

CITTÀ E TERRITORI DEL PNRR

CASI E

APPROFONDIMENTI

A cura di

Simonetta Armondi

Fabiano Compagnucci

Valeria Fedeli

Valentina Orioli

Carolina Pacchi

WORKING PAPERS – Urban@it Collana diretta da Valentina Orioli e Nicola Martinelli

Comitato scientifico

Angela Barbanente, Politecnico di Bari
Gilda Berruti, Università di Napoli Federico II
Lavinia Bifulco, Università degli Studi Milano-Bicocca
Anna Lisa Boni, Comune di Bologna
Valentino Castellani, past president Urban@it
Fabiano Compagnucci, Gran Sasso Science Institute
Edoardo Croci, Università Bocconi Milano
Egidio Dansero, Università di Torino
Marzia De Donno, Università degli Studi di Ferrara
Valeria Fedeli, Politecnico di Milano
Francesca Gelli, Università Iuav di Venezia
Giovanna Iacovone, Università degli Studi della Basilicata
Patrizia Lombardi, Politecnico di Torino
Giampiero Lombardini, Università degli Studi di Genova
Annick Magnier, Università degli Studi di Firenze
Simone Ombuen, Università Roma TRE
Ernesto d'Albergo, Sapienza Università di Roma
Elvira Tarsitano, Università di Bari
Claudia Tubertini, Università di Bologna
Walter Vitali, co-coordinatore gruppo di lavoro Goal11 ASviS
Michele Zazzi, Università degli Studi di Parma

Staff editoriale

Mariella Anese
Letizia Chiapperino
Martina Massari
Federica Lecci

Politiche editoriali

Procedura di selezione tramite peer-review



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/> 2022

Questo numero

N°16, 2023
Titolo:
Le città e territori del PNRR
Casi e approfondimenti
Simonetta Armondi
Fabiano Compagnucci
Valeria Fedeli
Valentina Orioli
Carolina Pacchi

ISBN 9788854971240
DOI 10.6092/unibo/amsacta/7446

Dipartimento di Architettura
dell'Università di Bologna
Viale Risorgimento, 2 40136 Bologna

Urban@it - Centro nazionale
di studi per le politiche urbane
Via Saragozza, 8 40121 Bologna
www.urbanit.it

L'editore si dichiara disponibile ad
assolvere eventuali obblighi nei
confronti degli aventi diritto per
l'utilizzo delle immagini riportate nel
volume.

Progetto grafico:
Nicola Parise

LE CITTA' E I TERRITORI DEL PNRR

Casi e approfondimenti

a cura di

Simonetta Armondi, Fabiano Compagnucci, Valeria Fedeli, Valentina Orioli,
Carolina Pacchi

Premessa

*Simonetta Armondi, Fabiano Compagnucci, Valeria Fedeli, Valentina Orioli,
Carolina Pacchi*

PARTE PRIMA

Il Pnrr nelle città metropolitane e nelle città medie

Pnrr e città metropolitane, un quadro comparativo

Alice Alessandri, Fabiano Compagnucci, Valeria Fedeli, Daniele Viarengo

Il ruolo delle città medie nel sistema urbano italiano e gli impatti potenziali del Pnrr

Giampiero Lombardini

Il caso di Milano

I. [Il Pnrr a Milano: riflessioni sulla dimensione strategica del piano per la città](#)

Alice Alessandri, Daniele Viarengo

Il caso di Genova

I. [Genova. Investimenti e Pnrr in una 'Entrepreneurial City' in trasformazione](#)

Giampiero Lombardini, Nicola Valentino Canessa

Il caso di Bologna

I. [Il Pnrr e Bologna](#)

Anna Lisa Boni

II. [Itinerari collaborativi nell'area metropolitana di Bologna](#)

Tommaso Bonetti

III. [Il Pnrr e la nuova mobilità di Bologna](#)

Valentina Orioli, Cleto Carlini

IV. [Pnrr e partecipazione dei Comuni: il caso di Bologna](#)

Erika Capasso, Roberto Corbia

Il caso di Bari

- I. [Bus Rapid Transit, progetto innovativo per la mobilità urbana](#)
Nicola La Macchia
- II. [Politiche e progetti del Pnrr per la forestazione urbana nella città metropolitana di Bari](#)
Maddalena Scalera
- III. [Il Pnrr nelle politiche regionali pugliesi per il diritto all'alloggio universitario](#)
Marco Cataldo, Daniele Pagano

PARTE SECONDA

Approfondimenti

[Osservare e valutare nel Pnrr](#)
Simone Ombuen

[Come valutare il Pnrr. Alcune banali avvertenze](#)
Massimo Morisi

[The 2030 Agenda in European Urban Contexts. Procedures and Tools to Support the Localization of the Sdgs](#)
Matteo Trane, Chiara Genta, Alice Siragusa

PREMESSA

Simonetta Armondi

Politecnico di Milano

simonetta.armondi@polimi.it

Fabiano Compagnucci

Gran Sasso Science Institute

fabiano.compagnucci@gssi.it

Valeria Fedeli

Politecnico di Milano

valeria.fedeli@polimi.it

Valentina Orioli

Università di Bologna

valentina.orioli@unibo.it

Carolina Pacchi

Politecnico di Milano

carolina.pacchi@polimi.it

Questo volume raccoglie i Background Papers del IX Rapporto di Urban@it, dedicato all’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, dal titolo “Le città e i territori del Pnrr. Attori, processi, politiche”.

La rete Urban@it ha fra le sue finalità l’elaborazione di proposte che aspirano ad influenzare le decisioni pubbliche, a partire dalla volontà espressa di mettere la questione urbana al centro del dibattito politico. Rispetto a queste finalità, l’osservazione dei processi che interessano le città e i territori è un’attività costante ed essenziale del Centro Studi. Si tratta di un’attività che con il Pnrr ha acquistato complessità, per il dispiegarsi in tempo reale di un programma di politiche e progetti che non ha precedenti nel nostro Paese, se non nella ricostruzione seguita al secondo conflitto mondiale.

Rispetto ad un oggetto così complesso, e non privo di contraddizioni e di “mutazioni”, la scelta che abbiamo compiuto come curatori del Rapporto, in coerenza con gli obiettivi di Urban@it, è stata quella di *osservare il processo dal punto di vista delle città*, a partire dalle esperienze condotte sul campo. L’obiettivo finale è quello di mettere in luce potenzialità e criticità di un Piano che affida un ruolo impegnativo alle città nella ripresa post pandemica, ma al tempo stesso non sembra offrire loro tutte le leve e gli strumenti necessari per espletarlo pienamente.

Le riflessioni che sono state sistematizzate nel Rapporto, e delle quali i contributi qui raccolti sono parte integrante, hanno carattere necessariamente parziale e temporaneo perché nascono dall’osservazione *in itinere* – per alcuni

fra di noi letteralmente *in corsa* – di un processo i cui risultati potranno essere effettivamente ponderati dopo la scadenza del 2026. Più precisamente, il Rapporto è nato da un lavoro di osservazione che si è sviluppato parallelamente alle prime fasi di attuazione del Piano, dall’inizio del 2022 fino al mese di luglio 2023. Anche i contributi raccolti in questo volume si riferiscono allo stesso periodo, attestandosi alle soglie della revisione del Piano richiesta nel mese di agosto 2023 dal governo italiano e accolta soltanto in parte dall’Europa, come si evince dalla proposta di “council implementing decision” rivolta dalla Commissione Europea al Consiglio dell’Unione e che il Consiglio ha approvato a inizio dicembre.

Possiamo considerare, dunque, che si tratta di una osservazione “di prima fase”, che fotografa successi e criticità del primo periodo di attuazione, e che ci consegna il compito di continuare ad osservare il destino delle misure dagli esiti più incerti, gli effetti di tagli e revisioni, oltre alla reale implementazione dei piani e progetti in corso di esecuzione. Consapevoli di questa necessità di continuare ad osservare e a documentare gli esiti del Pnrr, riteniamo che lo spazio dei Working Papers possa restare aperto in permanenza a nuovi contributi e ad aggiornamenti delle riflessioni fin qui sviluppate. Con questo numero inauguriamo, quindi, uno spazio che auspichiamo possa essere popolato, anche nelle prossime uscite della Collana Working Papers, dai contributi dei ricercatori che partecipano alla rete Urban@it, dedicati a casi di studio e approfondimenti sulle città e i territori del Pnrr. Si tratta di una azione continuativa che le università possono svolgere per aiutare il Paese a orientare le scelte dei prossimi anni, che saranno cruciali per il successo del Piano di Ripresa e Resilienza.

PNRR E CITTÀ METROPOLITANE, UN QUADRO COMPARATIVO

Alice Alessandri

Borsista Politecnico di Torino

alice.alessandri@hotmail.com

Fabiano Compagnucci

Gran Sasso Science Institute

fabiano.compagnucci@gssi.it

Valeria Fedeli

Politecnico di Milano

valeria.fedeli@polimi.it

Daniele Viarengo

Borsista Politecnico di Torino

daniele.viarengo@gmail.com

ABSTRACT

Le città metropolitane italiane sono nodi vitali per affrontare le complesse sfide delle grandi agglomerazioni urbane. Nonostante questo, la gestione di questi compiti con risorse e personale limitato ha caratterizzato il decennio iniziale di queste istituzioni. Nonostante le sfide, le città metropolitane si sono impegnate in iniziative innovative come il Bando Periferie e hanno ricevuto importanti investimenti dal PNRR, soprattutto per progetti di mobilità urbana, riforestazione e riqualificazione scolastica. L'analisi della distribuzione delle risorse rivela una predominanza dei finanziamenti verso i comuni capoluogo, ma anche un tentativo di redistribuzione territoriale. Tuttavia, la revisione proposta del PNRR ha sollevato polemiche, con alcune città metropolitane che rischierebbero tagli significativi su interventi di rigenerazione urbana e inclusione sociale.

Parole chiave: PNRR, città metropolitane, governance, divari territoriali

The Italian metropolitan cities act as vital hubs to tackle the complex challenges of large urban agglomerations. However, managing these tasks with limited resources and personnel has characterized the initial decade of these institutions. Despite these challenges, metropolitan cities have engaged in innovative initiatives like the "Bando Periferie" and have received significant investments from the PNRR, especially for urban mobility, reforestation, and school refurbishment projects. Analyzing the distribution of resources reveals a predominance of funding towards the capital cities, but also an attempt at territorial redistribution. However, the proposed revision of the PNRR has sparked controversy, with some metropolitan cities facing significant cuts in urban regeneration and social inclusion interventions.

Città metropolitane: il PNRR a supporto di sfide complesse e differenziate

Nelle 14 città metropolitane italiane risiede più del 35% della popolazione del paese, circa 22 milioni di persone, 10 dei quali vivono nel comune capoluogo. Ad esse, a partire dalla Legge Delrio, sono state assegnate funzioni rilevanti per il governo dei problemi complessi delle agglomerazioni urbane su cui tali istituzioni insistono, funzioni che afferiscono alla guida strategica dello sviluppo, alla produzione di servizi essenziali per garantire il funzionamento della città alla nuova scala territoriale, e, infine, alla proiezione europea e internazionale di tali aree urbane.

Sfide complesse, alle quali esse da ormai un decennio cercano di fare fronte con risorse e personale limitato. Basti pensare che, come ricorda un recente rapporto ANCI (ANCI, 2023), il personale a tempo indeterminato è stato praticamente dimezzato nel passaggio da Province a Città Metropolitane - un dato solo in parte mitigato dalle nuove assunzioni a partire dal 2019. Eppure, è in queste aree che si concentra il maggior potenziale produttivo nazionale (circa il 41% del PIL), come pure ed i maggiori flussi pendolari ed è impiegato circa il 35 % della popolazione totale. D'altra parte, questi contesti sono caratterizzati da dinamiche contrastanti, sia tra le città metropolitane stesse che tra città metropolitane e resto del territorio. I dati dell'Istat relativi alla popolazione residente fra il 2001 ed il 2022 mostrano come delle 14 Città Metropolitane solo 4 (Firenze, Milano, Bologna e Roma) abbiano fatto registrare tassi di crescita degli abitanti maggiori alla media nazionale. Una polarizzazione crescente corroborata in termini di reddito per abitante: ad un estremo troviamo Milano capoluogo con 23.202 euro pro-capite, all'altro Catania capoluogo, con circa 9.844 euro pro-capite.

Fenomeni contrastanti riguardano anche le diverse tipologie di comuni che fanno parte delle Città Metropolitane (ISTAT 2023): in sette comuni su 10 ad alta e media densità di urbanizzazione si registra una crescita della popolazione; al contempo in oltre sei comuni rurali su 10 si registra un calo della popolazione, a testimonianza di tensioni che spingono alla concentrazione piuttosto che al riequilibrio territoriale all'interno delle grandi aree urbane del paese. Tanto più se si pensa che le piccole città e sobborghi costituiscono comunque il 44,6% dei comuni delle città metropolitane (33% la media nazionale), a fronte del 10 % circa di contesti ad alta urbanizzazione di fatto concentrati nei comuni capoluogo, mentre il resto del territorio appartiene alla categoria dei comuni classificati come zone rurali o scarsamente popolate (46,2%).

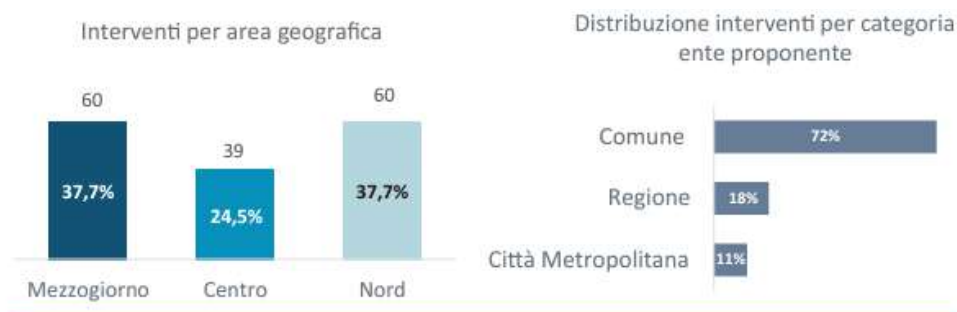
La difficoltà di agire con le poche risorse direttamente assegnate ha segnato il primo decennio della vita di un ente, che, nel frattempo, ha dovuto modificare profondamente la propria natura e spazio di azione. Negli ultimi anni, in particolare, le città metropolitane hanno infatti dovuto e (anche saputo) trovare forze e margini di azione rispetto ad una serie di provvedimenti e risorse straordinarie, nazionali ed europee, che hanno impresso una profonda spinta innovativa nella organizzazione dell'ente. Si pensi in questo senso alla esperienza del Bando Periferie, che ha messo le città metropolitane al centro di

un importante cantiere di progettazione integrata, di politiche intersettoriali e di cooperazione (Anci, 2023).

All'interno di questo processo di rinnovamento, il PNRR gioca un ruolo fondamentale. Le Città Metropolitane, infatti, sono state individuate come beneficiarie di misure specifiche per un totale di circa 4,5 miliardi di euro (Anci, 2023). Tra esse si distinguono, in particolare, alcuni grandi cantieri relativi alla mobilità urbana, i progetti di riforestazione urbana, gli interventi relativi al potenziamento e alla riqualificazione del patrimonio edilizio scolastico. Una porzione rilevante degli investimenti si associa a due grandi cantieri di rigenerazione urbana e politiche integrate: da un lato, il Programma innovativo della qualità dell'abitare (PINQUA), rispetto al quale 8 città metropolitane gestiscono circa 275.000 euro di finanziamenti (l'11% su un totale di 2,5 milioni, per 159 progetti finanziati) dedicati a progetti in cui i temi delle politiche abitative e del diritto alla casa sono integrati con quelli della qualità dello spazio pubblico, del cambiamento climatico e della transizione energetica. Dall'altro, i Piani Urbani Integrati (PUI), dove le città metropolitane svolgono un ruolo importante di coordinamento/supervisione nella progettazione di interventi attivati dai comuni (singoli o in forma associata), per un totale di circa 2,7 miliardi di euro e costituiscono l'ambito identificato dal piano per l'attuazione della misura. Nei circa 500 comuni interessati dai PUI vivono circa 11 milioni di abitanti: le Città Metropolitane hanno candidato in alcuni casi un unico progetto (Bologna, Cagliari, Genova, Palermo, Reggio Calabria e Venezia); altre ne hanno presentati due (Bari, Catania, Firenze, Messina e Torino), mentre hanno presentato un pacchetto più articolato le tre principali città metropolitane del paese: Milano 4, Roma 5, Napoli 6 (ANCI, 2023). La ripartizione dei finanziamenti per i PUI viene riportata in Tabella 1, dandone anche una quantificazione per abitante. In linea generale si nota una certa tendenza redistributiva, con le città del Mezzogiorno che fanno registrare valori per abitante superiori a quelle del centro e del nord.

Componente	Investimento 2.2: Piani Urbani Integrati	
Misura	Assegnazione totale	Assegnazione per abitante
Città metropolitana		
Bari	181.967.074	148,8
Bologna	157.338.045	155,5
Cagliari	101.228.402	241,3
Catania	185.486.966	173,0
Firenze	157.235.707	159,6
Genova	141.210.434	173,6
Messina	132.152.814	220,7
Milano	277.292.703	86,1
Napoli	351.207.758	118,3
Palermo	196.177.292	163,4
Reggio Calabria	118.596.100	229,3
Roma	330.311.511	78,3
Torino	233.947.918	106,4
Venezia	139.637.277	167,5
Totale	2.703.790.001	127,1

Tab. 1| La ripartizione delle risorse per CM dei piani urbani integrati (fonte ANCI, 2023, el. originale)



Fonte: MIMS

Fig. 1| Distribuzione interventi PINQUA per area geografica e ente Proponente (MIMS, 2022)

Ma quale è la distribuzione generale di risorse assegnate dal PNRR alle città metropolitane e di cui tali enti sono enti assegnatari? Quale peso hanno le città metropolitane nel quadro generale, anche in relazione al Comune Capoluogo e in che misura hanno svolto un ruolo di redistribuzione territoriale delle risorse sui comuni non capoluogo?

Nei prossimi paragrafi abbiamo provato a dare conto dei dati pubblicati da FONDAZIONE IFEL su rielaborazione di quelli pubblicati da Italia Domani, aggiornati al 2023. I dati si riferiscono ai fondi PNRR assegnati a Comuni, Città Metropolitane, Unioni di Comuni e Comunità Montane e sono stati recentemente messi a disposizione da IFEL sulla piattaforma <https://easy.fondazioneifel.it/ifel-easy/apps/pnrrincomune.it>.

Le risorse complessive sui territori metropolitani e quelle gestite dalle città metropolitane

Su 191,5 miliardi di euro finanziati dal PNRR, 36.1 circa (il 18,9%) sono stati assegnati a Comuni, Città Metropolitane, Unioni di Comuni e Comunità Montane. Più di un terzo dei fondi assegnati (il 40,9%, nei toni caldi del grafico) ricade di fatto nelle 14 aree metropolitane (circa 15 miliardi di euro), includendo sia i fondi che ricadono sui comuni delle città metropolitane, sia quelli di cui le città metropolitane sono direttamente beneficiarie.

Considerando come totale quello dei comuni ricompresi nelle città metropolitane, (Figura 2), i “comuni capoluogo” ricevono la quota maggiore di finanziamenti (pari a circa 6,7 Miliardi di euro), seguiti dagli “altri comuni” e, infine, dalle Città Metropolitane in quanto beneficiarie dirette di circa 2,275 Miliardi di euro. Mentre secondo le stime fornite da ANCI, includendo i finanziamenti per gli interventi di Piani Urbani Integrati attuati da Comuni metropolitani ma per i quali le Città Metropolitane svolgono un ruolo di programmazione e coordinamento, si arriverebbe di fatto a circa 4,5 Miliardi di euro.

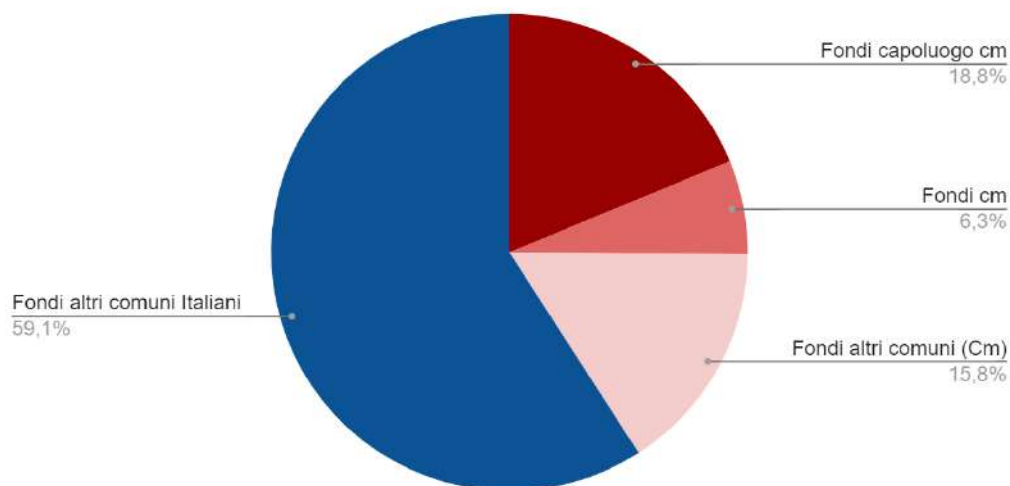


Fig. 2| Distribuzione dei fondi PNRR tra le 14 città metropolitane e gli altri comuni italiani. (el. originali su dati IFEL)

Analizzando la distribuzione territoriale dei fondi assegnati ai Comuni che ricadono all'interno dei confini delle Città Metropolitane (a cui non vengono invece assegnati direttamente i fondi per le missioni 3 e 6) la situazione appare eterogenea (Figura 3): si passa da Roma che riceve circa 2,2 miliardi di finanziamenti, seguita da Napoli (1,8 miliardi) e Milano (1,3 miliardi), alle meno finanziate Cagliari (419 milioni), Venezia (439 milioni) e Reggio Calabria (607 milioni). L'analisi della distribuzione territoriale delle risorse all'interno della singola città metropolitana del singolo caso (che non permette di analizzare dove vengano spese le risorse gestite dalle città metropolitane) evidenzia come i comuni capoluogo costituiscano in molti casi i principali fruitori delle risorse: si vedano i casi di Bologna, Firenze, Genova, Milano, Palermo e Venezia nei quali sono assegnati più fondi al comune capoluogo che alla città metropolitana o agli altri comuni. I casi più eclatanti sono Genova (70%), Bologna (64%) e infine Palermo (60%). Caso opposto è invece quello di Bari, Catania, Messina,

Napoli, Reggio e Torino: in percentuale, i casi più significativi sono quelli di Reggio (76%), Messina (81%) e Catania (81%). Ovviamente tali dati vanno letti alla luce delle specifiche di ogni contesto metropolitano, sia in termini di organizzazione spaziale che di geografie amministrative.

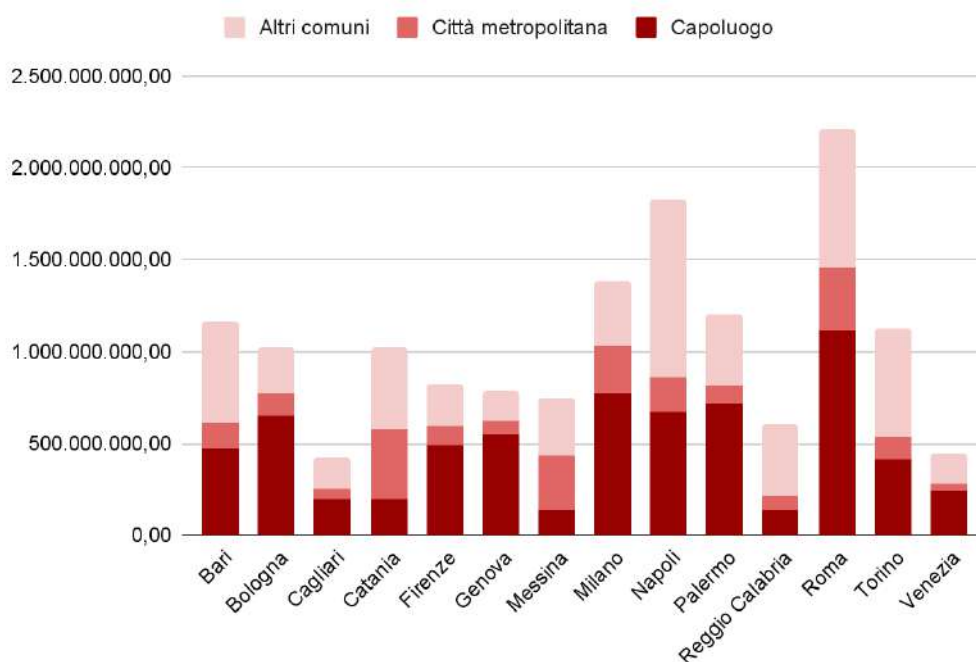


Fig. 3| Fondi PNRR distribuiti nelle aree metropolitane (el. originali su dati IFEL)

Considerando, poi, il rapporto tra i fondi assegnati a comuni che ricadono nelle città metropolitane e il rispettivo numero di abitanti (Figura 3), emergono situazioni piuttosto diversificate. In un primo gruppo di Città Metropolitane (Roma, Torino, Venezia, Milano e Napoli) le risorse sono quantificabili in circa 500 euro per abitante, in un secondo gruppo (Bari, Bologna, Catania, Cagliari, Firenze, Genova, e Palermo) si attestano intorno ai 1000 euro e, infine, a Messina e Reggio Calabria i fondi per abitante raggiungono quasi i 1,250 euro. La media delle 14 città metropolitane si attesta, secondo questi dati, attorno a 834,85 euro per abitante.

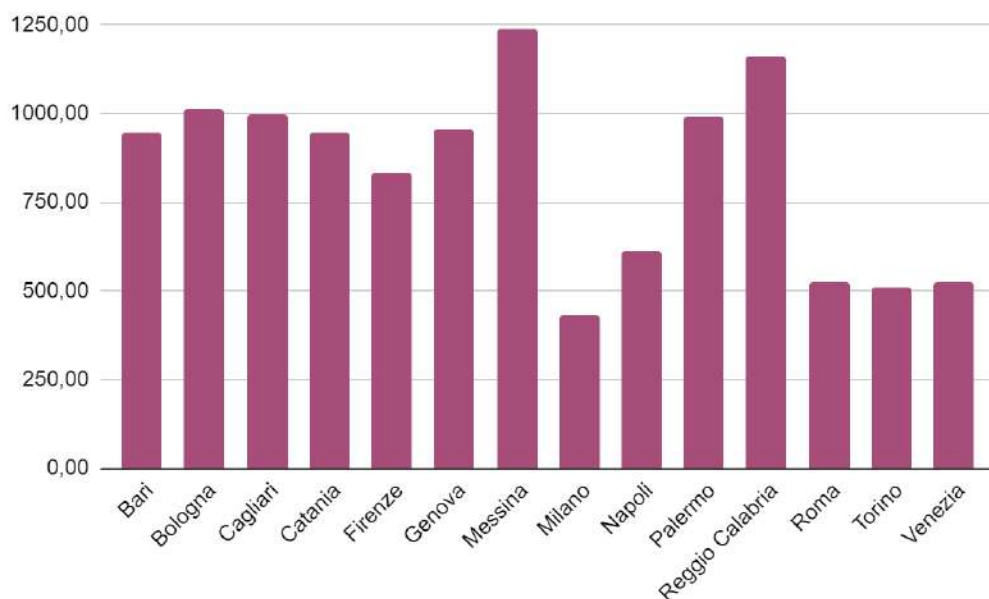


Fig. 4| Distribuzione dei fondi per abitante in euro in comuni ricadenti in città metropolitana (el. originali su dati IFEL)

Le Missioni PNRR nei territori delle città metropolitane

Considerando la distribuzione dei fondi tra le quattro missioni di cui Comuni e Città Metropolitane sono enti attuatori (Figura 5), si osserva la rilevanza della Missione 2 - relativa agli interventi per la transizione ecologica - e della Missione 5 - relativa alle misure per l'inclusione sociale. La Missione 1 - relativa alla digitalizzazione e il turismo -, invece, ha un peso decisamente più contenuto.

Questa situazione caratterizza diverse città, quali Catania, Milano, Torino e Venezia, la cui distribuzione dei fondi per missione si avvicina ai valori medi. Emergono, però, anche situazioni particolari: La Missione 1 - assume un valore significativo a Reggio Calabria (dove si attesta a quasi il 9% del totale) e a Roma (12,8%). La Missione 2 supera il 55% dei fondi totali assegnati a Bologna (55,7%), Firenze (61,1%) e Palermo (60,8%). La Missione 5, infine, supera il 40% dei fondi totali in molte città del Sud Italia - Bari (47,5%), Cagliari (40,7%), Napoli (42,1%), Messina (44%) e Reggio Calabria (40,7%) - e a Genova (40,4%).

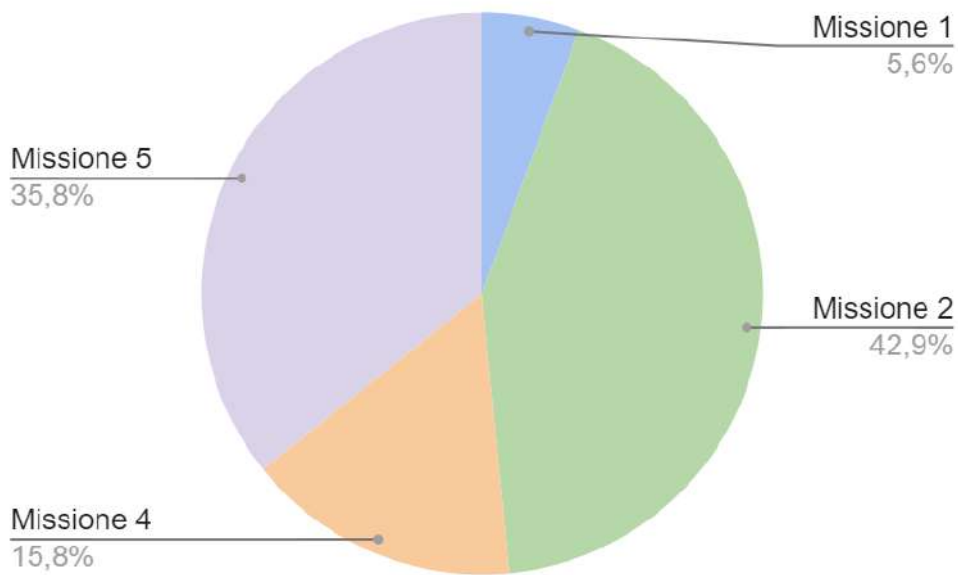


Fig. 5| Distribuzione media dei fondi tra le missioni in cui sono coinvolti gli enti locali (1, 2, 4, 5) (el. originali su dati IFEL)

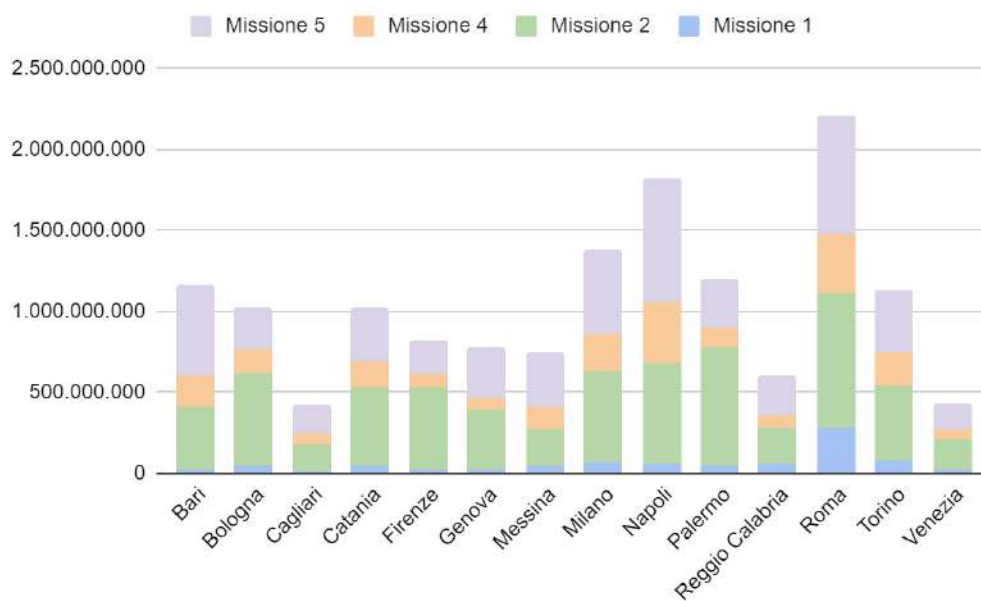


Fig. 6| Distribuzione dei fondi tra le 4 missioni nelle aree metropolitane (el. originali su dati IFEL)

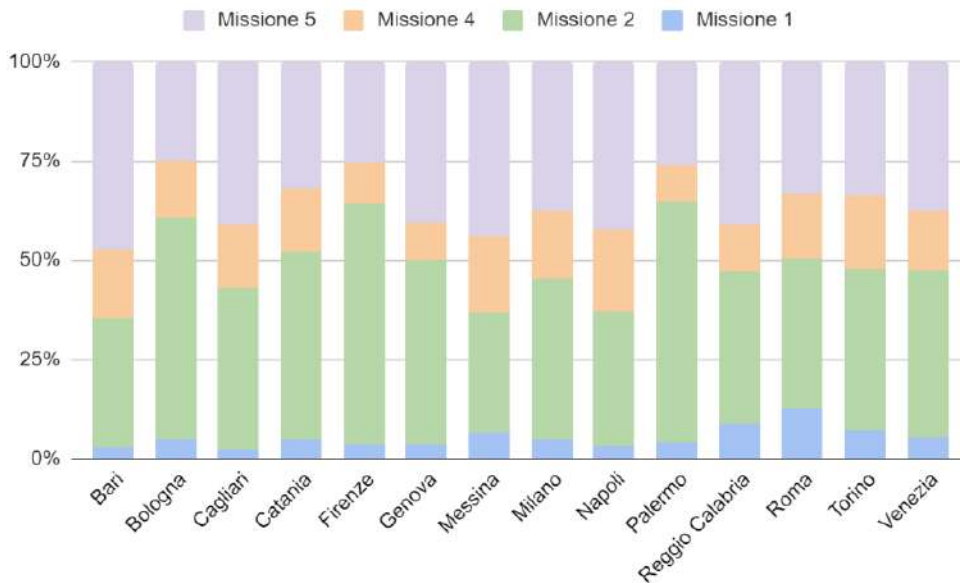


Fig. 7| Distribuzione dei fondi tra le 4 missioni nelle aree metropolitane in percentuale (el. originali su dati IFEL)

Città metropolitane e revisione del Pnrr

Nel corso dell'attuazione del PNRR, il governo, nel 2023, ha ventilato una proposta di revisione del Piano che avrebbe colpito in maniera significativa le città metropolitane in senso lato ed in particolare alcuni comuni capoluogo. Secondo le elaborazioni di OPENPOLIS su dati IFEL, la rimodulazione proposta dal governo a luglio 2023 avrebbe riguardato in particolare le risorse investite in PINQUA E PUI di tre contesti metropolitani che subirebbero i seguenti tagli: Napoli (824,8 milioni), seguita da Roma (718,3 milioni) e Torino (493,6 milioni). Le proteste accese di ANCI hanno contribuito a modificare le intenzioni del governo, che in prima battuta aveva promesso di rifinanziare tali interventi con altre risorse.

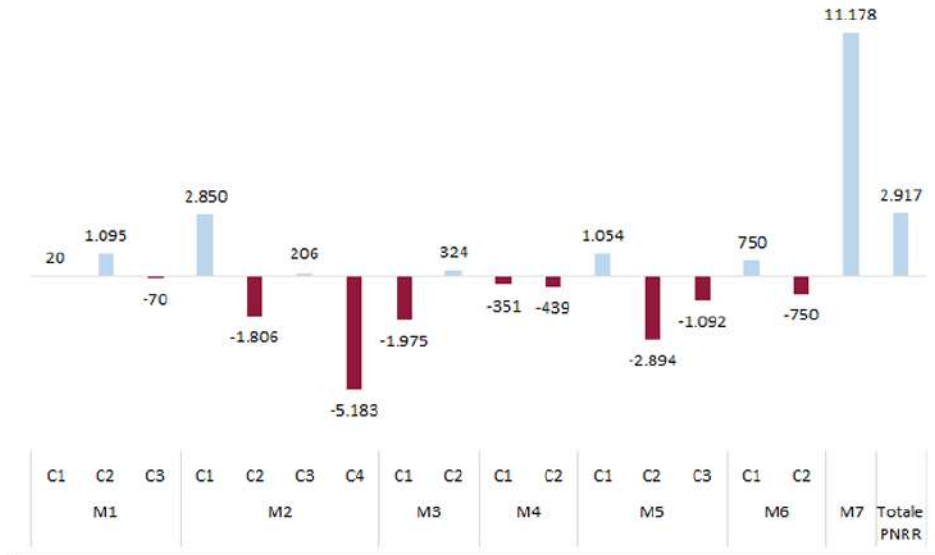
Nell'ambito della ultima proposta di revisione del piano, sottoposta dal Governo e approvata solo parzialmente dalla Commissione Europea a novembre 2023, risulterebbero in parte de-finanziate alcune misure rilevanti per le città metropolitane. Secondo le valutazioni pubblicate dall'Ufficio parlamentare di Bilancio (2023) sono previsti tagli sulla misura "M5C2 (Infrastrutture sociali, famiglie comunità e terzo settore) per circa 3 miliardi, in particolare relativi alle misure M5C2 I.2.1 (Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale; dotazione iniziale 3,3 miliardi) e M5C2 I.2.2.c (Piani urbani integrati - progetti generali; dotazione iniziale 2,5 miliardi)" (UPB, 2023).

I tagli ammonterebbero a 1,3 Miliardi sui 3,3 previsti per la misura M5C2 I.2.1, con la rimodulazione del nuovo target così formulato: *"at least 1 080 completed projects, sent by municipalities of more than 15.000 inhabitants, covering at least 1.000.000 squared meters. The interventions are those defined in the relevant Milestone for Urban Regeneration interventions"*.

In relazione alla seconda (M5C2 I.2.2.c), sarebbero pari a 1,6 miliardi dei 2,5 previsti, con questa rimodulazione *"At least 300 integrated planning projects have been completed in all 14 metropolitan cities The satisfactory fulfillment of the target"*

also depends on the satisfactory fulfillment of a secondary target: completing integrated planning actions over an area of at least 3.000.000 squared meters by all 14 metropolitan cities”.

La proposta è stata approvata dal Consiglio dell’Unione lo scorso 8 dicembre¹ e ora si attendono i decreti nazionali di adeguamento, che dovranno anche chiarire come il Governo intenda rifinanziare le opere stralciate dal PNRR, come dichiarato, probabilmente su risorse nazionali e a valere sulle politiche di coesione.



Fonte: elaborazioni su dati REGIS e del documento della Commissione europea COM(2023) 765 final.

Fig. 8| Variazione delle risorse per missione e componente, PNRR dicembre 2023 (Fonte Ufficio Parlamentare di Bilancio, 2023)

RIFERIMENTI

ANCI, 2022.

Metropoli strategiche, le città metropolitane. https://www.anci.it/wp-content/uploads/Dossier_CM_15092023.pdf

ANCI, 2023.

Le Città Metropolitane. Dossier gennaio 2023, https://www.anci.it/wp-content/uploads/Dossier_CM_gennaio-2023.pdf

ISTAT, 2023.

Profili delle città metropolitane. Molte fragilità ma anche potenzialità dei contesti urbani, <https://www.istat.it/it/files/2023/02/Statistica-Focus-Citt%C3%A0-Metropolitane.pdf>

MIMS, 2022.

Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell’Abitare progetti e prime evidenze

<https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/notizia/2022-06/Report%20PINQuA.pdf>

Ufficio Parlamentare di Bilancio, 2023.

¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16051-2023-INIT/it/pdf>

Memoria della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame dell'atto n. 182 "Affare assegnato concernente la Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) aggiornata al 31 maggio 2023 (Doc. XIII, n. 1)", <https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2023/12/Memoria-UPB-sul-PNRR.pdf>

IL RUOLO DELLE CITTA' MEDIE NEL SISTEMA URBANO ITALIANO E GLI IMPATTI POTENZIALI DEL PNRR

Giampiero Lombardini

Università di Genova, Dipartimento di Architettura e Design

ABSTRACT

Medium-sized cities constitute the founding structure of the Italian territory. From north to south of the country the urban landscape is characterized by a dense network of medium-sized cities which, from a historical-statistical analysis (starting from the analysis of Zipf's rank-size law), appears extraordinarily constant over time. Indeed, we can observe the growing role played by medium-sized cities in the general Italian urban system, highlighted by the demographic data, which is nothing other than the expression of a series of elements of an extremely complex economic and social nature. Medium-sized Italian cities are also characterized by their highly diversified and specialized profiles where, however, the multi-functional character (not just economic) prevails. The impact of the PNRR on medium-sized cities is potentially very incisive and shows a general great mobilization capacity of these entities in attracting funds and initiating significant urban transition programs. Despite a Plan which, in general, is characterized by the absence of a territorial dimension, local actors active in medium-sized cities have taken this opportunity to renew their respective urban agendas.

Key words: Middle Cities, Zipf Law, Urban Economics, Italian Urban System

Le città medie costituiscono la struttura fondante del territorio italiano. Da nord a sud del Paese il paesaggio urbano è caratterizzato da una fitta rete di città di medie dimensioni che, ad un'analisi storico-statistica (a partire dall'analisi della Legge rango-dimensione di Zipf), appare straordinariamente costante nel tempo. Si può osservare, anzi, il crescente ruolo svolto dalle città medie nel generale sistema urbano italiano, evidenziato dal dato demografico, che altro non è che l'espressione di una serie di elementi di natura economica e sociale estremamente complessa. Le città medie italiane si caratterizzano anche per i loro profili altamente diversificati e specializzati dove, comunque, a prevalere è il carattere multi-funzionale (non solo economico). L'impatto del PNRR sulle città medie è potenzialmente molto incisivo e mostra una generale grande capacità di mobilitazione di queste realtà nell'attrarre fondi e nell'avviare

significativi programmi di transizione urbana. A dispetto di un Piano che, in generale, è connotato dall'assenza di una dimensione territoriale, gli attori locali attivi nelle città medie hanno colto questa occasione per rinnovare le rispettive agende urbane.

Parole chiave: Città medie, Legge di Zipf, Economia urbana, Sistema urbano italiano

IL SISTEMA URBANO ITALIANO E LE CITTÀ' MEDIE

La dimensione demografica delle città rimane una delle variabili più esplicative nella rappresentazione dei sistemi urbani. Nell'espressione degli abitanti (stabili) insediati nelle varie realtà urbane si coagulano tutta una serie di altri fattori (economici, sociali, storici) che determinano nel corso del tempo le traiettorie di sviluppo di regioni e Nazioni. La cosiddetta legge di Zipf (che lega tra loro popolazione e rango della città all'interno del sistema urbano), in particolare, permette di valutare sia il grado di maturità economica raggiunto da un certo sistema di città che il suo grado di gerarchizzazione.

Il valore caratteristico della legge di Zipf è rappresentato dall'esponente della funzione (che assume la forma di una legge di potenza), che si è osservato in molteplici casi empirici per diversi Paesi ed epoche storiche, si avvicina al valore 1. Quando esso si discosta da 1, si evidenzia il grado più o meno gerarchico di quel sistema di città. Più alto è l'esponente più sistema urbano è distribuito in modo uniforme. Al contrario, minore è il valore dell'esponente, più diseguale è il sistema delle città. Agli estremi, quando l'esponente tende all'infinito, il sistema urbano le città avranno tutte la stessa dimensione, al contrario, quando l'esponente tende a zero, il sistema urbano è massimamente irregolare, fino al caso estremo in cui una sola città ospita l'intera popolazione urbana (che è un caso evidentemente solo teorico). Le deviazioni dalla legge di Zipf sono considerate come l'evidenza di distorsioni nei sistemi urbani, come aggregazioni, segregazioni e perdite di efficienza (Arshad et al., 2018). Queste distorsioni possono essere rintracciate in ragioni che di volta in volta possono essere istituzionali, economiche, di localizzazione delle risorse, o semplicemente al particolare percorso storico di sistemi di città o Nazioni (Soo, 2005).

E tanto più strutturata è la rete urbana, tanto più si osserva, in parallelo, un processo di maturazione economica di un contesto territoriale (Krugman, 1996). In tutte quelle situazioni dove si sono registrati fenomeni di sviluppo territoriale la legge di potenza applicata alle condizioni di popolamento ha permesso di cogliere delle interessanti relazioni allometriche fra città e sistemi urbani. La straordinaria costanza nel tempo della relazione matematica che regola il rapporto tra dimensione urbana e rango delle città (ossia la loro classificazione in termini puramente dimensionali) è uno degli elementi fondativi (e in qualche misura più misteriosi) nello studio dei sistemi urbani. Si tratta di una costanza che si osserva sia spazialmente (prendendo cioè in considerazione le più diverse regioni geografiche) che temporalmente (recenti studi hanno evidenziato come

antiche civiltà, come l'Impero Romano, mostrassero comportamenti del tutto analoghi e confrontabili con quelli registrati in epoca moderna).

