

LE CITTÀ ITALIANE E IL PNRR

Contributo per URBAN@IT

Gianfranco Viesti, Carmela Chiapperini, Emanuela Montenegro
(Dipartimento di Scienze Politiche, Università di Bari)

DICAR – Politecnico di Bari, 1.7.2022

Contenuti e scopo dello studio

1. Presentare le caratteristiche del PNRR che influenzano le modalità di scelta dei progetti da finanziare e la loro allocazione
2. Individuare le misure, per cui sono già disponibili i dati, di maggiore impatto per le città italiane
3. Presentare la ricostruzione del quadro territoriale degli investimenti finanziati
4. Discutere brevemente le condizioni che possono consentire la realizzazione degli investimenti e un miglioramento dei servizi disponibili per i cittadini e le imprese nelle città italiane

1. Alcuni fatti sul PNRR

Piano di interventi molto grande; può avere impatto molto significativo

Principalmente investimenti pubblici

Costruito senza interlocuzione con forze sociali e rappresentanze territoriali

Costruito su linee rigidamente settoriali: il PNRR non «vede» i territori italiani; assenza di criteri politici per l'allocazione territoriale delle risorse, allocazioni MAI legate a disponibilità/carenze di beni e servizi pubblici

Previsione di una riserva del 40% per il Mezzogiorno

Elevato ammontare di investimenti affidati alle Amministrazioni Comunali e comunque realizzati nelle città.

Cambiate le regole del gioco! PNRR è molto più un «Piano dei Sindaci» che dei Presidenti di regione

Tab. 1 – Stima delle risorse RRF gestite dagli Enti territoriali in qualità di soggetti attuatori
(milioni di euro e valori percentuali)

Missioni e componenti	Risorse totali RRF	Risorse gestite da EE.TT.		Incidenza sul totale	
		Minimo	Massimo	Minimo	Massimo
Missione 1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo, di cui:	40.291	6.046	7.546	15,0	18,7
C1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza della PA	9.722	4.426	4.426	45,5	45,5
C3 - Turismo e Cultura 4.0	6.675	1.620	3.120	24,3	46,7
Missione 2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica, di cui:	59.459	17.964	18.705	30,2	31,5
C1 - Economia circolare e agricoltura sostenibile	5.265	1.743	1.743	33,1	33,1
C2 - Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile	23.778	7.044	7.786	29,6	32,7
C3 - Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	15.362	800	800	5,2	5,2
C4 - Tutela del territorio e della risorsa idrica	15.054	8.376	8.376	55,6	55,6
Missione 3 - Infrastrutture per una mobilità sostenibile, di cui:	25.397	1.020	1.270	4,0	5,0
C1 - Investimenti sulla rete ferroviaria	24.767	750	750	3,0	3,0
C2 - Intermodalità e logistico integrata	630	270	520	42,9	82,5
Missione 4 - Istruzione e ricerca, di cui:	30.876	9.760	9.760	31,6	31,6
C1 - Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	19.436	9.760	9.760	50,2	50,2
Missione 5 - Inclusione e coesione, di cui:	19.851	16.941	18.681	85,3	94,1
C1 - Politiche del lavoro	6.660	5.600	5.600	84,1	84,1
C2 - Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	11.216	10.516	11.216	93,8	100,0
C3 - Interventi speciali di coesione territoriale	1.975	825	1.865	41,8	94,4
Missione 6 - Salute, di cui:	15.626	14.667	14.667	93,9	93,9
C1 - Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale	7.000	7.000	7.000	100,0	100,0
C2 - Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio sanitario nazionale	8.626	7.667	7.667	88,9	88,9
TOTALE	191.499	66.398	70.629	34,7	36,9

Fonte: elaborazioni sulla base delle informazioni contenute nel PNRR e negli allegati trasmessi al Parlamento e alla Commissione europea, nonché nei relativi aggiornamenti diffusi dal Governo attraverso il portale Italiadomani (Quadro finanziario degli investimenti e delle riforme del PNRR aggiornato al 30 settembre 2021).

Punto chiave: come si arriva dalle misure del PNRR all'individuazione dei progetti, dei soggetti responsabili, delle loro modalità e quindi dei territori dove vengono realizzati?

