

## **PNRR e città medie.**

### **Un contributo alla costruzione dell'osservatorio Urban@it**

(note di Giampiero Lombardini – 15 febbraio 2022)

Come ben noto, il vasto programma di politiche pubbliche (e finanziamenti correlati) che va sotto il nome di Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) non ha una esplicita definizione spaziale delle linee di intervento (il “territorio” non è presente nei documenti di programmazione) e le stesse linee di intervento possono produrre ricadute diverse nel loro “atterraggio” su città e regioni urbane. In taluni casi potrebbero ingenerarsi effetti (voluti?) di integrazione tra linee d’azione (es.: tra transizione ecologica e digitalizzazione), in altri casi si potrebbe invece assistere all’implementazione di azioni fortemente settoriali (si fa riferimento a quella parte del programma che verrà messo a “bando”, escludendo quindi i progetti già definiti in sede centrale, sui quali peraltro una riflessione sarebbe comunque interessante). Per come è stato fin qui concepito, il PNRR non incrocia (se non “incidentalmente”) un’agenda urbana nazionale e, forse volutamente, è privo a monte di una programmazione nella distribuzione delle risorse. Altra caratteristica del programma è la sua natura fortemente “verticale”, con indirizzi e, a seguire canali di finanziamento, che emanano direttamente dai Ministeri e, nel loro, intercettare i territori si avvalgono di forme di “governance” inedite, dove sembra prevalere (specie per le 14 aree metropolitane e le 19 Regioni e 2 Province Autonome) la forma dell’interlocuzione diretta Ministero/i – Ente locale. Ovviamente, in questo quadro manca del tutto una pianificazione “spaziale” ed il raccordo con gli strumenti ordinari di governo del territorio è lasciato alla fase di attuazione (o, al massimo, di scelta locale di allocazione delle risorse). Altro aspetto di rilievo è dato dal fatto che il PNRR si accompagna ad una serie di “riforme” che non hanno direttamente una dimensione “economica”, ma che possono avere (e spesso avranno) un’incidenza notevole sul governo locale e sulle politiche pubbliche (fisco, demanio, giustizia, appalti, catasto, ecc.) il cui raccordo con i finanziamenti attivabili non è dato a monte ma a valle (nel caso ci siano le “risorse” per determinarlo). Inoltre, la natura pervasiva di talune linee di intervento (es.: digitalizzazione oppure transizione ecologica) sembra poter attivare effetti moltiplicativi rispetto ad investimenti privati, ma anche questa potenziale sinergia, finora, non è “programmata” a monte.

Nell’ambito del costituendo Osservatorio PNRR di Urban@it si vuole proporre, con queste del tutto embrionali note che si sottopongono alla vostra attenzione, un terreno di indagine che interessa le città medie italiane e gli impatti che il PNRR potrà avere rispetto a queste. Intendendo, in questa primissima ipotesi di lavoro, per città medie il range di centri urbani che si situano in posizione intermedia fra le aree metropolitane e i piccoli centri (“borghi”?): si ragiona quindi su una “taglia” urbana che va, mediamente dai 250.000 fino ai 10.000 abitanti. Come ben noto, si tratta di un insieme assai vasto ed eterogeneo di centri urbani che caratterizzano la struttura urbana del Paese (e lo differenziano in modo notevole rispetto ad altri contesti nazionali) e sono il risultato in taluni casi di un lungo processo storico, eredità di processi urbanizzativi di lungo periodo, ma in altri si rappresentano come elementi di innovazione, che hanno portato molte delle città appartenenti a questa fascia a salire negli ultimi decenni molte posizioni nel ranking urbano dell’Italia (e non solo in termini demografici).

Le città medie italiane (in particolare ci si focalizza in quelle città appartenenti alla fascia 100-250 mila ab.) hanno alcune caratteristiche che le rendono “oggetti” di particolare interesse nell’analisi delle politiche pubbliche (e quindi anche del PNRR) per diversi motivi, di cui se ne elencano alcuni:

- a) Sono spesso città e regioni urbane dove si registrano i migliori indici di qualità della vita (al netto dei metodi, spesso discutibili, con i quali tali ranking vengono costruiti)

- b) Sono “sparse” in tutta la Penisola (a differenza delle aree metropolitane che sono concentrate, riflettendo squilibri territoriali di più vasta portata) e lo sono in modo piuttosto omogeneo
- c) Costituiscono molto spesso la cerniera tra le aree metropolitane stesse e le c.d. aree interne (di cui spesso possono / potrebbero costituire la “porta”)
- d) Hanno un peso economico rilevante e spesso coincidono con i distretti industriali più vivaci economicamente
- e) Spesso tendono a configurarsi per “sistemi” territoriali (via Emilia, Padana superiore, asse Pisa – Firenze, reticolo delle città pugliesi-lucane, ecc.) (che spesso tendono ad avvicinarsi se non a superare le dimensioni delle aree metropolitane “ufficiali”)
- f) Sono state negli ultimi decenni testimoni di significativi processi di urbanizzazione, talora favorendo la dispersione insediativa ma in altri casi risultandone un freno (per la loro capacità di attrarre funzioni urbane superiori e per le generali migliori condizioni di accessibilità che non raramente riescono a garantire)
- g) Sono caratterizzate da livelli medi di dotazioni pubbliche urbane più equilibrate rispetto alle aree metropolitane da un lato e rispetto i centri minori dall’altro (spopolamento): con le ovvie eccezioni, naturalmente
- h) Hanno dimostrato capacità di governo (e di gestione dei conflitti urbani) nell’ambito delle politiche pubbliche urbane superiori rispetto alle città di maggiore dimensione (ipotesi “sensitiva”, tutta da dimostrare, ma che mi sembra interessante proporre alla riflessione)

Per la forte verticalità del processo di costruzione del PNRR, queste realtà partono svantaggiate nell’interlocuzione con Roma rispetto alle città metropolitane (almeno fino ad ora sembra essere stato così), ma non vanno trascurate le capacità progettuali (in senso lato) di cui molte di queste realtà hanno saputo dar prova in anni anche recenti.

Un ulteriore elemento di riflessione è poi costituito dal fatto di valutare, ancor prima degli effetti / impatti del PNRR su queste realtà, quale sia stato il “danno” provocato dalla crisi pandemica che precede il piano di “ripresa”. L’ipotesi sulla quale forse è possibile partire (ma che ovviamente andrebbe suffragata da una robusta ricerca empirica sui dati reali) è che gli impatti dell’epidemia (con i vari “effetti collaterali” ad essa associati) siano stati (a parte alcune eccezioni, es.: Bergamo) meno rilevanti in questi contesti che non nelle grandi città. Nella prospettiva di un piano che si prefigge lo scopo di raggiungere la “resilienza”, una preliminare analisi del danno e del rischio (e, in generale, dell’incertezza) sembra di un certo rilievo.

Accanto alle città medie di questa dimensione, sarebbe poi interessante, forse, tentare qualche esplorazione (a campione?) anche sulle città nella fascia 10.000-100.000 abitanti, altra relevantissima componente del patrimonio urbano italiano che sembrano ancor più “dimenticate” dal PNRR e che possono registrare, sotto una certa soglia, effettivi problemi di progettazione / implementazione degli interventi.

Per l’insieme di questi motivi, molto succintamente richiamati (e ampliamenti discutibili) si propone la formazione di un gruppo di lavoro all’interno della comunità di Urban@it che possa lavorare sul tema.

Sperando di raccogliere qualche adesione, vi invio nel frattempo un caro saluto

Giampiero Lombardini