In ogni caso, la legge di Zipf (o distribuzione di Pareto o, ancora, legge di potenza) spiega in modo esauriente (anche) le caratteristiche del sistema urbano italiano contemporaneo. Seguendo la regolarità empirica della distribuzione per rango-dimensione, emerge come il caso italiano sia caratterizzato da una sostanziale uniformità di comportamento generale, con poche città di grandi dimensione (sostanzialmente Roma, Milano, Napoli e Torino) e una lunga serie di città medie che portano gradualmente ad una transizione verso i centri di minor dimensione, comunque numerosissimi (e questa distribuzione osservata per i piccoli centri si mantiene nel tempo, al di là delle diverse condizioni di sviluppo socio-economico che l'Italia e le sue varie regioni hanno comunque attraversato nella modernità). Ciò che emerge con particolare evidenza è che il sistema urbano italiano è sempre stato e continua ad essere un sistema fortemente gerarchizzato, dove i pur rilevanti fenomeni di urbanizzazione e metropolizzazione (Indovina, 2014; Dematteis, Bonavero, 1997) non hanno sostanzialmente intaccato, se non misura parziale, la struttura generale, costituita da una fitta rete di città medie e medio-piccole (quelle che si potrebbero classificare entro una soglia dimensione compresa fra i 20.000 ed i 250.000 abitanti). Quello che si vuole evidenziare è che i fenomeni di accentramento metropolitano, pur presenti e localmente molto significativi, non hanno nel tempo cambiato radicalmente la struttura gerarchica del territorio italiano. Questa "resistenza" della dimensione urbana media è peraltro confermata, sul piano economico dai fenomeni di distrettualizzazione e decentramento economico produttivo, rilevati fin dalla fine degli anni '70 da Bagnasco ed altri (Accornero, 2016; Becattini, 1987) nei loro ben noti studi. L'Italia delle città medie continua a costituire lo scheletro fondamentale del sistema urbano italiano, integrato con la relativamente debole metropolizzazione (l'Italia non ha grandi città primato come Parigi, Londra o Berlino).

Osservando la distribuzione di Zipf negli ultimi 70 anni (1951-2021), la struttura a gerarchia composita italiana emerge chiaramente, come emerge con altrettanta evidenza la costanza di questa struttura. Una costanza sotto la quale si nascondono fenomeni di rapida e talvolta impetuosa crescita di singoli centri (Prato e Rimini tra gli altri). Le traiettorie di sviluppo delle singole città, infatti, seguono percorsi diversificati a seconda delle condizioni di contesto che si vengono a creare ed in base anche alle capacità "progettuali" messe in campo dalle comunità locali nel pensare al proprio sviluppo, ma, nel complesso, la struttura generale del sistema urbano rimane sostanzialmente la stessa.

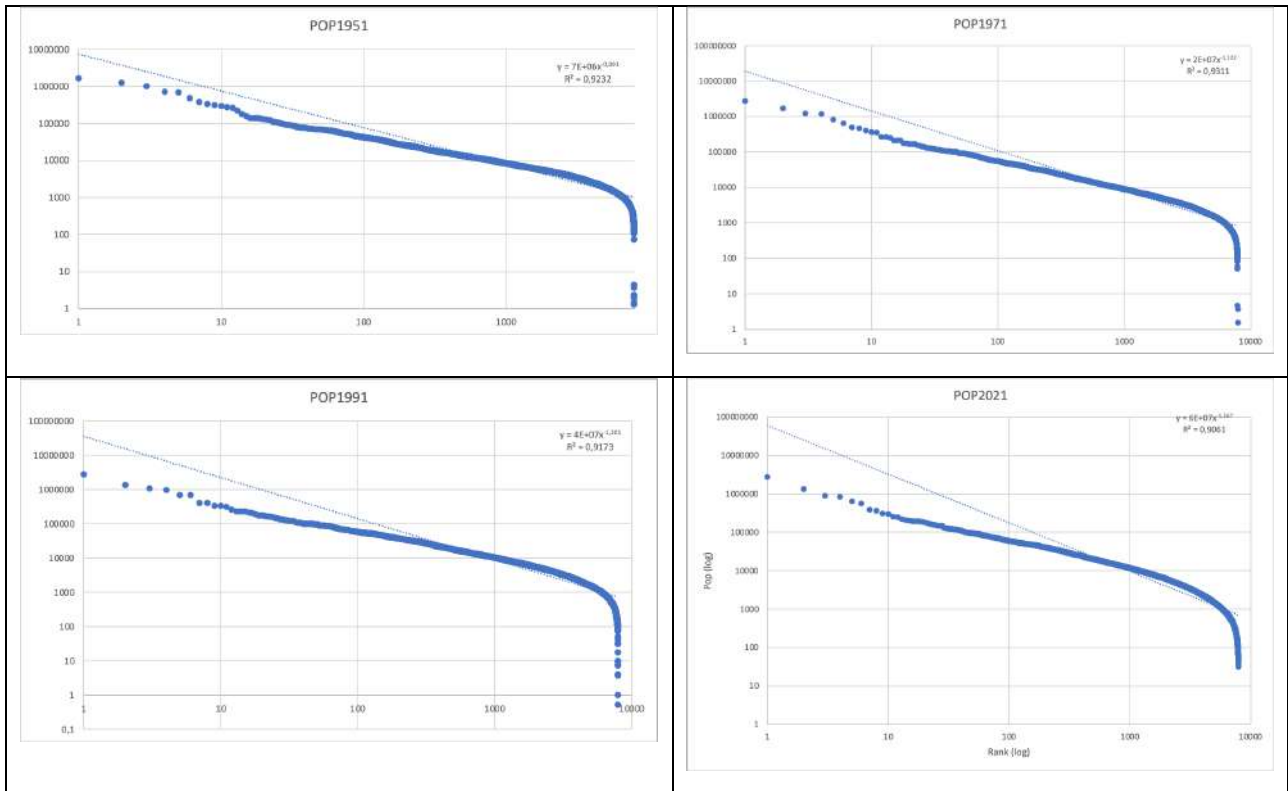


Figura 1 – Distribuzione rango-dimensione dei Comuni Italiani 1951, 1971, 1991, 2021 (fonte: dati Istat)

Dall'andamento nel tempo della distribuzione di Zipf emerge come l'esponente della legge di potenza vari assai poco: l'unica vera variazione significativa si registra nell'intervallo temporale 51-71, dove si passa da 0,92 a 1,12: si tratta del periodo dell'industrializzazione e dell'urbanizzazione del Paese e del passaggio da un'economia prevalentemente rurale ad un'economia prima industriale e poi di servizi. Dopo il 1971 e fino al 2023 l'esponente è cresciuto di poco, attestandosi attorno a 1,26. Rimandando agli approfondimenti sviluppati a corredo di questo note per una più dettagliata illustrazione dei risultati ottenuti, si evidenzia come il sistema urbano italiano sia caratterizzato dalla presenza di poche grandi città e da una moltitudine di centri medi e medio-piccoli (De Rossi, 2018) e come tale distribuzione si sia mantenuta ed anzi sia andata consolidandosi nel tempo: l'aumento anche se poco consistente dell'esponente è indice dello spostamento di quote di popolazione dai piccoli centri verso le aree metropolitane, ma in misura non minore, proprio verso le città di taglia media. L'organizzazione spaziale italiana (che registra poche differenze tra nord, centro e sud sotto questo aspetto) rimane costantemente incentrata su una fitta rete di città medie, a comporre un paesaggio composito dove si registra un gradiente costante di urbanità che va dai centri con 10.000 abitanti fino alle città con 100-200 mila abitanti, e questo indipendentemente dai fenomeni di contrazione che si stanno registrando da diversi anni a questa parte (Curci et al., 2020; Lanzani, 2015; Caselli et al., 2019; Clementi, Dematteis, Palermo, 1996; Lanzani, 2003; Kercuku et al. 2023).

IDENTIFICAZIONE E CLASSIFICAZIONE DI CITTA' MEDIA: LA LETTERATURA

L'individuazione delle "città medie" può essere eseguita, seguendo la letteratura in materia (Balducci, Curci, Fedeli, 2017a; 2017b, Mascarucci, 2020; Trigilia, 2014) a partire dalla semplice dimensione demografica considerando tali tutte le città che non abbiano caratteristiche metropolitane e che siano superiori ad una determinata soglia, variabile a seconda delle interpretazioni. In altre parole, la definizione di città media è residuale rispetto al concetto di città o area metropolitana da un lato e borgo o villaggio dall'altro. La letteratura inglese suole distinguere tra "city", poli urbani strettamente intesi e "town" che si potrebbe tradurre come "cittadina", ossia un centro urbano dotato di un certo livello di servizi oltre che di una "massa" demografica di una certa consistenza.

Il processo di urbanizzazione che dal Novecento ha interessato inizialmente Stati Uniti ed Europa ha portato progressivamente a distaccarsi dalla definizione puramente amministrativa di città, la cui delimitazione è fornita semplicemente dai confini giurisdizionali riconosciuti (e che hanno, soprattutto in Europa, lunga durata). Si è fatta strada l'idea di area urbana (spesso definita "distretto urbano") a discapito della definizione amministrativa di città. A partire dal 1910, con la definizione introdotta dal Bureau of Census degli Stati Uniti di "distretti metropolitani", il concetto di "città estesa", prima applicato alle città con più di 200.000 abitanti e ai territori rurali circostanti, si è nel tempo perfezionato prima attraverso le Standard Metropolitan Areas (aree urbane con un'area core di 50.000 abitanti) e le Standard Metropolitan Statistical Areas (SMSA), basate sulla considerazione della mobilità quale elemento fondamentale per la delimitazione del campo urbano. A partire dal secondo Dopoguerra si consolidano una serie di metodi caratterizzati da un approccio alla definizione di città (e di area metropolitana in modo particolare) che mette al centro dell'analisi i flussi piuttosto che le forme insediative (*built-up areas*) che vengono considerate come una conseguenza di questi. A partire dall'embrionale studio di Friedman e Miller (1965) che introdussero il concetto di "campo urbano", si supera definitivamente l'idea di area urbana intesa come entità fisica e la si considera invece come una rete di flussi e di localizzazioni formata da persone, beni ed informazioni. Il campo urbano è un sistema di spazi, metropolitani e non, con una città centrale di almeno 300.000 abitanti attorno alla quale vi è un'area ampia (fino a 100 miglia). Le *Functional Economic Areas* (Fea), rappresentano bacini di lavoro formati dalla città centrale e dall'insieme dei centri in cui risiede la popolazione che quotidianamente si sposta per andare nel luogo di lavoro centrale.

Negli studi e nelle ricerche europee e internazionali più recenti, per definire e delimitare le città (siano esse metropolitana o meno) si adotta l'analogo principio di *Functional Urban Area* (Fua) che derivano a loro volta da un precedente simile tentativo che, in ambito OCSE, era stato definito *Larger Urban Zone* (LUZ), che erano il risultato di aree urbane delimitate come aree

caratterizzate da quote significative di pendolarismo da e verso la città centrale (Eea 2009).

Il processo di formazione delle *Functional urban areas* (Fua), condiviso e adottato a livello internazionale da Eurostat e dall'OCSE (2012, 2013), al fine di rendere comparabili le aree urbane e metropolitane indipendentemente dalla geografia amministrativa dei diversi stati, considera, sovrapponendole e integrandole, tre delle dimensioni che contribuiscono a delinearle: quella fisico-morfologica, quella funzionale e quella amministrativa (imponendo un differente vincolo rispetto a quest'ultima nel processo definitorio).

In conclusione, si può sinteticamente affermare che in letteratura si riconosce normalmente come città media quella realtà urbana caratterizzata da un polo urbano centrale di almeno 50.000 abitanti con un'area funzionale (ricavabile sulla base dei flussi pendolari) che può arrivare anche a 200.000 abitanti. Oltre queste soglie si deve parlare più correttamente di aree metropolitane. Questa definizione di base può essere integrata dalla considerazione di altri elementi, quali il profilo economico (dove deve emergere una netta prevalenza dei settori secondario e terziario ed una residuale funzione agricola) e l'offerta di servizi rari.

A livello internazionale alcuni autori (ad esempio Batty, 2018) individuano in 30.000 abitanti la soglia minima di popolazione affinché un insediamento possa definirsi città e distinguersi quindi dal concetto di borgo o villaggio. Altri autori spingono ancora più in basso tale soglia, facendola coincidere con 10.000 abitanti: per rafforzare queste definizioni occorre prendere in considerazione il profilo funzionale delle realtà urbane considerate e valutare quale sia il ruolo del settore agricolo (questa questione è anche dirimente al fine di distinguere l'urbano dal rurale nelle statistiche ufficiali, questione di estrema complessità e che si deve confrontare con le più recenti teorie dell'urbano: Brenner, 2014; Brenner N. e Schmid, 2015; Soja, 2000; Soja, 2011).

Se si prende in considerazione, per il caso italiano, la sola dimensione demografica (comunque significativa), e si pone il problema della definizione, a livello meramente statistico, di città media, esso si traduce nella definizione di due soglie dimensionali entro le quali collocare questa tipologia di città. Si tratta cioè di individuare la soglia superiore, ossia quella che determina la differenza tra il gruppo di quelli che si potrebbero definire "grandi centri urbani" (metropolitani o meno), e la soglia inferiore, vale a dire quella che distingue una città media da un piccolo centro urbano. Potrebbero, in questo senso, integrarsi alla dimensione demografica diversi altri fattori di natura economica, sociale e generalmente geografica; oppure, come è stato succintamente richiamato più sopra, fare riferimento alla letteratura internazionale, che colloca queste due soglie, mediamente, la prima a 500.000 abitanti e l'altra a 30.000 abitanti (20.000 in alcuni casi, o comunque un valore intermedio tra questi due). Mentre sulla soglia alta c'è una discreta convergenza di studi e ricerche, sulla soglia bassa è facile intendere che essa dipenda dalle caratteristiche "locali" del sistema urbano che si sta analizzando. Popolose ed estese nazioni tenderanno a

registrare comportamenti diversi nella loro gerarchia urbana rispetto a territori e contesti più contenuti. Ciò che in un grande Paese potrebbe essere considerato un modesto villaggio, in un contesto territoriale più circoscritto potrebbe invece assumere i caratteri di un centro urbano rilevante e relativamente in alto nella gerarchia urbana. Da qui deriva che un'individuazione di tipo statistico, sull'intero set di centri urbani di un Paese (dalla più grande città fino al più piccolo villaggio) è il metodo migliore per individuare, caso per caso, il valore di tale soglia minima.

Prendendo l'esempio dell'Italia, e posto che l'individuazione di tale soglia possa seguire tre criteri, si possono ottenere raggruppamenti di "tipologie" di città (di natura meramente dimensionale) che aiutano a comprendere la dinamica di sviluppo della gerarchia urbana nel tempo. Questi tre criteri si fondano su tre ipotesi di lavoro distinte:

- a) Secondo un primo criterio si possono distinguere le città medie e grandi rispetto a tutte le altre (che quindi saranno considerati piccoli centri) sulla base della percentuale totale di popolazione che ospitano le città di rango più elevato. Se si sceglie una percentuale fissa di popolazione totale di un Paese (l'Italia nel nostro caso) che può essere 20% o 30% e si osserva quante città ospitano (semplicemente sommando le dimensioni demografiche dei centri dal più alto a scender) quella percentuale, si ottiene un valore soglia inferiore che distingue tra città medio-grandi e piccoli centri. Questo metodo ha il vantaggio di poter essere applicato ad ogni sistema urbano (da quello più semplice a quello più complesso e popoloso) perché dipende dalla struttura interna dei dati.
- b) Un secondo criterio è quello di "troncare" i dati (in termini statistici: eseguire un *cutoff*), fermandosi ad un certo valore del rango: si potrebbero per esempio considerare città medio-grandi quelle che comprendono le prime 100 città per dimensione demografica (in letteratura spesso, attraverso complesse stime statistiche comparative, si è arrivati a determinare come una buona soglia quella delle prime 130 città, che è la soglia che determina una buona e talvolta ottima - correlazione tra dati osservati e legge di potenza, nel nostro caso la legge di Zipf). Anche questo è un metodo statistico indipendente dal contesto, ma solo entro una fascia precisa di Paesi: i sistemi urbani piccoli (quelli con poche centinaia di centri urbani) vedrebbero distorti i valori di questa soglia, che comprenderebbe una gamma troppo ampia di centri rispetto al totale).
- c) Infine, abbandonando ogni tentativo di ricavare la soglia inferiore dalla struttura intrinseca dei dati, si può semplicemente stabilire una soglia dimensionale fissa che definisce il limite inferiore per quella che sembrerebbe logico identificare come una città media: come già detto questa soglia può variare da 10.000 a 50.000 abitanti.

Applicando questi criteri al caso italiano e componendo i dati in serie storica, sulla base dei Censimenti Istat della popolazione italiana dal 1951 ad oggi se ne ricava la seguente struttura.

1951	1961	1971	1981	1991	2001	2011	2021
------	------	------	------	------	------	------	------

Pop. italiana 20%	9.458.663	10.099.561	10.788.914	11.144.635	11.316.173	11.240.035	12.112.591	11.769.196
N città	24	15	12	16	15	26	28	28
di cui la meno popolosa	111.364	221.001	271.879	206.661	231.100	138.995	143.309	145.348
Pop. italiana 30%	14.187.995	15.149.342	16.183.371	16.716.952	16.974.259	16.860.052	18.168.886	17.653.794
N città	99	64	51	66	74	92	95	95
di cui la meno popolosa	42.481	70.919	91.676	80.929	71.257	61.859	65.907	62.076
Pop fino alla 100^ città	14.208.198	17.148.266	19.520.902	19.063.871	18.565.530	17.517.617	18.375.502	17.925.641
di cui la meno popolosa	42.454	48.122	54.694	58.262	58.380	57.789	62.536	59.905
% pop tot prime 100	30,04%	33,96%	36,19%	34,21%	32,81%	31,17%	30,34%	30,46%
Soglia 50.000 ab								
N città	81	95	111	131	137	139	149	138
Pop tot > 50000	13.351.802	16.904.853	20.045.175	20.710.126	20.556.191	19.591.889	21.086.627	19.998.946
% su pop. totale	28,23%	33,48%	37,16%	37,17%	36,33%	34,86%	34,82%	33,99%
Soglia 40.000 ab								
N città	112	130	161	176	183	183	210	200
Pop tot > 40000	14.662.189	18.468.367	22.277.507	22.694.647	22.573.561	21.579.196	23.814.799	22.804.510
% su pop. totale	31,00%	36,57%	41,30%	40,73%	39,90%	38,40%	39,32%	38,75%
Soglia 30.000 ab								
N città	162	192	237	269	286	288	313	304
Pop tot > 30000	16.433.513	20.574.283	24.824.642	25.818.148	26.060.907	25.185.935	27.381.706	26.395.242
% su pop. totale	34,75%	40,74%	46,02%	46,33%	46,06%	44,81%	45,21%	44,85%
Soglia 20.000 ab								
N città	278	314	369	416	447	475	519	509
Pop tot > 20000	19.237.863	23.494.727	28.022.193	29.340.353	29.886.171	29.683.136	32.377.085	31.324.313
% su pop. totale	40,68%	46,53%	51,95%	52,65%	52,82%	52,82%	53,46%	53,23%
% pop in piccolissimi centri	59,32%	53,47%	48,05%	47,35%	47,18%	47,18%	46,54%	46,77%

Tabella 1 – Individuazione delle città medie italiane e loro andamento temporale 1951-2021

Nella serie temporale dei dati si osservano alcuni elementi salienti:

- Se si assume come soglia la percentuale di popolazione delle prime città che ospitano tanto il 20% che il 30% della popolazione complessiva italiana, il numero complessivo delle città va prima diminuendo (1951-1971), segnale di un forte processo di urbanizzazione e poi inesorabilmente diminuendo (1971-2021): se nel 1971 bastavano 12 città per “contenere” il 20% dell’intera popolazione italiana, nel 2021 ne occorrono 28 (95 se si alza la soglia al 30%).
- La soglia inferiore di popolazione di questo gruppo di città va diminuendo, anche in questo caso dopo il 1971: la più piccola delle 28 città che accolgono il 20% della popolazione totale italiana nel 2021 è di 145.348 abitanti (62.076 abitanti se si considerano le città che ospitano il 30% della popolazione

totale). Ossia: diminuisce la dimensione media delle città del primo gruppo (dopo il 1971) a tutto vantaggio dei centri medi.

- La popolazione delle prime 100 città tende ad ospitare una quota di popolazione (sul totale) abbastanza costante: anche in questo caso si registra un aumento fino al 1971 (dove si raggiunge il picco del 36,9%), per poi tornare a valori intorno al 30% nel 2021 (cioè agli stessi valori del 1951): segnale di un processo prima di urbanizzazione e poi di suburbanizzazione, ancora pienamente in corso.
- Se si stabiliscono soglie fisse (50.000 abitanti o meno) si osserva un costante aumento tanto nel numero di centri quanto nella quota di popolazione che essi ospitano, con una flessione solo nell'ultimo decennio. Anche in questo caso, si ravvisano tracce di un processo per il quale non si è avuto solo un afflusso di popolazione dalle campagne verso le grandi città (e dal sud al nord), ma anche un afflusso dai centri più piccoli verso quelli medi, che costituiscono la vera peculiarità della struttura urbana italiana. Il loro ruolo rilevante (solo 6 città superano, nel periodo, costantemente i 500.000 abitanti e, la somma dei loro abitanti tende a diminuire dal 1971) è testimoniato dalla loro grande “resilienza”: continuano a crescere (sia come numero di centri che come popolazione) a prescindere dai cicli economici e sociali del Paese.
- Va infine osservata anche la sorprendente resistenza dei piccoli centri (quelli con popolazione inferiore ai 20.000 abitanti che, pur in declino, ospitano ancora bel il 46,77% della popolazione italiana (De Rubertis, 2019).

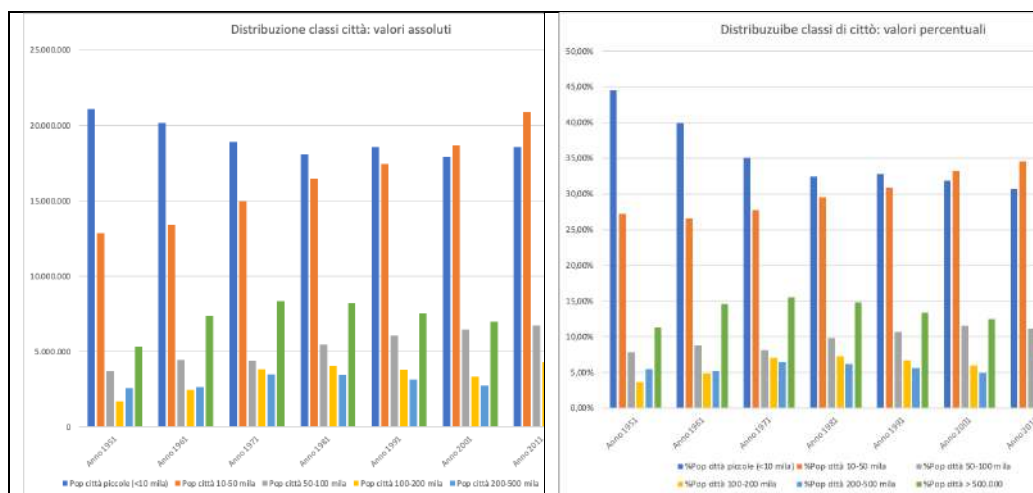


Figura 2 – Distribuzione delle classi di Comuni Italiani dal 1951 al 2021 (fonte: dati Istat)

Da questi dati emerge, tra le altre cose, una convergenza attorno ad un valore che si potrebbe definire “tipico” del sistema urbano italiano che si colloca nella soglia dimensionale dei 50.000 abitanti: essa raccoglie le prime 138 città italiane (molto vicina a quella soglia di 130 individuata in letteratura) che ospitano il 35,45% della popolazione totale italiana. Per questo primo gruppo di città l’esame della distribuzione rank-size segue quasi perfettamente la legge di Zipf: solo le prime sei città più popolose determinano una lieve gobba rispetto alla retta che esprime la tendenza generale, che peraltro è caratterizzata da un indice di correlazione R^2 molto elevato (0,9675).

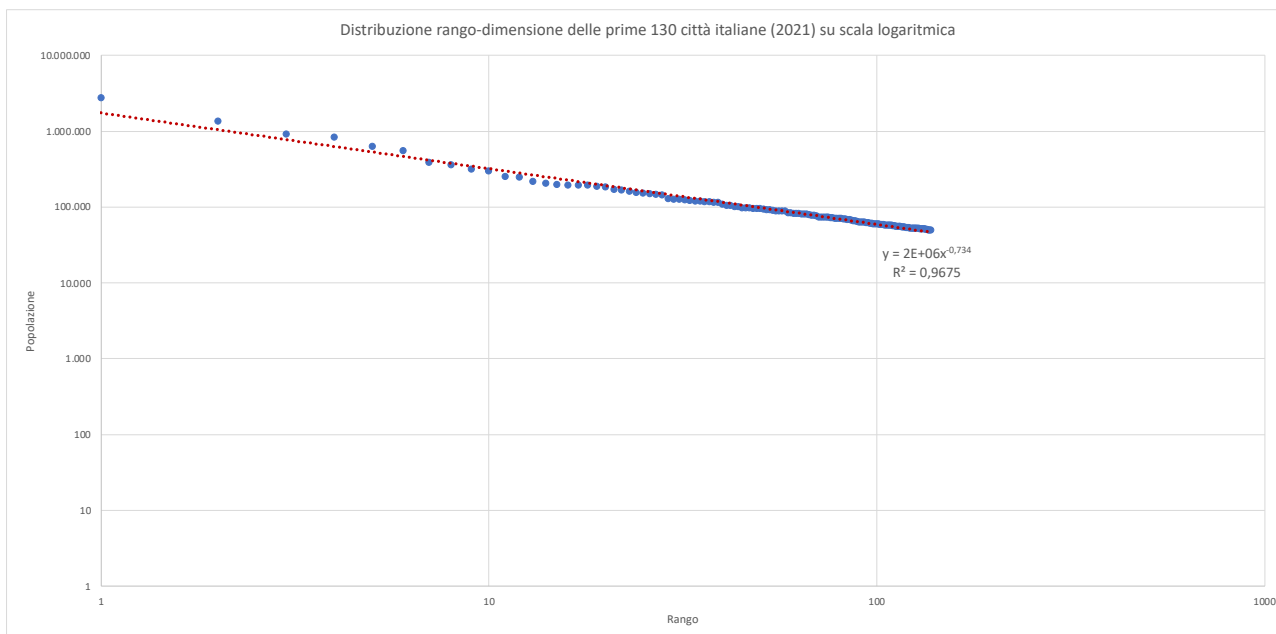


Figura 3 – Distribuzione rank-size per le prime 130 città italiane nel 2021: i valori osservati si attestano con grande precisione sulla retta che rappresenta l'equazione di Zipf (power law)

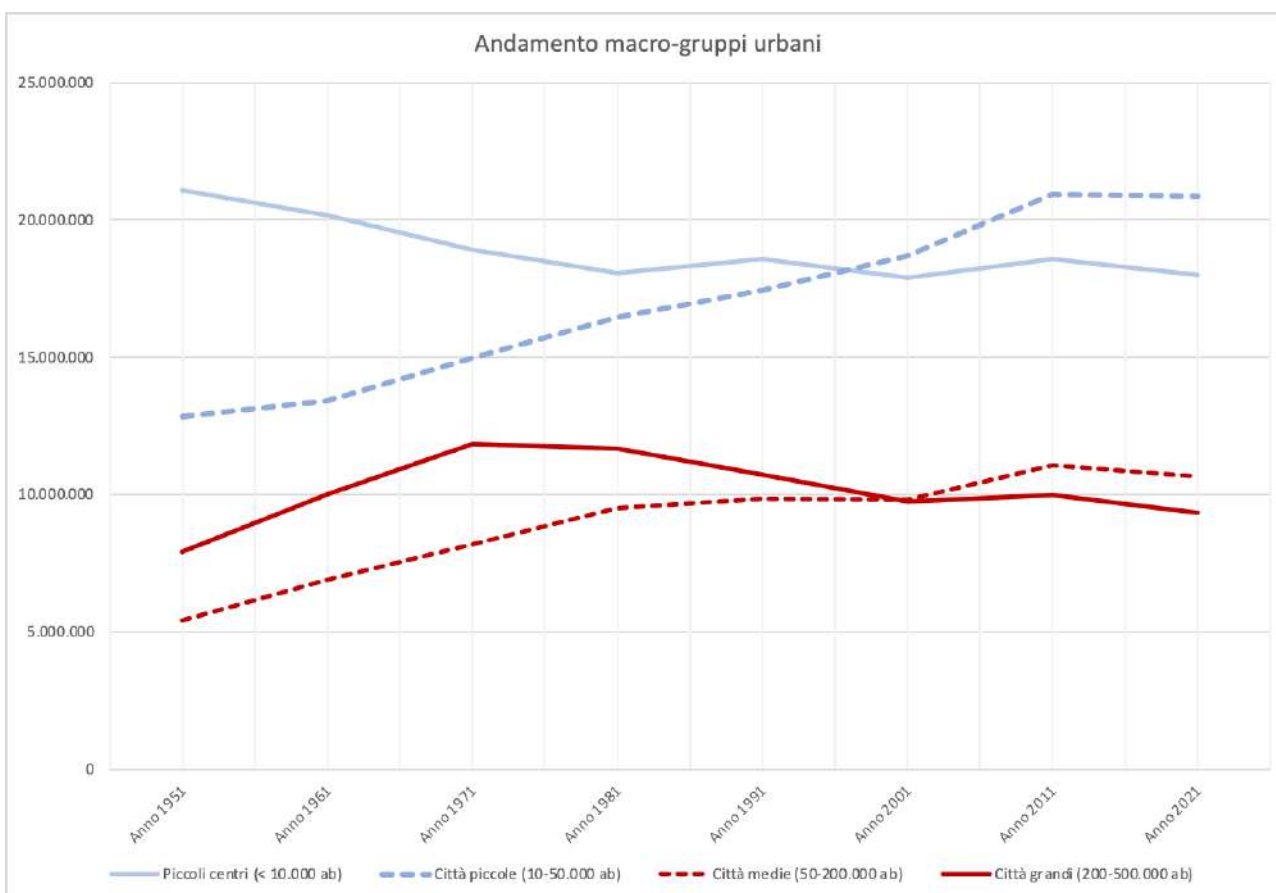


Figura 4 – Andamento temporale della quota di popolazione italiana residente nei quattro principali gruppi di città

Per quanto attiene la soglia superiore, si può osservare nel tempo come le sei principali città italiane (Roma, Milano, Napoli, Torino, Genova, Palermo) costituiscano un gruppo a parte, registrandosi costantemente uno scarto rilevante tra la sesta e la settima (inizialmente Firenze poi, dal 1971, Bologna). L'analisi dei tassi di variazione tra le città mostra come questo distacco sia rimasto una costante nel sistema urbano italiano negli ultimi 70 anni.

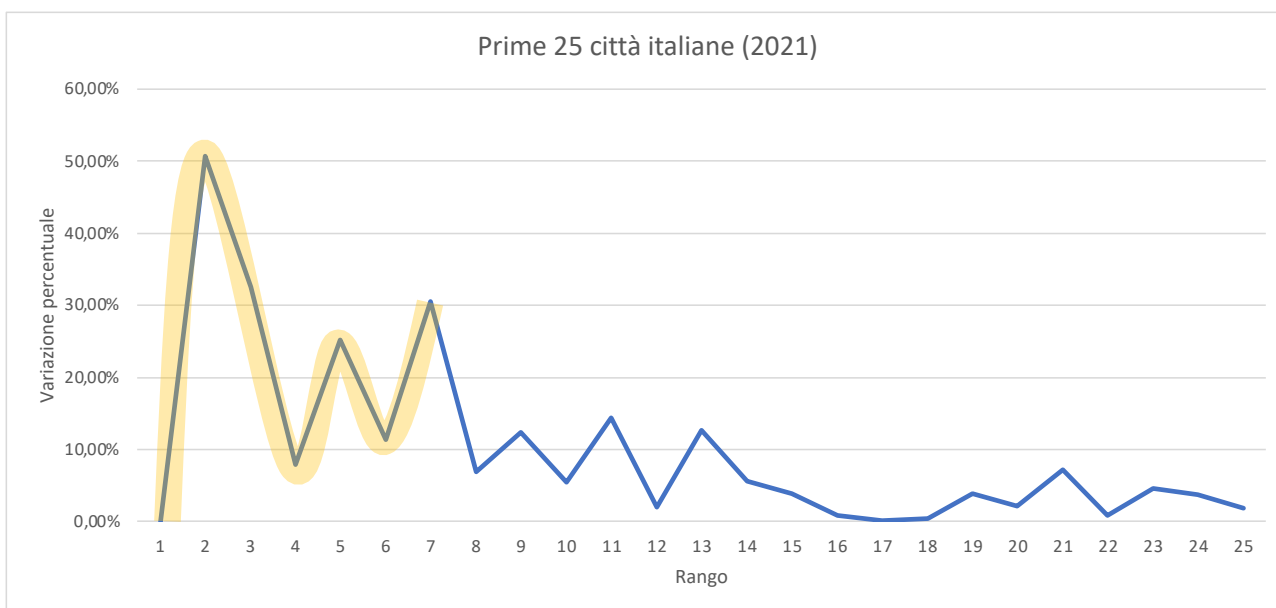


Figura 5 – Variazioni percentuali tra dimensioni delle prime 25 città italiane (2021)

Si può notare come il grafico delle variazioni percentuali tra una città e la successiva mostri una grande variazione nelle prime città con tre picchi evidenti, a rilevare le forti differenze dimensionali tra le prime sei città e a delineare una sorta di “W” tra i valori caratterizzata da tre distinti “picchi”: picco 1 – Roma è molto più grande di Milano; picco 2 – Torino è molto più popolosa di Palermo e picco 3 – Genova è considerevolmente più popolosa di Bologna. Il picco 3 è quello che si potrebbe definire come il discriminante tra grandi città e città medie. Peraltro, anche la letteratura internazionale considera grandi città (o piccole metropoli) le città con popolazione superiore a 500.000 abitanti. Le sei prime città italiane sono le sole a superare costantemente questa soglia (con l'unica piccola eccezione che Palermo, la supera solo nel 1961 e poi scenderà di rango sostituendo Genova come quinta città). Si può quindi ragionevolmente sostenere che le città comprese tra le posizioni 7-138 costituiscono un universo attendibile di quelle sono le città medie italiane.

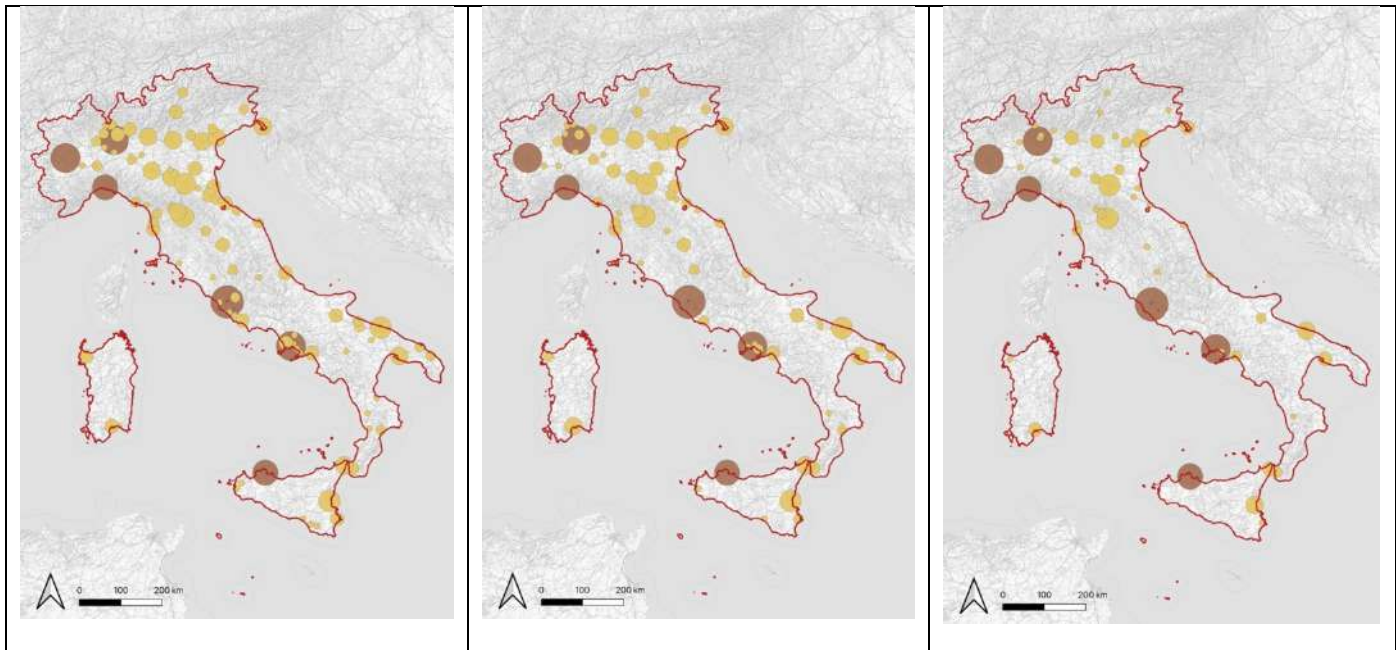


Figura 6 – Sistema urbano italiano: i grandi poli urbani e le città medie nel 2021, 1991, 1971.

Il dato qui considerato si riferisce alla popolazione comunale: considerando le 107 attuali province italiane (e quindi prendendo in considerazione i rispettivi capoluoghi) se ne deduce un comportamento più irregolare. La distribuzione rango-dimensione, pur rimanendo buona, mostra un indice R^2 inferiore e si nota un'evidente distorsione verso destra, cioè nel gruppo delle province con minor popolazione. Questo andamento riflette le variazioni interne che si registrano nelle province italiane, che sono caratterizzate per il grado di centralità e per il peso delle città capoluogo. A grandi linee, le 107 province italiane si potrebbero suddividere in quattro principali categorie: province fortemente monocentriche e polarizzate sul capoluogo (Roma, Trieste, Genova, Palermo, ecc.) dove il capoluogo riveste un ruolo del tutto preponderante, in termini demografici, rispetto al resto della provincia (o area metropolitana); province policentriche, dove attorno al capoluogo si articola una rete urbana di altre città di peso importante (all'interno di questo gruppo un sottogruppo potrebbe essere rappresentato dalle province "duali" come ad esempio, Forlì-Cesena, Barletta-Andria, Massa-Carrara); un terzo gruppo dove il capoluogo riveste invece un ruolo minore rispetto alla rete urbana circostante ed un quarto gruppo, infine, dove il capoluogo non è che una città tra le altre (e spesso nemmeno la più grande) e che potremmo definire frammentato.

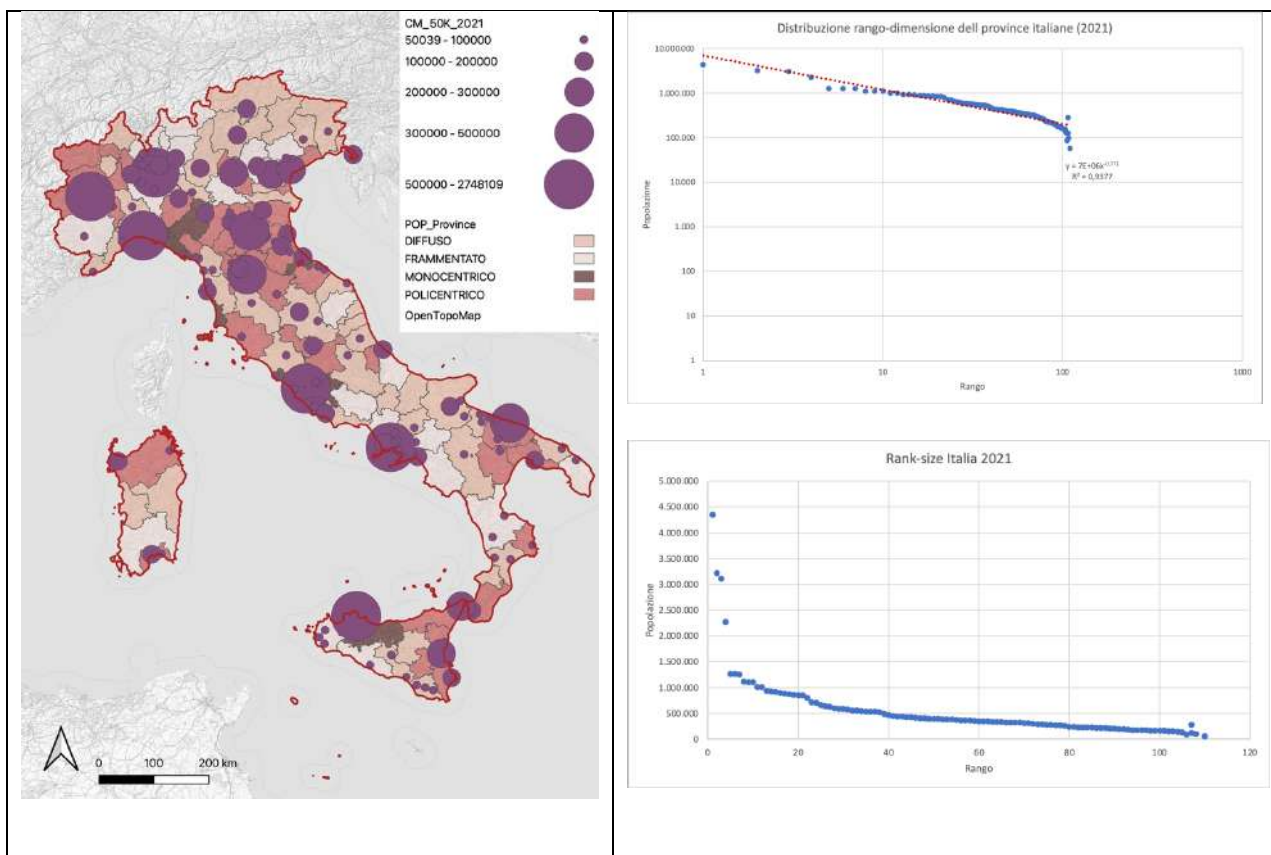


Fig. 3 – Struttura del sistema urbano italiano: province per grado di predominanza del capoluogo e città con oltre 50.000 abitanti (2021)

TASSONOMIA DELLE CITTÀ' MEDIE ITALIANE: UNA PROPOSTA

Una tassonomia delle città medie italiane può prodursi tentando una sintesi tra alcuni studi sul sistema urbano italiano.

Un primo studio da valutarsi è quello realizzato dall'Ocse che, sulla base del metodo funzionale, riconosce in Italia 83 *functional urban areas*, suddivise al loro interno tra core area e hinterland.

In Italia, l'Istat (2017) ha prodotto, pur con approccio del tutto analogo, una classificazione più fine delle aree urbane, basandosi sui sistemi locali del lavoro (a loro volta ricostruiti sulla base dei flussi pendolari) che ha condotto al riconoscimento di 21 realtà urbane principali e 86 sistemi locali di città medie. Tale classificazione si basa sulla metodologia Euostat-Ocse sulla definizione di aree urbane funzionali e quindi tiene in considerazione sia gli elementi che fanno riferimento alla densità che quelli relativi al pendolarismo.

Un altro studio interessante sulle città medie è quello realizzato da Ifel per ANCI nell'ambito dell'Accordo di partenariato 2014-20 (IFEL, 2013). L'universo delle città medie è stato definito in due step, combinando i seguenti criteri: la

presenza di una taglia demografica minima, di un centro amministrativo rilevante e riconosciuto, nonché di un polo di offerta di servizi basilari ed essenziali. Nella prima fase sono stati selezionati i comuni con una popolazione superiore ai 45.000 abitanti, che non fossero città metropolitane, ma che risultassero “poli urbani”, nonché specializzati nel settore economico secondario o terziario, per un totale di 94 amministrazioni. Nella seconda fase sono stati aggiunti tutti i capoluoghi di provincia con più di 45.000 cittadini non inclusi nella prima fase, sempre al netto delle città metropolitane, nonché il Comune di Aosta, unico capoluogo di regione non rientrante nelle precedenti definizioni, per un totale di 105 città medie.

Un approccio diverso per definire il grado di urbanità è quello che è stato sviluppato dal Dipartimento della Coesione nell’ambito della Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI). La metodologia elaborata è stata ovviamente orientata a definire le aree interne, ma le aree e i poli urbani possono essere dedotti per differenza. Per la definizione delle aree interne, SNAI utilizza come indicatore il grado di accessibilità per i cittadini di uno specifico comune alle infrastrutture e ai servizi pubblici essenziali, come la vicinanza alle strutture della sanità pubblica, la possibilità di accedere facilmente all’istruzione secondaria e la prossimità alle infrastrutture dedicate alla mobilità. I comuni italiani vengono così stati classificati in base alla presenza o meno di servizi pubblici e infrastrutture essenziali. I poli urbani, in particolare, sono definiti come centri di offerta dei servizi devono infatti possedere almeno un ospedale sede di DEA di primo livello; tutta l’offerta scolastica secondaria; una stazione ferroviaria di categoria Silver. Da questa categoria i comuni sono ulteriormente suddivisi in poli intercomunali e in poli se capoluoghi di provincia in quanto sede di altri servizi al cittadino di competenza delle province. I comuni non rientranti in questa categoria vengono invece classificati sulla base del tempo di percorrenza medio necessario per raggiungere il centro di offerta dei servizi più vicino, individuando comuni di cintura, aree intermedie, comuni periferici e ultra-periferici. I poli risultano essere 181, accogliendo comuni entro una gamma demografica che va da Roma (2.748.109 ab.) a Camposampiero (11.817 ab).

Esiste infine la classificazione amministrativa entrata in vigore dopo la L.56/2014 (c.d. Legge Delrio) che contempera una gerarchizzazione dei centri urbani italiani in 107 unità territoriali, tra cui 14 città metropolitane.