Alcuni (pochi) progetti sono già individuati nel Piano; per altri, si procede con riparti fra territori (principalmente regioni) e successivamente all'individuazione dei progetti, anche tramite bando

In molti casi si procede con bandi nazionali per progetti, nei quali le Amministrazioni «competono» fra loro

Grandissimo potere decisionale dei Ministeri (criteri dei bandi e di selezione): ognuno sta procedendo autonomamente

Allocazione territoriale NON è obiettivo del Piano, ma risultato dei processi selettivi/allocativi; se comuni deboli hanno amministrazioni deboli hanno pochi investimenti

Modesta trasparenza informativa

2. Le misure del PNRR nelle città

Programma Innovativo della Qualità dell'Abitare (PinQua)

Importo totale: 2800 milioni
Progetti nelle città: 2141 milioni

Titolarità: Ministero delle Infrastrutture e Mobilità sostenibili

Modalità allocativa: Bando nazionale

Tipologia di interventi finanziati: Progetti di rigenerazione urbana

Obiettivo: ridurre il disagio abitativo aumentando il patrimonio di edilizia residenziale pubblica, rigenerare il tessuto socioeconomico dei centri urbani.

Piani Urbani Integrati

Importo totale: 2703 milioni
Progetti nelle città: 2703 milioni

Titolarità: Ministero dell'Interno

Modalità allocativa: Piani di riparto, solo città metropolitane

Tipologia di interventi finanziati: Progetti di rigenerazione urbana

Obiettivo: migliorare le periferie delle aree urbane creando nuovi servizi e riqualificando le infrastrutture della logistica, in chiave smart e green.

Rigenerazione Urbana

Importo totale: 4284 milioni
Progetti nelle città: 2862 milioni

Titolarità: Ministero dell'Interno

Modalità allocativa: Bando nazionale per i Comuni

Tipologia di interventi finanziati: Progetti di rigenerazione urbana

Obiettivo: ridurre le situazioni di emarginazione sociale e migliorare la qualità del decoro urbano oltre che del contesto sociale e ambientale.

Lo scorrimento della graduatoria.....

Piano Strategico Grandi Attrattori Culturali

Importo totale: 1455 milioni
Progetti nelle città: 970 milioni

Titolarità: Ministero della Cultura

Modalità allocativa: Progetti individuati dal MiC

Tipologia di interventi finanziati: Progetti di rigenerazione urbana

Obiettivo: intervenire sul recupero di siti culturali e complessi storici di strategica importanza per il patrimonio culturale delle aree urbane.

Trasporto Rapido di Massa

Importo totale: 4400 milioni
Progetti nelle città: 4183 milioni

Titolarità: Ministero delle Infrastrutture e Mobilità sostenibili

Modalità allocativa: Bando nazionale per città metropolitane e grandi comuni

Tipologia di interventi finanziati: Reti trasporto pubblico

Obiettivo: costruire reti di trasporti pubblici più ampie, veloci ed efficienti nelle principali aree metropolitane, al fine di ridurre il traffico delle auto private.

Rinnovo flotte bus e treni verdi sub-investimento BUS

Importo totale: 1915 milioni
Progetti nelle città: 1915 milioni

Titolarità: Ministero delle Infrastrutture e Mobilità sostenibili

Modalità allocativa: Bando nazionale per città metropolitane e comuni ad alto inquinamento

Tipologia di interventi finanziati: Reti trasporto pubblico

Obiettivo: accelerare l'attuazione del Piano Strategico Nazionale per la Mobilità Sostenibile, rinnovando il parco autobus con mezzi a basse emissioni.

Intermodalità e Logistica Integrata (Porti)

Importo totale: 3469 milioni
Progetti nelle città: 3199 milioni

Titolarità: Ministero delle Infrastrutture e Mobilità sostenibili

Modalità allocativa: Piano di riparto

Tipologia di interventi finanziati: Interventi portuali

Obiettivo: Sviluppo del sistema portuale

Zone Economiche Speciali (ZES)

Importo totale: 630 milioni
Progetti nelle città: 261 milioni

Titolarità: Ministero delle Infrastrutture e Mobilità sostenibili e Ministero per il Sud e la Coesione Territoriale

Modalità allocativa: Piani di riparto

Tipologia di interventi finanziati: Infrastrutture portuali

Obiettivo: assicurare un adeguato sviluppo dei collegamenti delle aree ZES con la rete nazionale dei trasporti, in particolare con le reti Trans Europee (TEN-T).

