potenziamento e la flessibilità dei servizi di mobilità.

E' molto importante il tema delle infrastrutture ferroviarie. Nel PNRR non possono evidentemente rientrare le grandi opere che già dispongono di risorse di finanziamento (se non per motivi di rendicontazione all'UE: ma vanno accuratamente distinte dai nuovi progetti). E va accuratamente valutato quanto nuove opere, anche per lotti, possano essere compatibili con i tempi del PNRR, in particolare al Centro-Sud dove le attuali progettazioni sono meno avanzate. L'opportunità è allora quella di **concentrare gli investimenti ferroviari su ammodernamento, ampliamento, avanzamento tecnologico delle reti su ferro regionali, periurbane, urbane.** In tutto il paese; anche con l'obiettivo di ridurre i notevolissimi divari territoriale nel trasporto regionale. Grandi città come Roma o Napoli potrebbero trarre da questi interventi uno straordinario rilancio.

Se si considerano gli interventi attuabili da Enti locali o da articolazioni territoriali di enti nazionali, come anche stimato dal Forum Disuguaglianze e

Diversità, circa il 60% delle risorse del PNRR potrebbe ricadere sugli enti locali; fino all'80%, se si considerano anche le risorse potenzialmente gestibili per il solo trasferimento a imprese o persone.

Ma senza una Pubblica Amministrazione resa più capace ed efficiente negli snodi decisivi di attuazione del PNRR è **altissimo il rischio di non di rispettare i tempi** stringenti previsti dal *Next Generation Ue*, ovvero la stipula dei contratti di appalto entro il 2023 e l'effettuazione della spesa entro il 2026.

Vi è infatti la concreta possibilità che le Amministrazioni non siano in grado di attuare questi interventi con la tempestività e la qualità necessarie. Per più motivi. Perché le amministrazioni potrebbero non essere in grado di appaltare e assicurare le realizzazioni delle opere nei tempi previsti dal PNRR, alla luce delle ben note tempistiche sulla realizzazione delle opere pubbliche in Italia. Per la grande carenza di risorse umane: le amministrazioni locali hanno subito fortissime riduzioni del personale (nell'ultimo decennio una riduzione di circa il 25%); in assenza di ricambio nell'ultimo decennio, quello in servizio è in larga misura anziano e con contenuti livelli di istruzione. Questa situazione è ancora più grave nelle città medio-piccole e al Centro-Sud. Per nodi procedurali e attuativi, normativi e giuridici.

Una fondamentale preconditione per l'attuazione del PNRR è dunque un'azione immediata di potenziamento del personale delle amministrazioni comunali, come già proposto nel "Progetto di rigenerazione delle PA" contenuto nel documento "Se la PA non è pronta" (elaborato dal Forum Disuguaglianze e Diversità, Movimenta e Forum pa) e di semplificazione procedurale.

Appare condivisibile, **come punto di partenza,** quanto l'ANCI ha già posto all'attenzione del Governo nell' audizione alla Camera del 29 gennaio 2021: la necessità di potenziare gli enti locali mediante **il reclutamento straordinario di capitale umano con assunzioni a tempo determinato "rientranti in qualifiche professionali riguardanti il settore degli investimenti"**. È già previsto uno stanziamento di 210 milioni, da aggiungere a quelli per le assunzioni relative ai singoli progetti del PNRR, a valere sulle risorse degli stessi. Un'occasione straordinaria per valorizzare il capitale umano italiano, qualificato, esperto e giovane.

L'eventuale nomina di Commissari Straordinari con poteri in deroga, che si sovrappongono all'assetto ordinario possono rappresentare, invece, una pericolosa illusione: le vicende italiane degli ultimi anni ci mostrano che è una strada che non produce i risultati sperati. Mentre si perseguono riforme strutturali della PA, conviene intraprendere una strada diversa e più pragmatica. Si può partire, ad esempio, dal monitoraggio puntuale dei soli procedimenti che impattano sugli interventi prioritari del PNRR, come propone l'*Agenda per la semplificazione 2020-2023* del Dipartimento della Funzione Pubblica che contiene 19 azioni ed indica 4 priorità (tutela ambientale e *green economy*; edilizia e rigenerazione urbana; banda ultralarga; appalti).

È anche importante la rapida attivazione di una struttura tecnica centrale, peraltro già prevista dal PNRR, con personale dei ministeri e personale reclutato *ad hoc* per il sostegno progettuale operativo alle amministrazioni comunali nell'elaborazione delle procedure e degli appalti, che curi la diffusione di buone pratiche amministrative e attuative.

Tema di fondo, ugualmente determinante, riguarda la previsione di spesa del PNRR prevalentemente in conto capitale, finalizzata ad incrementare le dotazioni territoriali e le nuove infrastrutture. **Ma se la spesa corrente non è in grado di garantire servizi a prevalente o esclusiva gestione pubblica (trasporti, servizi sociali), è plausibile che l'esito del Piano sia prevalentemente nella spesa, ma non nei risultati attesi in termini di effettiva disponibilità dei servizi.** Con effetti economici di breve periodo dovuti dalla maggiore spesa nelle trasformazioni, ma senza quelli più importanti: quelli di lungo periodo, dovuti all'incremento delle "economie urbane" e quindi allo sviluppo di nuove attività imprenditoriali terziarie e dall'aumento produttività.

Anche per questa rilevante ragione, **nel capitolo delle riforme è necessario inserire un chiaro impegno delle leggi di bilancio per garantire alle amministrazioni comunali le risorse necessarie per gli aspetti gestionali di tutti gli interventi.**

Sempre nel capitolo "riforme" sarebbe anche opportuno accelerare l'attuazione dei meccanismi previsti della L. 42/2009 sul federalismo fiscale, attualmente previsti a regime solo nel 2030. Riducendo cioè drasticamente il peso della "spesa storica" e basando i nuovi meccanismi di finanziamenti ai condivisi criteri relativi ai fabbisogni standard, al gettito fiscale e agli interventi del Fondo comunale di solidarietà, per assicurare progressivamente a tutti i cittadini i loro "diritti essenziali delle prestazioni" costituzionalmente previsti, anche se non ancora definiti.