La tassonomia qui proposta per analizzare i potenziali impatti del PNRR sulle città medie italiane si fonda su una combinazione dei fattori considerati per le classificazioni desunte dagli studi citati, considerando i 5 criteri guida quelli di appartenere o meno a dette classificazioni (essere o meno capoluogo di provincia, polo SNAI, FUA, e appartenere o meno alla classificazione ISTAT dei sistemi urbani di città medie, o alla classificazione IFEF-ANCI). Questo approccio porta ad un elenco di 54 città medie che si potrebbero definire principali (dal momento che sono considerate città medie in tutte e cinque le classificazioni), 36 città medie “di secondo livello” che contemperano solo 3-4 criteri su 5, e centri urbani minori (ossia città che, pur essendo al di sopra di una

certa soglia demografica o che comunque sono state classificate come poli urbani dalla metodologia SNAI non arrivano a sommare più di due criteri). (vedi Tabella 1, Appendice A).

La tassonomia proposta fa emergere con una certa chiarezza anche dei cluster territoriali di città medie.

DENOMINAZIONE	N. di città	Città
<i>Fascia alto padana</i>	13	Asti, Bergamo, Brescia, Novara, Padova, Treviso, Varese, Verona, Vicenza, Busto Arsizio, Mantova, Monza, Vigevano
<i>Città delle Alpi</i>	6	Bolzano, Lecco, Trento, Aosta, Como, Cuneo
<i>Fascia basso padana</i>	12	Alessandria, Cremona, Ferrara, Forlì, Modena, Parma, Pavia, Piacenza, Ravenna, Carpi, Reggio Emilia, Rovigo
<i>Cluster medio adriatico</i>	8	Ancona, Pesaro, Pescara, Rimini, Ascoli Piceno, Chieti, San Benedetto del Tronto, Teramo
<i>Cluster alto adriatico</i>	3	Pordenone, Trieste, Udine
<i>Cluster alto tirrenico</i>	7	La Spezia, Livorno, Massa, Pisa, Savona, Carrara, Sanremo
<i>Asse alto toscano</i>	4	Prato, Empoli, Lucca, Pistoia
<i>Spina centrale appenninica</i>	7	Arezzo, Campobasso, L'Aquila, Perugia, Terni, Foligno, Siena
<i>Cluster medio tirrenico</i>	6	Grosseto, Latina, Civitavecchia, Frosinone, Rieti, Viterbo
<i>Dorsale Appennino meridionale</i>	10	Avellino, Caserta, Catanzaro, Cosenza, Potenza, Salerno, Benevento, Crotone, Lamezia Terme, Matera
<i>Cluster pugliese</i>	7	Barletta, Brindisi, Foggia, Lecce, Taranto, Andria, Trani
<i>Cluster siciliano</i>	5	Ragusa, Agrigento, Caltanissetta, Gela, Siracusa
<i>Cluster sardo</i>	2	Sassari, Olbia

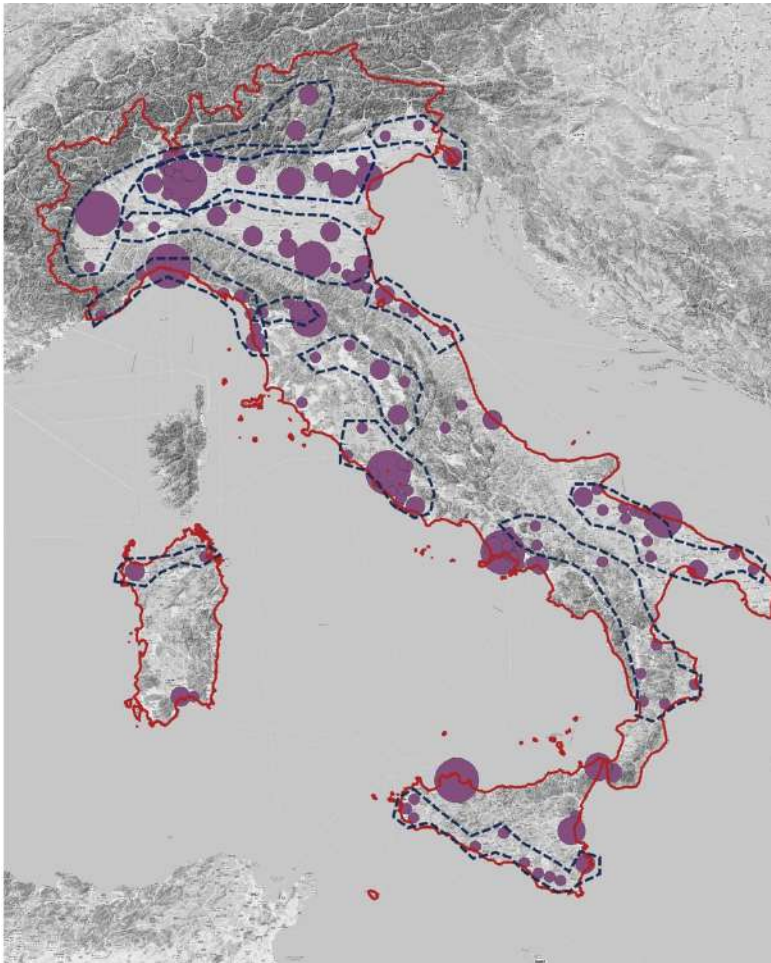


Fig. 4 – Cluster delle città medie italiane con oltre 50.000 abitanti (2021)

PROFILI DI CITTÀ' MEDIE E IL LORO RUOLO NEL SISTEMA-ITALIA

I primi due insiemi di città medie (ossia quelle qui definite città medie principali e città medie secondarie o di secondo livello) possono essere analizzati anche in base al loro profilo socio-economico, ossia al tipo di attività prevalente nel Sistema locale del lavoro di appartenenza e in base anche a tre ulteriori criteri che risultano interessanti ai fini di valutare i potenziali impatti delle azioni finanziate in queste città attraverso il PNRR: il valore aggiunto prodotto (totale e pro-capite), il reddito medio pro-capite e i valori immobiliari medi urbani e quelli delle rispettive aree centrali (Tabelle 2 e 3: vedi appendice B). Ne risulta un quadro molto articolato, dove emerge la notevole differenziazione funzionale interna dei centri medi italiani. Al di là delle singole specializzazioni produttive (quasi sempre presenti nel profilo di tutte le città medie), quello che appare evidente è il consolidarsi di profili multidimensionali sotto il profilo della traiettoria economica. Il turismo, con l'insieme delle attività ad esso collegate, rappresenta un asset importante per la quasi totalità delle città medie

italiane, che hanno saputo raccordare i settori produttivi e quelli dei servizi con questa importante attività produttiva rivolta alla ricettività. D'altra parte, risulta evidente che nelle città medie italiane si concentra la preponderante parte del patrimonio storico artistico del Paese (con eccellenze di livello internazionale, basti citare, Padova, Vicenza, Bergamo, Bolzano, Trento, Mantova, Lucca, Verona, Como, Perugia, Pisa, Matera, Lecce, Ragusa, Siracusa, solo per citare le più note). La capacità di integrare attività produttive in seguito alla fase di decentramento produttivo che si è registrato a cavallo del millennio con quelle di servizio e quelle turistiche in particolare, non era scontata e si accompagna con un generale innalzamento del livello medio di vita urbana, testimoniato in qualche misura dall'indicatore del reddito medio che, salvo poche eccezioni, si mantiene elevato e di norma superiore a quello medio nazionale (20.700 euro circa). Nelle città medie secondarie il reddito medio imponibile è tuttavia in generale, inferiore rispetto al gruppo delle città medie che si sono definite principali a testimoniare come i centri minori registrino, in taluni casi, segnali di crisi. Il reddito medio per abitante, che è ovviamente inferiore a quello imponibile (misurato sulla sola platea dei contribuenti), può essere il segnale di una debole redistribuzione con conseguente polarizzazione dei redditi verso più ristrette (e più ricche) fasce di popolazione.

CITTA' MEDIE E PNRR: GLI INVESTIMENTI PREVISTI

Per effettuare una prima valutazione dei potenziali impatti delle risorse per investimenti del PNRR sulle città medie italiane si sono prese in considerazione quelle misure specificatamente rivolte alle amministrazioni comunali, cioè quelle misure nelle quali il PNRR ha individuato quale soggetto attuatore il Comune. In realtà, sul territorio dei Comuni di città medie, potrebbero e possono anche giungere anche altri finanziamenti, sotto forma di investimenti destinati però ad altri soggetti pubblici e privati o a partecipazione mista. È sembrato opportuno però focalizzare l'attenzione solo su questa specifica linea di finanziamenti in quanto si tratta di quell'insieme di misure che più di altre hanno sollecitato le Amministrazioni comunali ad attivarsi e a rispondere con una capacità progettuale che è stata commisurata rispetto alle esigenze, opportunità e condizioni locali.

Le misure che vedono i Comuni (in generale, e i Comuni di città medie in particolare) coinvolti sono quelle legate ai settori di investimento:

- M1C1 – Digitalizzazione e innovazione della PA;
- M1C3 – Turismo e cultura 4.0;
- M2C2 – Transizione energetica mobilità sostenibile;
- M2C3 – Efficienza energetica riqualificazione edifici;
- M2C4 – Tutela del territorio e della risorsa idrica;
- M4C1 – Servizi iper l'istruzione (dagli asili all'Università);
- M5C2 – Infrastrutture sociali, famiglie, terzo settore;
- M5C3 – Interventi speciali per la coesione territoriale.

Nelle Tabelle 4 e 5 è riportata l'entità degli investimenti per ciascuna delle suddette misure per ciascuno dei due gruppi di città medie individuate col metodo esposto nei paragrafi precedenti. La misura di gran lunga più utilizzata è la M5C2 (3 miliardi e 42 milioni euro complessivi), relativa alle infrastrutture sociali, all'interno della quale sono ricompresi gli investimenti nell'ambito dei social housing (e, in generale, tutte le opere connesse con il programma Pinqua, il Programma Innovativo Nazionale sulla Qualità dell'Abitare che ha una dotazione complessiva pari a 2,8 miliardi di euro e che le città medie qui prese in esame coprono per 1.204 milioni pari ad oltre il 42%, a fronte di una popolazione di 8.410.000 abitanti circa, pari a poco più del 14% del totale). Ma la risposta al programma Pinqua non è l'unica soluzione adottata dai Comuni che hanno in programma interventi sempre nell'ambito della rigenerazione urbana e della dotazione infrastrutturale della città (si tratta della costruzione della città pubblica con opere di media e grande manutenzione urbana) per altri 1.838 milioni di euro. Si tratta, in sostanza, della più cospicua opportunità di mettere mano agli spazi e agli edifici pubblici della città degli ultimi decenni. A fronte dell'emanazione dei bandi PNRR, i Comuni delle città medie hanno risposto (pur non potendo contare di quella interlocuzione diretta che si è creata tra città metropolitane e ministeri) con una grande operazione di progettualità urbana diffusa che ha impegnato (e impegnerà) a fondo le strutture tecniche e amministrative. Indubbiamente, l'avvio dei lavori costituirà un volano importante le economie locali di queste città che richiederanno interventi diversificati in diversi settori, dalla manutenzione dello spazio pubblico, all'efficientamento energetico fino ai più complessi casi di rigenerazione urbana complessi su quartieri periferici sui quali non si interveniva da anni, dati i noti vincoli di bilancio degli enti locali.

D'altra parte, l'infrastruttura pubblica e la rigenerazione urbana non costituiscono l'unico campo di intervento. Un altro filone di finanziamenti importanti attivati è costituito infatti dalla misura M2C2 (Transizione energetica mobilità sostenibile) che rappresenta il 32,24 degli investimenti per le città medie principali, ma solo il 3,76% delle città medie di secondo livello). In questo ambito sono da segnalare, in particolare, gli interventi per lo sviluppo del trasporto rapido di massa della città di Bergamo, la linea 2 del tram Vigonza-Padova-Rubano per la città di Padova, le linee Brt (Bus Rapid Transit) e le linee elettriche veloci per la città di Taranto (tale intervento comprende anche la completa ristrutturazione della stazione ferroviaria per altri 25 milioni a cura di Rfi su altro canale PNRR a dimostrazione delle potenzialità di integrazione tra le diverse misure). Altri interventi significativi in materia (ossia superiori a 40 milioni di euro) sono da registrarsi a Trieste (rinnovo mezzi di trasporto), Rimini (secondo stralcio del sistema di Trasporto Rapido Costiero – Metromare). Meno significativo è l'impatto degli interventi concernenti la misura M4C1 (Servizi per l'istruzione, dagli asili all'Università). Pur considerando, infatti, che le misure relative all'Università fanno capo ad altre Amministrazioni dello Stato e non ai Comuni (e in ogni caso non tutte le città medie sono sede universitaria), l'ammontare complessivo degli investimenti è dirottato prevalentemente sulla scuola dell'infanzia e la manutenzione degli edifici (più raramente al loro

efficientamento energetico) per un ammontare complessivo di quasi 330 milioni di euro per le città medie principali (8,66% degli investimenti totali PNRR per questa classe di Comuni) e poco più di 102 milioni di euro per le città medie di secondo livello. A fronte dei 4,6 miliardi a disposizione sulla misura (senza considerare le difficoltà di attuazione di questa misura nel momento in cui si stanno scrivendo queste note), le città medie acquisiscono solo il 9,4% delle risorse (a fronte di una popolazione che, come detto, è pari ad oltre il 14% del totale). Il sottodimensionamento della misura è abbastanza evidente e le ragioni vanno cercate nella difficoltà di elaborare i progetti di fattibilità nei tempi utili per il bando. Ancora più debole è stata la risposta alla misura M2C3 (Efficienza energetica riqualificazione edifici) con investimenti programmati pari a 73 e 56 milioni di euro rispettivamente per le città medie principali e secondarie. Per questa misura le risorse totali ammontano a 2 miliardi di euro; pertanto, l'incidenza degli investimenti destinati alle città medie è pari al 6,45%. Solo 14 città medie del primo gruppo hanno messo in cantiere interventi in questo settore (si tratta per lo più di interventi di riqualificazione energetica di edifici pubblici, nella maggior parte dei casi di edifici scolastici). Bisogna peraltro evidenziare come tali interventi potessero anche essere finanziati, in modo più integrato, nelle misure relative alla rigenerazione urbana e quindi le Amministrazioni si sono rivolte generalmente verso questo secondo canale di finanziamento.

	ABITANTI	M1C1	M1C3	M2C2	M2C3	M2C4	M4C1	M5C2	M5C3	Tot. Comune	%
Alessandria	91.059	859.432				9.456.631	1.702.937	27.020.000		39.042.000	1,03
Ancona	98.356	838.123				15.978.278	12.608.367	29.862.596		59.287.364	1,56
Arezzo	96.260	586.605			6.985.000	639.563	1.300.000	22.224.742		31.715.910	0,83
Asti	73.421	484.999	931.576			11.543.928	560.000	13.663.319		27.183.822	0,71
Avellino	52.198	699.589	780.000	5.705.785		5.508.152	19.573.240	18.000.000		50.266.766	1,32
Barietta	92.427	718.732	2.000.000			170.000	10.754.000	23.021.897	1.565.000	38.229.629	1,00
Bergamo	119.534	1.172.778		267.371.552	6.475.000	1.568.950	9.309.296	62.387.450		348.285.026	9,14
Bolzano/Bozen	106.107	822.474		3.456.230		8.153.573	1.700.000	2.183.851		16.316.128	0,43
Brescia	196.446	1.671.787		11.424.974	3.153.537	1.007.000		73.082.155		90.339.453	2,37
Brindisi	82.694	704.732				2.490.000	4.576.328	45.686.258	1.050.000	54.507.318	1,43
Campobasso	47.075	369.895	3.977.928	3.977.928		5.154.250	4.340.000	40.826.732		58.646.733	1,54
Caserta	72.805	740.192		3.048.375		510.000	12.829.072	37.843.880		54.971.519	1,44
Catanzaro	84.670	409.668		3.200.213		1.370.000	1.492.110	18.424.437		24.896.428	0,65
Cosenza	63.760	918.249					1.775.185	14.926.498		17.619.932	0,46
Cremona	70.637	463.700		5.977.489		576.785	7.536.003	26.032.952		40.586.929	1,07
Ferrara	129.340	1.552.383	250.000	16.643.669	3.254.400	3.545.000	10.906.000	45.495.706		81.647.158	2,14
Foggia	145.348	954.848		3.382.277		1.070.000	7.780.000	39.066.378		52.253.503	1,37
Forlì	116.440	949.092	400.000	2.424.784		1.590.000	4.739.578	46.727.286		56.830.740	1,49
Grosseto	81.321	857.987			8.500.000	842.082	1.710.000	22.165.000		34.085.069	0,89
L'Aquila	69.558	462.432		18.457.057	5.850.000	1.970.000	5.962.844	19.891.971		52.634.304	1,38
La Spezia	92.119	761.284	500.000		4.147.360	850.000		13.320.487		19.579.131	0,51
Latina	127.564	1.633.606				1.787.765		41.633.065		45.054.436	1,18
Lecce	94.517	319.556	200.000	4.293.696		5.335.000	4.878.638	35.689.000	390.000	51.105.890	1,34
Lecco	46.871	673.017				6.158.159	960.000	12.852.500		20.643.676	0,54
Livorno	152.914	1.213.151				3.240.000	4.066.000	35.825.922		44.345.073	1,16
Massa	66.160	746.366				1.310.000	4.800.000	32.809.506		39.665.872	1,04
Modena	184.153	1.529.469	699.943	11.026.991		4.060.547	9.837.464	65.816.901		92.971.315	2,44
Novara	101.257	1.798.149		8.667.805	6.024.480	4.780.000	8.518.503	62.926.488		92.715.425	2,43
Padova	206.496	1.681.673	249.999	348.984.503		5.840.000	3.935.500	68.227.158		428.918.833	11,26
Parma	196.764	1.547.897		11.768.507		3.640.000	9.214.500	55.653.598		81.824.502	2,15
Pavia	70.636	479.010	379.000			7.934.827	1.130.000	24.350.000		34.282.837	0,90
Perugia	161.748	1.056.564		20.602.947	3.719.500	3.651.597	8.326.845	46.628.168		83.985.621	2,21
Pesero	95.376	333.810	467.400		3.559.851	5.465.000	13.015.619	61.379.427		84.221.107	2,21
Pescara	118.657	1.237.874	1.175.000			15.357.663	12.332.558	24.515.000	2.850.155	57.468.250	1,51
Piacenza	102.465	962.704	489.528			8.256.103	8.175.239	46.813.546		64.697.120	1,70
Pisa	88.737	747.284		2.854.655	4.947.370	8.975.892	7.544.935	52.141.794		77.211.930	2,03
Perderone	51.725	737.828	500.000	4.050.860	4.427.136	2.325.000	5.731.840	41.032.425		58.805.089	1,54
Potenza	64.406	707.096				12.402.496	3.906.659	38.369.110		55.385.361	1,45
Prato	195.736	841.828				5.477.999	1.271.000	35.950.000		43.540.827	1,14
Ragusa	73.159	757.652	2.200.000			5.618.955	12.650.000	24.351.500		45.578.107	1,20
Ravenna	155.751	1.188.162	228.000	6.996.379	8.300.000	2.510.000	8.695.432	22.386.500		50.304.473	1,32
Rimini	149.211	1.125.239		56.052.837		630.000	11.297.973	39.301.300		108.407.349	2,85
Salerno	127.186	941.462				9.075.000	1.847.970	24.636.500		36.500.932	0,96
Sassari	121.021	1.031.574	951.784	6.321.304	4.186.800	12.610.000	8.257.440	34.284.800		67.643.702	1,78
Savona	58.194	518.703	500.000			3.288.000	907.012	23.504.120		28.717.835	0,75
Taranto	188.098	1.781.667		294.558.977		210.000	1.756.300	35.329.998		333.636.942	8,76
Terni	106.370	54.950	20.740.000			8.030.419	14.306.265	26.174.996		68.806.630	1,81
Trento	118.046	1.147.223		11.667.081		708.000	3.840.000	23.500.000		40.862.304	1,07
Treviso	84.607	797.684	400.000	7.218.682		631.155	4.016.577	42.724.894		55.788.992	1,46
Trieste	198.417	1.449.497		57.661.010		2.505.000	15.313.440	21.805.053		98.734.000	2,59
Udine	97.808	409.437		1.753.034		2.678.000	2.419.217	38.293.214		45.552.902	1,20
Varese	78.409	470.463		6.876.617		1.977.662	4.325.569	53.428.197		67.078.508	1,76
Verona	255.588	4.933.040		12.025.458		2.610.000	3.000.000	57.855.274		80.423.772	2,11
Vicenza	109.823	1.355.097		9.290.467		4.390.000	8.420.300	25.101.500		48.567.364	1,28
Totale per misura		53.207.713	37.520.158	1.227.782.143	73.530.434	237.467.431	329.853.755	1.917.155.049	5.855.155	3.882.371.838	
%		1,40	0,99	32,24	1,93	6,23	8,66	50,33	0,15	101,93	100,00

Tabella 4 - investimenti misure PNRR nelle città medie principali (dati OpenPolis maggio 2023)

	ABITANTI	M1C1	M1C3	M2C2	M2C3	M2C4	M4C1	M5C2	M5C3	Tot. Comune	%
Agrigento	55.512	692.772				510.000	6.040.306	23.354.903	999.380	31.597.361	2,14
Andria	97.146	555.111				159.970	4.900.000	67.732.495		73.347.576	4,96
Aosta	33.093	325.840	424.128			489.307	1.860.198	37.850.468		40.959.941	2,77
Ascoli Piceno	45.571	309.638			2.504.330	2.520.000		108.844.474		114.178.442	7,72
Benevento	56.201	411.192			15.943.000	5.269.814	10.109.302	29.125.291		60.858.599	4,12
Busto Arsizio	82.951	60.858.599				3.896.000	1.106.000	28.426.499		94.287.098	6,38
Caltanissetta	58.532	61.326	160.000			3.634.430	120.685	40.674.549	8.118.309	52.769.299	3,57
Carpi	71.859	383.664				2.355.170	1.050.000	27.322.853		31.111.687	2,10
Carrara	59.905	818.484			7.624.800	5.382.691	621.000	13.426.499		27.873.474	1,88
Chieti	48.455	681.790		2.822.668		510.000	2.000.000	37.417.213		43.431.671	2,94
Civitavecchia	51.653	698.370				3.995.995		7.736.500		12.430.865	0,84
Como	83.184	454.970		6.138.041		495.000	3.103.690	11.331.527		21.523.228	1,46
Crotone	58.445	633.414				510.000	3.040.426	23.425.000		27.608.840	1,87
Cuneo	55.744	751.828			11.100.000	680.056	844.800	41.099.998		54.476.682	3,68
Empoli	48.844	583.450				387.999	872.840	14.000.000		15.844.289	1,07
Foligno	55.226	419.124				1.476.288	904.000	13.228.724		16.028.136	1,08
Frosinone	43.417	625.333		5.409.381		2.510.000		20.683.489		29.228.203	1,98
Gela	71.217	956.734				258.000	1.066.115	37.892.398		40.173.247	2,72
Lamezia Terme	67.026	747.284			2.335.000	4.965.000	1.679.304	109.169.422	1.169.900	120.065.910	8,12
Lucca	88.798	747.284				13.631.861		24.814.400		39.193.545	2,65
Moncova	48.653	345.138		5.390.855		600.213	1.729.776	42.223.050		50.289.032	3,40
Matera	59.685	718.196				3.748.167	6.644.000	16.069.726	360.000	27.540.089	1,86
Monza	121.799	1.176.316		7.440.985		3.087.233		17.980.556		29.685.091	2,01
Olbia	61.048	414.396					6.104.660	28.615.000		35.134.056	2,38
Pistoia	89.309	740.192				3.341.000	450.000	21.674.200		26.205.392	1,77
Reggio nell'Emilia	169.545	950.363		18.717.034	10.440.000	2.555.000	9.642.000	45.727.141		88.031.538	5,95
Rieti	45.276	634.628				4.226.316	1.800.449	39.112.970		45.774.363	3,10
Rovigo	49.985	470.163	360.000	5.958.964		5.680.000	4.430.379	17.499.704		34.399.210	2,33
San Benedetto del Tronto	46.957	652.260	65.800			3.710.000	2.640.000	3.035.831		10.113.891	0,68
Sanremo	52.787	455.524				2.279.998	6.115.960	13.426.490		22.277.972	1,51
Siena	52.812	460.439	800.000	1.598.312		4.771.000	2.070.000	20.460.434		30.160.185	2,04
Siracusa	116.244	1.744.592			1.440.000	209.846	14.708.998	23.596.989	1.221.353	42.921.778	2,90
Teramo	51.548	641.432				7.177.958	2.086.382	21.593.576		31.499.348	2,13
Trarl	54.941	801.346			4.939.128	510.000	3.226.500	41.869.840		51.346.814	3,47
Vigevano	62.076	416.506				1.640.000	1.660.000	12.480.620		16.197.126	1,10
Viterbo	65.949	328.160		2.192.416		2.119.958		41.942.095		46.582.629	3,15
Totale per misura		82.675.858	1.809.928	55.668.657	56.326.258	99.294.270	102.627.770	1.124.874.924	11.868.942	1.535.146.607	
%		5,59	0,12	3,76	3,81	6,71	6,94	76,07	0,80	103,81	100,00

Tabella 5 - Investimenti misure PNRR nelle città medie di secondo livello (dati OpenPolis maggio 2023)

PNRR, PROFILI URBANI E CLUSTER TERRITORIALI DI CITTÀ MEDIE

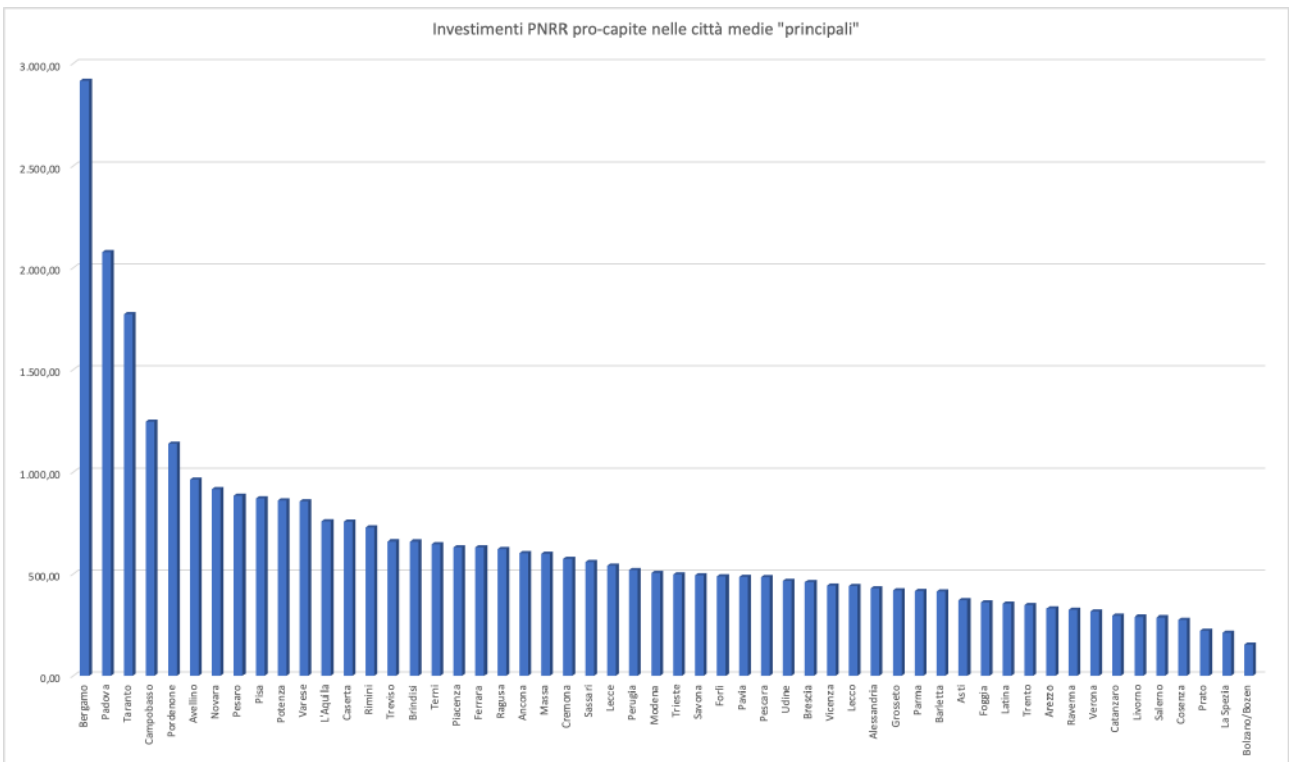
Gli investimenti PNRR nelle città medie italiane possono essere analizzati, in questa fase di sola formulazione di progetti e strategia (cioè senza poter ancora valutare gli esiti), dal punto di vista delle quote di risorse pro-capite che interessano le diverse realtà urbane.

Per quanto riguarda le città medie qui definite “principali” è interessante osservare l’impegno finanziario pro-capite che oscilla tra gli 2.900 euro/ab di Bergamo fino ai 153 euro/ab di Bolzano. Il grafico mostra chiaramente come la distribuzione dei fondi rispetti un certo equilibrio territoriali, con alcuni Comuni del centro-sud che si caratterizzano per l’elevata dotazione finanziaria (Taranto, Campobasso, Avellino, L’Aquila, Caserta, Ragusa ben oltre la soglia dei 600 euro pro-capite).

Per quanto riguarda invece la distribuzione in valori assoluti dei finanziamenti PNRR sull’universo delle 54 realtà urbane considerate (città medie “principali”, i fondi più cospicui vengono indirizzati verso le città di Padova, Bergamo, Taranto, Rimini e Trieste mostrando in questo caso una maggiore disparità distributiva a livello territoriale (con le città del nord che si vedono assegnati il 58% dei fondi complessivi, residuando alle città del centro sud poco più del 40% dei fondi). Bisogna peraltro tener presente che le città del centro sud hanno in media minor peso demografico (solo Taranto supera i 200.000 abitanti e una sola città, Salerno, supera i 100.000 abitanti, essendo tutte le altre al di sotto di tale soglia). Questo però significa meno interventi “strutturali” e integrati (per

esempio politiche trasporti urbani – rigenerazione che, di fatto, solo Taranto sembra aver potuto mettere in campo.

Per quanto attiene all’universo delle 36 città medie di secondo livello si registrano investimenti pro-capite in media analoghi, con alcuni casi interessanti di interventi importanti in realtà del centro sud come Ascoli Piceno (che si caratterizza per un monte investimenti veramente significativo: 108 milioni di euro, di cui 90 destinati ad un importante progetto di riqualificazione Pinqua rivolto al centro storico), Lametia Terme (98 milioni di euro per un progetto Pinqua complesso nelle aree centrali), Benevento (che si caratterizza per una serie articolata di interventi integrati che portano una dotazione finanziaria PNRR di oltre 60 milioni di euro). In generale, in questa fascia di Comuni si registra una maggiore attenzione ai progetti di rigenerazione urbana e di riqualificazione del patrimonio edilizio pubblico e non solo (in molti casi si è proceduto con acquisizioni di immobili).



Rispetto ai cluster territoriali individuati, è interessante notare la distribuzione dei finanziamenti. Si prendono qui in considerazione, per brevità e a titolo di esempio due cluster, simili per numero di città, uno al nord (cluster basso padano) e uno meridionale (cluster dell'Appennino meridionale): i risultati sono (positivamente) sorprendenti, dal momento che i Comuni del sud hanno avuto la capacità di attirare una prevalente quota di finanziamenti (272 milioni di euro a fronte di 219 per le città medie basso padane); dato che mostra ancora di più la sua evidenza se si confrontano le quote pro-capite che registrano in media di 386 euro per abitante contro 156). Questo risultato è dovuto agli ingenti finanziamenti previsti in alcune città del sud, quali Lametia Terme, Benevento, Avellino, Caserta, Potenza, tutte città a cui sono destinate risorse superiori ai 50 milioni di euro (con una "massa critica" quindi teoricamente in grado di condurre significativi cambiamenti nelle traiettorie di sviluppo urbano di queste realtà). Il confronto è significativo anche in considerazione che esso è condotto prendendo a paragone la, comunque, buona performance delle città basso padane, che sono portatrici di consolidate capacità di governo urbano e sono da sempre note per il loro attivismo civico

CONCLUSIONI: PNRR POLITICA DI SVILUPPO URBANO?

Stando all'attuale stadio di avanzamento del programma PNRR e scontate in qualche misura le inevitabili incertezze che un così grande strumento si porta dietro, si può tentare una prima sintesi sul potenziale impatti di tale programma sull'universo delle città medie italiane.

Il PNRR è stato "costruito" senza una base territoriale di riferimento e la stessa logica di distribuzione dei finanziamenti segue logiche difficilmente inquadrabili come politiche territoriali integrate (place-based). Inoltre, gli indirizzi di finanziamento riguardano settori molto diversi tra di loro che non sempre possono essere inquadrati in una logica di coordinamento.

Il PNRR, in questo senso, a parere di chi scrive, non può essere inteso come un programma di sviluppo, tanto meno di sviluppo urbano o territoriale. La sua logica è radicalmente e volutamente anti-pianificatoria.

Queste carenze di fondo, per quanto riguarda le città medie, sono state colmate in buona parte dall'attivismo delle comunità locali e delle civiche amministrazioni dei Comuni (il soggetto attuatore sul quale si è concentrata questa breve nota) che, partendo dalle opportunità e dei fattori di crisi locali, hanno saputo promuovere in non pochi casi, interessanti iniziative, dove l'occasione di investimento è stata colta per tentare di promuovere azioni integrate di rigenerazione urbana. In molti casi si è proceduto ad un'intensa attività di progettazione dello spazio pubblico e si sono approntate iniziative per incrementare (qualificandola) l'offerta di infrastrutture pubbliche e di interesse collettivo. In taluni casi, il PNRR ha rappresentato l'occasione anche per promuovere una politica delle aree e del patrimonio pubblico, con nuove acquisizioni che hanno consentito di incrementare anche sotto il profilo

quantitativo aree ed immobili pubblici. Allo stato attuale, non sembrano siano emerse specifiche o insormontabili difficoltà di attuazione rispetto agli strumenti di pianificazione ordinaria o rispetto alle capacità tecniche che le pubbliche amministrazioni sono state in grado di attivare. La dimensione urbana media si è dimostrata, anche in questo caso, come quella ideale per implementare politiche urbane, coniugando capacità di gestione e innovazione di progetto.

I dati sui flussi di finanziamento attivabili mostrano la buona risposta (media e sempre riferita a questo specifico segmento di realtà urbane) delle città del sud e la distribuzione delle risorse ha sotto diversi profili premiato queste realtà.

Si dovrà ora valutare la fase della concreta attuazione, ma le basi per un generale rinnovamento urbano sono state poste.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Accornero C. (2016).

“Città, società, territorio: conversando con Arnaldo Bagnasco.” *Historia Magistra: rivista di storia critica*: 20, 1, pp. 107-120.

Arshad, S., Hu S., Ashraf B.N. (2018).

“Zipf’s law and city size distribution: A survey of the literature and future research agenda”, in *Physica A: Statistical mechanics and its applications*, 492, pp. 75-92.

Balducci A., Curci, F., Fedeli V. (a cura di) (2017a).

Oltre la metropoli: l’urbanizzazione regionale in Italia. Italy: Guerini e Associati, Milano.

Balducci A., Curci, F., Fedeli V. (a cura di) (2017b).

Post-metropolis territorie: Lokking for a New Urbanity, Routledge, London-New York.

Becattini G. (1987).

Mercato e forze locali: il distretto industriale. Il mulino, Bologna.

Brenner N. e Schmid C. (2015).

“Towards a new epistemology of the urban?” *City*, 19, 2-3: 151-182.

Brenner N. ed. (2014).

Implosion/Explosion. Towards a study of planetary urbanization, Berlin: Jovis Verlag.

Calafati A. (2009).

Economie in cerca di città. Donzelli, Roma

Caselli B., Ventura P., Zazzi M. (2019).

Città in contrazione, Maggioli Politecnica, Sant’Arcangelo di Romagna.

Clementi A., Dematteis G., Palermo P.C. (a cura di) (1996).

Le forme del territorio italiano, Laterza, Roma-Bari.

- Curci F., Kercuku A., Lanzani A. (2020).
 “Le geografie emergenti della contrazione insediativa in Italia. Analisi interpretative e segnali per le politiche”. *CRIOS* 19-20: 8–19.
- De Rossi A (2018).
Riabitare l'Italia. Donzelli, Roma
- De Rubertis S. (2019).
 “Dinamiche insediative in Italia: Spopolamento dei comuni rurali.” *Perspectives on rural development* 2019.3: 71-96.
- Dematteis G., Bonaverò P. (1997).
Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo. Il Mulino, Bologna.
- Dijkstra, L., Hugo P., Veneri P. (2019).
The EU-OECD definition of a functional urban area, Oecd Publishing, Paris.
- EEA (European Environment Agency) (2009).
Ensuring quality of life in Europe's cities and towns. Tackling the environmental challenges driven by European and global change. EEA Report n. 5. Copenhagen.
- Friedman J., Miller J. (1965).
 “The Urban Field”. *Journal of American Institute of Planners*. 31: 312- 320.
- Kercuku A. et al. (2023).
 “Italia Di Mezzo.” *Region (Louvain-la-Neuve)* 10.1, pp. 89-112.
- IFEL – Fondazione ANCI (2013).
L'Italia delle città medie, IV Quaderno della collana i Comuni, Roma.
- Indovina F. (2009).
Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano. Milano: FrancoAngeli.
- Indovina F. (2014).
La metropoli europea. Una prospettiva. FrancoAngeli, Milano.
- Istat (2017).
Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia, Roma.
- Krugman P. (1996).
 “Confronting the mystery of urban hierarchy”, in *Journal of the Japanese and International economies*, 10.4, pp. 399-418.
- Lanzani, A.; Curci, F.; Kercuku, A. (2020).
Le geografie emergenti della contrazione insediativa in Italia. Analisi interpretative e segnali per le politiche, CRIOS, n.19-20.
- Lanzani A. (2015).
Città, territorio, urbanistica tra crisi e contrazione: muovere da quel che c'è, ipotizzando radicali modificazioni. Milano, FrancoAngeli.
- Mascarucci R. (a cura di) (2020).
Città medie e metropoli regionali, INU Edizioni, Roma.
- OECD (2012).

Redefining "urban": A new way to measure metropolitan areas, OECD Publishing, Paris.

OECD, (2013).
Definition of Functional Urban Areas (Fua) for the OECD metropolitan database. OECD Publishing, Paris.

Soja E.W. (2000).
Postmetropolis. Critical Studies of Cities and Regions. Cambridge, MA:

Blackwell. Soja E.W. (2011).
"Regional Urbanization and the End of the Metropolis Era". in Bridge G. e S. Watson
The New Blackwell Companion to the City. Oxford: Wiley-Blackwell.

Soo, K.T. (2005).
"Zipf's Law for cities: a cross-country investigation", in *Regional science and urban Economics*, 35.3, pp. 239-63.

Trigilia C. (2014).
Le città medie al Nord e Sud. Relazione a Scuola Nazionale di Sviluppo locale. Laterza, Bari.

IL PNRR A MILANO: RIFLESSIONI SULLA DIMENSIONE STRATEGICA DEL PIANO PER LA CITTÀ

Alice Alessandri

Politecnico di Milano

alice.alessandri@hotmail.com

Daniele Viarengo

Politecnico di Milano

daniele.viarengo@gmail.com

ABSTRACT²

The National Recovery and Resilience Plan attributes to cities significant resources and responsibilities, making them central actors in the plan's implementation and overall success. The case of Milan, which represents a unique reality in the Italian context, offers several hints for reasoning at both the local and national scales concerning the plan's structure and management. The paper shows the results of a study aimed at collecting all the resources landing on the municipal territory – not only with the Municipality as an implementing entity - to build a complete picture of the potential impact on the city. The data are organized according to the six missions and refer to June 2023. This kind of analysis – made complex by the lack of transparency and sharing of information – opened to several reflections ranging from the existence of a strategic view in the choice of projects to finance to the variety of the involved actors. The paper continues presenting three different projects to understand if and which mechanisms the plan manages to activate and with which difficulties. The analyzed projects are an urban regeneration intervention, an integrated urban plan, and the realization of a new big cultural attractor, the BEIC library.

Key words: PNRR, City, Milano, Resilience, Postpandemic

Con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, le città italiane si sono trovate a dover gestire grandi quantità di risorse e responsabilità, risultando attori

² Questo contributo è la sintesi di un più ampio lavoro di ricerca svolto come tesi magistrale per il corso di laurea di Urban Planning and Policy Design del Politecnico di Milano: *An opportunity to innovate. Italian cities facing the challenge of PNRR: the case of Milan*. Per approfondire i temi trattati, far riferimento al lavoro completo disponibile all'indirizzo: <https://www.politesi.polimi.it/handle/10589/210276>.

cruciali per la riuscita e l'attuazione del PNRR. Il caso di Milano, con caratteristiche uniche nel panorama nazionale, ha consentito di svolgere riflessioni valide anche a scala più ampia sulla struttura e la gestione del piano. Il paper presenta i risultati di un lavoro di ricerca volto a ricostruire la totalità delle risorse che atterrano su Milano – tramite il Comune e altri soggetti attuatori – suddivise per missione e aggiornate a giugno 2023. Una tale operazione, ostacolata dalla scarsa trasparenza e condivisione dei dati, ha aperto a una serie di riflessioni che spaziano dalla presenza o meno di una visione strategica della città nella scelta dei progetti da candidare al tipo di soggetti coinvolti. Questo lavoro è stato poi completato da un approfondimento su tre diversi progetti previsti a Milano, con l'obiettivo di comprendere se e quali meccanismi il PNRR riesca ad attivare e con quali difficoltà. Le misure considerate sono un intervento di rigenerazione urbana, un piano urbano integrato (PUI) e la realizzazione di un nuovo attrattore culturale urbano, la BEIC.

Parole chiave: PNRR, Città, Milano, Resilienza, Postpandemia

Introduzione

Quanto è impattante il PNRR nelle città? Affrontando il tema del PNRR da una prospettiva urbana e territoriale, le città italiane si dimostrano protagoniste indiscusse della riuscita del piano, non solo in quanto luogo in cui si realizzerà gran parte degli interventi ma anche in quanto attori direttamente coinvolti nella sua attuazione. Nel variegato panorama italiano, si è scelto di approfondire il caso di Milano, città in una condizione particolare, quasi un'eccezione nel contesto nazionale. Con un marcato sviluppo negli ultimi tempi soprattutto dopo l'Expo 2015, Milano ospita ogni anno eventi e festival internazionali, è sempre più attrattiva per nuovi investitori e trasformazioni. Durante la crisi pandemica, Milano è stata una delle città maggiormente colpite sul piano sanitario e socioeconomico; anche per questo motivo, è la seconda più finanziata dal PNRR, dopo Roma³.

Una governance solida e avviata

Al di là della struttura di governance fortemente centralizzata a livello nazionale, l'attuazione del PNRR ha previsto la definizione di task force a livello locale per poter gestire l'arrivo dei fondi europei. In questo processo, città e regioni si sono riorganizzate ciascuna a modo proprio, potendo contare su amministrazioni più o meno pronte. Le ingenti responsabilità e risorse che hanno investito la città di Milano hanno trovato un'amministrazione locale preparata che, grazie a una situazione di stabilità politica e alla familiarità con interventi simili, disponeva già degli strumenti adeguati ad affrontarle. A livello

³ Secondo i dati di OPENPNRR a luglio 2023.

comunale, la gestione del PNRR è stata affidata alla Direzione di Autorità di Gestione e Monitoraggio Piani, unità istituita nel 2019 con competenze legate ai finanziamenti extra-bilancio comunale. Grazie all'esperienza maturata, si è scelto di far convergere su quest'unità i nuovi compiti legati all'attuazione del PNRR, in modo da avere una visione completa sullo stato dei finanziamenti esterni. Approfondendo il caso di Milano è inevitabile considerare altri due livelli coinvolti in alcuni degli interventi: la Città Metropolitana e Regione Lombardia. La prima, fortemente indebolitasi negli anni a causa di una progressiva riduzione di risorse e personale, con l'arrivo dei fondi PNRR ha potuto, tuttavia, contare su una consolidata capacità strategica grazie a precedenti esperienze e progetti di rete. In termini di governance, la Direzione Programmi di Finanziamento Europei svolge il ruolo di cabina di regia. Per quanto riguarda la Regione, invece, sono stati istituiti un Gruppo di Lavoro Attuazione PNRR – a cui partecipano anche ANCI Lombardia e l'Unione delle Province Lombarde – e una Segreteria Tecnica.

Gli esiti della ricerca sui fondi PNRR a Milano

Per ricostruire un'immagine complessiva della quantità di risorse in arrivo sul territorio milanese – quadro che lo stesso Comune di Milano fatica ad avere⁴ – è stato svolto un lavoro di ricerca incrociando i dati forniti da più fonti⁵. Secondo lo studio effettuato, su Milano ricadono oltre 2,4 miliardi di euro di finanziamenti; di questi, circa 788 milioni di euro (il 35%) sono gestiti direttamente dal Comune di Milano in qualità di soggetto attuatore. Più nello specifico, cinque delle sei missioni definite dal PNRR coinvolgono il territorio comunale, con la sola eccezione della missione 3, che riguarda le infrastrutture per una mobilità sostenibile e non interessa gli enti locali.

La Missione 1 è una delle meno economicamente impattanti per la città di Milano⁶. Nel PNRR, ampio spazio è dato agli interventi per la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, settore in cui Milano risulta essere già molto avanti: i fondi dedicati a queste misure, infatti, non sono particolarmente elevati. Oltre ad interventi per l'efficientamento energetico di teatri, musei e cinema, circa il 50% degli investimenti ha come ente attuatore dei privati, quali,

⁴ Per una generale scarsa trasparenza dei dati relativi a interventi PNRR a livello nazionale e una difficile comunicazione tra i numerosi attori coinvolti, gli enti locali sono spesso privi degli strumenti necessari a ricostruire un quadro complessivo delle risorse e dei progetti che ricadono sul territorio, al di là di quelli da loro gestiti in qualità di soggetti attuatori.