CAPUT MUNDI - New Generation EU per i grandi eventi turistici

Sviluppo industria cinematografica- Progetto Cinecittà

Importo totale: 800 milioni
Progetti a Roma: 800 milioni

Titolarità: Ministero del Turismo

Modalità allocativa: Progetti individuati

Tipologia di interventi finanziati: Patrimonio turistico e settore cinematografico nella Capitale

Efficientamento degli edifici giudiziari

Importo totale: 412 milioni
Progetti nelle città: 302 milioni

Titolarità: Ministero delle Infrastrutture e Mobilità sostenibili e Ministero della Giustizia

Modalità allocativa: Piani di riparto

Tipologia di interventi finanziati: Tribunali e cittadelle giudiziarie

Obiettivo: efficientare le strutture giudiziarie, migliorando tecnologicamente l'erogazione dei servizi e recuperando il patrimonio storico degli edifici.

Programma Sicuro, verde e sociale: riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica

Importo totale: 2000 milioni
Progetti nelle città: 1097 milioni

Titolarità: Ministero delle Infrastrutture e Mobilità sostenibili

Modalità allocativa: Piani di riparto

Tipologia di interventi finanziati: Edilizia pubblica

Obiettivo: migliorare l'efficienza energetica, la resilienza e la sicurezza sismica del patrimonio residenziale pubblico e la condizione sociale nei tessuti.

Le misure del PNRR con un rilevante impatto sulle città italiane

Misura	Missione/ Componente	Ministero	Importo totale (ml)	di cui progetti in essere	Progetti nelle città	Tipologia di progetti	Modalità di selezione	Destinatari
PINQUA	M5C2-I 2.3	MIMS	2800	477	2141	rigenerazione urbana	bando nazionale	comuni/città metro
Piani Urbani Integrati	M5C2-I 2.2b	Interno	2703	0	2703	rigenerazione urbana	piani di riparto	città metro
Grandi attrattori	FC (rif. M1C3)	Cultura	1455	0	970	rigenerazione urbana	progetti individuati	città metro/altro
Progetti di rigenerazione	M5C2-I 2.1	Interno	4284	3300	2862	rigenerazione urbana	bando nazionale	comuni
Trasporto rapido di massa	M2C2-I 4.2	MIMS	4400	1400	4183	trasporti	bando nazionale	città metro/comuni selezionati
Parco autobus	M2C2-I 4.4	MIMS	1915	n.d.	1915	trasporti	bando nazionale	comuni selezionati
Porti (ZES)	M5C3-I 1.4	MIMS+Sud	630	0	261	porti	piani di riparto	comuni costieri
Porti	M3C2-I 1.1	MIMS	3469	0	3199	porti	piani di riparto	comuni costieri
Caput mundi e Cinecittà	M1C3-I 4.3; M1C3-I 3.1	Turismo	800	0	800	turismo - cinema	progetti individuati	Roma
Cittadelle giudiziarie	M2C3	MIMS+Giustizia	412	110	302	tribunali	piani di riparto	comuni
Edilizia residenziale pubblica	M2C3	MIMS	2000	0	1097	edilizia pubblica	piani di riparto	comuni
TOTALE			24868	5287	20433			

(Elaborazioni degli autori su documenti ufficiali)

Che cosa manca?

- alcune misure con risorse già assegnate/in corso di allocazione, housing temporaneo, efficientamento energetico dei comuni; verde urbano; mobilità ciclabile; valorizzazione dei beni confiscati alle mafie; impianti sportivi
- gli investimenti che scaturiranno dalle misure relative alla cultura (digitale per la cultura, musei, cinema, luoghi di culto), al digitale (polis - case della cultura digitale), all'istruzione (asili nido, palestre, mense, riqualificazione energetica, nuove scuole), all'ambiente (impianti per i rifiuti e progetti di economia circolare), all'istruzione universitaria (in particolare alloggi per studenti e ecosistemi dell'innovazione), alla salute (case della salute, ospedali di comunità, efficientamento degli ospedali esistenti).
- ecobonus

3. Dove sono allocati gli investimenti delle 11 misure

Città Metropolitana di Roma Capitale	2698
Città Metropolitana di Napoli	1581
Città Metropolitana di Genova	1256
Città metropolitana di Milano	1177
Città Metropolitana di Palermo	1092
Città Metropolitana di Bari	951
Città Metropolitana di Catania	861
Città metropolitana di Torino	845
Città Metropolitana di Firenze	803
Città Metropolitana di Bologna	791
Città Metropolitana di Venezia	727
Città Metropolitana di Reggio Calabria	570
Città Metropolitana di Messina	484
Città Metropolitana di Cagliari	417
TOTALE CITTÀ METROPOLITANE	14254

