

**Osservatorio PNRR – urban@it****Note introduttive e di sintesi****C. Perrone**

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR o Piano in questo documento) – Recovery and Resilience Plan (RRP), denominato più semplicemente Recovery Plan – rappresenta l'intervento pubblico più consistente degli ultimi tempi, promosso sulla soglia del nuovo millennio, e disegnato per (1) riparare e rilanciare l'economia come risposta alla crisi pandemica; (2) affrontare le debolezze strutturali dell'economia italiana e (3) promuovere la transizione ecologica per un paese più innovativo e rispettoso dell'ambiente, digitalizzato, aperto ai giovani e alle donne e coeso territorialmente.

Il PNRR fa parte (è uno dei 16 piani nazionali consegnati alla Commissione europea) del programma dell'Unione europea noto come *Next Generation EU*, ovvero un programma dotato di un fondo da 750 miliardi di euro per la ripresa europea, che assegna all'Italia 191,5 miliardi (70 in sovvenzioni a fondo perduto e 121 in prestiti). Si tratta del più grande piano di aiuti e finanziamenti (legati alla realizzazione delle opere) mai ideato nella storia con tre obiettivi principali: transizione verde, innovazione, riduzione delle disuguaglianze. Un vero e proprio New Deal Europeo che si distingue non solo per l'enorme quantità di finanziamenti investiti, ma anche perché per la prima volta gli Stati membri dell'UE hanno deciso di fare debito comune.

In particolare, il PNRR destina a progetti e interventi prioritari, investimenti importanti finalizzati alla sostenibilità ambientale, economica, sociale e tecnologica del paese, all'insegna di una necessaria transizione verde e digitale e con riferimento alla conclamata urgenza di resistenza e resilienza alla sfida ambientale, e preparazione al nuovo regime climatico. Tre obiettivi principali guidano l'operatività del piano: nel breve periodo il Piano intende riparare ai danni economici e sociali causati dalla crisi pandemica; nel medio-lungo termine affronta problemi legati allo scarso investimento nel capitale umano e fisico, debolezze legate alla produttività, disagi e disparità sociali e di genere, e divari territoriali preesistenti alla crisi pandemica e aggravati dalla condizione di sofferenza innescata dalla crisi economica associata alla pandemia; nel lungo termine si propone di creare le condizioni per implementare e dare impulso all'avvenuta transizione ecologica.

I progetti di investimento del PNRR sono articolati in 16 componenti raggruppati in 6 missioni:

M1. Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; M2. Rivoluzione verde e transizione ecologica; M3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile; M4. Istruzione e ricerca M5. Inclusione e coesione; M6. Salute. L'insieme delle 6 missioni affronta in modo strutturato e trasversale tre problemi di fondo: disuguaglianza di genere, inclusione giovanile, divari territoriali. L'intero Piano si caratterizza per la sfida dell'attuazione (che porterà al finanziamento di progetti ritenuti validi sulla base di Milestones&Targets) associata ai grandi investimenti e per la promozione di riforme abilitanti.

Per sua stessa definizione il PNRR ambisce ad essere qualcosa di più di un tradizionale programma di investimento, per proporsi come un vero e proprio progetto trasformativo affiancando agli stanziamenti di risorse, un corposo pacchetto di riforme necessario a superare le barriere che per lungo tempo, hanno contenuto o disincentivato investimenti pubblici e privati, limitato la crescita del paese, determinato livelli occupazionali critici.

Il Piano è molto ambizioso e copre un complesso e integrato sistema di questioni, azioni, riforme. Gli osservatori istituzionali di monitoraggio e valutazione dello strumento evidenzieranno strada facendo rispetto a target e obiettivi, l'impatto e quindi l'efficacia di questa azione pubblica in molti campi delle politiche pubbliche, della governance e delle trasformazioni territoriali.

## **PNRR, politiche urbane e città**

Alcune azioni previste dal PNRR, per quanto non esplicitamente vocate all'azione di policy nelle città, hanno un impatto sul sistema delle politiche urbane e più in generale sui processi decisionali e di implementazione dei progetti per la trasformazione delle città.