⁵ I dati raccolti e confrontati provengono dal sito OpenPNRR – di proprietà della Fondazione Openpolis –, dal lavoro di mappatura realizzato dal Centro Studi PIM con l'Ordine degli Architetti di Milano (disponibile all'indirizzo <https://www.pim.mi.it/sistema-informativo-territoriale/mappa-pnrr-cmm/>), da dati ufficiali forniti dal Comune di Milano, da ANCI e dalle amministrazioni centrali titolari delle misure. I dati sono aggiornati a giugno 2023.

⁶ Per la missione 1 - *Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo* – i fondi del PNRR su Milano sono pari a 15.320.200 €.

ad esempio, le imprese con il fine di migliorare e innovare la produzione. Un punto di debolezza che sorge in questa missione, per come è stata strutturata a livello nazionale, è forse l'assenza di una visione strategica, legata alla decisione di candidare interventi di varia natura.

La Missione 2⁷ ha interamente come ente attuatore un soggetto pubblico, rappresentato dal Comune di Milano o dal MIMS. Gli interventi sul territorio milanese si articolano in due tipologie: da un lato si investe sull'efficientamento energetico e la ristrutturazione delle cittadelle giudiziarie (come nel caso della ristrutturazione del Tribunale di Milano da più di 40 milioni di euro); dall'altro, invece, si interviene sulla mobilità sostenibile, con, per esempio, la realizzazione di una nuova linea metrotranviaria o l'acquisto di flotte di autobus elettrici e tram (in accordo con alcuni obiettivi definiti dal PGT Milano2030).

La Missione 4⁸ è una delle più impattanti a livello economico con oltre 800 milioni di euro suddivisi tra più di 300 interventi. Tuttavia, più del 90% degli investimenti non è territorializzabile ed è gestito direttamente da enti privati: si tratta di fondi per la ricerca e borse di dottorato affidati alle università. Per quanto riguarda le misure territorializzabili, esse si suddividono in due categorie: interventi sul patrimonio edilizio - in particolare più di 20 milioni di euro vengono affidati alla ricostruzione della scuola in via Scialoia, un progetto "nel cassetto" già dal 2019 - e l'acquisto di posti letto per tre anni in alcuni studentati universitari della città. A un tale aumento delle opportunità educative per i giovani, tuttavia, non sembra corrispondere una risposta adeguata in termini di soluzioni abitative accessibili.

La missione 5⁹ è una delle più importanti per la città di Milano. Essa si articola principalmente secondo quattro progetti: i PINQUA - Piani Innovativi per la qualità dell'abitare - distribuiti nelle principali periferie della città di Milano; i PUI - Piani Urbani Integrati - che sono stati redatti con la Città Metropolitana e due dei quali, MICA e CAMBIO, coinvolgeranno il territorio di Milano; interventi di rigenerazione urbana al fine di migliorare la qualità abitativa delle zone marginali delle città; e misure per Sport e Inclusione Sociale con lo scopo di migliorare la socializzazione nelle zone periferiche. Gli interventi si distribuiscono in maniera abbastanza omogenea, ad eccezione del quadrante a sud est sul quale, tuttavia, il Comune ha spesso investito. La centralità della dimensione pubblica e l'entità dei finanziamenti di questa missione è un aspetto rilevante nel caso di una città sempre più soggetta a logiche private come Milano.

⁷ Per la Missione 2 - *Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica* - i fondi del PNRR su Milano sono pari a 368.380.000 €.

⁸ Per la Missione 4 - *Istruzione e Ricerca* - i fondi del PNRR su Milano sono pari a 887.683.330 €.

⁹ Per la Missione 5 - *Coesione e Inclusione sociale* - i fondi del PNRR su Milano sono pari a 569.467.230 €.

L'ultima missione che coinvolge Milano è la 6¹⁰ che, a livello nazionale, è la meno finanziata, nonostante il tema sanitario sia stato proprio all'origine dell'elaborazione del piano stesso. La missione è interamente gestita da Regione Lombardia e si articola secondo due principali categorie di interventi: misure di ammodernamento degli ospedali e realizzazione di case della comunità. Su quest'ultima misura sorgono non pochi dubbi sulla gestione futura di tali servizi poiché il piano ne copre solo i costi di realizzazione.

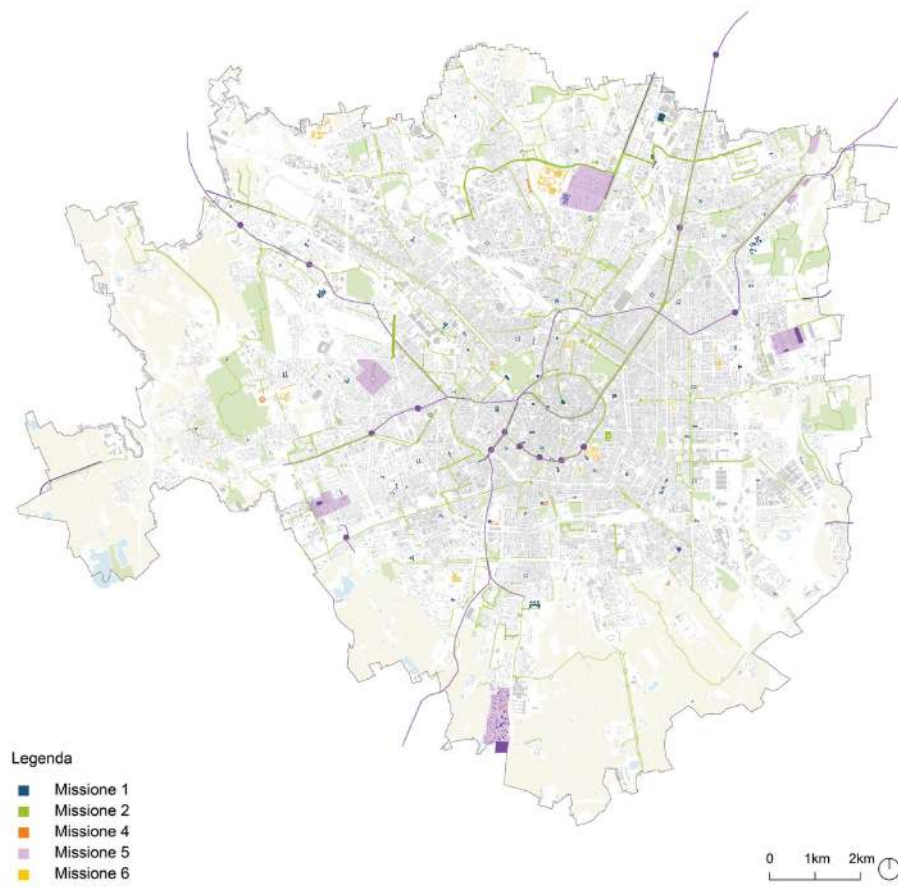


Fig. 1| Mappa degli interventi PNRR territorializzati a giugno 2023 (Alessandri, Viarengo 2023)

Tre progetti nel dettaglio

Per osservare più da vicino le dinamiche e le opportunità che il PNRR ha portato nelle città italiane e, nello specifico, a Milano, si è avvertita l'esigenza di approfondire alcuni progetti che verranno realizzati. Sono stati scelti tre interventi appartenenti a misure diverse e che implicano il coinvolgimento di vari attori. Gli interventi analizzati sono il progetto di rigenerazione urbana "Lambro-via Rizzoli" (M5C2), il progetto per la nuova Biblioteca Europea di Informazione e Comunicazione (BEIC) e il piano urbano integrato per l'area di Lambrate-Rubattino (M5C2). Hanno tutti un impatto urbano e spaziale rilevante

¹⁰ Per la Missione 6 – *Salute* – i fondi del PNRR su Milano sono pari a 166.135.490 €.

ma si differenziano sotto vari aspetti, offrendo variegati punti di vista sulla stagione del PNRR.

Il progetto di rigenerazione urbana Lambro-via Rizzoli prevede due interventi differenti situati al margine nord-orientale della città: la riqualificazione energetica di due complessi di edilizia residenziale pubblica su via Rizzoli, da tempo in attesa di manutenzione ordinaria e straordinaria; e la realizzazione di un parco fluviale innovativo lungo il fiume Lambro, migliorandone la fruibilità e il valore ecosistemico. In entrambi i casi, il PNRR si rivela uno strumento adeguato a portare a termine, in tempi brevi e inderogabili, lavori urgenti inseriti nel Programma Triennale delle Opere Pubbliche, sbloccando risorse comunali già stanziare. Un aspetto che è stato spesso sollevato a proposito dei progetti di rigenerazione urbana riguarda, però, il fatto che questi tendono a consentire soltanto interventi sul patrimonio fisico, non prevedendo contestuali misure di natura immateriale che, affrontando temi quali l'esclusione sociale, risultano ugualmente necessarie.

La nuova BEIC è un progetto decisamente diverso e, a differenza degli altri due, finanziato tramite il Fondo Nazionale Complementare. Inserita all'interno del Piano Strategico Grandi Attrattori Culturali, la realizzazione della BEIC è attesa dagli anni '90, quando è stato bandito un primo concorso di progettazione. Per quanto questa prima esperienza sia giunta fino alla definizione del progetto esecutivo, una serie di contingenze esterne non ne ha consentito la concretizzazione e la stagione del PNRR ha offerto l'occasione giusta. Con un secondo concorso di progettazione, necessario per poter rispondere alle nuove esigenze, è stato individuato il progetto vincitore del gruppo guidato da OnSite Studio. Gli stessi progettisti hanno sottolineato il merito del PNRR di aver velocizzato notevolmente le procedure, consentendo la realizzazione di un intervento tale in pochi anni. La BEIC è sempre stata al centro di un dibattito che verte su una serie di questioni, una delle quali riguarda la scelta del Comune di investire su un solo progetto piuttosto che sulla rete di biblioteche comunali con interventi di manutenzione e ammodernamento. A tal proposito, come sottolinea il direttore dell'Area biblioteche del Comune, è bene considerare che il progetto della BEIC sia un intervento altrimenti irrealizzabile e indipendente dalla gestione delle biblioteche comunali, sulle quali l'amministrazione continua a investire. Rimane, tuttavia, aperto un interrogativo che riguarda il futuro della biblioteca Sormani che dal 2026 cederà il ruolo di biblioteca centrale alla BEIC, senza che sia stato ancora definito un piano di gestione. Infine, una questione spinosa che apre un dibattito più ampio è relativa al fatto che, a causa dei tempi stretti, è stata chiesta una deroga allo svolgimento del dibattito pubblico, un'attività di coinvolgimento della popolazione che per un intervento di tale entità sarebbe stata necessaria.

Il terzo intervento, invece, fa parte del più ampio piano urbano integrato MICA¹¹ e coinvolge il quartiere di Rubattino che, al margine est della città di Milano, è l'esito di un lungo processo di de-industrializzazione iniziato negli anni '90 e mai completato. Il PUI si inserisce in questo sviluppo con l'obiettivo di dare alla popolazione quei servizi di base ancora mancanti: nello specifico, una scuola elementare, una scuola media e il completamento del parco urbano della Lambretta. Il PNRR è, in questo caso, uno strumento per rispondere a precise esigenze della città, assicurando ai cittadini l'accesso ai servizi essenziali. È bene, inoltre, sottolineare che questi interventi si collocano nei pressi di quella che il PGT definisce "grande funzione urbana"¹², un'ex area industriale dove verranno realizzati i nuovi depositi e magazzini del Teatro alla Scala, concepiti come nuovo polo attrattivo che, oltre a rispondere a necessità tecniche del teatro, si costituisce come struttura aperta al pubblico e luogo per eventi e manifestazioni.

Questi tre interventi aprono a una serie di riflessioni. In primo luogo, implicano il coinvolgimento di diversi enti locali e territoriali. Nel caso del progetto per Lambro-Via Rizzoli, il Comune di Milano, titolare della misura e proprietario degli immobili oggetto di intervento, si è confrontato con ERSAF¹³ e altri enti legati al Lambro e alla protezione idraulica in modo da definire un progetto coerente con l'esperienza di RELambro. Per quanto riguarda, invece, il progetto per la BEIC, la misura è di titolarità del Ministero della Cultura che ha direttamente individuato l'intervento per Milano. Quanto cambia, tuttavia, è il tipo di dispositivo che fornisce i fondi necessari: in questo caso, infatti, si tratta di risorse nazionali stanziare nel Fondo Nazionale Complementare, definito per supportare gli interventi PNRR. Infine, il piano urbano integrato è una misura di titolarità della città metropolitana che ha scelto i progetti da finanziare tra quelli proposti dai vari comuni. Interessante è il dialogo tra il Comune di Milano e il Municipio 3, che ha manifestato le priorità del quartiere.

Un altro spunto di riflessione riguarda il fatto che, nel caso Milanese, il PNRR si sia dimostrato uno strumento in grado di finanziare interventi tra loro molto diversi: nella gran parte dei casi, come già emerso dall'analisi delle mappe, non si tratta di misure innovative ma di interventi parte del PTO come manutenzioni ordinarie e straordinarie, realizzazione di servizi essenziali in quartieri che ne sono ancora carenti e riqualificazioni ambientali, con il vantaggio che i fondi europei richiedono che tali misure siano portate a termine in tempi stretti e inderogabili, assicurando maggiori garanzie della loro realizzazione. Tuttavia, a

¹¹ MICA (Milano Integrata Connessa e Accessibile) è uno dei quattro piani integrati della Città Metropolitana di Milano e prevede, al di là dell'ambito territoriale di Rubattino, una serie di interventi di riqualificazione dei nodi di interscambio per migliorarne l'accessibilità.

¹² Secondo l'articolo 16 delle norme di attuazione del PGT "Gli ambiti per Grandi Funzioni Urbane (GFU) e i relativi sottoambiti, laddove indicati, sono individuati nella Tav. R.02 e sono destinati alla localizzazione di rilevanti funzioni per servizi pubblici e/o di interesse pubblico o generale, per attrezzature pubbliche, nonché per funzioni, anche private, aventi carattere strategico".

¹³ Ente Regionale Servizi Agricoltura e Foreste

tal proposito, è doveroso tenere in conto che tali condizioni oggi non appaiono più così certe: con la rimodulazione del PNRR presentata dal governo ad agosto 2023, infatti, misure come quelle dei progetti di rigenerazione urbana e dei piani urbani integrati sono state definanziate e spostate su altri strumenti non ancora definiti.

Tabella 1| Le caratteristiche principali dei tre progetti approfonditi.

Progetto	Missione PNRR	Enti coinvolti	Descrizione dell'intervento	Totale finanziato (€)
Lambro - via Rizzoli	Missione 5 Componente 2 Rigenerazione e urbana	Titolare: Ministero dell'Interno Soggetto attuatore: Comune di Milano	Interventi di protezione idraulica del territorio nelle aree golenali del fiume Lambro e di miglioramento degli aspetti paesaggistici e naturalistici.	8.850.000
			Intervento di manutenzione straordinaria generale e riqualificazione energetica e impiantistica - via Rizzoli 13-45 e 73-87	
Nuova BEIC	Missione 1 Componente 3 Grandi Attrattori Culturali	Titolare: Ministero della cultura Soggetto attuatore: Fondazione BEIC	Biblioteca Europea di Informazione e Cultura a Milano	101.570.000 (FNC)
Lambrate - Rubattino	Missione 5 Componente 2 Piano Urbano Integrato (MICA)	Titolare: Ministero dell'Interno Ente capofila: Città Metropolitana (MI) Soggetto attuatore: Comune di Milano	Realizzazione di una scuola primaria in via Caduti in Missione di Pace - Quartiere Rubattino.	13.500.000
			Risanamento conservativo dell'edificio sito in Viale delle Rimembranze di Lambrate n. 24, da destinare a uso scolastico.	18.000.000
			Rubattino - Ampliamento del parco della Lambretta (bonifica e opere a verde).	38.000.000
	DI Aiuti	Comune di Milano	Cittadella della Scala	20.000.000

Considerazioni finali

Con quale logica, dunque, sono stati candidati i vari progetti? È possibile rintracciare una visione strategica nell'uso dei fondi PNRR a Milano? Considerando che ogni città ha gestito diversamente le opportunità date dal

piano, Milano è stata favorita dalla presenza di un'amministrazione pronta a gestire ingenti fondi e da uno strumento di governo del territorio di recente redazione. Le rigide condizioni imposte dalle direttive europee – i tempi, in primis – hanno spinto l'amministrazione locale a candidare progetti già definiti e, nella stragrande maggioranza dei casi, inseriti nel PTO. Anche se a primo impatto sembra difficile individuare una strategia nella scelta degli interventi, la logica perseguita dal Comune risale a quella visione già delineata nel recente PGT Milano2030, nella cui visione strategica il PNRR si inserisce coerentemente.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ANCI, 2023a.

Gli investimenti per Comuni e Città nel PNRR.

ANCI, 2023b.

Il PNRR nelle Città e nei Comuni. Ruolo, progetti e strategie nella fase di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

ANCI, 2023c.

Il PNRR di Comuni e Città Metropolitane: lo stato di attuazione e il ruolo di ANCI.

Assolombarda, 2022.

Your next Milano 2021. Dati e analisi della città che cambia.

Assolombarda, 2023.

Your next Milano 2022. Ripartenza e performance nel confronto internazionale.

Baldi, B., Citroni, G., Mazzoleni, M., 2023.

PNRR e città metropolitane, la sfida dei Piani Urbani Integrati, Milano: EDUCatt.

Boni, A. L., Zevi, A. T. eds., 2021.

“Next Generation EU” cities. Local communities in a post-pandemic future, Ledizioni: Milano.

Ceffa, C. B., 2022.

Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR, in «Federalismi.it», n. 24/2022.

Comune di Milano, 2019.

Piano di Governo del Territorio, Milano2030.

Comune di Milano, 2022.

Documento Preliminare alla Progettazione Nuova BEIC, Biblioteca Europea di Informazione e Cultura.

Comune di Milano, 2023.

Sistema NordEst, Trame urbane e paesaggi tra quartieri e metropoli. Studio d'area Adriano, Crescenzago, Rubattino.

Italia Domani, 2021.

Piano nazionale di ripresa e resilienza, #Nextgenerationitalia.

Padoa-Schioppa, A. (ed.) 2014.

La biblioteca europea di Milano (Beic), Vicende e traguardi di un progetto, Skira editore: Milano.

Viesti, G., Chiapperini, C., Montenegro, E., 2022.

Le città italiane e il PNRR, working paper Urban@it, n. 13.

Interviste svolte:

Dottoressa Isabella Susi Botto, Direttore Direzione di Progetto Welfare Metropolitano e Rigenerazione Urbana (28/02/2023).

Professoressa Antonella Bruzzese, Politecnico di Milano (10/05/2023).

Architetto Giancarlo Floridi, Onsite Studio (8/06/2023).

Dottoressa Chiara Gandini, Autorità di Gestione e Monitoraggio Piani del Comune di Milano (29/06/2023).

Dottoressa Ilaria Giuliani, Autorità di Gestione e Monitoraggio Piani del Comune di Milano (29/06/2023).

Dottoressa Daniela Masotti, Ente Regionale Servizi Agricoltura Foreste (15/05/2023).

Dottor Dario Moneta, Autorità di Gestione e Monitoraggio Piani del Comune di Milano (28/02/2023).

Dottor Dario Monzio Compagnoni, Assessore all'Urbanistica, Edilizia, Demanio e Spazio Pubblico, Verde, Arredo Urbano, Ambiente, Mobilità del Municipio 3 di Milano (28/06/2023).

Dottor Stefano Parise, Presidente dell'Area biblioteche del Comune di Milano (17/07/2023).

Dottor Sergio Seghetti, Funzionario dei Servizi di Biblioteca del Comune di Milano (12/06/2023).

Professore Giovanni Solimine, Sapienza Università di Roma, Direttore scientifico del progetto BEIC (14/06/2023).

Dottoressa Laura Tavecchio, Autorità di Gestione e Monitoraggio Piani del Comune di Milano (29/06/2023).

GENOVA. INVESTIMENTI E PNRR IN UNA “ENTREPRENEURIAL CITY” IN TRASFORMAZIONE

Giampiero Lombardini

Università di Genova, Dipartimento di Architettura e Design

giampiero.lombardini@unige.it

Nicola Valentino Canessa

Università di Genova, Dipartimento di Architettura e Design

nicolavalentino.canessa@unige.it

ABSTRACT

The PNRR crosses Genoa at a particularly dynamic moment in the city, which for some years had been on a path of profound urban transformation and transition. The financing channels activated (truly substantial if compared to the size of the city, with a significant per capita share) must be framed in the perspectives already outlined by the local Administration which has been focusing its attention (and transformation projects) along the coastal line Genoese, on the border between urban area and urban area, through a complex mix of functions that tends to move the economic center of gravity of the city towards the west. The projects that are being launched with PNRR funds mostly concern the adaptation of urban infrastructure, with particular regard to road axes and port structures. This strategy is then accompanied by significant interventions in the field of urban regeneration and redevelopment, where the PNRR funds are in many cases configured as integrative interventions of the broader transformation operations already started with other instruments and policies.

Key words: PNRR, Urban regeneration, Urban economy, Entrepreneur city

Il PNRR incrocia Genova in un momento particolarmente dinamico della città, che già da qualche anno si era avviata su un percorso di significativa trasformazione e transizione urbana. I canali di finanziamenti attivati (veramente cospicui se rapportati alla dimensione della città, con una quota pro-capite rilevante) vanno inquadrati nelle prospettive già tratteggiate dall'Amministrazione locale che è andata focalizzando l'attenzione (e i progetti di trasformazione) lungo la linea costiera genovese, al confine tra area urbana ed area urbana, attraverso un mix di funzioni complesso che tende a spostare verso ovest il baricentro economico della città. I progetti che si stanno avviando con fondi PNRR riguardano per lo più l'adeguamento dell'infrastruttura urbana, con particolare riguardo agli assi viari e alle strutture portuali. Ma non mancano importanti interventi nell'ambito della rigenerazione e riqualificazione urbana, dove i fondi PNRR si configurano in molti casi come interventi integrativi delle

più vaste operazioni di trasformazione già avviate con altri strumenti e politiche.

Parole chiave: PNRR, Rigenerazione urbana, Economia urbana, Entrepreneur city.

INTRODUZIONE

Il grande programma di finanziamenti straordinari del PNRR interseca Genova in un momento nel quale la città era già vivacemente all'opera per cambiare la sua immagine ed il profilo della sua base economica urbana. Dopo il traumatico crollo del Ponte sul Polcevera nel 2018, infatti, la città ha iniziato a vivere un'intensa stagione di cambiamento che ha portato al rapido avvio di una serie di operazioni di trasformazione urbana che sono la manifestazione "materiale" di un cambiamento che è in realtà profondo e strutturale.

Genova, *shrinking city* "per eccellenza" nel panorama italiano (e non solo), appare, ad una visione superficiale, città in crisi, che non ha saputo riaversi e reinventarsi dopo la profonda crisi industriale di fine secolo. In realtà questa rappresentazione è contraddetta da molti fatti, che di fatto restituiscono l'immagine di una realtà molto dinamica, non certo priva di contraddizioni e condizionamenti, ma che ha, strutturalmente, attraversato la sua crisi epocale ed è già transitata in una nuova dimensione. Dimensione che, dal punto di vista meramente demografico, ha visto un indubbio processo di *downsizing*, che ha però raggiunto la forma di un nuovo equilibrio. La città sembra aver trovato nella sua popolazione di poco inferiore ai 600.000 abitanti la sua nuova dimensione ottimale, tagliata su una forma nuova di economia urbana, diversa da quella pesante e ferrosa della città industriale, polo siderurgico, chimico, manifatturiero e portuale che l'avevano caratterizzata come polo meridionale del "Triangolo industriale". Genova non solo ha conservato una sua solida base secondaria (anche se ridimensionata), ma anche avviato un processo di rafforzamento di alcuni settori high tech ad alto valore aggiunto, si è felicemente riconvertita anche in un'economia turistica (senza scontare gli eccessi delle città d'arte, ma attirando sempre più visitatori), ha saputo riconvertire la sua prima attività, quella portuale, adattandola alle nuove tecnologie marittime, traendone nuove forme di ricchezza.

La città sta vivendo questa intensa trasformazione senza averne disegnato preventivamente un piano strategico-spaziale, ma lasciandosi guidare da alcuni progetti faro, attestati lungo l'asse costiero che sono il motore per il cambiamento urbano. Il piano urbanistico comunale (approvato nel 2015) costituisce uno sfondo di massima nel quale si vanno componendo i diversi interventi, mentre una relazione sempre più stretta tra Amministrazione Comunale ed Autorità Portuale sta operando sul difficile e complesso crinale a cavallo del dividente demaniale, dove insistono sia progetti di natura urbana che importanti operazioni che riguardano il settore produttivo, essendo il porto non

solo un terminale marittimo, ma il vero e proprio distretto produttivo della città (porto-fabbrica).

Il PNRR ha intercettato questa effervescente fase nel suo apice e le Amministrazioni che governano la città hanno cercato di cogliere questa opportunità per orientare gli investimenti pubblici derivanti dal programma verso aree e settori di intervento che potessero integrare quanto già avviato. La gran parte dei progetti avviati con fondi PNRR, infatti, sono progetti che erano già stati pensati e costruiti in questa logica di trasformazione urbana. La selezione dei settori di intervento è stata funzionale a rendere praticabili alcune operazioni che avevano necessità dell'innesco di fondi pubblici per partire. E questo vale sia per i grandi progetti (a partire dal grande investimento per la nuova diga foranea del porto, la più grande opera unica finanziata col PNRR) fino ai progetti più puntuali, che atterrano in una condizione urbana nella quale si esprime una forte domanda di rigenerazione.

TRASFORMAZIONI URBANE A GENOVA: L'ASCESA DELLA "CITTÀ" IMPRENDITORIALE"

Già a partire dal 1996, Hubbard (1996, p. 1441) sottolineava che, nell'interpretazione del cambiamento urbano, *"... il fulcro di gran parte della governance urbana non è più la fornitura di servizi ai residenti della città, ma una preoccupazione per la prosperità della città e la sua capacità di attrarre posti di lavoro e investimenti"*.

Nella prospettiva di attrarre investimenti dall'esterno, in un mercato che ha una dimensione globale, le città si trovano in competizione tra di loro ed il loro successo dipende dalla capacità di essere attrattive. Tale dinamica è esasperata dalla cronica crisi finanziaria dello Stato, che si riflette anche a livello urbano e che non consente, se non in misura ridotta, alle comunità urbane di programmare il loro sviluppo attraverso investimenti e programmazione. I programmi delle opere pubbliche e simili strumenti assumono inevitabilmente la logica, al massimo, della manutenzione dell'esistente. Grandi operazioni strategiche a regia pubblica non sembrano possibili se ci si affida alle sole risorse di bilancio, comprese tra una fiscalità urbana già elevata (che non può essere ulteriormente spinta verso l'alto) e trasferimenti dalla Stato centrale sempre più ridotti. Questa situazione, che si protrae ormai dagli anni '70 del secolo scorso (epoca nella quale il welfare territoriale entra drammaticamente in crisi), ha comportato e comporta due fondamentali strategie urbane: l'affidamento a fondi statali straordinari e il ricorso sempre più sistematico alla contrattazione con gli operatori privati, con l'obiettivo di coinvolgerli nelle operazioni di trasformazione urbana che siano in grado, oltre che di creare ambienti urbani rinnovati, anche di restituire alla città spazi pubblici riqualificati. In questa prospettiva, l'ambiente urbano viene concettualmente mercificato con i responsabili politici locali che, imitando gli attori degli altri mercati competitivi, concepiscono la città come un "prodotto" da vendere

(Kantor, Savitch, 2018). C'è una naturalizzazione delle logiche di mercato (che informano anche la pubblica amministrazione attraverso logiche che fanno riferimento ad un approccio di tipo aziendale) mentre le coalizioni di crescita locale formate da proprietà fondiarie, imprenditori e rappresentanti del governo locale rivalutano le loro città (Hall e Hubbard, 1998, Hubbard, 1996).

In modo piuttosto radicale, Swyngedouw, Moulaert e Rodriguez sostengono che i nuovi spazi urbani risultanti dalle trasformazioni così indotte e i significati ad essi associati vengono realizzati non per una popolazione locale che si va progressivamente impoverendo (e polarizzando), ma soprattutto per "... l'outsider, l'investitore esterno, lo 'sviluppatore', la donna o l'uomo d'affari, molto spesso per il turista economicamente capiente" (Swyngedouw et al. al., 2002, pp. 550-551).

Gospodini (2002, 2008) fa rientrare il nuovo uso del design urbano (sempre più iconico e internazionale: Ponzini, 2020), dal momento che le città progettano (quasi sempre con la consulenza di affermati studi di architettura internazionali) il confezionamento dei loro ambienti costruiti per attrarre attività industriali e terziarie (fra cui trovano spazio quelle "creative") e le popolazioni più affluenti che devono trovare nei nuovi spazi urbani i luoghi ove vivere e lavorare secondo standard di vita elevati (Machline et al., 2020). Si manifesta così quell'inversione attraverso la quale, mentre in passato la qualità dell'ambiente edificato era un sottoprodotto dello sviluppo economico, oggi ne è considerata un prerequisito.

Genova, nello sviluppo delle sue politiche urbane degli ultimi 15 anni, ed in particolare con l'affermarsi di un indirizzo politico di centro-destra, ha vissuto, assumendole, queste dinamiche e questo approccio alla politica urbana. Come già notato da Evans (2003) la città si rivolge all'esterno con operazioni di *hard branding*, che si è iscritto nella forma stessa della città prima attraverso una visione e poi con concreti processi di trasformazione urbana, risultato a loro volta di una combinazione di "tattiche urbane", legate a grandi operazioni urbanistico-immobiliari orientate e produrre e mettere in mostra spazi pubblici riqualficati, nuovi contenitori di attività legate al commercio a grande scala, compendi immobiliari di alto profilo qualitativo. Un insieme di interventi che potrebbero dare l'impressione di un'omogeneizzazione rispetto a tante simili operazioni che avvengono oramai in tutte le città di taglia medio-grande, dal momento che città diverse adottano le stesse strategie (Turok, 2009). È interessante notare che le accuse di mancanza di luogo o di standardizzazione-omogeneizzazione potrebbero essere rivolte alla storia dello sviluppo urbano più in generale, e più in particolare ai grandi progetti di sviluppo dell'era "modernista" o fordista Fainstein (2008). Ma ciò che caratterizza gli interventi attuali (Lehrer e Laidley, 2008) è la tendenza a riprodurre luoghi e ambienti orientati allo shopping, al turismo (di massa, ma preferibilmente d'élite), in generale il tempo legato al consumo (waterfront urbani, centri commerciali, hotel, teatri).

Questo tipo di progetti urbani (avviati negli ultimi anni anche a Genova ed anzi considerati il vero fattore di sviluppo della città) si fondano anche sul fatto che la riqualificazione degli spazi della città, spesso originariamente abbandonati e sotto-utilizzati a causa dei processi di de-industrializzazione, cercano (spesso trovandolo) un mercato di qualità medio-alta: le superfici “commerciabili” (siano essi a destinazione residenziale piuttosto che ricettiva o terziaria) sono rivolte a fasce alte del mercato, le uniche che possono permettersi di accedere a quegli spazi particolarmente costosi. A Genova, infatti, lo spazio per costruire oltre che ridotto quantitativamente (per le condizioni morfologiche ove sorge la città), è già sedimentato. Questo comporta che la risorsa suolo risulti particolarmente costosa a causa delle operazioni necessarie prima di essere resa urbanizzabile per la trasformazione urbana, a seguito della catena di operazioni preliminari che passa dalla demolizione alla bonifica, alla sistemazione idraulico-morfologica del terreno, alla riattrezzatura urbanizzativa, per diventare infine veramente (ri)edificabile (Rusci, Perrone, 2020). I costi che ne derivano possono essere assorbiti, nella fase finale di vendita, solo da target di potenziali compratori medio-alti. Questo costo delle (ri)urbanizzazione spiega, tra l’altro, il fatto che la città continui nel tempo ad avere un’offerta estremamente limitata di spazi costruiti ex-novo, fatto che incide sulle specifiche caratteristiche del mercato urbano locale, che è prevalentemente costituito dalla circolazione di immobili la cui età media è mediamente piuttosto elevata e con caratteristiche intrinseche invece mediamente basse (in termini di contenimento dei consumi energetici e per altre prestazioni edilizie).

In un simile contesto, il governo locale ha nel tempo ridotto la fornitura di servizi di welfare urbano, tentando, d’altro lato, di promuovere e incoraggiare la crescita e lo sviluppo economico locale (Harvey 1989; Hubbard 1996; Chapin 2002). L’impegno, quindi, si è spostato verso le questioni relative allo sviluppo economico ed uno dei presupposti per alimentare lo sviluppo urbano è stato dare avvio ad ampi progetti di riqualificazione urbana. Riqualificazione che si sposa con una profonda riconversione della base economica urbana: non è solo il passaggio di ricchezza e forza lavoro dal settore secondario a quello terziario (che rappresenta la cifra del passaggio d’epoca post-industriale), ma è piuttosto il supporto dato ai settori tecnologici high-tech (ed ai tentativi di attrarne i maggior player verso il proprio territorio), all’economia creativa ed alla conoscenza (Florida, 2012; Glaeser, 2011; Doyle, 2019), la riconversione verso i settori del turismo e dei consumi, che si materializza in una disseminazione di centri commerciali più o meno specializzati in tutto il territorio urbano ma con la tendenza a localizzarli in ben determinati epicentri urbani.

CARATTERI DEL CAMBIAMENTO URBANO IN CORSO: LA STRATEGIA E GLI INTERVENTI

Le grandi trasformazioni urbane a Genova si sono venute concentrando negli ultimi trent’anni (e in modo ancora più evidente negli ultimi dieci) negli spazi

attestati sul limite porto-città. In questi contesti si sta assistendo ad una radicale trasformazione degli attori: da tempo distinte tra loro le figure del proprietario e dell'operatore, oggi quest'ultimo assume la connotazione di un investitore immobiliare fortemente specializzato, legato a grandi disponibilità finanziarie e proveniente per lo più dall'esterno. La ricerca di partner dotati di quelle disponibilità finanziarie e capacità manageriali che a livello locale non si trovavano più da tempo (e per certi profili mai erano stati coinvolti nell'intervenire a Genova) è un tratto caratteristico degli ultimi anni e va nella direzione prima richiamata della *entrepreneur city* (Harvey, 1989).

Ciò che sta emergendo è una nuova (per Genova) dialettica tra pubblico e privato nel quale il pubblico si presenta sempre più spesso come soggetto promotore di prima istanza. Partendo dalla disponibilità di poter svolgere la funzione di regolatore (attraverso il piano urbanistico e la gestione delle sue varianti), tende sempre più anche ad impegnare le risorse pubbliche per investimenti di tipo urbano in coordinamento con operazioni che sono concepite, fin dalla loro genesi, come operazioni pubblico-private. Non è solo regia pubblica di partnership pubblico-privato: ad essa si affianca anche una spinta a far convergere la spesa per opere pubbliche in alcuni settori urbani dove si immagina potranno prendere avvio operazioni di sviluppo immobiliare con evidenti interessi di mercato. La pubblica amministrazione prima tratteggia, sia pure a grandi linee, un progetto su suoli di cui è proprietario o detentore di diritti, a partire dagli strumenti urbanistici ordinari, per poi impegnarsi in un'opera di serrata ricerca e mediazione coi potenziali operatori (Lombardini, 2021). Il privato viene chiamato, alla fine, ad investire in aree che, dopo l'azione del soggetto pubblico, sono spesso fornite di una «dote» consistente, vuoi in opere infrastrutturali e di urbanizzazione di cui il pubblico si è preventivamente fatto carico, vuoi nella presenza di servizi pubblici fatti atterrare laddove se ne ravvisi l'opportunità, per il ruolo trainante che possono avere nei confronti di altre attività. Una strategia che, in altre parole, riduce i rischi d'impresa (Lombardini, Rosasco, 2020).

Esito del peculiare processo di trasformazione urbana in corso a Genova negli ultimi anni è la concentrazione spaziale dei grandi progetti di trasformazione urbana, che avvengono quasi tutti lungo una «sottile linea azzurra» tra porto e città, che si connota per un insolito (e problematico) mix di attività e che dà forma ad un nuovo paesaggio urbano a confine con il mare fatto di torri direzionali, terziario avanzato, aree produttive e per la logistica, strutture ricettive, residenza, grandi aree commerciali, spazi pubblici (Moretti, 2020). La progressiva composizione di questo mosaico di interventi configura un sostanziale spostamento verso ponente del baricentro urbano, lungo gli assi portanti delle infrastrutture lineari parallele (e contigue) alla costa. Una riproposizione di una città lineare, pur in assenza di un disegno di insieme della medesima, che viene a costituirsi per sommatoria di interventi (Bobbio, Lombardini, 2022). Peraltro, taluni fondamentali interventi infrastrutturali (spesso dipendenti da finanziamenti esterni, ma che vengono ricondotti, mediante la concertazione tra attori pubblici locali e nazionali, a questa idea di città lineare costiera) consolidano questa tendenza e anzi “preparano il terreno”

affinché le successive trasformazioni possano innestarsi sulle linee veloci di collegamento urbano, regionale e anche nazionale.

Momento cruciale di svolta per la città è stato il crollo del ponte sul Polcevera il 14 agosto 2018. L'impatto sulla città fu traumatico e non solo sotto il profilo del traffico urbano e dell'agibilità di interi quartieri. Da quel momento, la città ha cercato un riscatto e l'Amministrazione, anche sulla base degli ampi poteri di deroga affidati al Commissario straordinario individuato nella figura del Sindaco, ha avviato non solo la rapida ricostruzione del viadotto autostradale (ultimato prima che scadessero i tre anni dal crollo), ma anche una serie di altre operazioni a vasto raggio sull'intera area urbana. Le iniziali timide ipotesi di pianificazione strategica orientata al progetto si sono consolidate (anche grazie ai poteri straordinari della figura commissariale, che possiede ampi margini di manovra il tutto il contesto metropolitano) e dato avvio ad un'intensa stagione di trasformazioni urbane. Molte delle quali hanno raccolto precedenti eredità di progetti sulle quali da lungo tempo si era avviata la riflessione, ma che trovano in questo improvviso nuovo slancio al cambiamento terreno fertile per essere finalmente avviate. Così, oltre ad aver aperto un bando internazionale per la riqualificazione dell'intera area al di sotto del viadotto autostradale (una delle aree nevralgiche della città, sede di importanti compendi produttivi) vinto dallo studio Boeri con il progetto del "Cerchio Rosso", si sono anche avviati i progetti per la riqualificazione del grande immobile dell'Hennebique (ex silos granario) per insediarvi funzioni urbane e che completa la riqualificazione del bacino del porto storico, sono proseguiti i lavori nel distretto degli Erzelli parco tecnologico, nuova sede dipartimenti di ingegneria e nuovo ospedale, oltre che grande parco pubblico), si sono definiti gli elementi per la grande operazione di ribaltamento a mare del cantiere navale di Sestri Ponente della Fincantieri (uno dei più grandi cantieri navali italiani) che produrrà effetti di rigenerazione urbana per tutto il retrostante popoloso quartiere di Sestri Ponente ed una serie di altre operazioni minori che hanno rimesso in gioco aree ed immobili molto spesso di proprietà pubblica e che definiscono, nel complesso, i contorni di una vasta operazione di riqualificazione urbana a grande scala. A questi interventi puntuali (maggiori e minori) si affiancano fondamentali opere di grandi infrastrutture, prima tra tutte la realizzazione del terzo valico ferroviario (la cui ultimazione è prevista per il 2026) che conetterà finalmente Genova alla rete italiana dell'alta velocità e, da ultimo, il grande cantiere della nuova diga foranea (finanziato per oltre il 50% con i fondi PNRR) che, localizzando molto più al largo, consentirà un generale ridisegno del layout portuale di Sampierdarena, incrementando almeno del 30% il traffico container del porto, realtà peraltro già molto vivace economicamente negli ultimi anni.

A scala locale, questi interventi di trasformazione (che in parte si potrebbero inquadrare come episodi di eco-gentrificazione: Rice et al., 2020; Gould, Lewis, 2016) si sono manifestati a valle di una lunga stagione che si può far risalire nel tempo al 1992, anno delle celebrazioni colombane, che videro come "evento urbano" preminente la riapertura alle funzioni urbane di una parte dell'area (da tempo dismessa) del porto antico (Gabrielli, 1992; Gastaldi, Camerin, 2016; Moretti, 2020, Giontoni, 2020). A partire da quel seminale e dirompente evento

(che segue di pochi anni, non casualmente, anni l'apice della crisi industriale genovese: Gastaldi, 2004) la città aveva già cominciato a cambiare il suo profilo: si è progressivamente affermata come polo turistico (l'Acquario costituisce ancora oggi una delle maggiori attrazioni turistiche, per numero di presenze, a livello nazionale), ha conservato, attraverso una forte attività selettiva, le sue industrie di punta (in buona misura a partecipazione pubblica) che a loro volta hanno costituito la base per attrarre imprese dei settori dell'innovazione (sostenuti anche dalla presenza dell'Istituto Italiano di Tecnologia, IIT, localizzato a Genova nella prima decade degli anni Duemila e oggi realtà consolidata), ha comunque conservato una solida base manifatturiera (per quanto inferiore, come addetti, a quella dell'epoca precedente) anche in settori di base (cantieristica, siderurgia), ha sviluppato notevolmente le sue attività marittimo portuali che riguardano sia il settore merci che passeggeri (polo crocieristico) che creano un indotto largo e radicato nella città. Le operazioni di riqualificazione urbana che hanno sostenuto questi processi non sono che il risultato di una diversa collocazione nel mercato urbano nazionale e internazionale dell'economia urbana genovese.

IL PNRR A GENOVA: FINANZIAMENTI E PROGETTI

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) con oltre 235 miliardi di euro di fondi complessivi, suddivisi in 6 missioni, 16 componenti, 3 assi strategici e 4 priorità trasversali rappresenta un'opportunità straordinaria per sostenere riforme e investimenti in tutto il Paese, difficilmente attuabili diversamente, sia per risorse che per obbligatorietà delle tempistiche. Anche nel campo della riqualificazione urbana costituisce un caso di finanziamento di potenziali grandi operazioni che, per dimensione dei finanziamenti attivati, non ha paragoni nei tempi passati. Superiore anche alla stagione dei "piani complessi", che peraltro, nel caso di Genova, avevano portato comunque, già ai tempi, ingenti risorse, accompagnando significativamente la città nel suo faticoso processo di deindustrializzazione. Le 6 missioni del PNRR (Missione 1 – Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; Missione 2 – Rivoluzione verde e transizione ecologica; Missione 3 – Infrastrutture per una mobilità sostenibile; Missione 4 – Istruzione e ricerca; Missione 5 – Coesione e inclusione; Missione 6 – Salute) riguardano tutte, trasversalmente, lo sviluppo urbano. La natura del piano appare sostanzialmente anti-pianificatoria in partenza e i progetti che lo vanno componendo non si rifanno a strategie specifiche o a programmi di sviluppo, ma risultano piuttosto una composizione variegata di interventi, spesso con scarse integrazioni reciproche. Questa prerogativa insita nella logica stessa del PNRR sollecita le amministrazioni locali, non solo ad avviare operazioni sui propri tessuti urbani e sociali in tempi estremamente ristretti, ma induce anche una necessità di progettazione d'insieme, o di costruzione di una logica unitaria, che può essere variamente colta, in base alle istanze insorgenti localmente, alle sensibilità delle PA, alle capacità di costruire politiche urbane. L'inevitabile tentazione a "pescare nel cassetto" degli uffici pubblici progetti a volte desueti ma "pronti all'uso" non

deve essere intesa solo in negativo, nel caso in cui una simile operazione sia condotta nello sforzo di rendere riconoscibile una strategia d'insieme, per quanto debole questa possa apparire. Nel caso di Genova, le opportunità derivanti dai fondi PNRR, come visto, hanno intercettato una realtà in piena ed effervescente trasformazione e il Piano è stato colto, non sempre con esiti coerenti, come l'occasione per integrare e supportare strategie già in atto nella città.

Il PNRR porta in Liguria oltre 7,3 miliardi di finanziamenti collocando la regione al secondo posto nella graduatoria degli investimenti pro-capite. Spiccano in particolare, i 4,3 miliardi destinati alle infrastrutture, tra cui la più impegnativa opera unica finanziata dal PNRR in Italia: la diga foranea del porto di Genova che riceverà 500 milioni per la fase A con i lavori iniziati a maggio 2023.

REGIONE LIGURIA - INTERVENTI PNRR/PNC SUL TERRITORIO

	<i>Totale Risorse</i>	<i>di cui: Regione Liguria</i>	<i>di cui: altri SA</i>
MISSIONE 1	670.660.000	37.250.000	633.410.000
MISSIONE 2	1.022.030.000	153.230.000	868.800.000
MISSIONE 3	4.310.000.000	0	4.310.000.000
MISSIONE 4	574.970.000	0	574.970.000
MISSIONE 5	558.590.000	90.960.000	467.630.000
MISSIONE 6	217.150.000	212.080.000	5.070.000
Totale:	7.353.400.000	493.520.000	6.859.880.000

Tab.1 – Regione Liguria: ripartizione fondi PNRR/PNC per Missione (Fonte: dati OpenPolis PNRR, aggiornamento settembre 2023)

Al di sotto della scala regionale, è sicuramente complesso seguire le tracce di finanziamenti, data la logica di costruzione del Piano generale; infatti, molti progetti sono cofinanziati da differenti fonti, congiuntamente o in fasi differenti, e in alcuni casi è presente anche un partnership pubblico privata. In più anche se l'ambito territoriale è definito il soggetto gestore del fondo varia spesso e nel caso specifico di Genova i soggetti attuatori sono quattro, Ministeri, Regione, Città Metropolitana e Comune, in teoria (ma non sempre) in base alla strategicità dell'opera da realizzare.