Importi degli interventi nella città metropolitane

(Elaborazione degli autori su documenti ufficiali)

Città Metropolitana di Genova	1539
Città Metropolitana di Reggio Calabria	1099
Città Metropolitana di Cagliari	994
Città metropolitana di Palermo	911
Città Metropolitana di Venezia	866
Città Metropolitana di Firenze	808
Città Metropolitana di Messina	806
Città metropolitana di Catania	805
Città Metropolitana di Bologna	779
Città Metropolitana di Bare	776
Città Metropolitana di Roma Capitale	639
Città Metropolitana di Napoli	533
Città Metropolitana di Torino	383
Città Metropolitana di Milano	364
TOTALE CITTÀ METROPOLITANE	668

Importi per abitante degli interventi
nelle città metropolitane

Investimenti nelle città metropolitane: capoluoghi e altri comuni

	peso del capoluogo sulla popolazione (%)	importi totali (milioni)		euro per abitante	
		capoluogo	altri comuni	capoluogo	altri comuni
Città metropolitana di Torino	38	592	254	697	187
Città metropolitana di Milano	42	861	316	628	169
Città Metropolitana di Genova	69	1234	31	2201	120
Città Metropolitana di Venezia	30	626	100	2459	171
Città Metropolitana di Bologna	39	690	101	1759	162
Città Metropolitana di Firenze	37	637	166	1734	265
Città Metropolitana di Roma Capitale	65	2178	519	789	356
Città Metropolitana di Napoli	31	993	587	1086	286
Città Metropolitana di Bari	26	594	357	1878	393
Città Metropolitana di Reggio Calabria	33	244	327	1420	942
Città Metropolitana di Catania	28	395	465	1325	604
Città Metropolitana di Messina	37	325	159	1475	420
Città Metropolitana di Palermo	53	875	218	1386	383
Città Metropolitana di Cagliari	35	329	89	2212	327

(Elaborazione degli autori su documenti ufficiali)

Le 30 città destinatarie dei maggiori interventi (milioni)

Roma	2178	Trieste	571	Salerno	186
Genova	1234	Brescia	453	Trapani	185
Napoli	993	Taranto	435	Perugia	143
Palermo	875	Catania	395	Brindisi	130
Milano	861	Padova	394	Ascoli Piceno	107
Bologna	690	Cagliari	329	Ancona	92
Firenze	637	Messina	325	Livorno	81
Venezia	626	Reggio Calabria	244	Varese	79
Bari	594	Bergamo	196	Rimini	76
Torino	592	Ravenna	190	Pesaro	73

(Elaborazione degli autori)

Le 30 città con gli importi più elevati di investimenti per abitante

Trapani	2874	Bologna	1759	Sondrio	1378
Trieste	2846	Firenze	1734	Catania	1325
Venezia	2459	Bergamo	1633	Ravenna	1221
Ascoli Piceno	2313	Brindisi	1568	Savona	1196
Brescia	2302	Messina	1475	Oristano	1195
Taranto	2301	Salerno	1452	Napoli	1086
Cagliari	2212	Urbino	1433	Fermo	1076
Genova	2201	Rieti	1431	Varese	996
Padova	1887	Reggio Calabria	1420	Isernia	971
Bari	1878	Palermo	1386	Ancona	931

