

Il PNRR e le città.

Proposte per un ciclo di incontri promosso da Urban@it

1. Premessa

Molti autorevoli commentatori hanno evidenziato i molti nodi critici del processo di disegno e nell'avvio dell'attuazione del Piano nazionale per la Ripresa e Resilienza (PNRR), ma anche del Piano nazionale per gli investimenti complementari e per l'avvio della programmazione dei Fondi strutturali per il periodo 2021/2027.

Si tratta di nodi critici che riguardano la scarsa trasparenza e il livello limitato di condivisione delle proposte nei territori e nella società italiana, ma anche la filosofia generale, che appare poco capace di immaginare interventi realmente integrati e *place-based*, costruiti a partire da strategie territoriali condivise e capaci di attivare le risorse migliori dell'economia e della società.

Inoltre, con riferimento al PNRR e al Piano nazionale degli investimenti complementari, i meccanismi di implementazione, coordinamento e monitoraggio mostrano molti elementi opachi, fin dalle strutture governative (Cabina di regia e Servizio centrale PNRR) che dovrebbero presiedere all'attuazione del programma.

Siamo consapevoli che il PNRR è figlio di una logica emergenziale, che i tempi ristretti nella fase di programmazione e selezione degli interventi è stata necessitata dai tempi dettati dalla Commissione Europea e che l'efficienza della spesa costituisce una condizione ineludibile di successo del Piano.

Tuttavia, una cultura dell'analisi delle politiche e una conoscenza dei meccanismi di attuazione concreta degli interventi suggeriscono di sospettare di una logica top-down e fortemente ingegneristico-manageriale, anche dal punto di vista dell'efficacia oltre che da quello dell'efficienza.

In questo quadro, posto che una quota rilevante delle risorse PNRR e complementari, ma anche dei fondi strutturali, sarà gestita nei contesti urbani, il tema degli impatti nelle città di questa straordinaria stagione di investimenti pubblici assume una forte centralità.

2. La fase di attuazione, guardata dalla parte delle città

Le città non sono soltanto il "teatro" entro il quale si realizzeranno gli interventi previsti. Esse sono in molti casi protagoniste nel definire la "domanda", e delimitano e strutturano il "sistema concreto d'azione" e i *policy network* (spesso assai complessi) che presiedono al processo di attuazione.

In questo quadro un ruolo centrale è giocato dai Comuni, anche se sappiamo bene che molti investimenti programmati sono nelle mani delle grandi aziende pubbliche (negli ambiti dei trasporti e delle infrastrutture di mobilità, dei servizi industriali ed energetici, delle reti tecnologiche, dei servizi socio-sanitari).

Ciò significa che la partita dell'attuazione, e dell'efficacia, di questa stagione di investimenti è in larga parte nelle mani della rete degli attori urbani, primi tra tutti i Comuni. Ciò accade in un contesto di fragilità delle Amministrazioni, dal punto di vista delle risorse umane e cognitive, che spesso appaiono largamente al di sotto delle necessità in una fase convulsa.

Inoltre, in assenza di quadri strategici territorializzati, e spesso anche di agende urbane riconoscibili, oltre che di una mobilitazione ampia delle forze sociali, il rischio di una vera e propria pioggia di interventi scoordinati e settoriali che investiranno le città nei prossimi anni sembra molto realistico.

Se in effetti il primo campo di prova è rappresentato dalla capacità di ciascuna città di delineare una strategia complessiva di trasformazione (attraverso un piano strategico, il piano urbanistico, un progetto bandiera, ...), l'attuazione sarà il terreno concreto di messa alla prova dell'intelligenza della società e delle istituzioni locali, e ad alcune (severe) condizioni potrebbe rappresentare anche una straordinaria palestra di innovazione sociale e istituzionale.

3. Cosa osservare, come osservare

Il primo obiettivo che Urban@it potrebbe darsi in questa fase è comprendere a fondo i meccanismi di attuazione osservandoli (anche) dalla parte delle città. Ciò significa analizzare:

- i meccanismi e i processi di selezione delle priorità da parte dei governi urbani, con riferimento alle missioni del PNRR e alla programmazione dei fondi strutturali;
- le forme di strutturazione dell'asse verticale della governance multi-livello, con riferimento al Governo nazionale e ai governi regionali;
- le reti degli attori urbani riconoscibili, anche al fine di identificare i sistemi di interessi e la loro mobilitazione;
- gli strumenti di governance locale (cabine di regia, ruolo delle Direzioni generali dei Comuni, strumenti di coordinamento interassessorile, tavoli con gli attori sociali, etc.);
- le risorse umane impegnate concretamente sul PNRR nei Comuni, e il rapporto con altri soggetti esterni (società di consulenza, università, etc.);
- alcune prime esperienze significative di attivazione di reti di policy e di avvio dell'attuazione, che mostrino problemi e colli di bottiglia, ma anche dispositivi efficaci in azione.

Questa analisi dovrebbe svolgersi attraverso un'interlocuzione concreta con gli attori locali, a partire dalle Amministrazioni comunali. Le riflessioni proposte da Urban@it dovrebbero produrre conoscenza concretamente utilizzabile da parte dei Comuni e degli altri attori coinvolti.

4. Cosa fare, concretamente: un ciclo di incontri istruito da Urban@it

Per alcune delle città di Urban@it, non solo città metropolitane ma anche città medie, si potrebbe pensare a un momento di discussione pubblica, con alcuni interlocutori istituzionali o sociali, sull'avvio dei processi di attuazione delle diverse programmazioni.

Gli incontri potrebbero essere preceduti da schede (molto sintetiche, costruite sulla base di dati disponibili e di alcune interviste se fattibili) che istruiscano la discussione.

Obiettivo degli incontri sarebbe da una parte offrire materiali interessanti a chi sta lavorando al Rapporto annuale sul PNRR, dall'altra agli attori coinvolti nel processo di implementazione delle diverse programmazioni.

Gli incontri (4/5, ma anche di più se le sedi associate mostrassero interesse in questa direzione) potrebbero essere calendarizzati da marzo, ed organizzati in autonomia dalle sedi.

Dobbiamo anche prestare attenzione alla non sovrapposizione con le presentazioni locali dell'ultimo Rapporto.