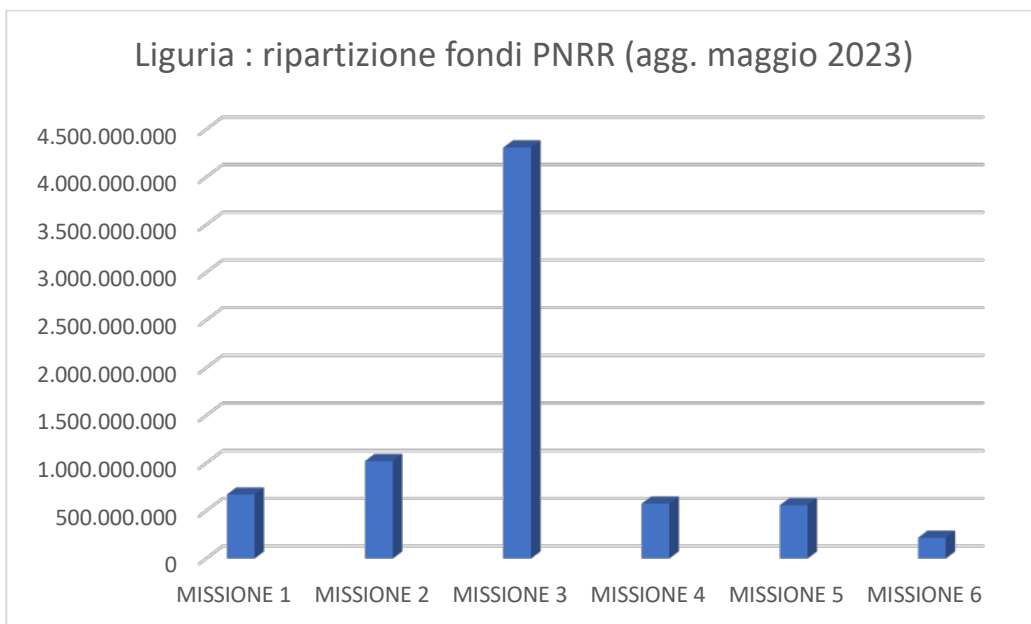


Fig.1 – Regione Liguria: ripartizione fondi PNRR (Fonte: dati OpenPolis PNRR, aggiornamento settembre 2023)

Ad integrare i fondi PNRR contribuisce anche il canale di finanziamenti istituito a sua integrazione, noto come Piano Nazionale Complementare. Molti interventi, in realtà, vengono a costituirsi così come multi-fondo. Una prima rappresentazione dell’impatto degli investimenti sulla Liguria e su Genova è data dalla Tab. 2.

Piano Nazionale per gli investimenti complementari		Complementarietà PNRR	Fondi stanziati	Liguria	Genova
A4	ECOSISTEMI PER L'INNOVAZIONE AL SUD IN CONTESTI URBANI MARGINALIZZATI	Missione 5 - Comp 3	350.000.000	0	0
B1	INTERVENTI PER LE AREE DEL TERREMOTO DEL 2009 E 2016	Missione 5 - Comp 3	1.780.000.000	0	0
C1	RINNOVO DELLE FLOTTE DI BUS, TRENI E NAVI – BUS	Missione 2 - Comp 2	600.000.000	88.433.000	indirettamente
C2	RINNOVO DELLE FLOTTE DI BUS, TRENI E NAVI VERDI – NAVI	Missione 2 - Comp 2	800.000.000	17.344.104	in quota percentuale
C3	RAFFORZAMENTO DELLE LINEE FERROVIARIE REGIONALI	Missione 3 - Comp 1	1.550.000.000	32.000.000	indirettamente
C4	RINNOVO DEL MATERIALE ROTABILE E INFRASTRUTTURE PER IL TRASPORTO MERCI	Missione 3 - Comp 1	200.000.000	0	
C5	STRADE SICURE I	Missione 3 - Comp 1	1.000.000.000	0	
C6	STRADE SICURE II	Missione 3 - Comp 1	450.000.000	24.500.000	indirettamente
C7	SVILUPPO DELL'ACCESSIBILITÀ MARITTIMA E DELLA RESILIENZA AI CC DEI PORTI	Missione 3 - Comp 2	1.470.000.000	0	500.000.000
C8	AUMENTO SELETTIVO DELLA CAPACITÀ PORTUALE	Missione 3 - Comp 2	390.000.000	(La Spezia)	0
C9	ULTIMO/PENULTIMO MIGLIO FERROVIARIO/STRADALE	Missione 3 - Comp 2	250.000.000	0	0
C10	EFFICIENTAMENTO ENERGETICO (Stretto Green)	Missione 3 - Comp 2	50.000.000	0	800.000
C11	ELETTRIFICAZIONE DELLE BANCHINE (COLD IRONING)	Missione 3 - Comp 2	700.000.000	0	33.410.000
C12	STRATEGIA NAZIONALE AREE INTERNE (STRADE)	Missione 5 - Comp 3	300.000.000	16.250.000	0
C13	SICURO, VERDE E SOCIALE: RIQUALIFICAZIONE DELL'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA	Missione 2 - Comp 3	2.000.000.000	17.433.000	17.433.000
D1	PIANO DI INVESTIMENTI STRATEGICI SU SITI DEL PATRIMONIO CULTURALE	Missione 1 - Comp 3	1.455.000.000	0	69.570.000
E1	SALUTE, AMBIENTE, BIODIVERSITÀ E CLIMA	Missione 6 - Comp 1	500.000.000	0	0
E2	VERSO UN OSPEDALE SICURO E SOSTENIBILE	Missione 6 - Comp 2	1.450.000.000	20.406.535	20.406.535
E3	ECOSISTEMA INNOVATIVO DELLA SALUTE	Missione 6 - Comp 2	437.400.000	0	0
F1	"POLIS" – CASE DEI SERVIZI DI CITTADINANZA DIGITALE	Missione 1 - Comp 1	800.000.000	0	0
F3	ACCORDI PER L'INNOVAZIONE	Missione 4 - Comp 2	1.000.000.000	0	0
G1	MIGLIORAMENTO DI PADIGLIONI E SPAZI PER STRUTTURE PENITENZIARIE	Missione 5 - Comp 2	132.000.000	0	0
H1	CONTRATTI DI FILIERA E DISTRETTUALI PER I SETTORI AGROALIMENTARE...	Missione 2 - Comp 1	1.203.000.000	0	0
I1	INIZIATIVE DI RICERCA IN AMBITO SANITARIO E ASSISTENZIALE	Missione 4 - Comp 2	500.000.000	0	0
			19.367.400.000	216.366.639	642.019.535

Tab.2 – Ripartizione fondi PNC (Fonte: Ministero dell'Economia)

I progetti del PNRR, che in Liguria corrispondono a circa 7,2 miliardi, per Genova corrispondono a investimenti che saranno spesi prevalentemente su infrastrutture e mobilità sostenibile, con priorità agli interventi portuali, il rinnovo di parco bus e treni regionali e sviluppo del trasporto rapido di massa per aumentare l'offerta di trasporto urbano ecologico. Oltre al sistema del trasporto si punta anche su sette progetti innovativi di rigenerazione urbana per aumentare la coesione sociale e la qualità abitativa, il rafforzamento della medicina territoriale e aumento dell'offerta educativa per la prima infanzia, oltre a programmi digitalizzazione, cybersecurity e di riforestazione e valorizzazione delle risorse idriche.

La città di Genova è stata molto attiva e sul PNRR ha acquisito finanziamenti per oltre 2 miliardi di euro, ma tra progetti localizzati in città ma finanziati ad altri Enti e altre linee di finanziamento si arriva a circa 6 miliardi da spendere entro il 2026, inclusi fondi devono essere stanziati per il completamento dell'elettrificazione delle banchine portuali e un progetto di digitalizzazione pesante per l'infrastrutturazione del Cloud Nazionale.

Il PNRR prevede, tra le altre, opere legate all'accessibilità marittima ai porti attraverso interventi strutturali legati prevalentemente alla messa in sicurezza e consentire l'adeguamento al crescente tonnellaggio delle navi. Un progetto bandiera è quello legato al porto di Genova con la realizzazione della nuova Diga

Foranea con un valore di 1,3 miliardi di cui i 950 milioni necessari a costruire il primo e più importante tratto della diga (Fase A). I finanziamenti derivano per 500 milioni di euro che arrivano dal Fondo complementare al PNRR, circa 100 Milioni dal Ministero delle Infrastrutture; 300 milioni dall’Autorità di Sistema Portuale (di cui 280 attivati attraverso un prestito Bei) ed infine 57 milioni dalla Regione Liguria e amministrazione locale.

L’intervento in oggetto rientra nel Programma Straordinario di investimenti urgenti per la ripresa e lo sviluppo del porto e delle relative infrastrutture di accessibilità, predisposto a seguito del crollo parziale del viadotto Polcevera dell’Autostrada A10, nel quale sono state individuate le opere di importanza primaria per lo sviluppo della portualità genovese. La nuova diga foranea di Genova è altresì inserita tra gli interventi di maggior rilievo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) di cui all’Allegato IV al DL 77/21 convertito con Legge 108/21, noto come Decreto Semplificazioni 2021. Il carattere di straordinarietà ed urgenza degli interventi previsti tanto dal suddetto Programma Straordinario quanto dal PNRR di fatto ha sancito l’impossibilità di considerare l’opzione di non intervento ed ha accelerato l’iter di approvazione del progetto che ha visto l’apertura del cantiere nel maggio 2023. La Diga è l’opera unica più importante prevista dal PNRR e dovrà essere completata entro il 2026 come tutti i progetti che fanno parte del finanziamento diretto, anche se come visto prende i sodi dal Fondo complementare e non compare nelle ripartizioni finanziarie dei vari Enti locali. Tecnicamente, la diga foranea si poggerà su un fondale che in alcuni punti raggiunge i 50 metri di profondità (un livello quasi mai sperimentato al mondo per opere simili) e per completare i 6 chilometri di lunghezza dell’infrastruttura marittima, saranno impiegati 104 cassoni in cemento armato posti a una distanza di 400 metri dalle banchine del porto. Il salto di scala delle navi che potranno operare all’interno del nuovo canale portuale si auspica consentirà significativi investimenti privati e un utilizzo più intensivo di terminal nella loro parallela trasformazione nella zona di Sampierdarena da modello “a pettine” a modello “in linea”.

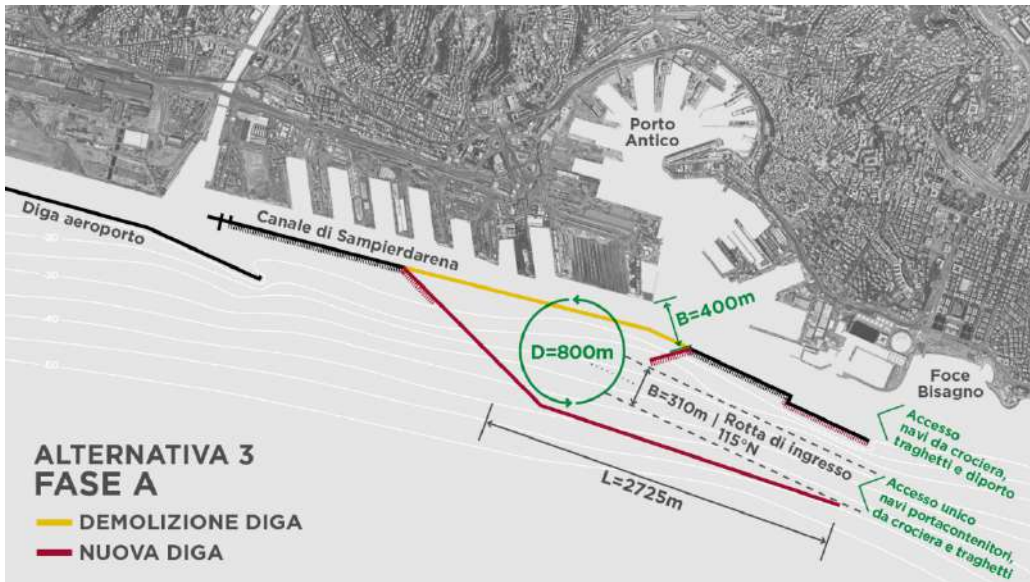


Fig.2 – Nuova diga foranea di Genova: layout finale di progetto fase A (quella finanziata con fondi PNC)
 (Fonte: Commissario Generale Nuova Diga Foranea, 2023)

Stando al monitoraggio PNRR compiuto da *OpenPolis*, come detto, nella città di Genova (intesa come territorio, oltre che come Amministrazione competente) convergeranno oltre due miliardi di investimenti, ripartiti secondo lo schema della Tabella 3.

PNRR: finanziamenti destinati al territorio del Comune di Genova

M1	Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo	82.000.000
M2	Rivoluzione verde e transizione ecologica	277.600.000
M3	Infrastrutture per una mobilità sostenibile	772.500.000
M4	Istruzione e ricerca	411.100.000
M5	Inclusione e coesione	182.800.000
M6	Salute	285.900.000
Totale:		2.011.900.000

Tab.3 – Ripartizione fondi PNRR per il territorio di Genova (Fonte: *OpenPolis*, settembre 2023)

Un capitolo importante degli investimenti PNRR sulla città di Genova, sono quelli legati alla mobilità, che è stata concepita come integrazione delle importanti opere infrastrutturali ferroviarie in corso di realizzazione e legate all’asse Liguria-Alpi (terzo valico ferroviario), che porteranno l’alta capacità e

l'alta velocità sulla direttrice Genova-Milano, andando a dimezzare i tempi di percorrenza attuale. A questo intervento, le cui ripercussioni economiche su Genova sono difficilmente ponderabili ma sicuramente molto significative (Genova potrebbe assumere il ruolo di polo marittimo dell'ampia conurbazione metropolitana lombarda), si legano alcuni importanti interventi finanziati, almeno in parte, proprio con il PNRR/PNC, a partire da quelli ferroviari locali che mirano al potenziamento del nodo di Genova separando i flussi di traffico passeggeri a lunga percorrenza e merci da quelli metropolitani-regionali, puntando su scala cittadina ad aumentare la frequenza dei treni metropolitani. Questa separazione delle percorrenze, a scala urbana e metropolitana, consentirà di sviluppare un sistema di ferrovia metropolitana regionale, che si andrà ad integrare sia alla metropolitana esistente che al sistema di trasporto pubblico collettivo (a sua volta oggetto di uno dei progetti più significativi avviati proprio grazie al PNRR). In Liguria sono stanziati oltre 22 milioni per lo sviluppo della mobilità ciclistica, con interventi per ciclabili urbane (3,4 milioni) e per la Ciclovia Tirrenica (19,2 milioni) e una parte di questi fondi hanno ricadute anche sulla trasformazione ciclabile di Genova, che sta passando lentamente da emergenziale (durante il covid) a strutturata, nonostante la difficoltà orografica della città (che spesso dissuade dall'utilizzo del mezzo a due ruote) e ad oggi anche di una mancanza di percezione di sicurezza e continuità dell'infrastruttura viaria.



Fig. 4 – Particolari e viste dei progetti “Assi di forza” del trasporto pubblico di Genova: (Fonte: Comune di Genova, 2023)

Ripartizione fondi PNRR sul territorio del Comune di Genova			
Tem e settori di intervento	Fondi (mil. Euro)	Azioni e progetti bandiera	
Digitalizzazione	55,60	Digitalizzazione PA	
Impresa e lavoro	22,40	Internazionalizzazione, trasferimento tecnologico, responsabilità sociale, diritti	
Cultura e turismo	4,00	Adeguamento edifici storico monumentali e spazi esterni	
	Totale		
	PNRR	di cui materiali, sulla città fisica:	4,00
Transizione ecologica			
Ricerca	20,13		
Riassetto idrogeologico	4,82		
Forestazione urbana	1,3		
Depurazione e infrastruttura ecologica urbana	10		
Efficientamento energetico	0,8		
Strade	1,9		
Aziende agricole	0,55		
Intervento sulla rete di distribuzione dell'energia elettrica	238,1	di cui materiali, sulla città fisica:	257,47
	Totale		
	PNRR		276,80
Infrastrutture			
Interventi di adeguamento su edifici pubblici esistenti	11,66	Palazzo di Giustizia	
Acquisto treni	22,20		
Piste ciclabili urbane	6,40		
Stazione metropolitana	56,30	Stazione Corvetto	
Trasporto pubblico locale: realizzazione assi di forza	498,30		
Edilizia universitaria: interventi di restauro e adeguamento	7,10	Albergo dei Poveri	
Parchi urbani, aree sportive e forestazione urbana	29,21		
Social housing, ERP	41,98		
PINQUA	23,20	Pinqua Begato, Pinqua Centro Storico	
Riqualificazione spazi pubblici	29,05	Mura della Marina, Mura delle Grazie, Sarzano, Galleria Mazzin, Parco Acqusola	
Centri culturali, cinema, teatri	8,87		
Digitalizzazione urbana, smart city	4,90		
Produzione energia da fonti rinnovabili e mezzi elettrici	33,41	Porto	
	Totale	di cui materiali, sulla città fisica:	772,57
	PNRR		420,10
	PNC		500,00
Inclusione sociale			
Interventi di riqualificazione e rigenerazione urbana	111,65	(*)	
Adeguamento plessi scolastici	42,25	Polo scolastico del Ponente (via Giotto)	
Azioni immateriali di sostegno sociale	5,57		
Percorsi ciclabili	3,50		
Impianti sportivi	19,70	Nuovo palazzo sede FIV	
	Totale	di cui materiali, sulla città fisica:	177,10
	PNRR		157,90
Scuola Università e Ricerca			
Ricerca, Digitalizzazione scuole, Università	275,24	(**)	
Riqualificazione ed efficientamento edifici scolastici e universitari	17,10		
Riqualificazione asili e scuole per l'infanzia	20,26		
Ecosistemi per l'innovazione	98,50		
	Totale	di cui materiali, sulla città fisica:	37,36
	PNRR		371,4
Salute			
Case di comunità	15,30		
Ospedali di comunità, palazzo della salute	16,20		
Ammodernamento parco tecnologico e corsi di formazione	240,33		
Adeguamenti edilizi plessi ospedalieri	14,07		
	Totale	di cui materiali, sulla città fisica:	45,57
	PNRR		180,3
	-1		
TOTALE INTERVENTI PNRR + PNC + ALTRE RISORSE	2.511,84		

(*) Area ex parco ferroviario Campasso; voltini Buranello (PUI), lungomare Canepa, piazzale Kennedy, via Sampierdarena, nodo urbano di Geo (PUI), Magazzini del Sale
(**) Digitalizzazione e attrezzature, ricerca, dottorati, robotica e intelligenza artificiale, ecosistemi per l'innovazione

Tab.4 – Ripartizione fondi PNRR su Genova per temi ed azioni (elaborazione su dati OpenPolis, settembre 2023)

Proprio tra i progetti pianificati nel nuovo PUMS sono riscontrabili, infatti, i progetti principali di mobilità urbana che sono finanziati dal PNRR (per la cifra di oltre 498 milioni di euro (che costituisce il 30% del totale di fondi destinati a Genova). Da un lato troviamo il progetto dei 4 assi di forza con i *Superbus*, un sistema di quattro assi filoviari di moderna concezione, che doterà il territorio

urbano di un nuovo sistema di trasporto elettrico, che è uno dei progetti bandiera di Regione Liguria per la mobilità urbana. Attraverso il PNRR, Genova punta a elettrificare l'intera flotta della partecipata AMT entro il 2025, dove la sfida più grande non è solo sostituire i veicoli e collegarli a una nuova infrastruttura urbana. Dall'altro lato il completamento della stazione metropolitana di Corvetto nel centro urbano (una stazione intermedia tra quella della stazione Brignole e quella centrale di De Ferrari, ma mai ultimata). Questo intervento, insieme ad altri interventi puntuali in Val Polcevera, si lega ai progetti di prolungamento della linea metropolitana sia a ponente che a levante attraverso altre linee di finanziamento, così come con un finanziamento non PNRR del MIMS di 398 milioni la città sta per mettere a terra il cantiere dello *Skymetro* che prolungherà la metropolitana in elevato lungo la Val Bisagno.

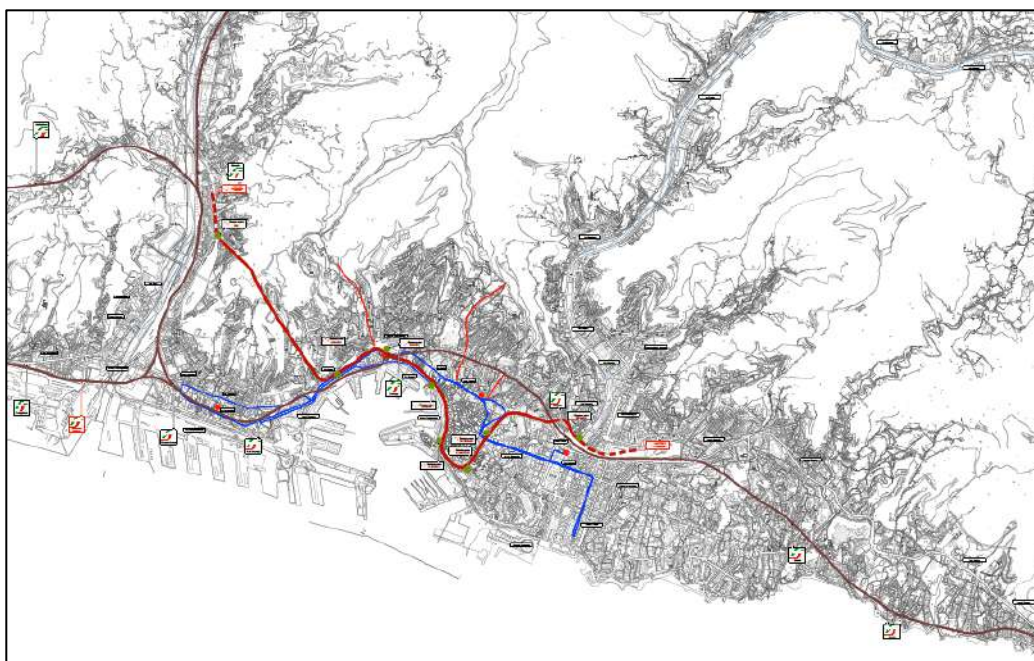


Fig.3 – Progetti “Assi di forza” del trasporto pubblico di Genova: schema delle linee urbane oggetto di intervento (Fonte: Comune di Genova, 2023)

Rispetto alle tematiche dell'inclusione e coesione Genova, con circa 111 milioni PNRR, mette al centro dei suoi interventi la riqualificazione dell'edilizia sociale, anche sfruttando i finanziamenti legati ai progetti Pinqua (oltre 23 milioni). Il progetto della rigenerazione del quartiere ERP di Begato (Val Polcevera), denominato “Restart Begato”, è partito dalla demolizione di parte del complesso residenziale pubblico (costruito negli anni '80: Vergano, 2015) e in particolare dell'enorme immobile costituito dalla cosiddetta Diga (composto dalla “Diga Rossa” con 276 appartamenti e dalla “Diga Bianca”, con altri 245 alloggi). Un progetto che rimarcava, con il suo approccio insediativo mirato a collegare attraverso un percorso in quota i due versanti vallivi entro cui si collocava, uno spirito sperimentale tipico dell'architettura di quegli anni (a partire da alcune ipotesi del Movimento Moderno in tema di residenza collettiva), introducendo peraltro anche inedite soluzioni strutturali e impiantistiche, ma che negli esiti concreti, sicuramente anche con la complicità di fattori ambientali e sociali, ha

dimostrato i suoi limiti. Il progetto, già avviato nel 2018 in sinergia tra Regione Liguria, Comune di Genova e ARTE (Agenzia Regionale per il Territorio e l'Edilizia, ex IACP), ha reso concreta l'ipotesi della demolizione integrale del complesso della "Diga": attraverso stato un lungo cantiere partecipato, si è arrivati al ricollocamento di famiglie che da una vita vivevano nel complesso in altri quartieri della città. Il successivo progetto "Restart Begato" rappresenta l'esito finale del progetto di rigenerazione urbana, mediante la costruzione di nuove edificazioni di più contenute dimensioni (60 alloggi in totale) e integrate nel paesaggio e nella topografia esistente, sia interventi puntuali e di ricucitura del territorio capaci di innescare un progetto virtuoso di rigenerazione. Il complesso sarà dotato di un sistema organico di servizi di qualità, infatti è previsto il Parco dell'Energia, la Piazza Diamante e numerosi spazi per l'aggregazione, presenti anche in modo capillare nei fondi degli edifici, trasparenti e permeabili, per permettere la condivisione dei cittadini. Sempre con l'attenzione ai temi della crescita collettiva, sono previste la Casa della Cultura per lo svolgimento di attività culturali collettive e ampi spazi verdi per il tempo libero e lo sport. L'insieme di questi interventi è stato fatto confluire nel progetto Pinqua, finanziato appunto con fondi PNRR che è stato individuato quale canale di finanziamento per portare a compimento l'intera operazione.



Fig. 5 – Genova: localizzazione dei grandi interventi di trasformazione e dei principali progetti PNRR (elaborazione GIS degli autori)

L'altro intervento finanziato su questa linea è il "Piano integrato Caruggi" che è anch'esso tra i sette progetti bandiera del Programma innovativo della qualità dell'abitare (PinQua) finanziato tramite PNRR: si tratta di un progetto di rigenerazione che riguarda buona parte del centro storico e alcune zone di cintura verso la città ottocentesca con l'obiettivo di connettere perimetralmente e trasversalmente l'area a monte del Centro Storico e il Porto Antico, oltre a incrementare l'offerta abitativa con hub di abitare sociale (con 22

interventi per il recupero di 290 alloggi ERP per i giovani) e migliorare gli spazi culturali e sociali, oltre ad agire sul patrimonio residenziale sfitto con programmi di integrazione con i privati. A questi nell'area del Centro storico si aggiungono altri 15 milioni di euro per le aree di Pré e del Ghetto per il recupero di edifici, piazze e realizzare progetti in collaborazione all'Università per l'edilizia studentesca.

Sui fondi di questa missione ricadono anche interventi prettamente urbani come i 25 milioni per la realizzazione del parco urbano del "Waterfront di Levante" (sull'attuale piazzale Kennedy nell'area centro orientale della città), oltre a interventi diffusi a Sampierdarena come il recupero dei voltini ferroviari di via Buranello, il parco lineare di lungomare Canepa, il ripristino della connessione storica con il Forte Belvedere e il suo recupero, oltre alla demolizione di alcuni edifici per la realizzazione di spazi verdi e aree a parcheggio. Vengono anche restaurate le ville storiche (Fortezza e Bellezza, ma anche villa Pallavicini a Rivarolo), il parco di Villa Scassi e gli ex Magazzini del Sale.

Sul tema istruzione a Genova arrivano oltre 37 milioni di euro, che sono quasi tutti spesi per la riqualificazione energetica degli edifici e favorire il tempo pieno andando ad implementare mense e palestre, ma in realtà su territorio tramite altri soggetti attuatori arriveranno una parte dei circa 137 milioni destinati alla Liguria per nuovi asili, scuole dell'infanzia e scuole innovative (oltre 20 milioni). Molti fondi di questa missione sono anche dedicati alla digitalizzazione delle scuole, al finanziamento della ricerca dottorale e al progetto Robotics and AI for Socio-Economic Empowerment (R.A.I.S.E.) che mira a sostenere lo sviluppo di un ecosistema di innovazione basato sui domini scientifici e tecnologici dell'AI e della Robotica, concentrandosi sulle esigenze di uno specifico contesto regionale, ovvero la Regione Liguria.

A Genova arriveranno inoltre circa 285 milioni di euro per migliorare il sistema sanitario locale (i fondi sono gestiti da Regione Liguria), con fondi non solo del PNRR ma che afferiscono anche al Piano Complementare del Ministero della Salute. Prevalentemente i fondi andranno a potenziare o a creare strutture come le Case di Comunità o gli Ospedali di Comunità. Le prime sono strutture che servono a garantire la prossimità territoriale al malato e quindi una parità di accesso a strutture tecnologicamente avanzate, in grado di diventare punto di riferimento per le comunità locali indipendenti del quadro clinico personale e faranno da condensatore per l'accesso alle prestazioni sanitarie e servizi sociali e assistenziali. In Regione Liguria sono previsti per la fine del processo l'attivazione o il potenziamento di 30 Case di Comunità di cui 8 a Genova e di 10 Ospedali di Comunità di cui 2 a Genova e 2 nell'area metropolitana. Saranno costituiti anche 15 Centri Operativi Territoriali (CoT) di cui 6 a Genova che si occuperanno della presa in carico dei pazienti territoriali che miglioreranno i servizi domiciliari (che comprenderanno telemedicina, domotica, digitalizzazione) e li coordineranno con gli altri servizi sanitari e gli ospedali, al fine di ottimizzare l'assistenza sanitaria locale e non congestionare le strutture. Sul territorio Genovese saranno implementate anche 2 Case della Salute (che però ospiteranno anche alcune delle funzioni di cui sopra) e arriverà anche una ampia fetta degli ulteriori 116 milioni destinati all'adeguamento degli ospedali

soprattutto legato all'acquisto di attrezzature tecnologicamente avanzate e digitalizzazione.

Su Genova e sull'area metropolitana sono presenti anche alcuni interventi anche di protezione del territorio con lavoro sui versanti e i torrenti ma che impattano minimamente ad oggi rispetto ai fondi ad oggi assegnati, ad oggi in quanto sono ancora disponibili alcune finestre per richiesta fondi e da poco ad esempio il Comune di Genova insieme ai limitrofi Comuni di Bogliasco e Pieve Ligure, ha presentato al MASE (Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica) un progetto di riforestazione che vale quasi 2 milioni di euro per poter piantare circa 40.000 alberi autoctoni per il consolidamento dei versanti, che si andrebbe ad affiancare ad altri due progetti simili già finanziati dal PNRR.

I PRINCIPALI “PROGETTI BANDIERA” E IL LORO IMPATTO SULLA CITTA’

Per quanto i fondi PNRR a Genova siano distribuiti sull'intera gamma delle misure attivabili, la proporzione tra i vari settori di interventi può contribuire a delineare un profilo della filosofia complessiva di intervento.

Innanzitutto, occorre evidenziare che sul totale dei fondi resisi disponibili (oltre 2,5 miliardi) ben 1,5 miliardi sono finalizzati ad intervenire sulla “città fisica”, sulla sua infrastruttura, i suoi spazi, la rete dei servizi.

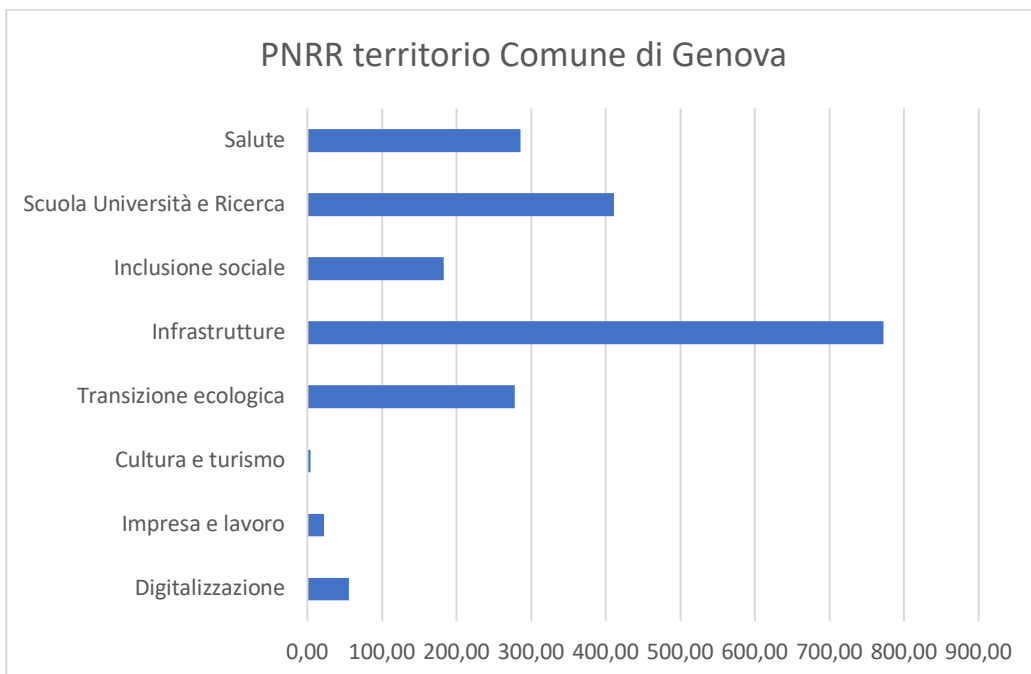


Fig. 6 – Genova: ripartizione fondi PNRR per tema (fonte: OpenPolis, agg. Settembre 2023)

Con specifico riguardo poi ai temi di intervento, la netta prevalenza dei finanziamenti riguardanti il settore “infrastrutture” è la chiara espressione degli interessi che sono stati elaborati dalla civica amministrazione nei confronti del programma. All’interno di questa voce rientra quello che forse è il “progetto bandiera” più significativo per il PNRR Genova: la realizzazione dei cosiddetti “Assi di forza” del sistema di trasporto collettivo, già previsto dal PUMS (di cui Genova si era già dotata da qualche anno) e che ha tutte le potenzialità per cambiare volto alla città. Si tratta infatti di un intervento che interessa tutto l’asse viario est-ovest della città e che porterà con sé non solo la fornitura di un nuovo servizio con nuove filovie e relativi mezzi, ma che sarà preceduta da una fondamentale opera di sistemazione degli spazi viari interessati dal suo percorso, che saranno attrezzati e ripensati come luoghi pubblici.

Altra voce rilevante (con oltre 111 milioni di euro) è quella relativa agli interventi di rigenerazione urbana (molti dei quali messi a sistema all’interno del PUI messo a punto da Città Metropolitana), cui si affiancano interventi per la riqualificazione di parte del patrimonio ERP, gli interventi di riqualificazione di molte scuole (e la realizzazione di un nuovo polo per l’istruzione secondaria in Val Polcevera, fino ad oggi sprovvista di una tale struttura) e di alcuni edifici appartenenti al patrimonio dell’Università, oltre che di alcuni plessi sportivi. Tali interventi si inquadrano entro un più ampio interesse dell’Amministrazione per spazi e strutture tese a favorire gli studenti universitari (come ad esempio nella riqualificazione, anch’essa recentemente avviata dell’ampio complesso dell’Hennebique, in fregio all’arco portuale storico).

Numerosi sono anche gli interventi di riqualificazione degli spazi pubblici e gli interventi di risanamento edilizio ed efficientamento energetico di diversi complessi monumentali storici.

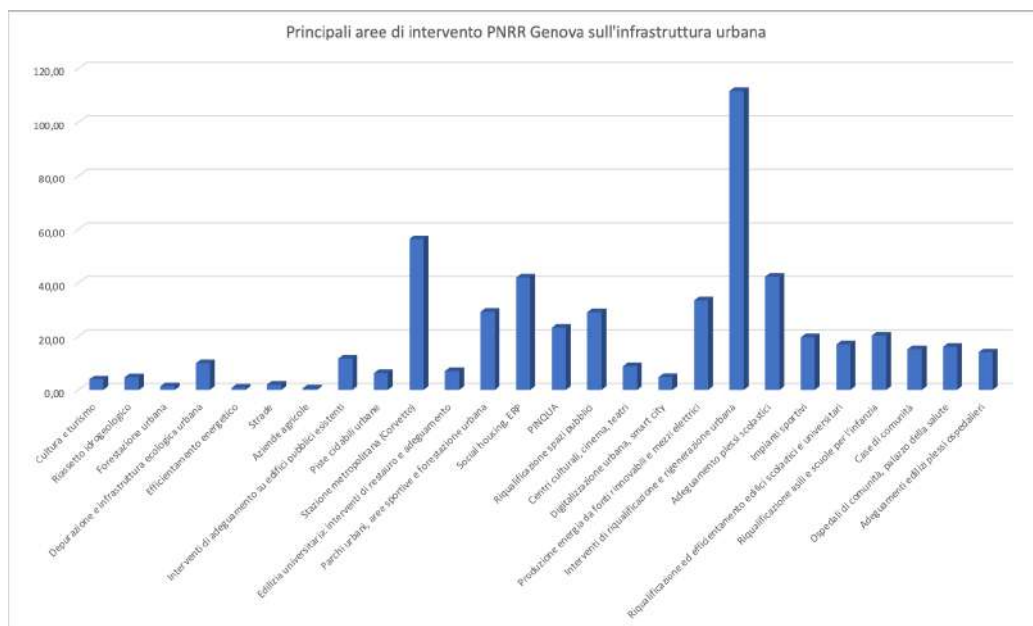


Fig. 7 – PNRR Genova: principali azioni suddivise per settore di intervento sull’infrastruttura urbana (fonte: OpenPolis, agg. Settembre 2023)

Non si può, d'altro verso, non rilevare il peso poco rilevante che hanno, nella programmazione complessivamente messa a punto, del tema cultura (appena 4 milioni sul totale, anche se molti interventi inquadrati in altri temi sono comunque rivolti al patrimonio storico-edilizio della città) e, nell'ambito della cosiddetta transizione ecologica, il tema legato alla sistemazione idro-geologica del territorio che, vista la storia della città, avrebbe meritato più attenzione (anche se la città ha ricevuto in un passato anche recenti fondi per intervenire sulle maggiori criticità, che si stanno progressivamente risolvendo). Anche l'attenzione ai temi della cura del territorio aperto e dell'agricoltura costituiscono voci minoritarie nel quadro che si va componendo; sebbene non si possa certo definire Genova una città a vocazione agro-industriale, il vasto territorio interno costituito dai suoi sistemi vallivi necessita di un rinnovato sguardo progettuale, che non sembra emergere dalle scelte operate all'interno del PNRR.

IL PIANO URBANO INTEGRATO DELLA CITTA' METROPOLITANA DI GENOVA

Il progetto di Piano Urbano Integrato (PUI) *“Da periferie a nuove centralità urbane: inclusione sociale nella città metropolitana di Genova”* punta alla rigenerazione di territori grazie a investimenti volti al miglioramento di ampie aree urbane fragili, alla rivitalizzazione economico-sociale, con particolare attenzione alla creazione di nuovi servizi e alla riqualificazione dell'accessibilità e delle infrastrutture, permettendo l'evoluzione di territori vulnerabili in città intelligenti e sostenibili.

Il progetto riguarda un'area territoriale che comprende le aree urbane di Sampierdarena, Sestri Ponente, bassa val Polcevera nel capoluogo genovese, fino ad interessare i territori di cornice periurbana della media e alta val Polcevera (comuni di Ceranesi, Serra Riccò e S. Olcese).

Le aree sub-urbane di Sampierdarena, Sestri Ponente e bassa val Polcevera sono caratterizzate da una forte densificazione, vi si concentrano elevati pesi insediativi in termini di popolazione residente, funzioni produttive e infrastrutture e servizi, anche a valenza sovracomunale. Questa parte della città, la più popolosa dell'intero territorio del capoluogo genovese, vive a contatto, storicamente, con importanti realtà produttive (industria, porto) e con le principali infrastrutture urbane cittadine (portuali, ferroviarie, autostradali): elementi che hanno causato fenomeni di cesura, isolamento e degrado economico e ambientale dell'area nel suo complesso. Le principali criticità dell'ambito riguardano in primo luogo la mancanza di qualità dell'abitare e la scarsità di spazi pubblici adeguati a rispondere alle esigenze degli abitanti, principalmente, a causa degli impatti delle infrastrutture di viabilità e produttive.

Gli interventi selezionati per il Piano Urbano Integrato, in coerenza con i documenti strategici e che diminuiscono gli squilibri tra le aree centrali e quelle

periferiche, soprattutto in termini di servizi, sono raggruppati nei seguenti ambiti:

- la rigenerazione del tessuto urbano e sociale di Sampierdarena e bassa val Polcevera nel Comune di Genova;
- la realizzazione del Polo Scolastico del Ponente (Genova - Via Giotto), come spazio polifunzionale aperto anche al quartiere e miglioramento della mobilità/accessibilità nell'area limitrofa;
- il nodo urbano di Geo nell'area periurbana della val Polcevera (Genova-Ceranesi) per il miglioramento dell'accessibilità e l'inclusione sociale grazie alla rigenerazione di un nodo periferico della cintura genovese, anche a vantaggio della città capoluogo;
- il nodo del torrente Secca nell'area periurbana della val Polcevera (Serra Riccò - S. Olcese) per migliorare le interconnessioni con i principali poli di servizi pubblici.
- La componente più rilevante del PUI è quella relativa alla rigenerazione del tessuto urbano di Sampierdarena, che pone al centro della sua strategia la valorizzazione del patrimonio culturale presente nell'ambito, anche attraverso operazioni di acquisizione pubblica di patrimonio privato di pregio attualmente in stato di abbandono e non utilizzato, al fine di potenziare l'offerta culturale, anche in chiave di valorizzazione economica e sociale dell'ambito e insediare nuove funzioni pubbliche a carattere sociale e formativo. A questo affianca un'intensa opera di qualificazione e recupero degli spazi pubblici, sia attraverso una razionalizzazione degli spazi adibiti a parcheggio (con una riduzione dell'impatto delle automobili nel paesaggio urbano), sia attraverso un potenziamento dei percorsi tra le polarità presenti nel territorio e di nuova progettazione, nonché verso il fronte collinare (sistema dei forti genovesi).
- La ricaduta sulla città di Genova, anche guardando la mappatura dei finanziamenti, è quella di una buona distribuzione dei finanziamenti, che ha ovviamente una polarità forte nell'area tra le valli Bisagno e Polcevera ed inferiore nelle delegazioni di levante e ponente (un processo gestionale molto complesso in una città lineare di quasi 35km di sviluppo urbano fronte mare).

Il Piano Urbano Integrato si inserisce in un quadro programmatico più ampio, come disegnato in questi anni dagli strumenti di pianificazione e programmazione strategica, territoriale ed urbanistica operanti nel contesto di riferimento. Esso, quindi, diventa strumento di concreta attuazione di strategie di rigenerazione urbana e mobilità sostenibile condivise a medio e lungo termine. Tra i principali interventi sinergici e di rilevanza metropolitana va ricordato il masterplan "Il Parco del Polcevera e il Cerchio Rosso" con il parco urbano, la nuova polarità urbana, le sue connessioni con il quartiere di Sampierdarena attraverso la rete ciclabile (come definita dal progetto *SuperlaValle*) e con la realizzazione della viabilità del Campasso che garantisce l'accessibilità alle aree di sviluppo del futuro parco sportivo. Altro progetto strategico di ampia rilevanza e collegato sinergicamente al Piano Urbano Integrato è il recupero e la valorizzazione del sistema dei Forti, che è stato attivato anch'esso con risorse PNRR. Tra i più recenti interventi, alcuni in corso di completamento, relativi nello specifico al quartiere di Sampierdarena e alle

aree di Campasso-Certosa è opportuno menzionare quelli connessi all'implementazione del Bando Periferie (Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia – DPCM 25/05/2016) che ha permesso, da una parte, di realizzare una prima rivitalizzazione di alcune importanti polarità quali il Centro Civico Buranello, il mercato comunale Tre Ponti.

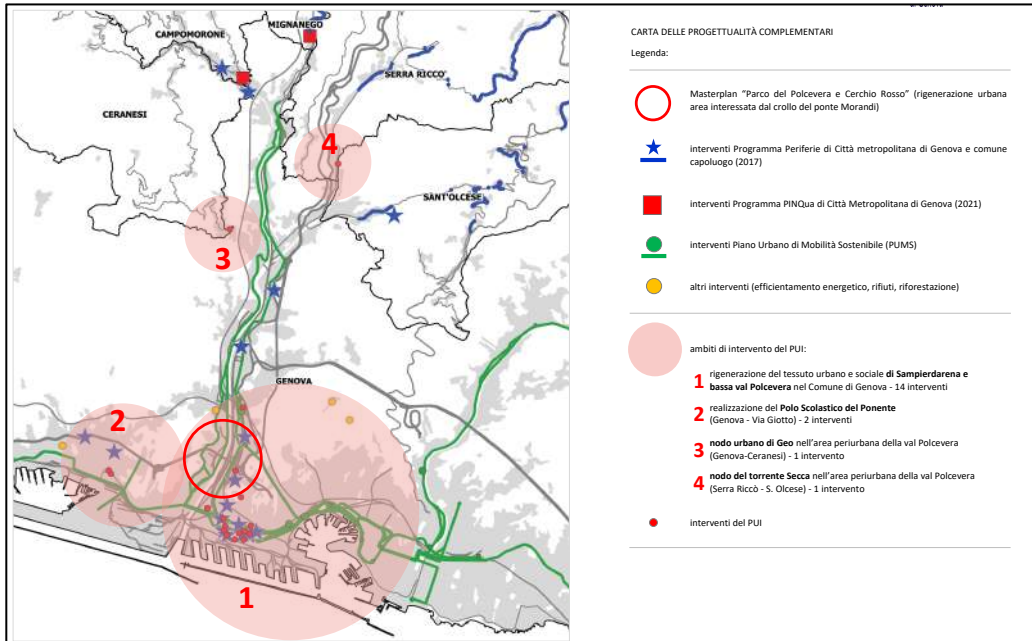


Fig. 6 – PUI Città Metropolitana di Genova: carta degli interventi (fonte: CM di Genova)



Fig. 7 – PUI Città Metropolitana di Genova: inquadramento degli interventi di rigenerazione del quartiere di Sampierdarena (fonte: CM di Genova)

CONCLUSIONI

I caratteri di eccezionalità dei finanziamenti PNRR non hanno impedito alle amministrazioni locali genovesi di inquadrare i loro interventi entro una strategia più ampia, che già era ampiamente avviata e che interessava il riassetto della fascia litoranea genovese, dove già si concentravano interessi, risorse, prospettive progettuali.