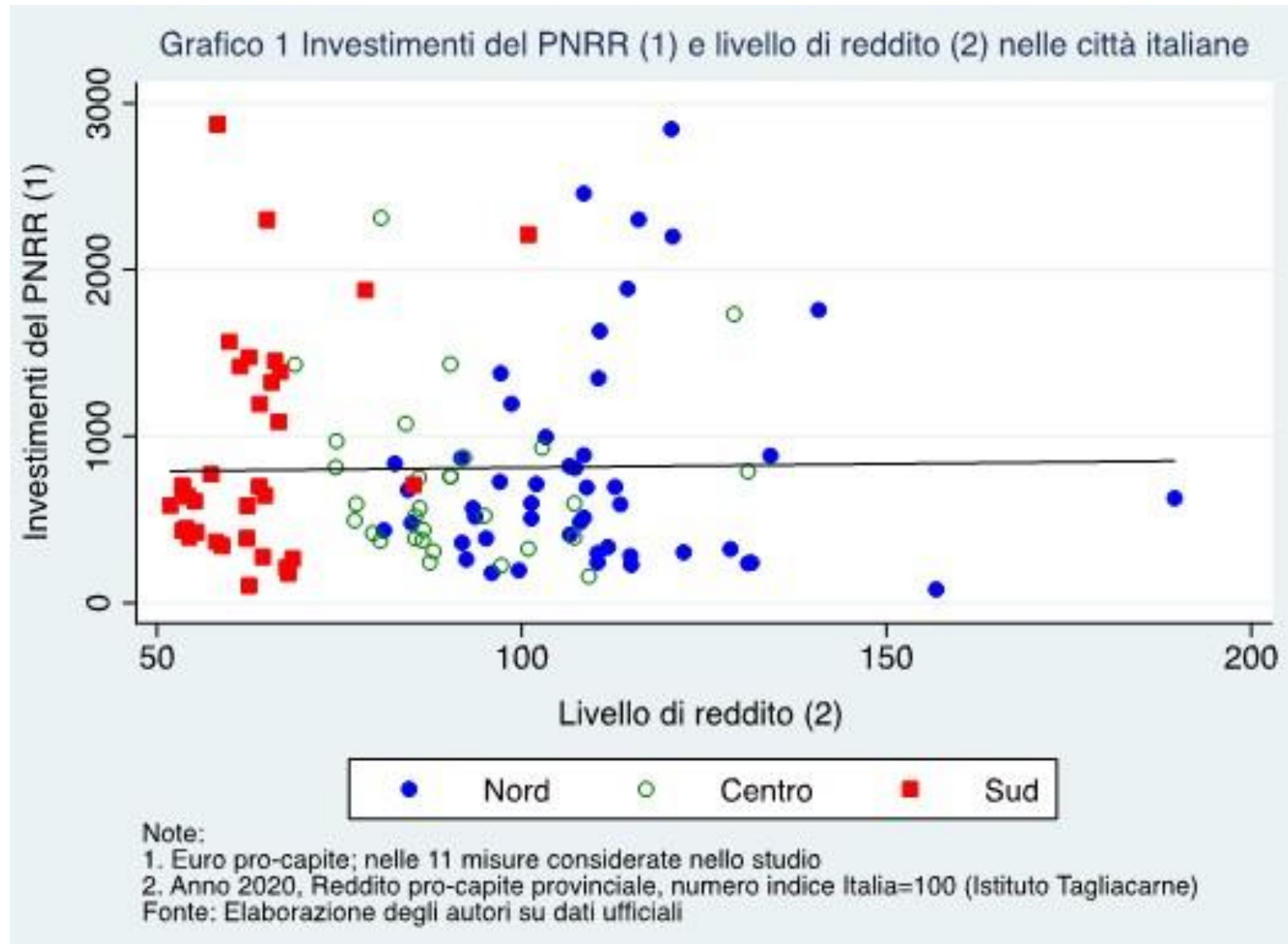
(Elaborazione degli autori)

Le città italiane con investimenti per abitante inferiori al 50% della media dei capoluoghi

Agrigento	446	Lecce	366	Cesena	242
Pescara	438	Ferrara	360	Pistoia	242
Pavia	435	Crotone	342	Modena	240
Barletta	432	Piacenza	335	Parma	237
Caltanissetta	423	Lucca	324	Verona	228
Latina	418	Trento	323	Arezzo	225
Cremona	408	Grosseto	310	Matera	210
Siena	393	Reggio Emilia	303	Monza	195
Cosenza	392	Forlì	298	Como	179
Alessandria	387	Vicenza	281	Catanzaro	175
Siracusa	387	Ragusa	275	Prato	159
Carrara	386	Sassari	265	Foggia	102
Terni	375	Asti	261	Bolzano	80
Teramo	372				

(Elaborazione degli autori)

Investimenti del PNRR (1) e livello di reddito (2) nelle città italiane



(Elaborazioni degli autori su dati ufficiali e Istituto Tagliacarne)

Risorse destinate alle città e città metropolitane del Sud

	% totale	importo
ZES - Porti	100	261
Rigenerazione urbana	51,7	1169
Piani urbani integrati	46,9	1267
Porti	42,6	1363
Edilizia residenziale pubblica	36,3	398
PINQUA	35,8	767
Rinnovo parco mezzi	35,7	684
TRM	35,3	1478
Grandi progetti cultura	29,7	288
Cittadelle giudiziarie	23,6	71
Rigenerazione urbana - 2	6,9	42
Progetti per Roma	0	0
TOTALE	38,1	7788