Le città e i territori saranno di fatto i catalizzatori delle trasformazioni innescate dagli investimenti previsti dalle misure del Piano.

Questo è possibile evidenziarlo con riferimento ad alcuni ambiti di intervento in particolare come ad esempio: la sostenibilità, l'inclusività e il coinvolgimento.

Obiettivi e linee di investimento sulla dimensione "verde" del Piano si innestano direttamente nelle politiche urbane con riferimento alle azioni per la riduzione dell'inquinamento, l'elettrificazione della mobilità urbana, il potenziamento delle infrastrutture di servizio le infrastrutture per una mobilità sostenibile, l'intermodalità, la spinta verso modelli di sviluppo urbano che coniughino dimensione digitale e ecologica (e così via).

Gli investimenti sull'economia circolare e l'agricoltura sostenibile, la gestione dei rifiuti e il ricorso a fonti di energia rinnovabile, concorrono al riequilibrio delle risorse dei metabolismi urbani (economico-sociali-territoriali). A questi si aggiungono le azioni e gli investimenti sul rilancio del turismo e dei settori della cultura tramite un approccio digitale e sostenibile, nonché la valorizzazione di siti storici e culturali.

Allo stesso modo la Misura su inclusione e coesione apre ai temi dell'inclusività (e della giustizia spaziale) in due direzioni: quella della rigenerazione urbana – partecipativa vocata all'inclusione e alla coesione sociale –, prevedendo per i comuni sopra i 15mila abitanti e *piani urbani integrati* per le periferie delle città metropolitane (possibile co-progettazione con il terzo settore); quella del riequilibrio dei divari territoriali attraverso una nuova stagione della *Strategia nazionale per le aree interne*.

La dimensione del coinvolgimento è sollecitata dalla previsione di azioni congiunte tra beneficiari/destinatari degli interventi (in particolare urbanistici) e dei soggetti del terzo settore presenti sul territorio e attivi con le comunità, in modo stabile e strutturato.

Più che una indicazione programmatica esplicita per le politiche urbane, il PNRR delinea una sfida importante per gli attuatori del PNRR alle prese con piani e progetti per la trasformazione e la transizione ecologico-digitale delle città, e con il policy design delle fasi di implementazione: ovvero trasformare e orientare le risorse del PNRR verso la co-progettazione delle città del futuro facendo convergere, risorse e competenze di attivazione dei territori per il raggiungimento *place-based* degli obiettivi di sostenibilità, transizione ecologica, economica, sociale e digitale (anche attraverso l'attivazione di presidi territoriali di incontro e networking, *stakeholders engagement and team building*).

Saranno infine cruciali per la trasformazione delle città le semplificazioni in materia di edilizia e urbanistica e di interventi per la rigenerazione urbana.

## Le città: soggetti decisivi per raggiungere gli obiettivi del PNRR

In più occasioni il Centro di Studi Urbani per le Politiche Urbane 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” (cfr. Position paper di urban@it su [“Piano di Ripresa e Resilienza e Città”](#)). La stessa pandemia COVID-19 ha evidenziato come le città siano la risposta al problema, non il problema. Come ha sottolineato Alessandro Balducci riprendendo lo studio internazionale della Fondazione Enrico Mattei sugli effetti che il COVID-19 avrà sulla vita delle popolazioni nelle città, la novità è “l’approccio globale centrato sulle città, che sono attori capaci di muovere le leve necessarie ad uscire dalla crisi legata al COVID-19 non soltanto tamponando le ferite, ma anche costruendo le condizioni per un miglioramento delle condizioni di vita” (cfr. Blog A. Balducci, [“Covid-19, le città sono la risposta al problema, non il problema”](#)).

I rapporti annuali di urban@it hanno precisato come sia rilevante intervenire *nelle città* per puntare alla riduzione delle disuguaglianze sociali, certamente acuite dalla crisi pandemica e maggiormente visibili nelle aree urbane, e come al contempo sia necessario lavorare per ridurre le disuguaglianze *tra le città*, in un contesto assai diversificato sul piano economico e territoriale come quello italiano che evidenzia 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. V Rapporto sulle Città di Urban@it “Politiche Urbane per le Periferie”, a cura di G. Laino; 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).