I fondi PNRR sono stati quindi indirizzati lungo linee di intervento che ora sostenute progetti di rigenerazione urbana e di infrastrutturazione già in essere, in altri casi si sono configurati come utile occasione per proporre azioni integrative a quelle già in atto. L'attenzione allo spazio pubblico, al patrimonio costruito, all'edilizia residenziale pubblica, al centro storico sono elementi salienti della strategia di impiego dei fondi.

Le componenti strutturali hanno la netta prevalenza rispetto alle altre: questo riguarda sia il progetto bandiera della nuova diga foranea (oltre un miliardo di euro di investimento, coperto con 500 milioni del Fondo Complementare PNRR), destinato a modificare profondamente l'interfaccia porto-città nei decenni a seguire, ma anche il progetto "Assi di forza" che mette a terra con un investimento sia sui mezzi di trasporto innovativi che sulla riqualificazioni degli assi stradali, un progetto già concepito dell'esistente PUMS.

La presenza di una forte "propensione al progetto", già presente in città al momento dell'emanazione dei bandi PNRR ha convogliato le risorse verso azioni ben precise, anche se la struttura generale del programma risente delle lacune e delle aporie del piano nazionale: la sua scarsa propensione alla dimensione strategico-spaziale (essendo prevalentemente orientato al progetto puntuale), la poco organica distribuzione delle risorse (dove mancano alcune voci ed altre sono evidentemente sotto-dimensionate), la problematica integrazione tra aree di intervento tanto diverse.

La massa dei fondi mobilitati è notevole e va sottolineata la capacità espressa a livello locale di catturare importanti filoni di finanziamenti, facendo leva su un'immagine della città dinamica e in rapida trasformazione. Rimangono da valutare nel tempo gli esiti, gli effetti e gli impatti di tali investimenti che rischiano, se non seguiti nel tempo da una generale riorganizzazione degli investimenti pubblici ordinari, di rimanere senza seguito.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Bobbio R., Lombardini G., 2022.
Genova: regia pubblica e nuovi attori per costruire sul costruito. In: Perrone C., et al., *Settimo rapporto sulle città. Chi possiede la città? Proprietà, poteri, politiche*, Bologna: Il Mulino.

Chapin, T., 2002.

Beyond the Entrepreneurial City: Municipal Capitalism in San Diego. In: *Journal of Urban Affairs* vol. 24, no 5, pp. 565-581.

Doyle J.E., 2019.

The Creative City: Vision and Execution, London: Routledge.

Evans G., (2003), "Hard-branding the cultural city—From Prado to Prada", *International Journal of Urban and Regional Research*, 27 (2), pp. 417-440.

Fainstein E., 2008.

Mega-projects in New York, London and Amsterdam. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, 32 (4), pp. 768-785.

Florida R., 2012.

The Rise of the Creative Class. Revisited. Basic books: New York.

Gabrielli B. (a cura di), 1992.

La città nel porto, Torino: Nuova Eri edizioni Rai.

Gastaldi F., 2004.

Verso una Genova post-industriale? In Rugafiori P.(a cura di), *Genova Città del fare. Lavoro, imprese, tecnologia*, Milano: Skira, 152-161.

Gastaldi F., Camerin F., 2020.

Progetti e proposte di Renzo Piano per il waterfront di Genova, 1981-2017. In: *Territorio*, 93.

Giontoni B., 2020.

Le trasformazioni di Genova; Genova. Piani e interventi urbanistici dagli anni Settanta ad oggi, Genova: Erga.

Gleaser E., 2011.

The Triumph of the City, New York: Penguin Press.

Gospodini A., 2002.

European cities in competition and the new 'uses' of urban design. In: *Journal of Urban Design*, 7 (1), pp. 59-73.

Gospodini A., 2008.

Portraying, classifying and understanding the emerging landscapes in the post-industrial city. In: *Dialogues in Urban and Regional Planning*: pp. 34-71.

Gould K., Lewis T., 2016.

Green gentrification: Urban sustainability and the struggle for environmental justice. London: Routledge.

Hall T., Hubbard P., 1998.

The Entrepreneurial City, Chichester: John Wiley and Sons.

Harvey D., 1989.

From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. In: *Geografiska Annaler* vol. 71, no 1, pp. 3-17.

Hubbard P., 1996.

Urban design and city regeneration: Social representations of entrepreneurial landscapes. In: *Urban Studies*, 33 (8), p. 1441.

Kantor, P., Savitch, H., 2018.

Cities in the international marketplace: the political economy of urban development in North America and Western Europe, Princeton: Princeton University Press.

Lehrer U., Laidley J., 2008.

Old mega-projects newly packaged? Waterfront redevelopment in Toronto. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, 32 (4), pp. 786-803.

Lombardini G., Rosasco P., 2020.

Trasformazione urbana tra convenienze private ed interessi pubblici. Il waterfront di Genova. In: *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, LI, 129 (suppl.), pp. 160-182.

Lombardini, G., 2021.

Regolazione, proprietà, investimenti: la dimensione pubblica nei grandi progetti di trasformazione urbana nel caso genovese. In C. Perrone, B. Masiani, F. Tosi (a cura di) *Una geografia delle politiche urbane tra possesso e governo. Sfide e opportunità nella transizione*. Working Papers – Urban@it. N.12, 54-64.

Machline et al., 2020.

Green Neighbourhoods and Eco-Gentrification: A Tale of Two Countries, Berlin: Springer.

Moretti B., 2020.

Port resilience practices. Designing Borders, the Genoa Port-City Threshold. In Canessa N. (a cura di) Pitanti M., Vercellino F., *RESILIGENCE 2 GOA Resili(g)ent City*. New York: Actar Publisher, 198-213.

Moretti B., 2020.

Beyond the Port City. The Condition of Portuality and the Threshold Concept, Berlin: JOVIS.

Ponzini D., 2020.

Transnational Architecture and Urbanism: Rethinking how Cities Plan, Transform, and Learn, London: Routledge.

Rice J. L., et al., 2020.

Contradictions of the climate-friendly city: new perspectives on eco-gentrification and housing justice. In: *International journal of urban and regional research* 44.1: 145-165.

Rusci, S., Perrone, M., A., 2020.

La città da demolire. Un caso studio per l'analisi dei costi di demolizione e contrazione urbana in Italia. In: *Valori e Valutazioni*, n. 26, pp. 59-71.

Swyngedouw E., Moulaert F., Rodriguez A., 2002.

Neoliberal urbanization in Europe: Large scale urban development projects and the new urban policy. In: *Antipode: A Radical Journal of Geography*, 34 (3), pp. 542-577.

Turok I., 2009.

The distinctive city: Pitfalls in the pursuit of differential advantage. In: *Environment and Planning A*, 41 (1), pp. 13-30.

Vergano A., 2015.

La costruzione della periferia: la città pubblica a Genova. 1950-1980, Roma: Gangemi.

II PNRR e BOLOGNA

Anna Lisa Boni

Comune di Bologna

assessorafondieuropeipnrr@comune.bologna.it

ABSTRACT

The National Recovery and Resilience Plan, combined with other European resources, presents an extraordinary opportunity for the sustainable enhancement of Bologna's urban and metropolitan system. The report delves into the allocation of funds among various implementing bodies responsible for executing approved projects. Notably, Bologna allocates over half of its resources to ecological transition, primarily through the tram project, aligning with the EU directive mandating at least 37% of total resources for ecological transition.

Key words: PNRR Implementation, Metropolitan Coordination, Multifund Strategy, Sustainable Urban Development

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, unito ad altre risorse europee, rappresenta una straordinaria opportunità per il potenziamento sostenibile del sistema urbano e metropolitano di Bologna. Il rapporto approfondisce la ripartizione dei fondi tra i vari enti attuatori responsabili dell'esecuzione dei progetti approvati. In particolare, Bologna destina oltre la metà delle risorse alla transizione ecologica, soprattutto attraverso il progetto del tram, in linea con la direttiva europea che prevede di destinare almeno il 37% delle risorse totali alla transizione ecologica.

Parole chiave: Implementazione PNRR, coordinamento metropolitano, strategia multifondo, sviluppo urbano sostenibile

Introduzione

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, combinato con altre risorse europee, rappresenta una straordinaria occasione di potenziamento in chiave sostenibile del sistema urbano e metropolitano di Bologna.

La relazione della Corte dei conti al Parlamento del 30 marzo 2023 ha rilevato che in Italia “I progetti con finanziamento totale più elevato, superiore a 100 milioni, appartengono a 20 città medio-grandi e comportano un finanziamento medio procapite che va da 402 euro per Roma Capitale e 2.616 euro per la città

di Bologna, i due Comuni che registrano entrambi un volume di finanziamenti superiore a 1 miliardo”¹⁴.

Quest’ottima media include anche le risorse assegnate al Comune di Bologna, all’ente Città metropolitana ed ai comuni e le Unioni dell’area, che complessivamente ammontano a 1.080.144.217,73 euro. A questo risultato così positivo ha sicuramente contribuito la strategia di coordinamento politico e amministrativo che i due principali enti del territorio (Comune capoluogo e Città metropolitana) si sono dati per ottenere e gestire le risorse a loro assegnate e che questo background paper ha l’obiettivo di delineare.

Fotografia dei fondi assegnati

Partiamo innanzitutto dalla fotografia dei fondi assegnati agli enti locali del nostro territorio metropolitano.

La figura 1 mostra la distribuzione delle risorse fra i diversi enti attuatori che hanno richiesto e ottenuto i fondi e che sono responsabili di implementare i progetti approvati.

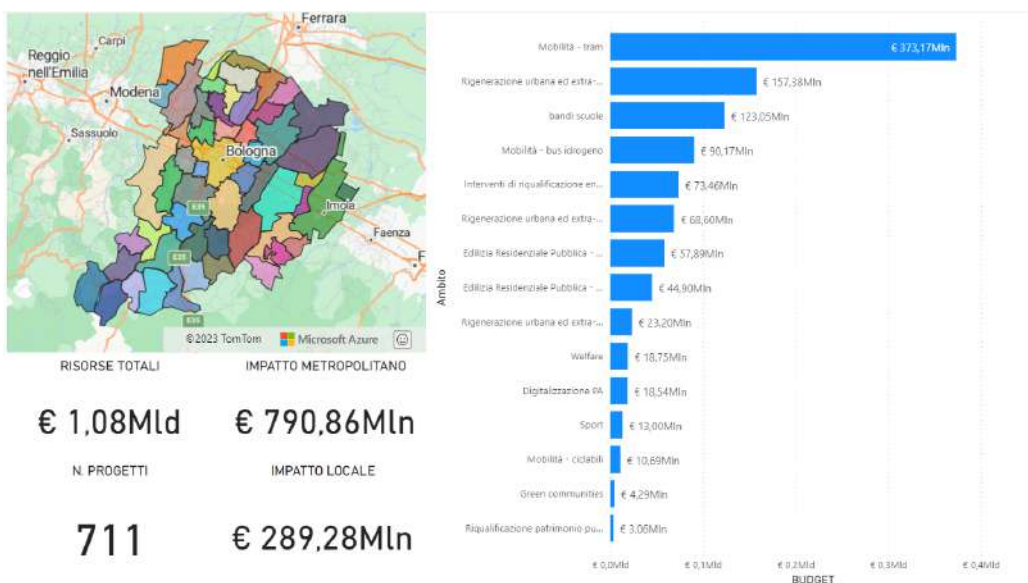


Fig. 1| L’Unione europea richiede ai Piani nazionali di ripresa e resistenza, incluso il PNRR italiano, di dedicare almeno il 37% delle risorse totali alla transizione ecologica, visto che il Next Generation UE è un’ottima opportunità di portare il Green Deal europeo nei territori. Dagli ambiti e progetti sopra delineati emerge che Bologna dedica a questo obiettivo oltre la metà delle sue risorse, chiaramente soprattutto attraverso il progetto tranviario.

14 <https://www.corteconti.it/HOME/StampaMedia/Notizie/DettaglioNotizia?Id=4e6aec02-711a-4c41-bcdb-7f5732a4d927>

Una missione condivisa

Bologna è fra le poche città italiane nelle quali il Comune capoluogo e la Città metropolitana si sono dati una vera e propria strategia condivisa di sviluppo e di gestione dei progetti PNRR. E non solo, si sono dati una strategia di condivisione su tutti i fondi europei, di cui quelli che provengono dal PNRR ne rappresentano chiaramente una parte straordinaria e quella più importante. È stato deciso che la distribuzione dei fondi, e quindi le scelte di assegnazione degli stessi, fossero prese considerando la scala metropolitana e con un lavoro coordinato e congiunto di Comune di Bologna, Città Metropolitana, i comuni dell'area metropolitana, passando per le Unioni dei comuni, che hanno un ruolo di sostegno a questi ultimi.

Seguire questo approccio ha significato adattare la governance e l'organizzazione necessarie, attraverso alcuni strumenti.

Cabina di regia

Nel mese di novembre del 2021¹⁵, è stata istituita un'unica cabina di regia metropolitana sui fondi europei, inclusi quelli relativi al PNRR, composta da tutti i sindaci della città metropolitana, oltre che da rappresentanti del mondo economico e sociale, le società partecipate, l'università di Bologna e tutti quegli enti e soggetti attuatori e/o toccati dall'implementazione dei fondi PNRR.

La cabina, presieduta dal Sindaco e coordinata dall'assessora ai fondi europei/PNRR del Comune di Bologna, ha l'obiettivo di creare uno spazio comune di aggiornamento sugli stati d'avanzamento dei progetti, di dialogo sulle criticità e sulle buone pratiche, di formazione su aspetti normativi e di implementazione, di comunicazione dei risultati.

Essa si riunisce periodicamente in un'accezione plenaria così come anche in accezioni tematiche, per esempio a fine formativo (uguaglianza di genere, DNSH) oppure con un formato dedicato a tipologie di soggetti specifiche (mondo accademico e della ricerca, partenariato economico, sindacati, società partecipate, ecc.) per affrontare problematiche e interessi mirati.

Segreteria tecnica

È stata messa in piedi una segreteria tecnica condivisa fra Comune di Bologna e Città metropolitana, in quanto struttura unificata per tutti i fondi europei, con l'obiettivo di monitorare l'andamento dei progetti finanziati con tali fondi, di fornire un supporto specialistico ai settori del Comune e della Città

¹⁵ Delibera di Giunta comunale P.G. N.: 494362/2021 del 04/11/2021 e Atto del Sindaco metropolitano n. 280 del 26/10/2021

Metropolitana (che a loro volta coordina l'azione e fornisce supporto ai comuni e alle Unioni) e di organizzare la comunicazione verso l'esterno. La segreteria tecnica inoltre supporta il funzionamento della Cabina di regia.

Fra le prime azioni della segreteria tecnica dalla sua creazione, è stato realizzato un censimento dei fabbisogni metropolitani, in termini di progetti e risorse per la loro realizzazione. Sono stati censiti oltre 1000 progetti, per un totale di circa un miliardo di euro di fabbisogni necessari su tutto il territorio, fra Comuni e Unioni, anche basati su strategie territoriali identificate. Si pensi per esempio alla strategia e programma d'azione per il territorio appenninico che ha permesso quindi di identificare i progetti più importanti per i vari comuni di quest'area. Si sta lavorando per una simile strategia e pipeline di progetti per il territorio della pianura.

Questa segreteria permette anche di concentrare le conoscenze e competenze sul funzionamento dei fondi PNRR che sono indubbiamente un'esperienza nuova per il nostro paese e quindi anche per i soggetti attuatori come gli enti locali. In particolare, alcuni comuni più piccoli vivono con difficoltà il PNRR in quanto hanno meno risorse da dedicare a progettazioni che vanno molto al di là di quelle legate alla loro ordinaria amministrazione. Potersi appoggiare alla Città metropolitana nel quadro della segreteria tecnica e sviluppare competenze condivise attraverso le Unioni – per esempio con le “officine della rigenerazione urbana” - si è rivelata una possibilità molto positiva, anche per aumentare la capacità di portare avanti gli interventi e potenziare le capacità dei territori grazie al lavoro di squadra.

Purtroppo, va sottolineato il fatto che la scelta dell'Italia di non associare un'assistenza tecnica internalizzata agli enti attuatori e adeguata alle risorse assegnate si è rivelata davvero problematica e ha contribuito a caricare un'amministrazione locale già sofferente.

Portale Cresce Bologna

Oltre alla trasparenza e dialogo attraverso la Cabina di regia, il portale Cresce Bologna è uno spazio online dedicato al racconto delle iniziative e dei progetti nati dallo stanziamento di fondi europei assegnati agli enti locali della città metropolitana. L'obiettivo è offrire alla cittadinanza ma anche alle imprese, associazioni di categoria, sindacati ed altri enti attuatori delle iniziative finanziate, un luogo virtuale, in cui trovare un'introduzione chiara e completa dei progetti finanziati.

Sul Portale Cresce Bologna saranno peraltro raccolte informazioni anche relative ai programmi precedenti il Next Generation UE e alla programmazione europea 2014-20.

Oltre al portale, Bologna interagisce direttamente e attraverso la cabina di regia, con l'osservatorio per il monitoraggio civico del PNRR della città di Bologna. Questo è composto da diverse associazioni locali e si pone la missione di

incoraggiare ed aiutare la cittadinanza a monitorare i progetti finanziati dall'UE, in particolare dal PNRR, e capirne l'impatto a livello locale. Questo osservatorio organizza anche la scuola per il monitoraggio civico del PNRR, a stregua di quello esistente a livello nazionale.

Approccio multifondo

Il censimento dei progetti menzionato sopra è stato uno strumento funzionale all'individuazione delle opportunità di finanziamento possibili nel PNRR, ma anche in tutte le altre fonti del bilancio dell'Unione europea. Proprio questo elemento, insieme alla scala metropolitana e ad una governance adattata, rappresenta la terza caratteristica del caso bolognese: l'approccio multi-fondo.

Bologna ha deciso di utilizzare l'opportunità dell'assegnazione dei finanziamenti PNRR anche per organizzare in maniera coordinata e coerente tutti gli altri fondi europei che, anche se in modo meno straordinario ma pur sempre importante, arrivano agli enti locali di questo territorio. Fra questi troviamo:

- i fondi strutturali europei gestiti dalla Regione Emilia-Romagna che attraverso i suoi Piani regionali FESR (Fondo europeo per lo sviluppo regionale) e FSE (Fondo sociale europeo) co-finanziano azioni di coesione economica e sociale nei territori della regione, fra cui quelli dell'area metropolitana bolognese;
- i fondi del Programma nazionale Città metropolitane (PON METRO) che fanno parte della politica di coesione e che dalla programmazione 2014-2020 vengono assegnati alle 14 città metropolitane italiane;
- le risorse del FSC (Fondo di sviluppo e di coesione), come strumento nazionale complementare ai fondi strutturali europei che, per una piccola parte, fornisce risorse alle città metropolitane per la coesione economica e sociale;
- i fondi diretti dell'UE come il Programma per la ricerca e l'innovazione Horizon Europe o per l'ambiente LIFE.

Anche se i fondi PNRR rappresentano una percentuale molto più alta degli altri, si è ritenuto utile usare un approccio multifondo in quanto ognuno di questi ha la sua funzionalità e rilevanza tematica, tempistica e territoriale, e può di conseguenza essere meglio utilizzato, in una lettura coerente con gli altri, per rispondere ai bisogni del territorio.

Conclusioni

Tutti i progetti del PNRR dovranno essere terminati entro la metà o la fine del 2026. A metà 2023, molti cantieri legati ai fondi del PNRR sono stati già aperti e continueranno ad aprirsi nei prossimi mesi, tra Bologna e provincia: dalla ristrutturazione di un ponte o di una scuola fino alla realizzazione del tram.

I progetti finanziati hanno tempistiche diverse, ci sono opere che sono già partite e opere che stanno per partire. Con la crisi energetica e l'inflazione, i piani economici dovranno, per alcuni interventi finanziati, essere rivisti anche a causa degli incrementi delle materie prime e l'indisponibilità delle imprese a concorrere per i relativi cantieri, e la situazione potrebbe quindi richiedere soluzioni alternative quali l'intervento del governo o le risorse proprie agli enti impattati.

I disagi e i problemi saranno molti ma, per metafora, dobbiamo immaginare di vivere in una fase di trasloco, che crea molto stress e presenta spesso degli imprevisti, ma serve per andare a vivere in un posto migliore. I fondi del PNRR sono l'occasione per un "trasloco" in un futuro che garantirà una migliore qualità della vita nella nostra città.

Anche se vi sono fattori esterni che gli enti locali della città metropolitana di Bologna non possono controllare, l'approccio che si sono dati, descritto in questo paper, rappresenta sicuramente una marcia in più per superare le criticità poste dall'implementazione del PNRR.

ITINERARI COLLABORATIVI NELL'AREA METROPOLITANA DI BOLOGNA

Tommaso Bonetti

Alma Mater Studiorum Università di Bologna, Dipartimento di Scienze Giuridiche

tommaso.bonetti3@unibo.it

ABSTRACT

The paper aims at representing some interesting actions and initiatives in a collaborative key implemented, on the basis of the renewed planning framework, in the metropolitan area of Bologna in the field of territorial governance.

Key words: fragmentation, collaboration, metropolitan area, spatial planning, equalisation

Il contributo mira a rappresentare alcune interessanti azioni e iniziative in chiave collaborativa poste in essere, sulla base del rinnovato assetto pianificatorio, nell'area metropolitana di Bologna in materia di governo del territorio.

Parole chiave: frammentazione, collaborazione, area metropolitana, pianificazione territoriale metropolitana, perequazione

Frammentazione e collaborazione nel sistema istituzionale italiano: una premessa

“Frammentazione” e “collaborazione” sono due espressioni che segnano in profondità l'assetto del sistema istituzionale italiano e, in particolare, il regime delle attribuzioni e delle conseguenti interrelazioni tra i diversi attori e i differenti livelli che lo compongono, con la seconda che, almeno in linea di principio, dovrebbe costituire una delle principali risposte ai problemi che fisiologicamente pone la prima.

A regime costituzionale e istituzionale vigente, in altre parole, per “funzionare” la repubblica delle autonomie si dovrebbe nutrire, nel quadro delle traiettorie

iscritte primariamente nell'art. 118 cost., anche di collaborazione, ovvero di una locuzione che, come noto, proviene dal latino tardo "collaborāre" e significa "lavorare insieme".

Sebbene non possa essere questa la sede per affrontare le questioni e le problematiche più generali sottese alla predetta coppia di termini e, soprattutto, inerenti alle persistenti difficoltà di realizzare forme organizzative e modalità di azione compiutamente collaborative, un siffatto riferimento ben può rappresentare lo sfondo nel quale collocare il caso delle interessanti iniziative poste in essere, in chiave per l'appunto collaborativa, dalla città metropolitana di Bologna e dai comuni del territorio metropolitano in materia di governo del territorio.

A tal fine, però, è necessario muovere innanzitutto dal ruolo attribuito alla funzione di pianificazione territoriale metropolitana.

Sia la legge 7 aprile 2014, n. 56 s.m.i. sia la legge regionale 30 luglio 2015, n. 13 s.m.i. sia, ancora, la legge regionale 21 dicembre 2017, n. 24 s.m.i. concorrono infatti a delineare i contorni della funzione di pianificazione territoriale metropolitana in termini significativamente innovativi rispetto alla precedente esperienza del piano territoriale di coordinamento provinciale (Ptcp); quale primario ed essenziale atto di esercizio del potere pianificatorio generale attribuito alla città metropolitana di Bologna, il piano territoriale metropolitano (Ptm) si presenta così come il "luogo" e il "momento" privilegiati per la territorializzazione delle politiche pubbliche di governo del territorio metropolitano.

Uno strumento, cioè, chiamato a "colorare", qualificare e, in ultima analisi, concretizzare in chiave territoriale l'azione sistemica della città metropolitana nei molteplici ambiti materiali di attività che, in armonia con lo spirito collaborativo che ne anima i rapporti con gli altri livelli di governo, a partire evidentemente dai comuni, l'ordinamento le impone di svolgere nel doveroso perseguimento dei relativi fini istituzionali.

La nuova pianificazione territoriale metropolitana

A riprova di quanto evidenziato, del resto, si possono richiamare le principali previsioni normative che fondano, legittimano e declinano l'esercizio della funzione pianificatoria metropolitana.

L'articolo 1, comma 44, lettera b), della legge n. 56/2014, infatti, stabilisce che l'attività di "pianificazione territoriale generale" costituisce una funzione fondamentale delle città metropolitane.

Una funzione fondamentale, però, i cui tratti distintivi emergono con particolare forza da tre ulteriori ordini di riferimenti normativi ivi espressamente indicati: in primo luogo, infatti, questa funzione di pianificazione viene testualmente definita come di carattere generale e non più solo di "mero" coordinamento; in secondo luogo, poi, si stabilisce, e con una

formulazione più ampia di quella relativa al tradizionale modello pianificatorio provinciale, che il relativo ambito applicativo e, dunque, il perimetro oggettuale delle scelte da effettuarsi attraverso il Ptm dovrà ricomprendere “anche” tutte le principali opzioni in materia di strutture di comunicazione, di reti di servizi e di infrastrutture appartenenti al regime competenziale della comunità metropolitana; si assiste, ancora, al rafforzamento della portata precettiva dei relativi contenuti, affermandosi espressamente la possibilità per il livello pianificatorio metropolitano di introdurre “vincoli e obiettivi all’attività e all’esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano”.

Ciò che, nell’insieme, risponde alla scelta del legislatore statale di trasformare questa tipologia di pianificazione di area vasta, fino ad oggi considerata in termini prevalentemente di coordinamento, in un piano suscettibile invece di produrre effetti maggiormente prescrittivi per tutto il territorio metropolitano.

Se, poi, dalla disciplina statale si procedono ad esaminare le previsioni di fonte regionale il quadro risulta ancora più nitido.

In questo senso, si possono ad esempio richiamare i contenuti positivamente dati inerenti alla componente strategica del Ptm, tra cui sono senz’altro da menzionare sia la costruzione di una “visione condivisa circa gli scenari generali di riferimento e la vocazione delle varie parti del territorio”, in ragione dei relativi elementi distintivi, sia la definizione della “missione del territorio”, da declinarsi ulteriormente mediante l’indicazione degli “obiettivi di sviluppo sostenibili delle diverse realtà locali”, a partire dall’identificazione delle “principali linee di assetto e di utilizzazione del territorio e dei diversi ruoli dei centri abitati nel sistema insediativo”.

Vi è di più: fermo restando il dimensionamento complessivo di superficie territoriale consumabile fissato nel rispetto delle regole dettate dalla legge regionale n. 24/2017, a partire dagli articoli 5, 6 e 32, deve in particolare sottolinearsi il conferimento al medesimo strumento pianificatorio del rilevante compito di provvedere altresì all’assegnazione ai singoli comuni o alle relative unioni “di quote differenziate della capacità edificatoria ammissibile, secondo criteri di perequazione territoriale, previa verifica della sostenibilità ambientale e territoriale degli insediamenti”.

Da notare, peraltro, che a questo scopo va “istituito il fondo perequativo metropolitano, nel quale confluisce una quota, comunque non superiore al cinquanta per cento, delle risorse che derivano nei comuni del territorio metropolitano dagli oneri di urbanizzazione secondaria, dal contributo straordinario e dalle monetizzazioni delle aree per dotazioni territoriali”; e proprio al Ptm è altresì rimessa la regolamentazione delle modalità di gestione ed erogazione delle risorse del fondo, prevedendone la corresponsione e/o comunque l’utilizzo a favore dei comuni più fragili, in armonia con i criteri che il Ptm stesso deve specificare avuto riguardo a quelli indicati in via generale dal medesimo articolo 41, comma 5.

Sempre nella prospettiva data, d'altra parte, indiscutibile rilievo assumono anche le disposizioni normative relative alla componente strutturale del Ptm.

Per i comuni facenti parte del territorio metropolitano, infatti, il piano metropolitano è chiamato a dettare direttamente la disciplina delle nuove urbanizzazioni di cui all'articolo 35 della medesima legge regionale, definendo in particolare le funzioni insediative e dei servizi di area vasta, comprese quelle relative alle "principali infrastrutture strategiche metropolitane nonché i servizi per la mobilità di scala metropolitana" nonché quelle riguardanti gli ulteriori oggetti, elementi e profili indicati dall'articolo 41, comma 6, lettere a), b) e c), della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017, tra i quali il territorio rurale.

E', ancora, preposto a individuare gli insediamenti che si caratterizzano per una "forte attrattività di persone e di mezzi e per il significativo impatto sull'ambiente e sul sistema insediativo e della mobilità", come ad esempio i poli funzionali, le aree produttive sovracomunali, le grandi strutture di vendita e le multisale cinematografiche di rilievo sovracomunale (articolo 41, comma 6, lettera d), della legge regionale n. 24/2017).

Le proposizioni legislative di fonte statale e regionale esprimono così una carica decisamente innovativa, in un quadro fortemente caratterizzato anche dalla decisa affermazione da parte del legislatore regionale del principio di competenza in forza del quale, in particolare, "ciascun strumento di pianificazione deve limitarsi a disciplinare esclusivamente le tematiche e gli oggetti che gli siano attribuiti dalla presente legge, in conformità alla legislazione statale e regionale vigente" (articolo 24, comma 1, della legge regionale n. 24/2017).

Un principio, cioè, sulla base del quale ogni livello istituzionale è per l'effetto tenuto a dettare la disciplina pianificatoria ad esso specificatamente imputata, presiedendo così esclusivamente alla definizione dei contenuti a ognuno di essi corrispondentemente conferiti dalla legge, fermo sempre restando il rispetto dovuto agli altri regimi delle attribuzioni normativamente dati nell'ordinamento italiano, ovvero innanzitutto quelli più o meno settoriali riguardanti gli interessi differenziati e le conseguenti tutele parallele territorialmente rilevanti.

Itinerari collaborativi nell'area metropolitana di Bologna in materia di governo del territorio

Orbene, alla luce del quadro normativo sommariamente richiamato, è innanzitutto interessante constatare che a tali disposizioni è stato dato formalmente seguito, nel senso che il Ptm è stato definitivamente approvato con delibera del consiglio metropolitano n. 16 del 12 maggio 2021, assumendo e concretizzando dunque tutti i contenuti testé riportati.

Rispetto all'assetto pianificatorio a questo punto dato, ulteriormente arricchito e vivificato dalla precedente approvazione del piano strategico metropolitano (Psm) e del piano urbano della mobilità sostenibile (Pums) di cui il Ptm sussume

espressamente tutti i corrispondenti obiettivi e contenuti ai fini della conseguente territorializzazione delle scelte ivi compiute, sono almeno tre gli aspetti di cui deve darsi conto nella prospettiva data.

Il primo riguarda il disegno normativo e la corrispondente articolazione dell'oggetto, dei contenuti e delle finalità del Ptm così come approvato: tanto le componenti strategiche quanto quelle strutturali del Ptm, a partire dalla disciplina dettata a livello metropolitano per il territorio rurale, definiscono infatti un quadro pianificatorio che concorre a ridurre la frammentazione delle politiche territoriali perseguite singolarmente nei vari territori comunali, ivi rinvenendo non solo un riferimento, ma altresì il baricentro per le rispettive scelte urbanistiche e, dunque, per i propri piani urbanistici comunali, in vista del perseguimento e del reciproco temperamento di una pluralità di interessi pubblici sovracomunali, tra cui quelli relativi al contenimento del consumo di suolo, alla sostenibilità degli interventi di trasformazione del territorio, all'equità e razionalità allocativa nonché alla competitività e attrattività dell'area metropolitana.

Il secondo riguarda l'effettiva istituzione del fondo perequativo metropolitano che, come tale, non va invero derubricata solamente a una questione limitata al pur fondamentale ambito settoriale ma, così come per l'appunto articolata per il tramite del Ptm, diviene, è divenuta, qualcosa di più, ovvero segno tangibile del vincolo solidaristico che unisce, in una relazione simbiotica, tra di loro le unioni e i comuni della e nella città metropolitana e, quindi, tutti i cittadini e i territori della comunità metropolitana.

Una quota delle risorse derivanti dalla realizzazione di taluni interventi nei territori comunali più attrattivi, cioè, viene corrisposta a favore dei comuni ai quali il Ptm ha riconosciuto una minore capacità edificatoria complessiva, a quelli che subiscono significativi impatti negativi dalla realizzazione di nuove urbanizzazioni nel territorio di altri comuni e a quelli il cui territorio, soggetto a specifici vincoli paesaggistici e ambientali, fornisce significativi servizi ecosistemici alla comunità metropolitana; una forma di perequazione di scala metropolitana, in sostanza, che non solo si realizza a beneficio dei territori meno idonei o attrattivi per le trasformazioni più rilevanti, anche in quanto generatori di servizi ecosistemici, o comunque maggiormente fragili, ma che si compie attraverso l'imputazione annuale delle risorse confluite nel fondo, ai comuni o alle unioni che presentano queste caratteristiche, attraverso il finanziamento di proposte di Programmi metropolitani di rigenerazione, anche con l'ausilio tecnico della città metropolitana.

Il terzo, infine, riguarda la fase successiva e relativa in particolare all'attuazione e all'implementazione delle opzioni territoriali assunte dal Ptm, in quadro più generale contraddistinto anche dalla necessità per i comuni stessi di adeguarsi alle previsioni della legge regionale n. 24/2017, formando i propri piani urbanistici generali (Pug), tenuto conto che, a tutt'oggi solo il comune di Bologna ha già provveduto ad approvarlo in sostanziale concomitanza con l'approvazione dello stesso Ptm.

Nell'ottica di supportare fattivamente i comuni nella definizione e nella realizzazione delle proprie scelte urbanistiche, soprattutto per quanto concerne le azioni e gli interventi di rigenerazione urbana e territoriale nonché per il contenimento del consumo di suolo, sono state così istituite le Officine per la rigenerazione metropolitana (Orme), allo scopo principale di svolgere attività di analisi, di ausilio alle attività rigenerative, di ricerca di linee di finanziamento, di supporto agli uffici di piano dei comuni e delle unioni, di monitoraggio e rendicontazione dei progetti, di approfondimento e formazione.

Tutti e tre gli aspetti menzionati, ad ogni modo, sono ugualmente interessanti perché si muovono nella direzione di ridurre le spinte centrifughe che caratterizzano anche l'esercizio delle funzioni di governo del territorio, contribuendo così a mitigare la frammentazione, territoriale e istituzionale, e favorendo l'attivazione di dinamiche sempre più collaborative.

Dinamiche collaborative che, anche al netto dei paradigmi normativi di riferimento, appaiono innanzitutto possibili, nel quadro del rinnovato assetto pianificatorio, in considerazione del ruolo differenziato attribuito alla città metropolitana e alla corrispondente dimensione strutturale, organizzativa e funzionale, nella prospettiva di "realizzare un nuovo sistema comune, di carattere federativo e solidale tra le comunità e i territori che la compongono, in grado di valorizzare in una visione condivisa le proprie caratteristiche e tradizioni in una nuova identità metropolitana", come recita il preambolo dello proprio statuto.

Alle condizioni ordinamentali e istituzionali date, del resto, un siffatto approccio intimamente collaborativo pare essere obiettivamente l'unico modo per poter promuovere davvero la coesione territoriale, il contrasto alle fragilità sociali ed economiche e, non meno importanti, effettivi percorsi di innovazione e sperimentazione amministrativa, come peraltro viene richiesto anche dallo stesso piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr).

IL PNNR E LA NUOVA MOBILITA' DI BOLOGNA

Valentina Orioli

**Assessora alla Nuova mobilità e infrastrutture del Comune di Bologna |
Alma Mater Studiorum Università di Bologna, Dipartimento di
Architettura**

valentina.orioli@unibo.it

Cleto Carlini

**Capo Dipartimento Lavori Pubblici, Verde e Mobilità e Direttore Settore
Mobilità Sostenibile e Infrastrutture del comune di Bologna**

cleto.carlini@comune.bologna.it

ABSTRACT

This text details Bologna's initiatives regarding the National Recovery and Resilience Plan (PNRR) concerning urban mobility. It outlines investment strategies, particularly in sustainable mobility projects such as tram lines, bike lanes, and public transportation improvements. The city aims to change modal transportation preferences, emphasizing public transit, bicycles, and pedestrian pathways, while illustrating the challenges in project coordination, funding sources, and implementation timelines.

Key words: urban mobility, sustainable transportation projects, modal shift strategies, public transit enhancement, project coordination challenges

Questo testo dettaglia le iniziative di Bologna riguardanti il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) in merito alla mobilità urbana. Il testo delinea strategie di investimento, in particolare nei progetti di mobilità sostenibile, come linee tramviarie, piste ciclabili e miglioramenti del trasporto pubblico. La città mira a cambiare le preferenze di trasporto modale, enfatizzando il trasporto pubblico, le biciclette e i percorsi pedonali, mentre illustra le sfide nella coordinazione dei progetti, nelle fonti di finanziamento e nei tempi di implementazione.

Parole chiave: mobilità urbana, progetti di trasporto sostenibile, strategie di cambiamento modale, potenziamento del trasporto pubblico, sfide nella coordinazione dei progetti

A Bologna il primo mandato del sindaco Matteo Lepore ha preso avvio contestualmente all'inizio dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza "Italia Domani", approvato dall'Unione Europea il 13 luglio 2021.

Il Comune e la Città metropolitana hanno affrontato il Pnrr lavorando in sinergia, adattando – in modo volontario e per molti aspetti originale rispetto all'esperienza delle altre città metropolitane – il modello di governance locale rispetto all'esigenza di orientare in modo coerente e coordinato gli investimenti sul territorio.

L'esperimento di realizzare effettivamente una "regia unica", con il coinvolgimento dei Comuni e delle Unioni dell'intera area metropolitana, è reso possibile da una solida consuetudine di collaborazione interistituzionale e dalle specifiche innovazioni introdotte nella governance dei due enti (che condividono il direttore e il segretario, oltre a vari uffici e servizi e ad alcune figure di assessori o delegati).

Per quanto riguarda nello specifico la gestione dei fondi, è stata attivata da inizio mandato una Cabina di Regia metropolitana, presieduta dal sindaco con il supporto dell'assessora ai fondi europei e Pnrr, che ha l'obiettivo di individuare il contesto di impiego coerente al programma di finanziamento e coordinare l'attuazione degli interventi da realizzare con le risorse provenienti dall'Europa, che non si limitano al "solo" Pnrr. Nell'ambito dei lavori della Cabina di regia, la segreteria tecnica si occupa di offrire supporto specialistico ai settori del Comune e della Città Metropolitana, del monitoraggio dei progetti e della comunicazione verso l'esterno (Boni 2023).

Il Comune di Bologna dispone di risorse Pnrr per oltre 650 milioni di euro. Tali risorse sono impiegate nel finanziamento, o co-finanziamento, di progetti per un valore che supera il miliardo, e rispetto ai quali il maggiore investimento complessivo riguarda il sistema della "nuova mobilità" (Fig. 1). Questa denominazione, sottolineata anche nella delega attribuita dal Sindaco, evidenzia l'importanza assunta dai progetti sulla mobilità in questo mandato rispetto all'insieme delle trasformazioni urbane e alle attese di cambiamento della città. In effetti le trasformazioni della mobilità e in particolare la decarbonizzazione dell'intero sistema del trasporto pubblico urbano sono uno dei progetti chiave della Cities Mission delle città intelligenti e a impatto climatico zero entro il 2030, a cui Bologna partecipa insieme a Bergamo, Firenze, Milano, Padova, Parma, Prato, Roma e Torino.

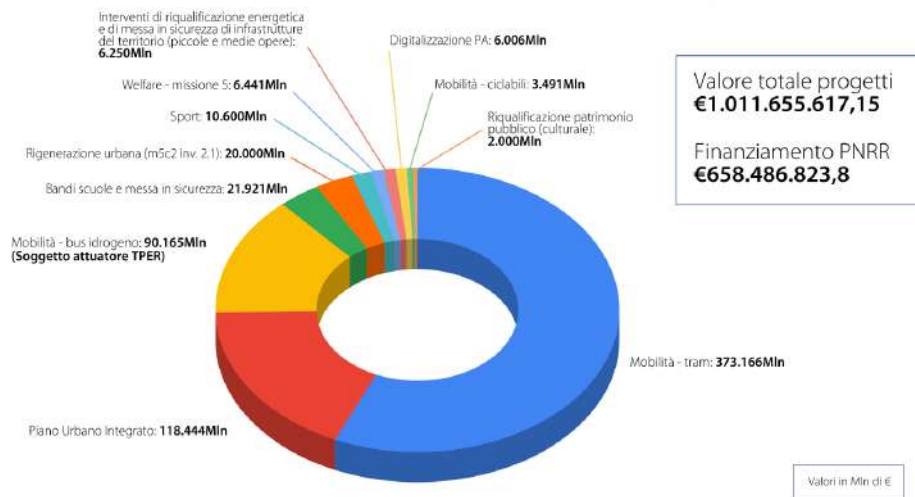


Figura 1 | Le risorse Pnrr assegnate al Comune di Bologna per linea di investimento

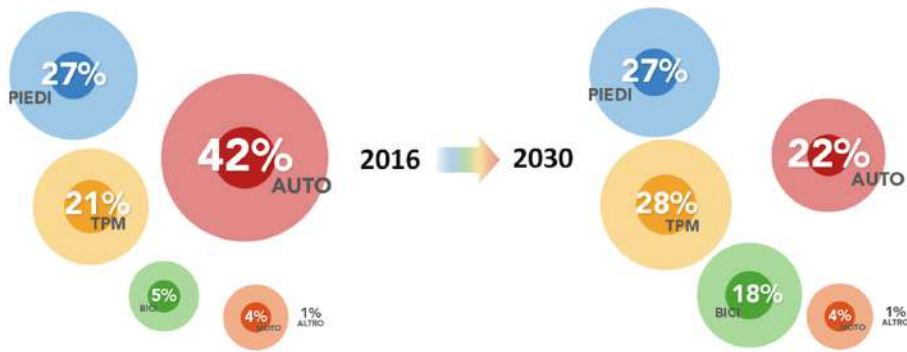
(Città Metropolitana e Comune di Bologna, Cabina di Regia fondi Pnrr)

I fondi Pnrr contribuiscono al finanziamento della prima e seconda linea tramviaria (per 373.166 mln su un importo complessivo di 730 mln), all’acquisto di bus a idrogeno (90.165 mln), all’implementazione della rete ciclabile comunale (3.491 mln).

Il Pnrr offre un contributo decisivo all’implementazione della rete del trasporto pubblico e della mobilità sostenibile prevista dal Pums metropolitano approvato nel 2019, tuttavia è importante sottolineare che non rappresenta l’unica fonte di finanziamento, e che allo stato attuale in effetti la “nuova mobilità” di Bologna è un mosaico molto più complesso, sia per la natura dei progetti in corso, sia dal punto di vista dei finanziamenti che riguardo ai soggetti attuatori.

Nell’insieme il progetto della nuova mobilità corrisponde agli obiettivi strategici fissati con il Pums, che prevede entro il 2030 una forte diversione modale, dall’auto privata verso la bicicletta e il trasporto pubblico, nel territorio del Comune di Bologna e – in misura diversa – in tutta la Città Metropolitana (Fig. 2).

COMUNE DI BOLOGNA



CITTÀ METROPOLITANA

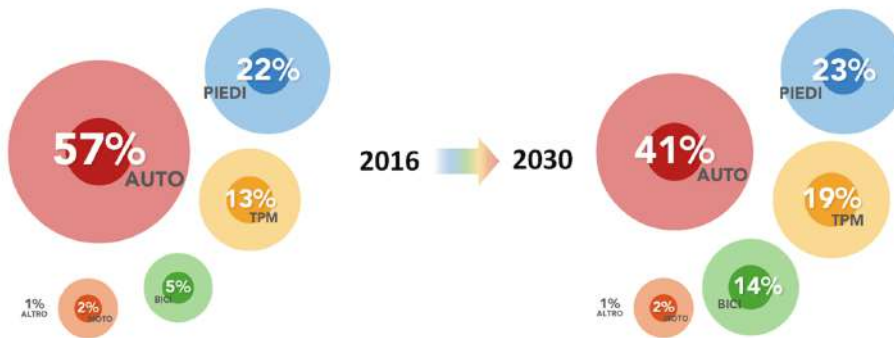


Figura 2 | Obiettivi di diversione modale al 2030 per il Comune di Bologna e per la Città Metropolitana.

(Città Metropolitana e Comune di Bologna, Piano Urbano della Mobilità Sostenibile, 2019)

La credibilità di questi obiettivi, che assumono come base i dati rilevati nel 2016, si fonda sulla considerazione che molti spostamenti brevi, nel territorio urbano, ancora in quel periodo venivano coperti con l'auto. Ottenere un significativo effetto di diversione modale è dunque possibile se si offrono alternative sostenibili all'uso dell'auto privata, specialmente nella dimensione urbana e delle "parti" di città, sia implementando significativamente una rete di trasporto pubblico locale già piuttosto efficiente, sia investendo in modo robusto sulla ciclabilità e sulla estensione, sicurezza e qualità delle reti pedonali.

Queste sintetiche riflessioni tracciano il quadro di coerenza di una serie di progetti che hanno visto l'inizio già a partire dallo scorso mandato, hanno poi beneficiato delle condizioni di contesto createsi durante la pandemia a favore

dello sviluppo di spazi “emergenziali”¹⁶, e sono stati ripresi e messi a sistema nel presente mandato, anche grazie al ricorso a veri e propri “progetti bandiera” come la Città 30 e l’Impronta Verde.