(Elaborazione degli autori)

4. E ora?

Realizzare gli investimenti nei tempi previsti

Il PNRR non prevede azioni di rafforzamento delle Amministrazioni (ipotesi sul perché)

Dopo la redazione del Piano, una serie di interventi di sostegno alle Amministrazioni: utili, ma probabilmente insufficienti

Il PNRR scarica in particolare sui Comuni un carico realizzativo di grande dimensione: i loro investimenti dovrebbero aumentare di circa il 50% nel 2023-25 rispetto agli anni più recenti

Ma i Comuni sono fortemente impoveriti di risorse tecniche.

Il PNRR non prevede azioni di rafforzamento delle Amministrazioni (ipotesi sul perché)

Dopo la redazione del Piano, una serie di interventi di sostegno alle Amministrazioni: utili, ma probabilmente insufficienti

Il PNRR scarica in particolare sui Comuni un carico realizzativo di grande dimensione: i loro investimenti dovrebbero aumentare di circa il 50% nel 2023-25 rispetto agli anni più recenti

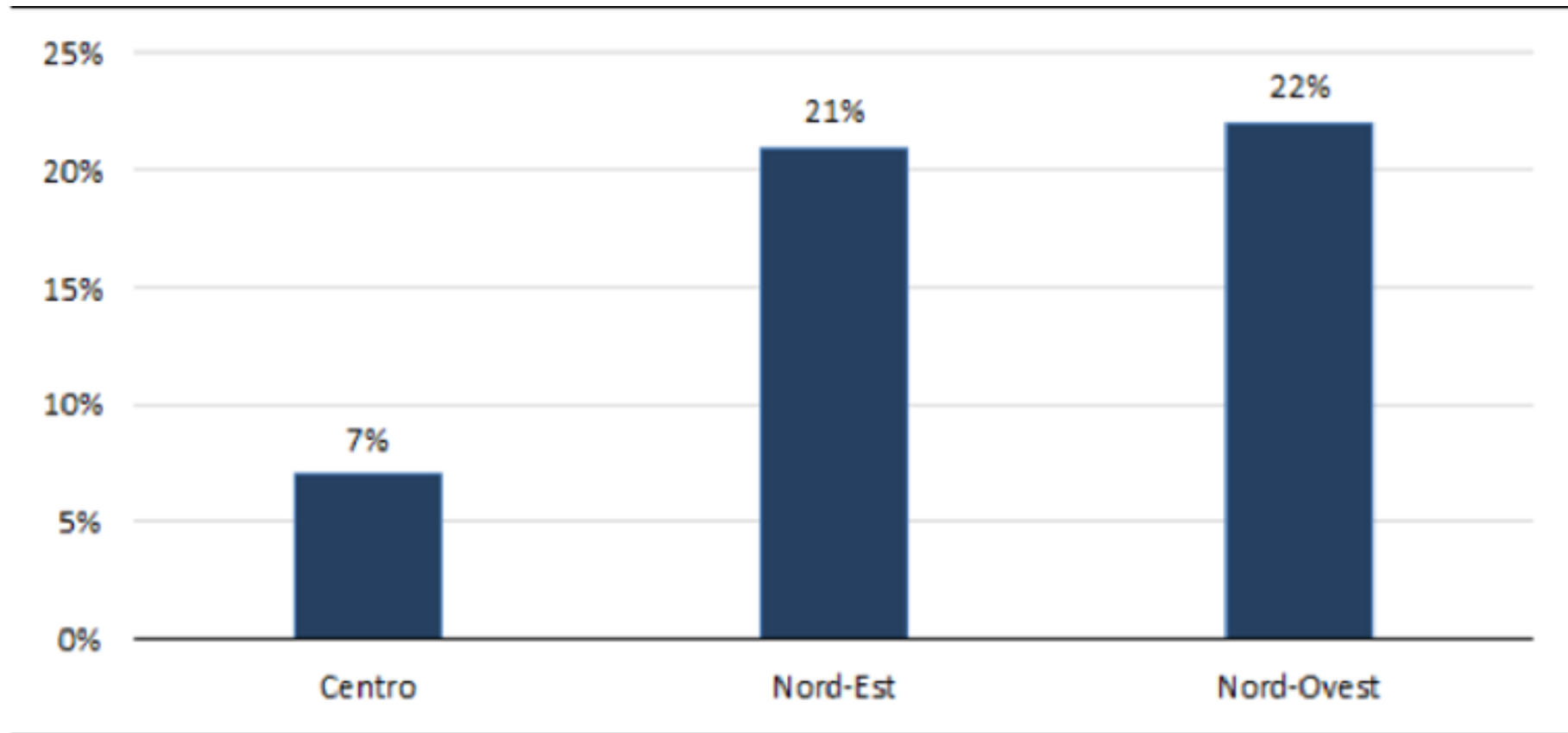
Ma i Comuni sono fortemente impoveriti di risorse tecniche. Il loro personale si è ridotto di circa un terzo negli anni Dieci, specie nelle regioni a statuto ordinario del Sud, e soprattutto nelle grandi città