Il PNRR può essere una straordinaria occasione perché l’Italia torni ad essere forte potenziando tutte le sue città. Nell’onda del processo di avvio e implementazione del Piano, le città, e in particolare le grandi regioni urbane, sembrano trasformarsi in cantieri di cambiamento che mostrano una più visibile propensione alla rigenerazione per via di innovazione sociale all’incrocio tra innovazione digitale e transizione ecologica, in coerenza anche con le aspettative del New European BauHaus per l’economia circolare. Già contesti di fondamentali transizioni nelle dinamiche di urbanizzazione post-metropolitana, sono gli ambiti maggiormente investiti dai cambiamenti post-covid legati al lavoro a distanza, all’emersione di nuove forme di “proprietà” delle città, delle reti, dei beni comuni, della proprietà immobiliare, alla crescita strutturale di e-commerce e delivery.

La maggior parte delle linee e delle occasioni di investimento e progetto del PNRR, con riferimento alla transizione ecologica e digitale, avranno ricadute in abito urbano, con riferimento ad esempio al tema della connettività e delle reti per il miglioramento dei servizi territoriali, della mobilità e dell’accessibilità.

Questo aspetto si scontra con una criticità importante legata alla prevalente logica settoriale (non integrata) delle linee di progetto del PNRR che rischia di ridurre l’impatto positivo.

La sfida prevalente è quindi quella di individuare nel corso dell’implementazione del PNRR e con un approccio *place-based* (probabilmente diversificato localmente), un principio di integrazione che metta a sistema le diverse politiche settoriali in coerenza con strategie urbane che identifichino i cambiamenti che si vogliono produrre.

## Il punto di osservazione di urban@it

L'osservatorio intende esplorare il nesso tra PNRR e politiche urbane nelle città e nelle aree metropolitane dove operano le (o alcune delle) università della rete Urban@it, ossia il modo in cui il PNRR si colloca dentro un campo che è già denso e dentro processi urbani assai differenziati.

Si caratterizza come uno *strumento di policy strategico-qualitativo* (non generalizzato, comprensivo e estensivo) che guarda al PNRR come a un macro-caso di policy con un approccio *esplorativo e incrementale*. Punta ad essere *mirato* (orientato a comprendere il processo decisionale che ha portato alla definizione dello strumento, gli attori, i ruoli, la "macchina" di implementazione, l'intreccio tra il PNRR e le altre politiche pubbliche, europee, ministeriali), *selettivo* (volto a esplorare alcune dimensioni del rapporto tra PNRR e città con riferimento a contesti e a parametri selezionati, di coerenza e rilevanza rispetto allo sforzo di ridurre le diseguglianze dentro le città e tra le città), *riflessivo* (finalizzato a riflettere sull'efficacia/utilità del PNRR per il rafforzamento della dimensione delle politiche urbane in Italia).

## Obiettivi

L'obiettivo prioritario dell'Osservatorio è quello di esplorare le attività che ruotano intorno alla più impegnativa politica nazionale degli ultimi tempi (il PNRR) e le sue interazioni con gli altri canali di finanziamento, a confronto con gli attori istituzionali protagonisti del disegno e dell'attuazione del Piano. Il PNRR prelude a cambiamenti profondi. Osservare questi aspetti è un modo per verificare alcuni ambiti di efficacia di questo intervento anche con riferimento alle spinte/accelerazioni impresse dalla pandemica su alcuni fronti chiave della transizione.

L'idea è quella di indagare, ma anche portare in evidenza la *usable knowledge* che si produce nel corso dell'azione (dal policy design alle fasi di implementazione) cogliendo specificità di caso, criticità, dimensioni di innovazione e ripetibilità, anche con riferimento all'allocazione delle risorse, ai modi di spesa, alla progettazione ed esecuzione e più in generale alla preparazione delle amministrazioni rispetto alla gestione del PNRR. L'Osservatorio mira anche a riflettere sugli esiti di scelte discrezionali operate dai ministeri, sui criteri che hanno guidato tali scelte, e sulle modalità di atterraggio dei benefici del PNRR nei diversi territori.