In sintesi, i progetti in corso sono i seguenti:

Rete portante del trasporto pubblico urbano

Il Pums prevede la reintroduzione del tram a Bologna, dopo la dismissione delle vecchie linee attuate negli anni Sessanta. La nuova rete tramviaria, concepita secondo le caratteristiche ormai comuni in molte città medie europee, collega le periferie di Bologna e dei Comuni della prima cintura passando per il centro della città, sostituendo le linee di maggiore carico dell’attuale rete di autobus e filobus urbani ed innescando un processo di “rigenerazione profonda” di tutti gli spazi pubblici attraversati lungo il percorso (Fig. 3).

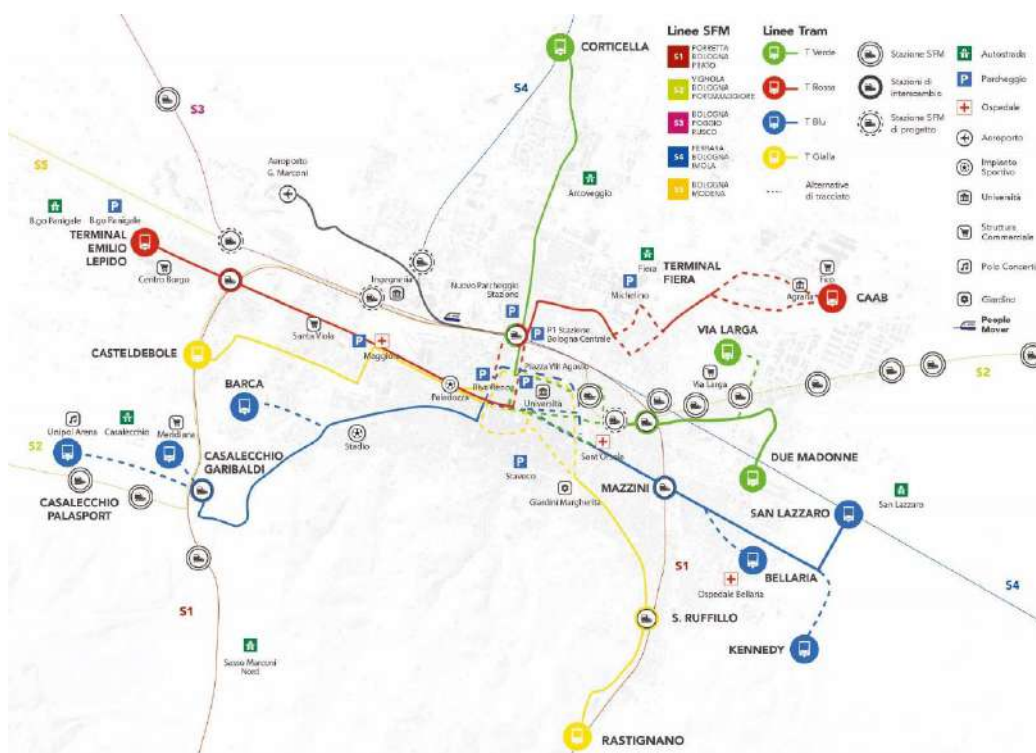


Figura 3 | La rete tramviaria del Comune di Bologna e la sua integrazione con il Servizio ferroviario metropolitano.

(Città Metropolitana e Comune di Bologna, Piano Urbano della Mobilità Sostenibile, 2019)

¹⁶ Durante la pandemia di covid 19 il Comune di Bologna ha sviluppato insieme a Fondazione per l’Innovazione Urbana il piano emergenziale “Spazio a Bologna!”, che ha offerto l’opportunità di avviare una riflessione sulla trasformazione degli spazi pubblici urbani e della mobilità che è proseguita e diventata più sistematica in questo mandato. Si veda in proposito <https://www.fondazioneinnovazioneurbana.it/progetto/spazioabologna>

La Linea Rossa (16,5 km, da Borgo Panigale ai capolinea della Fiera e del Caab) e la Linea Verde (7,4 km di cui 1,5 in comune con la Linea Rossa, da via dei Mille a Corticella) sono in corso di attuazione con previsione di ultimazione entro il 2026. La Linea Rossa, finanziata per 509,64 milioni di euro di cui 151,02 da Pnrr, è in fase di cantierizzazione, mentre la Linea Verde ha superato la procedura di screening e si sta completando la procedura per l'affidamento della progettazione e della realizzazione dell'opera (appalto integrato, finanziato per 222,14 milioni di euro interamente da Pnrr). È inoltre attualmente in corso la progettazione di fattibilità tecnica ed economica della Linea Blu, dal centro di Bologna (via dei Mille) fino a Casalecchio di Reno.

La rete portante del trasporto pubblico urbano di Bologna nel medio periodo sarà costituita, oltre che dalle prime due linee tramviarie, da linee di trasporto pubblico su gomma, di tipo filoviario (con filobus tradizionali o di nuova generazione Imc) o comunque servite da bus ad alimentazione totalmente elettrica o a idrogeno.

L'implementazione del sistema filoviario è in corso di attuazione nell'ambito di Pimbo (Progetto integrato della mobilità bolognese), finanziato grazie alla ridestinazione dei fondi precedentemente destinati alla metrotranvia e assegnati, per questa finalità, a Tper Spa, l'azienda che gestisce il trasporto pubblico metropolitano e a cui sono anche assegnati i fondi Pnrr per l'acquisto di autobus a idrogeno (90,165 milioni).

Servizio ferroviario metropolitano

La rete del Servizio ferroviario metropolitano (Sfm) completa il sistema di trasporto pubblico dell'area urbana di Bologna connettendola alla sua intera area metropolitana, costituita da 55 Comuni e 1 milione di abitanti.

Il sistema necessita di completamento con interventi infrastrutturali per rendere più efficiente la rete ed aumentare il cadenzamento del servizio, che ha un nodo decisivo nella possibilità di utilizzo della stazione ferroviaria di Bologna Centrale "2 agosto 1980" come stazione (Fig. 4).

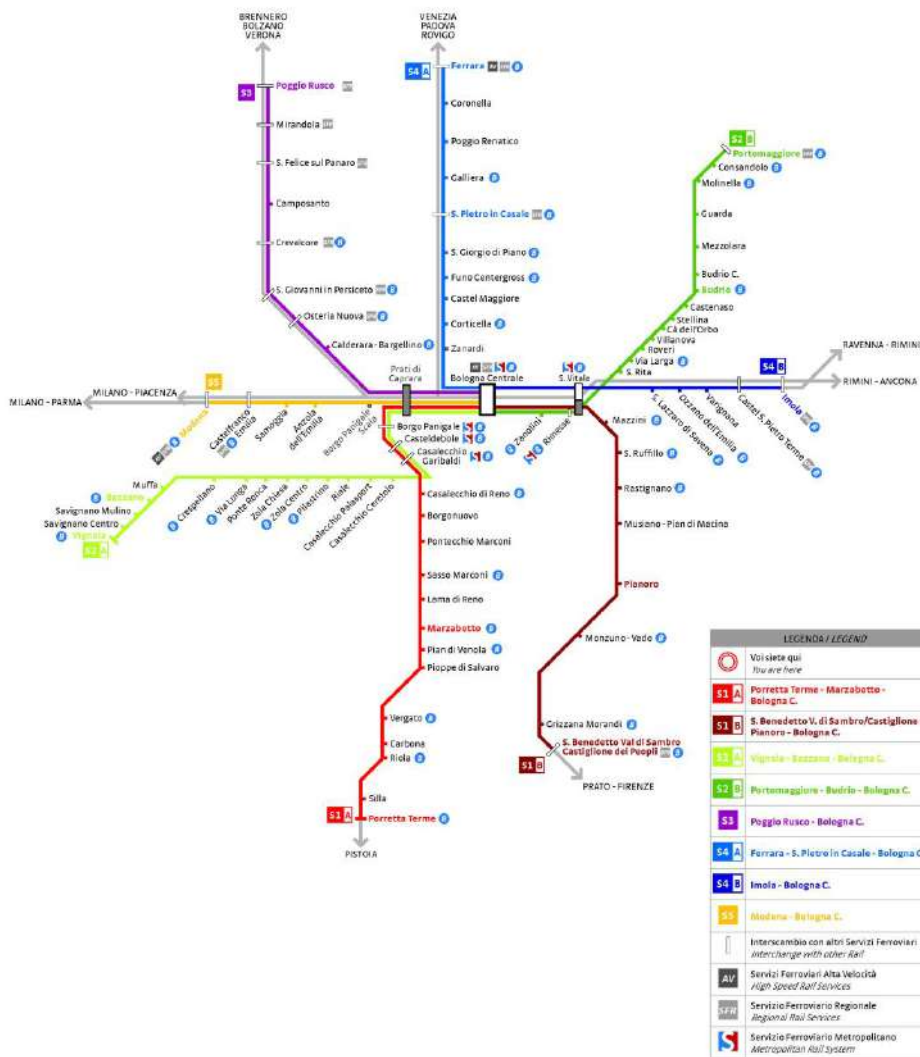


Figura 4 | La rete del Servizio ferroviario metropolitano di Bologna.

(Città Metropolitana e Comune di Bologna, Piano Urbano della Mobilità Sostenibile, 2019)

Il progetto Pimbo comprende alcuni interventi di completamento del Sfm in ambito urbano, come la realizzazione delle fermate Prati di Caprara e Zanardi, il completamento delle fermate Borgo Panigale Scala e San Vitale - Rimesse e l'adeguamento delle fermate San Ruffillo e Fiera, oltre ad alcune opere per il miglioramento dell'accessibilità alle stesse stazioni. Tutti questi interventi sono affidati a Rfi, mentre il progetto per la riconoscibilità delle stazioni Sfm è in capo a Ferrovie Emilia-Romagna (Fer). Completa il quadro l'interramento della tratta urbana della linea ferroviaria Sfm2 Bologna – Portomaggiore, anch'esso a carico della società Fer.

Complessivamente il progetto Pimbo vale 323 milioni di euro, di cui 237 milioni circa di risorse ministeriali e i restanti finanziati da Comune di Bologna, Regione Emilia-Romagna, Tper e Rfi.

Per il potenziamento del Sfm senza nuove opere infrastrutturali, con la creazione delle prime linee passanti sulla stazione centrale e l'intensificazione del cadenzamento anche in fascia notturna, la Regione Emilia-Romagna ha inoltre disposto uno stanziamento annuo aggiuntivo di 12 milioni di euro (Fig. 5).

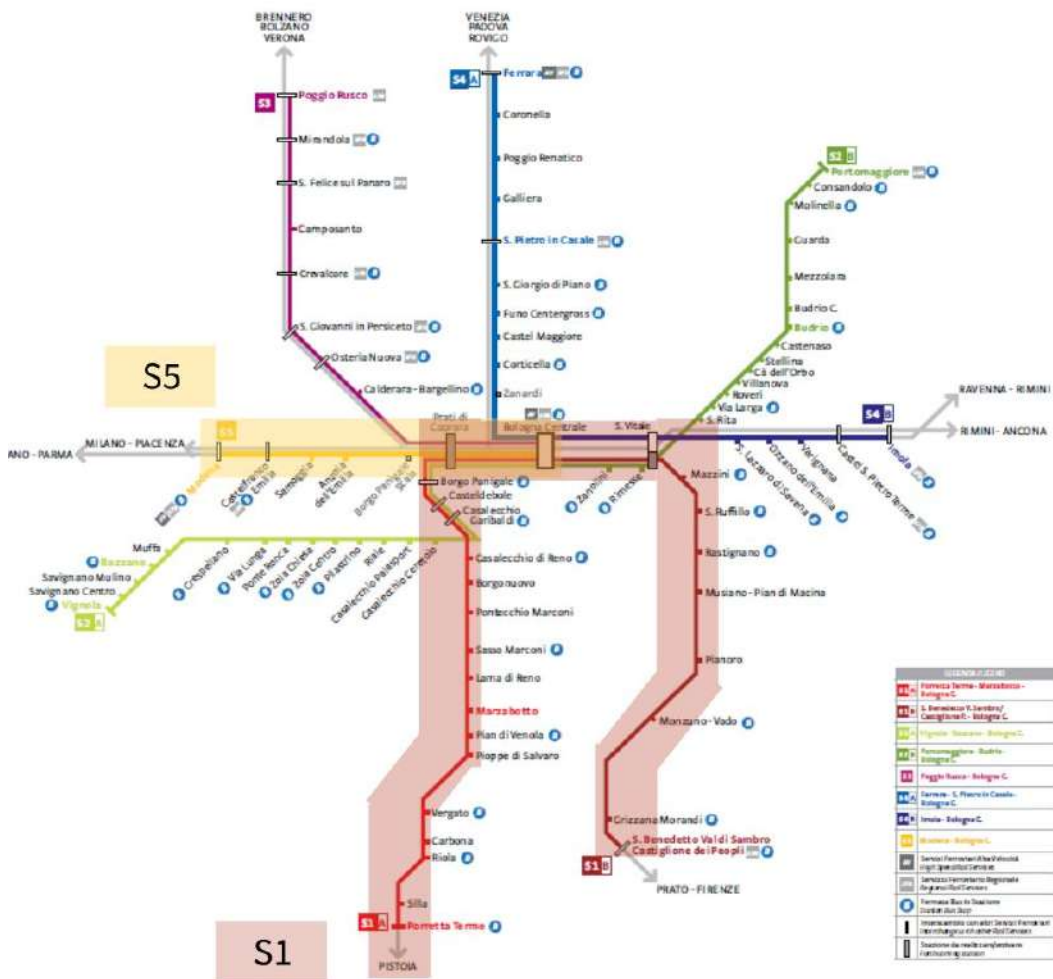


Figura 5 | I passanti del Servizio ferroviario metropolitano di Bologna secondo l'accordo stipulato nel 2023 fra Comune, Città Metropolitana e Regione Emilia-Romagna (Città Metropolitana e Comune di Bologna).

Rete portante del Biciplan

A partire dal periodo della pandemia, durante il quale è stato messo in campo un piano di interventi emergenziali che ha permesso il tracciamento diffuso di corsie ciclabili sulla rete viaria cittadina, lo sviluppo della rete del Biciplan di Bologna si è progressivamente accresciuto. A inizio 2022 la rete esistente misurava 212 km, e la previsione di realizzazione entro il 2026 era tale da portare la rete a 278 km, con interventi prevalentemente concentrati sulla rete portante.

Il panorama degli interventi non comprende soltanto realizzazioni a carico dell'amministrazione comunale, ma anche interventi attuati da altri soggetti, come Autostrade per l'Italia (che realizza circa 15 km di nuovi percorsi ciclabili) e l'Aeroporto "Guglielmo Marconi" a cui è affidato un tratto della Ciclovía del Sole. Anche nel caso della ciclabilità la strategia di attuazione è quindi multi-attore e multi fondo, e vede in capo all'amministrazione comunale un fondamentale ruolo di regia e coordinamento dei progetti in corso, oltre che delle relazioni con i Comuni limitrofi e la Città Metropolitana. La rete del Biciplan di Bologna, infatti, è una parte fondamentale della Bicipolitana che si sta realizzando in tutta l'area metropolitana bolognese, con percorsi destinati agli spostamenti quotidiani e itinerari per il tempo libero e il turismo (Fig. 6).

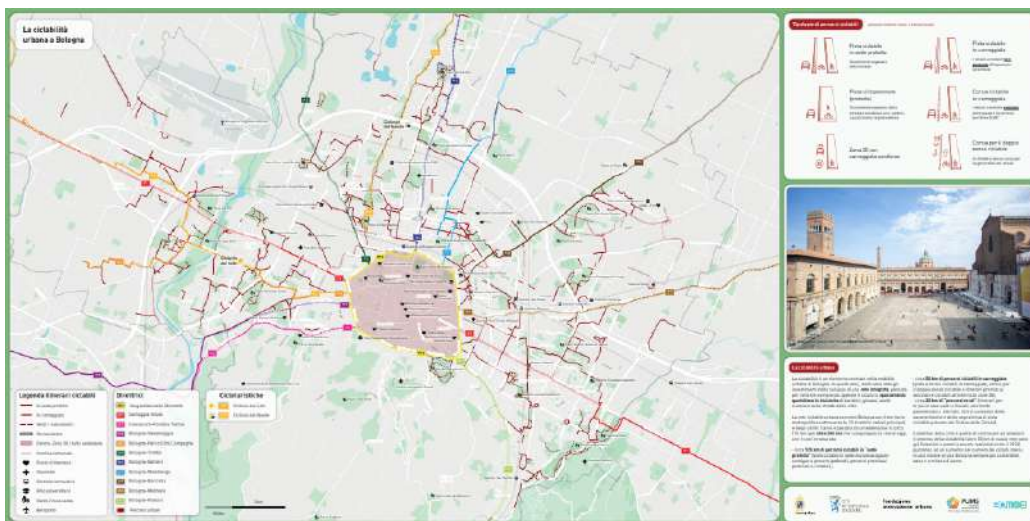


Figura 6 | La ciclabilità urbana di Bologna (Città Metropolitana e Comune di Bologna, <https://www.bicipolitanabolognese.it/>).

Piazze e strade scolastiche e interventi per la sicurezza stradale

Gli interventi in corso e in progetto sul sistema della mobilità si completano con la realizzazione di una serie di strade e piazze scolastiche, avviata nel periodo emergenziale e ripresa grazie a fondi React Eu e ad un lavoro sinergico con il Piano per la Sicurezza Stradale Urbana (Fig. 7).

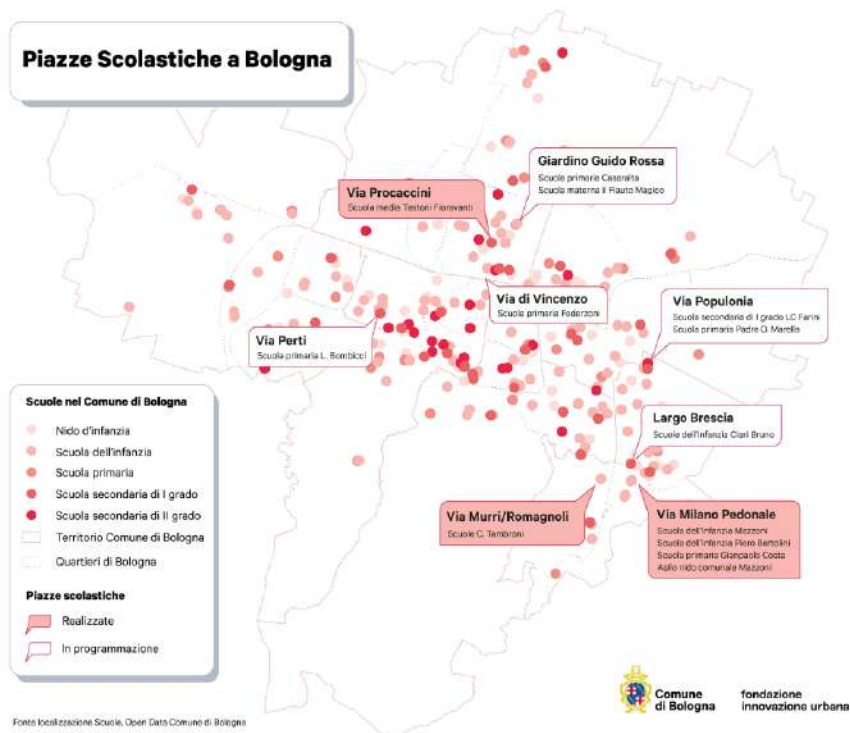


Figura 7 | Le scuole a Bologna e le piazze scolastiche realizzate e in via di realizzazione (Comune di Bologna e Fondazione per l’Innovazione Urbana).

Sebbene non si tratti dell’ambito di attività più rilevante dal punto di vista quantitativo, la realizzazione di piazze e strade scolastiche è strategica rispetto agli obiettivi dell’amministrazione comunale. La trasformazione della mobilità, infatti, deve cominciare dalle scuole per il ruolo che esse hanno nella formazione dei bambini e dei ragazzi, e anche per la possibilità di raggiungere, attraverso il lavoro scolastico e la collaborazione di insegnanti e genitori, un numero rilevante di famiglie.

Il lavoro sull’accessibilità scolastica e i percorsi sicuri casa-scuola, condotto in sinergia con l’assessorato alla scuola e con i quartieri, si completa con la promozione e continua implementazione di Pedibus e Bicibus (Fig. 8). A queste attività si prevede di affiancare, dal prossimo anno scolastico, la promozione di “gruppi di cammino” rivolta agli studenti delle scuole secondarie di primo grado. La gratuità dell’abbonamento al trasporto pubblico per questa categoria di studenti, in effetti, rappresenta una opportunità per stimolare la nascita di progetti che promuovano l’autonomia dei ragazzi, la loro socializzazione e la “scoperta” della città attraverso modalità di spostamento sicure e sostenibili.

Pedibus attivati
A.S. 2020/2021
 10 scuole
 21 linee
A.S. 2021/2022
 16 scuole
 24 linee

Bicibus attivati
A.S. 2021/2022
 1 scuola
 2 linee

Pedibus e Bicibus attivi
 Aprile 2023
19 scuole (+3 silenti)
30 linee Pedibus
1 linea Bicibus



Figura 8 | Linee di Pedibus e Bicibus attive a Bologna nel mese di aprile 2023 (Comune di Bologna).

Questi progetti, che sono fondamentali per accompagnare la realizzazione delle opere previste, sono totalmente a carico dell'amministrazione. Occorre sottolineare infatti che l'ingente quantità di risorse destinata, dal Pnrr e da altre linee di finanziamento, alla trasformazione fisica delle città e alla realizzazione di nuove infrastrutture (fra l'altro con una importante attenzione al mondo della scuola e al rinnovo degli edifici scolastici) include in minima parte la possibilità di finanziamento per i servizi. Compete al Comune, quindi, stabilire se e come, e con quali risorse, mettere in campo progetti utili all'accompagnamento delle trasformazioni proposte, in modo che possano effettivamente produrre un cambiamento anche nel tessuto sociale.

In tutti questi interventi, per la ciclabilità, per l'estensione degli spazi pedonali delle scuole e la messa in sicurezza stradale, il Pnrr ha una parte ma la realizzazione complessiva beneficia della sinergia fra fonti di finanziamento diverse, comprese quelle ordinarie. Ancora una volta si deve sottolineare che la strategia di realizzazione è composita, e questo ne aumenta la complessità di gestione. Ogni linea di finanziamento, infatti, risponde a regole proprie sia dal punto di vista del progetto che della rendicontazione. Nello specifico dei progetti finanziati con fondi Pnrr occorre evidenziare la variabilità delle regole per tipologia di bando, e i vincoli alla realizzazione di un certo numero di chilometri, che si scontrano con varie difficoltà realizzative, fra cui l'aumento generalizzato dei costi che interessa tutti i cantieri.

Passante di nuova generazione

Ai progetti promossi dal Comune sul sistema della mobilità sostenibile e la rete del trasporto pubblico locale si aggiunge il Passante di nuova generazione, oggetto di intesa Stato-Regione e in avvio di attuazione da parte di Autostrade per l'Italia.

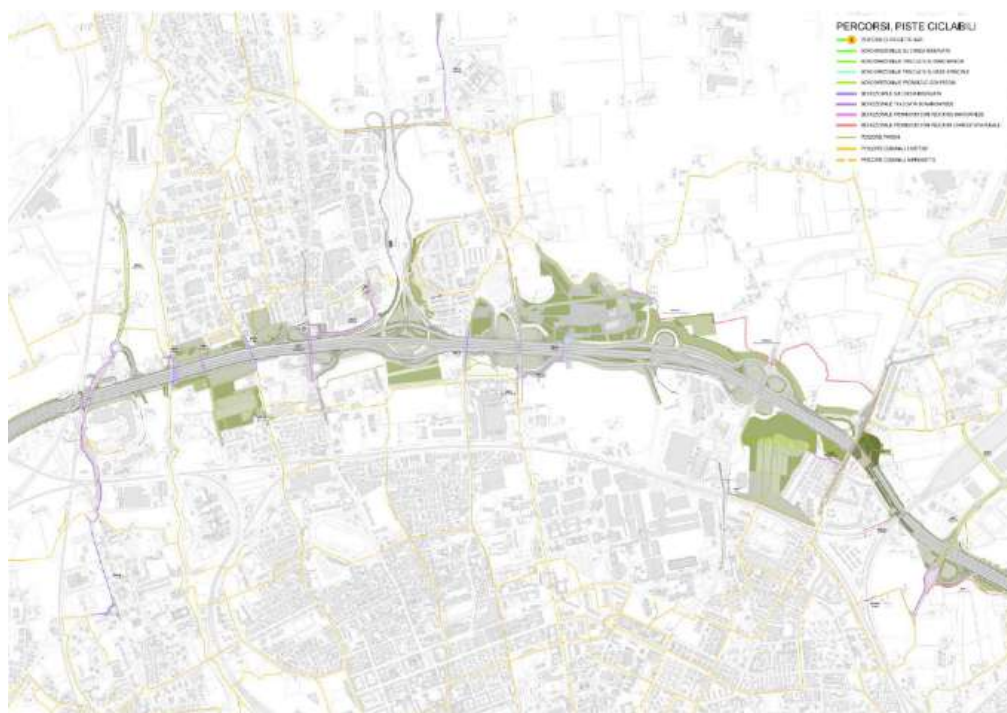


Figure 9 e 10 | Il progetto del Passante di nuova generazione a Bologna: aree interessate e opere di mitigazione e inserimento urbano previste (Autostrade per l'Italia, Comune di Bologna).

In estrema sintesi il progetto di potenziamento in sede (allargamento, con inserimento delle corsie di emergenza e completo rinnovo di ponti, viadotti e cavalcavia) si sviluppa per circa 13 km e prevede:

- 29 ha di nuovi parchi pubblici, che includono 17 ha di forestazione
- 79 ha di fasce arboree o arboreo-arbustive
- 19 ha di forestazione in parchi pubblici esistenti
- interventi di rinnovo degli arredi e delle attrezzature ludiche in 12 ha di parchi pubblici esistenti
- la realizzazione di 50 MW di impianti fotovoltaici (oggi la potenza installata in tutta la città è di circa 37 MW), da installare per circa la metà del totale su edifici di proprietà del Comune di Bologna
- adeguamento o realizzazione di nuove rotatorie e assi stradali (per circa 5 km)
- realizzazione di 15 km di nuovi percorsi o piste ciclabili
- mitigazioni acustiche lungo tutto il tracciato di progetto.

Oltre alle opere lungo l'asse del sistema tangenziale e autostradale, il progetto prevede una serie di opere di adduzione nel territorio metropolitano, con l'obiettivo di completare la rete della viabilità territoriale. Complessivamente questo insieme di opere supera il valore di 2 miliardi di euro.

Per la sua natura e la sua localizzazione il Passante intreccia inevitabilmente tutte le altre opere previste o in corso di realizzazione. In particolare, vi sono due aree di interferenza con le linee Rossa e Verde del tram, che impongono cantierizzazioni coordinate e rispetto dei tempi. Questo è un elemento di

complessità notevole, perché la gestione dei fondi entro le tempistiche previste impone il coordinamento fra committenti e attuatori diversi.

PROGETTI BANDIERA DEL MANDATO: CITTA' 30 E IMPRONTA VERDE

Le opere sinteticamente descritte sono ingenti non soltanto per la quantità di risorse messe in campo, ma anche per la quantità e qualità delle trasformazioni urbane intraprese.

Due progetti di mandato costituiscono la cornice di senso entro la quale tutte queste trasformazioni, che hanno ambiti di sviluppo, finalità e attuatori diversi, trovano coerenza e la possibilità di un racconto pubblico (Orioli 2023).

La trasformazione di Bologna in Città 30, intrapresa di recente dall'amministrazione con l'obiettivo di fare entrare in vigore le nuove regole di circolazione dal 1° gennaio 2024, è il progetto che mette a sistema le trasformazioni della mobilità urbana in una prospettiva di maggiore sicurezza, e di realizzazione di spazi condivisi fra tutti gli utenti della strada (Fig. 11).

Le opere descritte in precedenza costituiscono un tassello della Città 30 e vengono effettivamente concepite e realizzate nella prospettiva di contribuire a ridurre le velocità nel centro abitato e di disegnare spazi stradali aperti all'uso in sicurezza da parte di utenti e mezzi di trasporto diversi (Fig. 12).

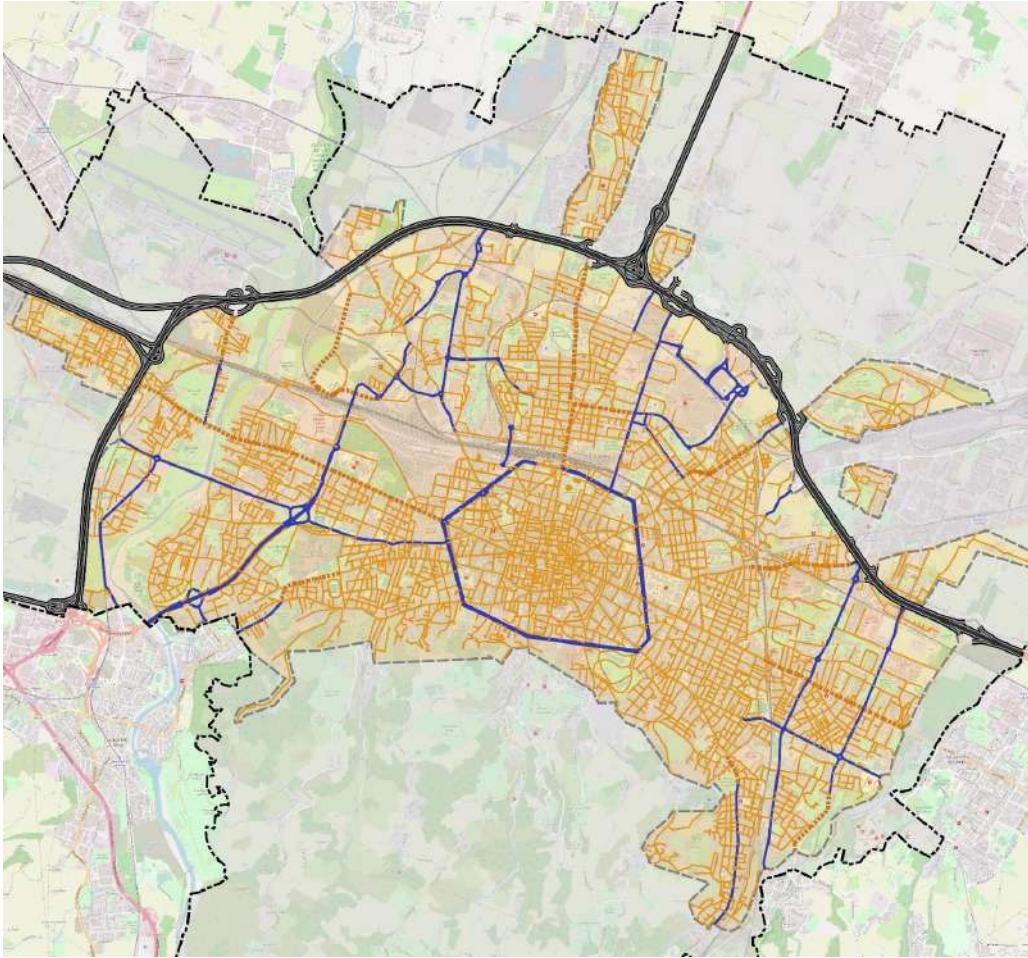


Figura 11 | Il piano di attuazione della Città 30. In colore blu è evidenziata la rete stradale che resta regolata con limite di velocità a 50 km/h e in tratteggio la rete che sarà portata al limite di 30 km/h previa realizzazione di interventi di modifica di assetto funzionale (Comune di Bologna).

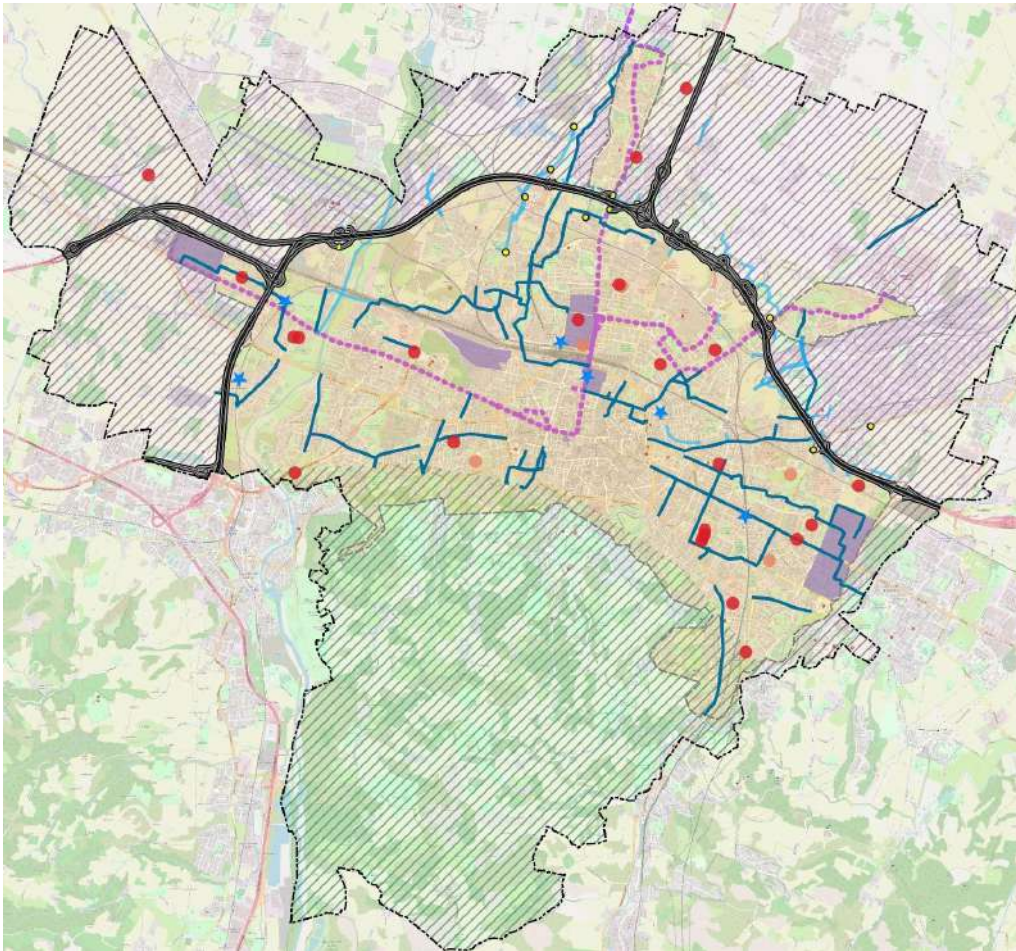


Figura 12 | Città 30: interventi di trasformazione fisica in corso e futuri. La mappa riassume il quadro degli interventi già previsti e finanziati, considerando non soltanto i progetti del Comune di Bologna, ma anche quelli a carico di altri attuatori (ad esempio le opere che si realizzano nell'ambito del progetto del Passante) (Comune di Bologna).

L'Impronta Verde è la strategia paesaggistica di medio-lungo periodo per la città di Bologna. Si tratta del disegno di una “mano verde” il cui palmo e le cinque dita corrispondono a sei infrastrutture verdi territoriali, che non hanno limiti perché collegano la città con il suo territorio metropolitano. Il disegno evidenzia il valore degli spazi aperti esistenti e mette in luce la necessità di lavorare affinché si possano trovare elementi di connessione e di continuità in senso sia ecologico che funzionale e paesaggistico (Fig. 13).

La mobilità stessa è parte di questo progetto “a più strati” (Gianfrate et al., 2023), destinato a realizzarsi in un tempo di almeno 10 anni.

La natura di questo progetto e la sua proiezione nel tempo medio-lungo periodo proprio delle trasformazioni paesaggistiche lo hanno tenuto ai margini del programma Pnrr (ad eccezione di alcuni casi specifici, come il restauro di Villa Aldini e del giardino di Villa Spada). La fonte di finanziamento dei primi interventi sarà invece il programma Pon Metro Plus, più adatto a lavorare in

contesti in cui alla trasformazione fisica occorre aggiungere azioni di accompagnamento sociale e di valorizzazione delle energie e delle proposte “dal basso” da parte di cittadini e associazioni. La sfida sarà quella di fare emergere, attraverso alcuni progetti, il potenziale connettivo dell’infrastruttura ecologica e paesaggistica rispetto alla rete di spazi ed edifici pubblici e della mobilità sostenibile che si sta costruendo e riqualificando in tutto il tessuto urbano.

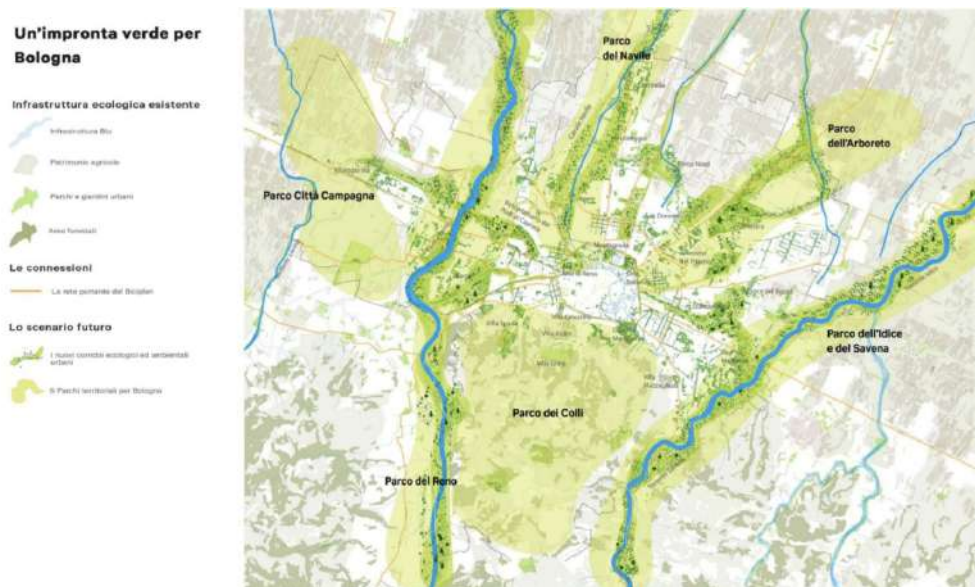


Figura 13 | L’Impronta Verde di Bologna (Fondazione per l’Innovazione Urbana, Comune di Bologna).

CONCLUSIONI

Tutti i progetti finanziati con il Pnrr devono essere ultimati entro giugno del 2026. I progetti previsti nel territorio del Comune di Bologna sono attualmente in stato di cantierizzazione, o in avanzato stato di progettazione. Gli interventi sono ingenti e la parte più rilevante fra di essi agisce sul sistema della mobilità, il che è coerente con il ruolo di “crocevia” che la città ricopre nello scenario nazionale e con gli obiettivi che la città stessa si è data attraverso il Pums del 2019 e il successivo Piano urbanistico generale.

Il Pnrr ha limiti piuttosto stringenti sia nella selezione degli obiettivi che rispetto ai contenuti di progetto; l’insieme degli interventi sulla “nuova mobilità” di Bologna si realizza quindi necessariamente con una strategia “multifondo”, che affianca al Pnrr altre risorse, sia di tipo ordinario che straordinario. La complessità è incrementata anche dalla partecipazione di attori diversi alla realizzazione delle trasformazioni urbane. Oltre a quelli già citati, vanno considerati anche gestori di reti e di servizi, come Terna o Hera, che beneficiano a loro volta di finanziamenti e i cui obiettivi e tempi di realizzazione possono

entrare in conflitto con quelli, assai stringenti, che si è data l'amministrazione comunale.

Per tutte queste ragioni è molto rilevante il ruolo di “regia” che l'amministrazione deve svolgere con costanza, sia sul piano politico che tecnico. Questo ruolo mette in capo all'amministrazione funzioni aggiuntive, oltre a quelle legate alla realizzazione delle opere. Per entrambe le funzioni, non si può non evidenziare il sottodimensionamento dell'organico che è una delle principali criticità irrisolte del piano “Italia domani”.

L'urgenza delle realizzazioni e la stessa impostazione del Piano sono anche all'origine di un difetto di partecipazione (Capasso e Corbia 2023) che aumenta le complessità di gestione in un contesto come quello bolognese, nel quale invece i cittadini sono abituati a prendere parte ai processi, anche con esiti rilevanti sul piano dell'ottenimento di modifiche ai progetti.

Per quanto riguarda il caso specifico delle infrastrutture, questa carenza è in parte attenuata dal fatto che i progetti principali, come il tram e il passante, sono stati concepiti prima dell'avvento del Pnrr e questo ha permesso percorsi di informazione e condivisione. Inoltre, gli stessi progetti sono accompagnati da un continuo lavoro sul piano della comunicazione pubblica, che si “appoggia” anche ai progetti Città 30 e Impronta Verde.

Infine, la preoccupazione principale per il futuro, oltre naturalmente alla effettiva possibilità di completare entro i tempi tutte le opere previste, è costituita dalla mancanza di fondi in conto servizi, che rischia di marginalizzare gli effetti di un simile investimento sulle infrastrutture del trasporto pubblico locale.

Gestione e manutenzione sono aspetti non secondari di un progetto che mette al centro la ripresa ma anche il cambiamento del modello di sviluppo. Rispetto a queste considerazioni ancora molto deve essere fatto da parte del governo nazionale per trasformare i progetti infrastrutturali in un effettivo volano di cambiamento.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Gianfrate V., Ascari M., Giordano R., Orioli V., Ginocchini G., 2023. Co-design Inclusive Relations Between Humans and Environments Adopting a Citizen Science Approach. In: A. Sayigh ed, *Mediterranean Architecture and the Green-Digital Transition. Selected Papers from the World Renewable Energy Congress Med Green Forum 2022*, Cham: Springer Nature.

Orioli V. (2023). The Challenges of Bologna's Metropolitan Identity. In: *Iglus Quarterly*, vol. 8, issue 4: 23-31.

Orioli V. (2023).

Dal Piano al progetto dello spazio pubblico: l'Impronta Verde e la Città 30. In:
EcoWebTown, 27.

Orioli V., Massari M. (2023).

Praticare l'urbanistica. Traiettorie tra innovazione sociale e pianificazione, Milano:
FrancoAngeli.

PNRR E PARTECIPAZIONE DEI COMUNI: IL CASO DI BOLOGNA

Erika Capasso

Fondazione per l'Innovazione Urbana

erika.capasso@fondazioneperlinnovazioneurbana.it

Roberto Corbia

Fondazione per l'Innovazione Urbana

roberto.corbia@fondazioneperlinnovazioneurbana.it

ABSTRACT

Examining Bologna's case within the PNRR framework, the article showcases the substantial allocation of funds to the municipality and details specific projects earmarked for implementation through participatory processes. It also spotlights the Osservatorio Civico, an initiative aimed at monitoring fund utilization and project impacts, emphasizing gender equality, environmental concerns, legality, and anti-mafia efforts. Additionally, it discusses the role of the Urban Innovation Foundation (FIU) as a facilitator connecting various stakeholders and promoting participatory urban transformations. A specific case study, the Children's Museum project, illustrates the participatory approach adopted, engaging local communities and stakeholders in the project's design and implementation phases.

Key words: PNRR, Bologna, participation, urban innovation, civic observatory

Esaminando il caso di Bologna all'interno del quadro del PNRR, l'articolo mette evidenza l'ingente assegnazione di fondi al comune e dettaglia progetti specifici destinati all'implementazione attraverso in maniera partecipata. Si discute inoltre l'Osservatorio Civico, un'iniziativa volta a monitorare l'utilizzo dei fondi e gli impatti dei progetti, mettendo in evidenza l'uguaglianza di genere, le sfide ambientali, la legalità e gli sforzi per combattere la mafia. Inoltre, l'articolo discute il ruolo della Fondazione per l'Innovazione Urbana (FIU) come facilitatore nel collegare vari portatori di interessi e promuovere trasformazioni urbane partecipative. Uno caso specifico, il progetto del Museo dei Bambini, illustra l'approccio partecipativo adottato, coinvolgendo comunità locali e portatori di interessi nelle fasi di progettazione e implementazione del progetto.

Parole chiave: PNRR, Bologna, partecipazione, innovazione urbana, osservatorio civico

LA PARTECIPAZIONE NEL PNRR: QUADRO DI RIFERIMENTO NORMATIVO E TEORICO

Davanti all'urgenza e alla complessità delle sfide del nostro presente e alle trasformazioni epocali che innescano - catalizzate dalla pandemia, dall'esacerbarsi delle crisi economica, sociale e climatica, nonché dai conflitti - risulta centrale, accanto alle opportune risposte cristallizzate nelle prescrizioni formali, mirare a costruire un comune sentire della società e di ogni attore che la costituisce, attraverso nuovi processi partecipativi che coinvolgono le cittadine e i cittadini nella definizione e nell'implementazione delle politiche pubbliche. In questo senso, il Piano Next Generation EU e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), rappresentano indubbiamente un'opportunità per ripensare e riaffermare il ruolo della partecipazione all'interno del disegno - o meglio del co-disegno - delle stesse. Tale opportunità è stata ed è propriamente colta?

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) nasce sotto l'impulso dell'Unione Europea; la Commissione Europea ed il Parlamento Europeo, infatti, hanno concordato un piano di ripresa per aiutare i Paesi dell'Unione a risollevarsi a fronte dei danni economici e sociali causati dall'emergenza sanitaria prodotta dalla pandemia da Covid-19. Il PNRR mira anche a gettare le basi per implementare la sostenibilità delle economie e delle società dei Paesi europei, con strumenti finanziari che incentivano e promuovono la transizione ecologica e digitale, e il potenziamento del sistema sanitario. Attraverso l'erogazione di quasi 800 miliardi di euro¹⁷, Next Generation EU - con il Recovery and Resilience Facility (RRF) - rappresenta lo strumento temporaneo europeo pensato per questo scopo. Gli investimenti previsti dal PNRR si suddividono in 6 aree tematiche chiave, le cosiddette Missioni. A ciascuna di esse devono corrispondere fondi in quantità definita, per un totale complessivo di 191,5 miliardi di euro destinati all'Italia. Nello specifico, le Missioni e i loro fondi sono così ripartiti:

1. "Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo": 40,32 miliardi per modernizzare e digitalizzare l'intero Paese, snellendo i processi della Pubblica Amministrazione e garantendo servizi e risposte più rapidi, così come per il sistema giudiziario. Il suo fine principale è distribuire uniformemente la rete internet e integrarla ai processi delle istituzioni, implementandone la fruizione per gli istituti scolastici, le strutture sanitarie, la cultura e il turismo.