I tempi degli appalti pubblici al Sud (e in parte al Centro) sono più lunghi che al Nord (anche se con sensibile varianza da caso a caso)

Personale dei Comuni per centomila abitanti, 2008 e 2019 (fonte: Banca d'Italia)

	REGIONI STATUTO ORDINARIO				REGIONI STATUTO SPECIALE			
	MEZZOGIORNO		CENTRONORD		MEZZOGIORNO		CENTRONORD	
	2008	2019	2008	2019	2008	2019	2008	2019
REGIONI	13	10	6	7	36	26	74	68
PROVINCE, CITTA' METRO	11	4	10	4	13	8	11	0
TOTALE COMUNI	71	48	77	60	110	88	97	84
COMUNI MENO DI 1000 AB	131	108	80	73	169	185	128	121
COMUNI 1000-5000 AB	82	63	59	47	134	127	80	73
COMUNI 5000-20000 AB	60	43	59	44	109	90	81	69
COMUNI 20000-60000 AB	58	39	69	51	92	71	120	95
COMUNI 60000-250000 AB	73	46	89	67	86	62	129	106
COMUNI PIU' DI 250000 AB	120	66	123	97	148	101	0	0
UNIONI COMUNI	2	2	2	2	0	0	16	18
TOTALE ENTI TERRITORIALI	95	64	94	72	158	121	192	170

Durata media degli appalti nei Comuni del Sud (scarto rispetto agli altri). Fonte: UPB



Ma realizzare gli investimenti in sè vale poco se non determina l'attivazione di servizi e il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro

Ci saranno le risorse per le spese correnti dei Comuni?

Dipende! Da 1) nuove regole europee; 2) scelte di bilancio pubblico nazionale; 3) definizione dei Livelli essenziali delle Prestazioni; 4) definizione finale del «federalismo fiscale» per i Comuni

Esperienza positiva: i fondi per la gestione degli asili nido e il lavoro della CTFS (ma i criteri di allocazione degli investimenti del Min Istruzione lasciano moltissimo a desiderare...)

Tabella 1 - Posti aggiuntivi potenziali a seguito del PNRR e della legge di bilancio

	Posti aggiuntivi potenziali PNRR	Utenti aggiuntivi 2022 - l.234/2021	Utenti aggiuntivi 2027- l.234/2021
Emilia Romagna	5762	326	3279
Lazio	10443	881	8457
Liguria	5365	197	1424
Lombardia	19463	1583	15759
Marche	6015	253	2479
Piemonte	10391	1307	8926
Toscana	5975	243	2695
Umbria	900	75	736
Veneto	11599	747	8042
Abruzzo	8030	533	3938
Basilicata	7785	219	1865
Calabria	14599	1071	9938
Campania	26499	3560	32483
Molise	6628	112	727
Puglia	15350	1273	12809
Sardegna	6030	367	2949
Sicilia	22350	2892	26600
TOTALE	183185	15639	143106

Fonte: Lattarulo e
Ravagli, La Voce.info

Ma investimenti (ancora in parte ignoti) e servizi (con alcune preoccupazioni) andranno integrati in visioni organiche e strategiche delle città

Cambiate le regole del gioco! Prima: piani e poi i progetti; negli anni Venti: prima i progetti e poi i piani

PNRR tecnocratico, assenza di condivisione, scarsa informazione: essenziale, più che mai, attivare un processo di partecipazione democratica dei cittadini nella costruzione delle città