Gli obiettivi specifici dell'Osservatorio sono dunque i seguenti:

- 1) Indagare, con gli strumenti dell'analisi delle politiche pubbliche, il processo decisionale che ha portato alla definizione del PNRR e le scelte di fondo abbracciate dai vertici delle tecnostutture, esplorando i seguenti aspetti: come si sono stabilite le linee di attuazione, quali relazioni di governance verticale si sono strutturate (soprattutto tra Governo, Regioni e Comuni), quale ruolo delle *expertise* tecniche, quale interazione tra PNRR e altre politiche (ordinarie e non solo), quali strutture di implementazione.
- 2) Esplorare i contesti di avvio e implementazione del PNRR provando a costruire una panoramica dal basso delle progettualità in corso, con la formula degli studi di caso, non necessariamente uniformi, ma comparabili, su un numero limitato di città, che permetta di capire come si sta avviando il processo e quali siano i possibili problemi

(frammentazione degli interventi, incapacitazione gestionale e tecnica delle PA nell'attuazione, reti di attori limitate, scarsa trasparenza, etc..), ma anche le opportunità.

- 3) Individuare ambiti di *policy transfer* nelle due direzioni (dalla ricerca alle politiche e viceversa): i casi in cui l'implementazione del Piano implica il coinvolgimento della ricerca da parte delle amministrazioni e con quale efficacia; i casi in cui le risorse del PNRR sostengono la ricerca nel campo degli studi urbani e in che misura queste ricerche aiutano a rinforzare il contributo della ricerca nei confronti del paese?

## Gli interlocutori e le modalità dell'interazione

L'Osservatorio del PNRR di urban@it intende "osservare" in modo attivo e dialogante, aprendo confronti e arene di dibattito con interlocutori chiave del processo di *policy design*, *policy making* e implementazione che sostiene il Piano nell'intento di includere sguardi e punti di vista molteplici: quello di chi ha disegnato i dispositivi; quello di chi sta provando a costruire qualche quadro strategico, quello di chi sta definendo l'attuazione.

L'insieme di questi interlocutori è variegato e dinamico e prevedrà forme diverse di interlocazione:

- **interviste** a testimoni privilegiati del processo di policy design del PNRR mirate a definire il quadro d'insieme della *governance* di processo e rivolte prioritariamente ai soci di urban@it che hanno collaborato all'ideazione del PNRR;
- **seminari** che abbiano la capacità di entrare nel merito di concreti meccanismi operativi, e dei possibili inciampi, problemi ecc.. di attuazione: una geografia di incontri di discussione aperti a stakeholder e policymaker su uno o più aspetti dell'avvio della fase attuativa dei progetti PNRR nelle città;
- scambi su **piattaforma** digitale, scambi di prodotti (documenti, working papers, collaborazioni).

## I prodotti dell'Osservatorio

I lavori dell'Osservatorio rappresentano un viaggio di approfondimento che urban@it intende intraprendere con un ruolo analitico e riflessivo sul processo di implementazione del PNRR, indagando le modalità con cui gli obiettivi e le scelte già definite verranno affrontati.

Questi verranno sintetizzati nei seguenti prodotti:

- una finestra informativa sugli sviluppi del lavoro sul **sito web** di urban@it;
- un **position paper/dossier sintetico** per selezionare questioni di lavoro e punti di osservazione (ed esempio: un documento 1.0 che agevoli la divisione del lavoro e costruisca la mappa di navigazione, esplorativo ed incrementale allo stesso tempo, per guardare il PNRR come macro-caso di policy)
- working papers per la condivisione della conoscenza sugli atti attuativi;
- il **IX rapporto** di urban@it *Le città e i territori del PNRR. Attori, processi, politiche* (Polimi, GSSI, Unibo)

- **Contributi al progetto urban@eu** finalizzato a esplorare alcune dimensioni di policy del Next Generation EU aprendo a livello internazionale le attività di urban@it.