¹⁷ Di questa ingente somma, 385.8 sono erogati sotto forma di prestiti, mentre i restanti 338 sotto forma di sovvenzioni.

2. “Rivoluzione verde e transizione ecologica”: 59,47 miliardi per favorire la transizione ecologica attraverso lo sviluppo di fonti di energia rinnovabile, incentivando l’economia circolare e valorizzando le risorse naturali.
3. “Infrastrutture per una mobilità sostenibile”: 25,40 miliardi per migliorare le infrastrutture e rendere sostenibile il trasporto di merci e persone, realizzando una rete ferroviaria più efficiente e implementando le tratte ad alta velocità.
4. “Istruzione e Ricerca”: 30,88 miliardi per adeguare strutture scolastiche e sportive, estendere l’offerta formativa del “tempo pieno”, aumentare il numero di posti disponibili negli asili nido. Inoltre, è previsto il cablaggio di grande numero di strutture scolastiche per la messa a terra della cosiddetta “Scuola 4.0”. Gli interventi sono altresì volti al rafforzamento del diritto allo studio per gli studenti di scuola superiore e universitari, nonché l’aumento dei dottorati e la creazione di centri di ricerca per lo sviluppo di nuove tecnologie.
5. “Inclusione e Coesione”: 19,81 miliardi il cui obiettivo è implementare i sistemi e percorsi di formazione, rafforzando congiuntamente le politiche attive del lavoro e dei centri per l’impiego. La Missione prevede diverse azioni per sostenere l’imprenditorialità femminile, mettendo a disposizione fondi dedicati e incentivi alle imprese che si impegnano ad adottare politiche per la riduzione il divario di genere. Sono previsti anche interventi dedicati ai territori colpiti dai sismi del 2009 e 2016, aree interne e “Zone Economiche Speciali” (ZES) al fine di le differenze con il resto del territorio nazionale. Viene posta importanza sulla riqualificazione di aree pubbliche, con particolare attenzione a luoghi dedicati a sport e cultura.
6. “Salute”: 15,63 miliardi per migliorare la prevenzione e implementare i servizi sanitari sul territorio realizzando i cosiddetti “Ospedali di comunità”. Si prevede anche la digitalizzazione dell’attuale sistema sanitario nazionale (SSN), in vista di un maggiore utilizzo della telemedicina, oltre alla realizzazione di 5 centri operativi, di cui 1 dedicato alla risposta a possibili future situazioni pandemiche.

Emerge in maniera lampante l’interdipendenza tra gli obiettivi delle Missioni e il loro impatto sulla vita delle cittadine e dei cittadini. I Comuni partecipano al PNRR come attuatori, accedendo a finanziamenti attraverso bandi ministeriali a cui presentano progetti in linea con le direttive. Come clausole di partecipazione, essi devono rispettare le regole di monitoraggio, rendicontazione e controllo stabilite dal PNRR, compreso il principio del "Do No Significant Harm" che prevede di evitare danni significativi all'ambiente. È fondamentale che i progetti presentati siano realizzati entro giugno 2026, altrimenti gli enti locali potrebbero dover restituire le risorse utilizzate in modo improprio.

In quest'ottica, è importante sottolineare inoltre la presenza di un «inedito richiamo¹⁸» alla partecipazione all'interno della cornice normativa, in particolare nella stessa Missione 5 relativa ad "Inclusione e coesione" del PNRR, e nel Regolamento UE 2021/241 del Parlamento e del Consiglio del 12 febbraio 2021, il quale disciplina l'approvazione e l'implementazione dei vari Piani nazionali¹⁹.

Nel primo caso, quello della quinta Missione, ci si riferisce alla partecipazione dei lavoratori all'impresa, ma anche alle politiche aziendali, alla formazione continua e alle politiche attive del lavoro. Compaiono infatti misure volte a colmare i divari, tanto in chiave di accesso (si pensi al sostegno all'imprenditoria femminile e all'incentivazione dell'adozione di politiche volte a contrastare il gender gap), quanto in chiave territoriale, come dimostra l'attenzione riservata ai territori terremotati, interni, o sotto un regime economico speciale. Sotto il cappello dell'inclusione, si pone altresì l'accento sulla rigenerazione urbana delle zone periferiche, un processo in cui si presuppone che la cittadinanza possa esprimere la sua opinione e prendere parte all'iter decisionale. Ad oggi, circa un terzo delle risorse assegnate ai Comuni riguarda la Missione 5, in particolare la componente "M5C2: Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore" che rappresenta il 28,4% degli importi totali.

Nel secondo caso, la partecipazione attiene alle modalità in cui i progetti del PNRR devono essere presentati e attuati, ossia prevedendo un ampio coinvolgimento delle parti sociali e della società in fase di formazione e implementazione di tali Piani nazionali. Il Regolamento contiene altresì l'obbligo di trasparenza e visibilità pubblica delle consultazioni con le parti sociali settoriali e dei loro risultati. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ha sottolineato come tale coinvolgimento nel nostro Paese sia stato profondamente deficitario in fase di predisposizione e attuazione dei progetti del PNRR²⁰. Per questo motivo, attraverso il decreto 77/2021²¹, è stato istituito il Tavolo permanente di partenariato economico sociale e territoriale²², un unicum a livello europeo, il quale contribuisce alla formalizzazione della

¹⁸ Treu T., *PNRR, politiche pubbliche e partecipazione sociale*, in: "LavoroDirittiEuropa, Rivista nuova del Diritto del Lavoro", n. 1/2023, 21 febbraio 2023, pp. 1-21.

¹⁹ Si veda l'art. 18, comma 4 del Regolamento UE 2021/241 del Parlamento e del Consiglio del 12 febbraio 2021.

²⁰ Si veda la risoluzione del 24 -25 febbraio 2021, "Coinvolgimento delle parti sociali organizzate nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza. Cosa funziona e cosa no?", ECO/GSE, in www.consilium.europa.eu.

²¹ Si veda l'art. 3.

²² Al Tavolo prendono parte il Governo, le Regioni, le Province autonome, gli Enti locali, Roma Capitale, le categorie produttive e sociali, l'Università, la società civile e le organizzazioni della cittadinanza attiva.

partecipazione degli stakeholder alle scelte e all'attuazione delle policy pubbliche.

Tuttavia, le organizzazioni del Terzo settore hanno denunciato a più riprese la necessità di un maggiore coinvolgimento nella progettazione e implementazione degli interventi del Piano, soprattutto per quelli di matrice sociale, al fine di incrociare i bisogni dei territori, tutelare il diritto alla scelta e accorciare la distanza tra macro-livello istituzionale e micro-livello cittadino. Tale urgenza è stata richiamata anche dalla Corte Costituzionale²³. Consultazione quindi, ma anche dibattito pubblico e monitoraggio civico in ogni fase dei progetti PNRR: testimoniano la loro fattibilità – auspicabilmente da mettere a sistema - le esperienze di altri Paesi²⁴ ma anche italiane, a livello civico²⁵ e istituzionale, come nel caso di Bologna.

IL PNRR NELLA CITTÀ DI BOLOGNA: QUALI E QUANTI PROGETTI

L'importanza dei Comuni nel PNRR è evidenziata non solo dal loro ruolo ma anche dalla suddivisione delle risorse. Dei 66 miliardi di euro gestiti dagli enti locali, i Comuni e le città si aggiudicano circa 28,32 miliardi di euro. Per quanto riguarda l'area bolognese, stando ai dati forniti dall'Osservatorio Civico PNRR di Bologna, in caso fossero confermate tutte le progettualità, saranno stanziati quasi 780 milioni di euro dei fondi del Piano, utili a realizzare una molteplicità di progetti suddivisi su gran parte delle Missioni²⁶. Fra questi è significativo menzionare sicuramente il cospicuo investimento sulla Missione 2 - in particolare con gli oltre 373 milioni di euro previsti per la realizzazione delle prime due nuove linee tranviarie urbane, - e sulla Missione 4, attraverso la quale

²³ Sentenza Corte Cost. 131/2021, nella quale si sollecitano gli Enti a coinvolgere le organizzazioni del Terzo settore nella co-progettazione e dell'implementazione di politiche pubbliche, alla luce dell'art.118 Cost. congiuntamente all'art. 55 del Codice del Terzo settore, in cui viene proceduralizzato proprio il principio della sussidiarietà.

²⁴ Alcuni Paesi, come il Portogallo, la Francia e l'Irlanda, hanno adottato approcci più partecipativi nel processo di definizione dei loro PNRR. Il Ministero delle finanze francese ha aperto sezioni web per consentire ai cittadini di integrare i loro suggerimenti, mentre in Francia esiste una tradizione di dibattito pubblico che coinvolge la popolazione fin dalla fase di progettazione di opere di interesse nazionale. In particolare, la "*Convention citoyenne pour le climat*" in Francia ha coinvolto 150 cittadini nella definizione delle proposte per la transizione ecologica. Si veda: E. Profumi, *Il Recovery plan? Una grande occasione in cui i cittadini sono relegati a semplici spettatori*, in *economicircolare.com*, 9 giugno 2021. <https://economicircolare.com/pnrr-dibattito-pubblico-partecipazione/> (ultima consultazione 01/06/2023).

²⁵ Osservatorio Civico PNRR. <https://www.osservatoriocivicopnrr.it>

²⁶ http://www.osservatoriocivicopnrrbologna.it/wp-content/uploads/2022/12/Anagrafica_PNRR_Bologna.pdf

si prevede di intervenire con oltre 21 milioni di euro sul rinnovo dell'edilizia scolastica. Particolarmente rilevante risulta quindi l'investimento sulla Missione 5, dove, a fronte di 2.493,79 milioni di euro complessivamente assegnati per il periodo 2022-2026 alle Città metropolitane per l'implementazione della linea progettuale «Piani Integrati - M5C2 - Investimento 2.2»²⁷, sono 157,34 i milioni sinora assegnati all'intera area metropolitana di Bologna. La Città metropolitana di Bologna ha proceduto su questo asse all'inoltro di un'unica proposta di "Piano Integrato" al Ministero dell'Interno, contenente i progetti che ha valutato ammissibili al finanziamento, a partire dalle candidature pervenute dai Comuni e dalle Unioni di Comuni. Requisiti di tali iniziative sono stati l'impatto e il rilievo a livello metropolitano, o comunque sovracomunale, l'aderenza alle finalità della Linea di investimento, nonché ai tre macro-obiettivi individuati nel Piano Strategico Metropolitano, nel Piano Territoriale Metropolitano e nel Piano Urbano della Mobilità Sostenibile, strumenti di programmazione e pianificazione metropolitana. Questi obiettivi sono la transizione ecologica e il contrasto al cambiamento climatico, la riduzione delle disuguaglianze e delle fragilità e la valorizzazione e lo sviluppo del sistema della conoscenza e della ricerca.

Sono pervenute a livello metropolitano 67 proposte, delle quali quattro sono state scelte per il finanziamento del Piano Integrato - una prettamente relativa al Comune di Bologna. Si tratta del progetto "Rigenerare con la conoscenza la Grande Bologna" (Comune di Bologna), avente l'obiettivo di andare a costituire la Rete della Conoscenza a cui saranno destinati oltre 118 milioni di euro così suddivisi:

- Ex scalo Ravone: 57.889.347 milioni
- Polo della Memoria Democratica, (comprendente intervento Stazione 2 Agosto 1980 e Rigenerazione Bolognina): 21.111.278 + 16.666.799 milioni
- Parco del Dopolavoro ferroviario: 11.111.199 milioni
- Via della Conoscenza: 6.110.164 milioni
- Nuovo Museo dei Bambini e delle Bambine al Pilastro: 5.555.600 milioni

Un decimo delle risorse totali, pari a 15.733.700 euro, è destinato in questo caso alla messa a terra della cosiddetta "attuazione immateriale", che comprende la conduzione di azioni a carattere sociale, culturale ed economico, o anche di innesco, facilitazione e accompagnamento ai processi partecipativi, secondo una suddivisione in proporzione tra i soggetti attuatori delle proposte risultate vincitrici.

L'Osservatorio Civico del PNRR di Bologna

²⁷ Alla luce del Decreto legge n.152 del 6 novembre 2021, convertito in legge con D.n.233 del 29 dicembre 2021.

La mancanza di coinvolgimento delle associazioni civiche, la scarsa trasparenza e l'assenza di monitoraggio civico sono le principali critiche mosse al governo Draghi dalle organizzazioni promotrici dell'Osservatorio civico sul PNRR²⁸. Tale osservatorio, istituito da ActionAid, Cittadinanzattiva, Legambiente, Slow Food e altre realtà, chiede un deciso cambio di rotta sul PNRR. Rappresenta esso stesso un esempio di partecipazione e di attenzione civica e del Terzo Settore al tema dell'opportunità offerta dal piano straordinario dell'Unione Europea, al punto che ha visto moltiplicarsi le esperienze in questo ambito a livello locale. Si può certamente citare l'Osservatorio Civico PNRR²⁹ nato a Bologna nel 2022, che mette in rete tre associazioni, ossia Period Think Tank, Libera Bologna e Legambiente Bologna. La sua finalità è monitorare l'utilizzo dei fondi, nonché l'impatto dei progetti approvati sulla comunità, in termini di parità di genere, ambiente – questi ultimi, come si è visto, centrali nella Missione 5 -, legalità e contrasto alle mafie. Tali lenti rispecchiano rispettivamente le missioni di ognuna delle tre realtà coinvolte³⁰.

LA FONDAZIONE PER L'INNOVAZIONE URBANA COME SOGGETTO DI RACCORDO CON LE COMUNITÀ DEL TERRITORIO

Nato come centro multidisciplinare di ricerca, sviluppo, co-produzione e comunicazione delle trasformazioni urbane volte alla costruzione dell'immaginario futuro della città di Bologna, la Fondazione Innovazione Urbana (FIU)³¹ rappresenta un propulsore di relazioni tra stakeholder pivotali quali Amministrazione pubblica, Università, Imprese, Terzo settore e Cittadinanza.

Il lavoro della Fondazione consiste nell'accompagnare, facilitare e sperimentare processi trasformativi della città - relativamente sia alla programmazione delle politiche e di governance civica, sia alla progettazione. Alla base dell'azione della FIU, spiccatamente innovativa dei processi e dei progetti, vi sono la prossimità, la transizione ecologica e la democrazia

²⁸ È evidente che la volontà dei cittadini non è stata adeguatamente rappresentata nemmeno attraverso le ordinarie modalità della democrazia rappresentativa, poiché il Parlamento ha ricevuto il documento appena 24 ore prima della presentazione alle Camere, senza la possibilità di confrontarsi sui contenuti.

²⁹ Per maggiori approfondimenti: <http://www.osservatoriocivicopnrrbologna.it/>.

³⁰ Period Think Tank, Libera Bologna e Legambiente Bologna.

³¹ <https://www.fondazioneinnovazioneurbana.it/>.

culturale, nonché la valorizzazione di saperi e persone.

La partecipazione è il fulcro della Fondazione, ed è sia obiettivo che metodo della promozione di esperienze di collaborazione a livello locale, di ingaggio della cittadinanza e di co-costruzione delle politiche pubbliche mirate alle trasformazioni del tessuto urbano. In questo senso, l'ente lavora su un raggio non solo locale, ma anche nazionale e internazionale, promuovendo la nascita e lo scambio di buone pratiche. In particolare, gli ambiti privilegiati di intervento sono:

- Innovazione nelle trasformazioni dello spazio urbano, volta a favorire la mobilità sostenibile, la transizione ecologica, l'equità sociale e il cammino verso la neutralità climatica.
- Innovazione culturale ed economia urbana, volta a promuovere il benessere e la capacitazione dei cittadini e delle comunità attraverso la cultura, la prossimità, il mutualismo e la ricerca.

Oltre a creare reti di relazioni con la cittadinanza, le comunità, gli enti e le varie realtà che attraversano e vivono i territori, e ad accompagnare le trasformazioni urbane in un'ottica di prossimità tramite l'ascolto attivo, la Fondazione intercetta altresì opportunità progettuali o di finanziamento. Si evince come, per finalità e pratiche, rappresenti un attore importante nell'ottica di centrare gli obiettivi del PNRR.

IL PERCORSO DI ACCOMPAGNAMENTO AL PROGETTO DEL MUSEO DEI BAMBINI E DELLE BAMBINE COME BUONA PRATICA

A tal riguardo, esemplificativo è il caso del Museo dei Bambini e delle Bambine, tra gli interventi che vedranno la luce a Bologna proprio grazie ai finanziamenti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza previsti per i Piani Urbani Integrati, con un investimento complessivo di oltre 5 milioni e cinquecentomila euro.

Il Museo sorgerà nell'area del Pilastro e nasce con l'obiettivo di diventare un polo sociale culturale e educativo di rilevanza nazionale. Il percorso progettuale messo in attuazione è da considerarsi una buona pratica per due motivi:

Il primo motivo risiede nel fatto che la progettazione è avvenuta attraverso l'indizione di un concorso di progettazione aperto ai progettisti di tutto il mondo. Nonostante le tempistiche fortemente compresse dettate dal PNRR infatti, il Comune di Bologna, in stretta collaborazione dell'Ordine degli Architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori della provincia di Bologna, ha deciso di intraprendere questo percorso di attuazione, con la convinzione che il Concorso, fosse in questo caso lo strumento progettuale migliore attraverso il quale poter individuare la proposta qualitativamente più adatta per

la progettazione di un luogo per il gioco, la sperimentazione, lo studio, la scoperta, in un'indivisibile sinergia tra dimensione ludica e formativa quale sarà il nuovo Museo.

Il secondo motivo risiede nel processo attraverso il quale il Comune ha deciso di affiancare lo sviluppo del progetto, a partire dalla fase di definizione degli indirizzi per la progettazione e quindi all'indizione del concorso. Di fatto, il progetto vincitore, oltre a dover soddisfare le richieste definite all'interno del Documento di Indirizzo alla progettazione (DIP) deve altresì necessariamente interpretare le proposte raccolte all'interno di un percorso di partecipazione ed ascolto condotto dalla Fondazione per l'Innovazione Urbana.



Fig. 1| Concorso di progettazione per il nuovo museo dei bambini e delle bambine di Bologna.

Fonte: Documento della partecipazione, Fondazione Innovazione Urbana, 2022.

Il percorso di partecipazione, pensato per affiancare le diverse fasi della progettazione, ha visto il suo avvio nei mesi di ottobre e novembre 2022, dove, nella prima fase di apertura al confronto, ha coinvolto gli stakeholder della zona del Pilastro e ha previsto sin dal principio il protagonismo dei cittadini e delle cittadine, con particolare attenzione alla fascia dei più piccoli, a cui sarà destinato. Ciò è stato possibile grazie alla realizzazione di una serie di laboratori volti a informare bambine, bambini e adolescenti del territorio riguardo al progetto: in particolare, due classi della scuola primaria Romagnoli e i ragazzi e le ragazze che frequentano la Casa Gialla³² - centro di produzione culturale e creativo e contemporaneamente estensione della Biblioteca Spina - sono stati coinvolti nel percorso e ascoltati riguardo a come percepiscono e vivono l'area, cosa apprezzano e cosa vorrebbero cambiare, in uno sforzo di immaginazione collettiva delle trasformazioni che la creazione del nuovo polo museale potrà portare. Attraverso strumenti di mappatura del territorio, di ascolto ed emersione di proposte e di coinvolgimento, si è cioè tenuto in debita considerazione il punto di vista di chi attualmente vive la zona e di chi vivrà in futuro questo nuovo spazio, sia nelle parti prettamente museali, sia in quelle

³² <https://www.comune.bologna.it/notizie/inaugurazione-casa-gialla-pilastro>

pensate per un uso collettivo.

Il percorso parallelamente ha visto inoltre il coinvolgimento strutturato dei corpi intermedi della zona, e dei principali stakeholders territoriali, con l'obiettivo di allargare lo spettro del coinvolgimento e raccogliere un punto di vista più articolato sull'inserimento del nuovo edificio nel contesto, e di come questo luogo possa diventare pienamente una opportunità per il rione Pilastro, costruendo reti e sinergie tra i soggetti e le esperienze già attive sul territorio.

Nella seconda parte del percorso, invece, successivamente all'individuazione del progetto vincitore del concorso di progettazione che ha visto lo studio AUT AUT Architettura prevalere su altri 12 partecipanti, il percorso di partecipazione oltre a riattivare una fase di confronto con i partecipanti alla prima fase, ha allargato le sue maglie e sta raccogliendo spunti e integrazioni da soggetti ed attori culturali e dell'area urbana e metropolitana.

In collaborazione e piena sinergia con il Comitato scientifico³³ che è stato nominato dal Sindaco Matteo Lepore e dalla Giunta Comunale e che avrà il compito nei prossimi anni di accompagnare il processo di definizione del concetto educativo e museale e della sua declinazione all'interno del Museo dei Bambini e delle Bambine, è stato avviato un percorso di confronto ad esempio con la consulta comunale per il superamento dell'Handicap per gli aspetti legati all'accessibilità del nuovo edificio, il diversity team³⁴ per la dimensione dell'inclusività, ma anche consulte non istituzionali come la Consulta CINNICA, che in città si occupa di promuovere i diritti dei bambini. L'esito di questa seconda fase del percorso sarà di fatto un documento di "revisione" e implementazione collettiva del progetto preliminare, utile a fornire nuovi indirizzi alla redazione del progetto definitivo.

IL RUOLO DEI COMUNI ALLA PROVA DEL PNRR "PARTECIPATO": CRITICITÀ, SFIDE, PROPOSTE PER IL FUTURO

Al netto della evidente e reiterata carenza di partecipazione diretta dei cittadini e delle associazioni della società civile al Piano, opposta ad una governance fortemente centralizzata, ciò non esclude che si possa lavorare ad aumentare il loro coinvolgimento nel processo di implementazione, anche sulla scorta di questi esempi vincenti.

Ciò non solo rispetterebbe il diritto della cittadinanza ad avere voce, ma

³³ <https://www.fondazioneinnovazioneurbana.it/45-uncategorised/3057-museo-dei-bambini-e-delle-bambine-nominato-il-comitato-scientifico-per-lo-sviluppo-e-la-definizione-del-progetto>

³⁴ <https://www.comune.bologna.it/notizie/diversity-team-nomina>

eviterebbe anche frizioni e conflitti con le comunità locali. Riforme e investimenti così importanti non possono funzionare senza un consenso reale e diffuso.

Le criticità emerse a livello amministrativo hanno certamente riguardato l'impostazione del PNRR e gli obblighi a cui lo strumento sottopone l'ente: le tempistiche ostacolano fortemente, o non rendono possibile, la costruzione di percorsi di partecipazione effettivi ed efficaci. Laddove si è riusciti a farlo, come nel caso del MUBA, è stato possibile perché c'era già un dialogo attivo e forte con le comunità, le quali peraltro erano già mappate. A Bologna essenziali si sono quindi rivelate le dinamiche di un più ampio processo di partecipazione su un'area dentro cui il progetto MUBA si inserisce, in un contesto attivo e ricettivo. Si è infatti contestualizzato tutto ciò che è già posto in essere da FIU, e tali documenti sono stati messi a disposizione e consegnati ai progettisti, come risultato della partecipazione agita da altro pregresso partecipativo, non dunque costruito ad hoc per il PNRR.

In casi dove la partecipazione non sia già una pratica amministrativa strutturale, la partecipazione diventa una sfida più che ardua.

Tra le proposte migliorative, vi è l'apertura del processo di implementazione del PNRR a grandi assemblee e dibattiti pubblici³⁵. Utile sarebbe altresì l'introduzione di una clausola che vincoli lo 0,5% o l'1% dei fondi per politiche pubbliche ai processi di partecipazione comunicativa, come affermato da Allegretti³⁶. Questa misura potrebbe essere inserita nel PNRR senza alterarne la distribuzione dei fondi. Tali dibattiti devono offrire informazioni chiare e accessibili, garantire l'uguaglianza nella partecipazione e la pluralità delle opinioni. Infine, i risultati dei dibattiti pubblici devono essere resi pubblici in modo trasparente, senza manipolazioni. Un'altra proposta sarebbe quella di regionalizzare le attribuzioni finanziarie per alcune aree di intervento, mantenendo i principi fondamentali del PNRR ma adattandoli alle specificità dei sistemi regionali. Inoltre, si suggerisce di coinvolgere attivamente i soggetti privati e non profit nei bandi e nei finanziamenti, riconoscendoli come preziosi alleati per una corretta spesa delle risorse, mantenendo il ruolo di programmazione degli enti pubblici. L'avvicinamento dei bandi ai territori favorisce una "buona spesa" delle risorse del PNRR, riconoscendo il ruolo moltiplicatore dei soggetti del terzo settore e delle comunità locali.

Come osserva l'Osservatorio civico, il PNRR potrebbe essere decisivo nel contribuire alla crescita delle giovani generazioni, riducendo isolamento,

³⁵ L'esempio della Regione Toscana, che ha istituito un'autorità per la promozione della partecipazione, dimostra che i dibattiti pubblici dovrebbero essere condotti nelle fasi di elaborazione dei progetti regionali per garantire un processo di partecipazione democratica.

³⁶ E. Profumi, *op.cit.*

disagio e precarietà, specialmente tra le donne. Si chiede alle istituzioni di non perdere l'opportunità storica di dimostrarsi inclusive e trasparenti nella definizione del futuro del Paese. È cruciale che la società civile partecipi alla definizione dei contenuti del Piano, quando ancora possibile, e al successivo monitoraggio delle spese e dei risultati raggiunti.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Profumi E., 2021.

Il Recovery plan? Una grande occasione in cui i cittadini sono relegati a semplici spettatori, in *economicircolare.com*, <https://economicircolare.com/pnrr-dibattito-pubblico-partecipazione/>.

Treu T., 2023.

PNRR, politiche pubbliche e partecipazione sociale, in: “*LavoroDirittiEuropa, Rivista nuova del Diritto del Lavoro*”, n. 1/2023, pp. 1-21.

“BUS RAPID TRANSIT” PROGETTO INNOVATIVO PER MOBILITA' URBANA

Nicola La Macchia

Supporto a RUP Agenda Metropolitana Sostenibile Bari

Nicola_lamacchia@yahoo.it

ABSTRACT

This article explores urban mobility's transformation toward a post-car city paradigm, focusing on Bari's Bus Rapid Transit (BRT) project. It details BRT's infrastructure, its potential as a cost-effective transit solution compared to trams, and its strategic corridors designed to optimize urban transit efficiency. The project aims to reduce private vehicle usage, enhance public transport accessibility, and promote sustainability. However, executing such an extensive infrastructural project requires meticulous planning, considering administrative procedures, environmental impact assessments, community needs, and stakeholder involvement. The completion timeline aligns with the National Recovery and Resilience Plan, demanding a rigorous commitment from local authorities despite potential challenges like resource limitations and expertise gaps.

Key words: BRT, sustainability, urban planning, Bari, PNRR

Questo articolo esplora la trasformazione della mobilità urbana verso un paradigma di città post-automobilistica, focalizzandosi sul progetto di Bus Rapid Transit (BRT) di Bari. Dettaglia l'infrastruttura del BRT, il suo potenziale come soluzione di trasporto economica rispetto ai tram e i suoi corridoi strategici progettati per ottimizzare l'efficienza del trasporto urbano. Il progetto mira a ridurre l'uso di veicoli privati, migliorare l'accessibilità ai mezzi pubblici e promuovere la sostenibilità. Tuttavia, l'esecuzione di un progetto infrastrutturale così esteso richiede una pianificazione meticolosa, considerando procedure amministrative, valutazioni dell'impatto ambientale, necessità della comunità e coinvolgimento degli stakeholder. Il cronoprogramma di completamento si allinea al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, richiedendo un impegno rigoroso dalle autorità locali nonostante potenziali sfide come limitazioni delle risorse e carenze di competenze.

Parole chiave: BRT, sostenibilità, pianificazione urbana, Bari, PNRR

<<La necessità del cambiamento di paradigma della mobilità nelle nostre città verso un modello meno dipendente dall'uso dell'auto è stato definito post-car city>> l'Ottavo rapporto sulle città a cura di Urban@it raccoglieva contributi e analisi dettagliate sulle misure adottate per perseguire questo modello, valutandone la

rilevanza in relazione a diverse condizioni di insediamento e la sua applicabilità nel contesto normativo di riferimento. Proponendo interrogativi sull'efficacia e la trasferibilità di modelli di integrazione tra trasporto e uso del suolo, nonché sulle politiche per favorire l'accessibilità nelle vicinanze; discute il ruolo delle innovazioni tecnologiche e digitali e le implicazioni socio-economiche e spaziali della loro diffusione; infine, affronta le necessarie innovazioni normative per sostenere la transizione.

Un'azione meritevole di riflessione è stata intrapresa dal capoluogo pugliese, che ha colto l'occasione e dell'«AVVISO n.2 per la presentazione di istanze per l'accesso alle risorse destinate al Trasporto Rapido di Massa ad Impianti Fissi», pubblicato sul sito Web del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) il 16 maggio 2019 dalla competente Direzione Generale per i Sistemi di Trasporto Rapido di Massa ad Impianti Fissi, che rientra all'interno di uno stanziamento per interventi nel settore del Trasporto Rapido di Massa (TRM) ad impianti fissi previsto dallo stesso MIT nell'ambito del Fondo per “il rilancio degli investimenti delle Amministrazioni Centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese”; istituito con l'art.1, comma 95 della “Legge di bilancio 2019”, (n. 145/2018). Il Comune di Bari ha redatto lo progetto di fattibilità tecnico economica (PFTE) per la realizzazione di un sistema Bus Rapid Transit (BRT) per la mobilità urbana di Bari estesa anche all'interno della zona industriale di Bari - Modugno.

Il concetto di Bus Rapid Transit (BRT) non rappresenta un sistema di trasporto in senso stretto, ma piuttosto una soluzione infrastrutturale, tecnologica e organizzativa volta a massimizzare l'efficienza dell'autobus. Le caratteristiche distintive del BRT, infatti, rispetto a una linea di autobus convenzionale includono: l'utilizzo esclusivo di autobus ad alta capacità, preferibilmente con motorizzazione ibrida o elettrica; l'assegnazione di una sede riservata in gran parte del percorso, la priorità semaforica nelle intersezioni per favorire il transito dei mezzi, fermate appositamente allestite con caratteristiche simili a quelle di una stazione tranviaria, compresi marciapiedi adiacenti, accesso a raso e servizi per i passeggeri e la riqualificazione dell'intera strada interessata dal percorso, considerandola come un ambiente coerente e integrato.

Nel contesto del trasporto collettivo urbano e suburbano, il BRT è considerato una soluzione più economica rispetto al tram, permettendo un'implementazione più rapida. Può rappresentare anche una tappa intermedia prima della realizzazione di una rete tranviaria. Numerose città europee, tra cui Gran Bretagna e Francia, hanno adottato con successo il BRT, offrendo capacità di trasporto che si avvicinano ai 30.000 passeggeri al giorno. In alcuni casi, come ad esempio a Nantes, le linee BRT sono progettate come pre-tramvie. Ciò significa che le caratteristiche geometriche e infrastrutturali delle principali opere sono pensate e realizzate in modo da poter essere facilmente convertite in tram in futuro.

Un sistema BRT (Bus Rapid Transit) può essere realizzato utilizzando veicoli con diverse tipologie di motorizzazione, tra cui Euro 6, ibrido, a gas naturale,

elettrico o a idrogeno. L'infrastruttura associata al BRT deve prevedere interventi di *preferenziazione* al fine di proteggere, assegnare priorità e agevolare la circolazione dei mezzi. Tali interventi includono la creazione di corsie riservate ovunque sia possibile, soprattutto nelle aree urbane, nonché la priorità nelle intersezioni e durante il ri-ingresso alle fermate (bus gate).

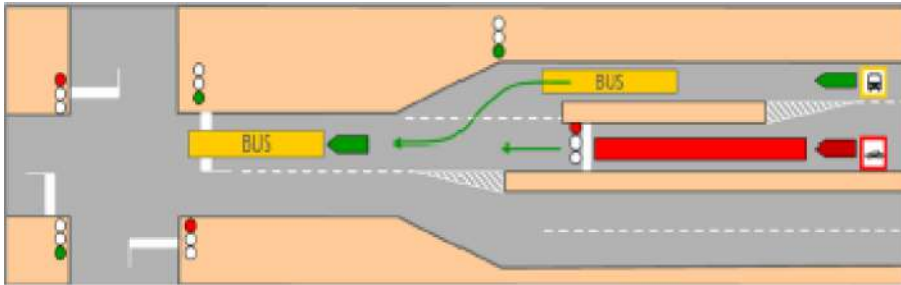


Fig. 1| schema di BUS Gate

In particolare, il "bus gate" è un sistema di priorità per il trasporto pubblico che viene adottato nei casi in cui le dimensioni della carreggiata non consentano di realizzare o mantenere una corsia preferenziale vicino a un'intersezione semaforizzata. Il sistema è costituito da un impianto semaforico, supportato da rilevatori elettronici e da una centralina con microprocessore in grado di modificare il ciclo dei semafori quando uno o più mezzi pubblici, all'estremità di una corsia preferenziale, devono rientrare nella corsia di marcia normale in prossimità di un'intersezione semaforizzata. In questo modo, viene garantita la priorità al mezzo pubblico all'avvio del semaforo verde. È possibile realizzare anche bus gate per agevolare la fase di ri-ingresso dei mezzi dopo la fermata.

La creazione di una sede riservata per il BRT in aree suburbane, a differenza dei sistemi di trasporto in sede fissa (LRT), può essere realizzata selettivamente in base alle perturbazioni di traffico statisticamente rilevanti. La *preferenziazione* della circolazione comporta una serie di effetti positivi, tra cui la riduzione dei tempi di percorrenza, l'aumento del numero di corse in orario e la diminuzione delle corse in ritardo.

Questa combinazione di elementi mira a offrire un sistema di trasporto pubblico efficiente e di alta qualità, che permetta un flusso rapido e affidabile di passeggeri, contribuendo anche alla riduzione dell'impatto ambientale, attuando le previsioni del Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (PUMS) del Comune di Bari adottato con delibera n.513 del 26 luglio 2017.

Il PUMS di Bari, ha incorporato gli obiettivi, le strategie e le linee di intervento previste dallo scenario di medio periodo del Piano di Efficientamento del Servizio di Trasporto Pubblico Urbano. Considerando la scarsa competitività del servizio esistente, è stato previsto un radicale cambiamento nella struttura della rete, introducendo una gerarchizzazione articolata su tre livelli (linee portanti, linee circolari esterne e navette) interconnesse tra loro in un numero limitato di nodi di scambio attrezzati.

Le linee portanti (rappresentate in rosso scuro nell'immagine sottostante) coprono gran parte dei principali corridoi di mobilità urbani, seguendo una struttura prevalentemente radiale, ad eccezione del corridoio semi-anulare attorno all'area centrale della città (rappresentato in marrone nell'immagine sottostante). Quest'ultimo, intercettando lungo il percorso i corridoi radiali e servendo l'area del tribunale, del Policlinico e del Politecnico, svolge la funzione di collegamento alleggerendo, in anticipo, lo scambio presso la Stazione ferroviaria di Bari Centrale. Il PUMS prevede l'implementazione graduale di corsie preferenziali e priorità semaforica per le linee portanti al fine di favorire la circolazione.

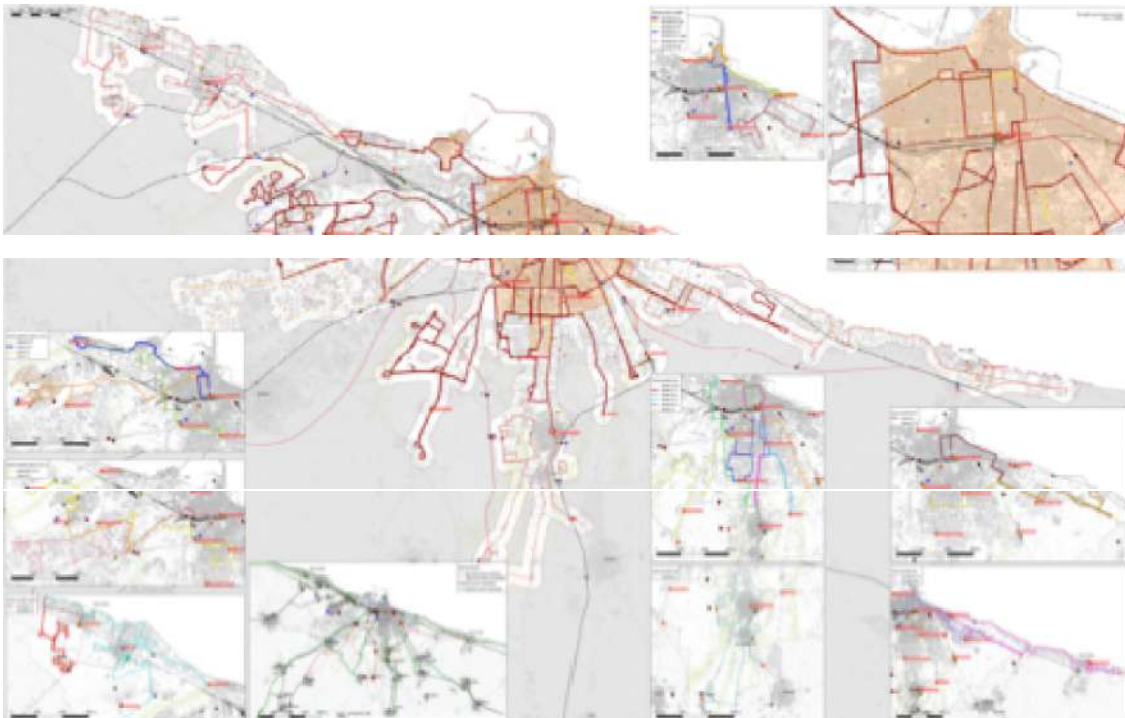


Fig. 2| PUMS Comune di Bari Tavola 2: Riorganizzazione della rete di TPL Urbano

Tale referenziazione è considerata un obiettivo primario irrinunciabile, considerando che la velocità commerciale media all'interno dell'area urbana centrale è attualmente di circa 12 km/h, rendendo l'utilizzo del trasporto pubblico urbano prevalentemente limitato a studenti e pensionati (la quota di business, secondo un'indagine campione del 2016, è risultata insignificante).

Pertanto, in piena coerenza con il Piano Operativo del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) della Regione Puglia e il Piano Attuativo del Piano Regionale dei Trasporti 2015-2019, è opportuno prevedere la *preferenziazione* infrastrutturale e semaforica di questi corridoi al fine di regolare il transito e aumentare la velocità commerciale del servizio urbano nell'area centrale della città.

Il PUMS metropolitano, adottato dal Consiglio Metropolitano e oggi pubblicato ai sensi dell'art.14 del D.Lgs.152/2006 e ss.mm.ii. e dall'art.11 della L.R.44/2012 e ss.mm.ii. ai fini della procedura di consultazione nell'ambito del procedimento di Valutazione Ambientale Strategica, ha condotto un'analisi gerarchica della rete portante nella prima fase del Quadro conoscitivo per identificare i corridoi infrastrutturali prioritari all'interno di quest'area, con l'obiettivo di raggiungere una velocità commerciale di 18,5 km/h durante l'ora di punta del mattino.

Da ciò è emersa una rete strutturata in 4 corridoi, che costituiscono la spina dorsale del sistema di Bus Rapid Transit (BRT), rappresentano l'ossatura centrale della complessa rete di trasporto pubblico individuata nel PUMS e operano in modo complementare al sistema ferroviario, il cui ruolo all'interno degli spostamenti urbani sta via via rafforzandosi."



Fig. 1| Rete di progetto BRT

- “Corridoio Blu – percorso radiale su Litorale Ovest tra la zona della Fiera e la Stazione centrale transitando per il centro”.
La linea è stata concepita con l'obiettivo di servire la parte nord-ovest della città, inclusi i quartieri di San Girolamo e Fesca. La linea segue due percorsi distinti: il primo collega la Stazione Centrale al quartiere San Girolamo, mentre il secondo, sempre partendo dalla Stazione Centrale, collega il futuro bus terminal della nuova stazione Fesca-Zona Industriale (progettato in un altro progetto). Il percorso è di circa 21,6 km, considerando sia il tracciato in andata che quello di ritorno, si sviluppa sia su corsie riservate che in condivisione con il traffico veicolare. Dei 21,6 km totali, solo 2,75 km si svolgono in condivisione con il traffico, il che significa che circa l'87,26% del percorso si sviluppa in aree dedicate (in direzione unica o bidirezionale).

- Corridoio verde – percorso anulare all’area centrale tra il lungomare di ponente (interconnessione con la linea Blu), il Tribunale, il Policlinico, il Parco 2 Giugno (interconnessione con la linea Lilla) il Politecnico e il Polivalente (Quartiere Japigia – Interconnessione con la linea rossa);
- Corridoio Lilla - percorso radiale S-N da parco 2 Giugno alla stazione centrale transitando per il centro città;
- “Corridoio Rosso – percorso radiale tra Japigia e la stazione centrale transitando per il centro città.”

La linea segue il percorso andata/ritorno Stazione Centrale-Japigia-S. Anna per un totale di circa 22 km, presenta una sede riservata per circa il 72% del percorso totale, che rientra quindi al di sotto della soglia massima consentita del 30% di percorsi condivisi con il traffico veicolare.

È importante notare che il percorso della Linea Rossa si sovrappone parzialmente con la Linea Blu nel tratto dell'anello del Quartiere Murattiano, che include Piazza Aldo Moro, Via De Cesare, Via Andrea da Bari, Corso Vittorio Emanuele, Via Quintino Sella e Corso Italia. Inoltre, condivide parte del percorso con la Linea Lilla lungo Corso Vittorio Emanuele, Via Quintino Sella, Corso Italia e Piazza Aldo Moro. Un'altra intersezione condivisa è quella tra Via Caldarola e Via Cavalieri di Vittorio Veneto, che coinvolge sia la Linea Rossa che la Linea Verde.

I percorsi del BRT descritti in precedenza saranno realizzati in fasi successive, con una distinzione tra fase 1 di infrastrutturazione e fase 2 di implementazione. Il corridoio infrastrutturale della fase 1 del progetto avrà una lunghezza complessiva di circa 16,13 km, di cui circa 3,55 km saranno percorsi in condivisione con la viabilità ordinaria, mentre il restante 78% sarà in una sede riservata. Lungo il percorso sono previste la realizzazione di 54 fermate, 23 intersezioni semaforizzate principali, 90 intersezioni semaforizzate secondarie e 33 attraversamenti pedonali, tutti dotati di impianti semaforici. Gli interventi di fase due, infatti, coinvolgono solamente le linee blu e rossa

Tutti i percorsi, coinvolgono una parte essenziale della rete portante trasportistica e ne sviluppano una parte prioritaria legata alla presenza di attrattori significativi quali Palazzo di Città, le sedi Universitarie dell’area centrale, il Campus delle facoltà scientifiche, la Fiera, il Policlinico e alcuni Nodi di scambio importanti quali 2 dei 3 Park&Ride e la Stazione “Executive” di prossima realizzazione. La rete del corridoio infrastrutturale di progetto, si sviluppa per una lunghezza di circa 29,93 km, dei quali circa 6,11 km sono percorsi in sede promiscua lungo viabilità ordinaria e la restante parte in sede riservata, in una percentuale di circa l’80%. Lungo la stessa è prevista la realizzazione di 89 fermate, 29 intersezioni semaforizzate principali. Oltre alla creazione delle infrastrutture di linea e delle fermate, il progetto prevede la realizzazione di opere edili e impiantistiche necessarie per il regolare funzionamento del sistema BRT. Queste includono:

- Uffici e sale tecniche;
- Officina;

- Depositi;
- Sistemi di monitoraggio;
- Punti di ricarica elettrica lungo la linea BRT;
- Impianti a supporto del deposito.

Le opere edili sono localizzate in due aree specifiche, come mostrato nella figura seguente: una nelle vicinanze della Stazione Fesca-San Girolamo e l'altra accanto alla nuova Stazione Executive. La selezione di tali siti è stata basata sulle previsioni del Piano Regolatore Comunale, sulla disponibilità di ampi spazi e sulla vicinanza ad altre infrastrutture strategiche per lo scambio tra trasporto su rotaia e su gomma.

Grazie agli studi trasportistici condotti in fase di redazione dello studio di fattibilità tecnico-economica, si può evidenziare che l'implementazione della rete BRT prevista nel progetto avrà un impatto significativo sull'aumento della domanda di trasporto pubblico nell'area interessata (+22% di passeggeri al giorno), accompagnato da una notevole riduzione della domanda di trasporto privato nell'area centrale della città (con una diminuzione del 7,3% delle percorrenze). Contribuisce inoltre a ridurre la possibilità di incidenti riducendo il traffico automobilistico nell'area centrale della città (dove si verificano i conflitti maggiori tra utenti vulnerabili e veicoli), ma introduce anche una regolamentazione dettagliata di tutte le intersezioni e degli attraversamenti ciclopeditoni al fine di mitigare il rischio di incidenti tra veicoli a motore e traffico ciclopeditone.

Questi risultati indicano che il progetto BRT può contribuire in modo efficace a migliorare la mobilità urbana, promuovendo una maggiore sostenibilità e una diminuzione dell'utilizzo dell'automobile privata, favorendo nel contempo l'accessibilità e l'efficienza dei trasporti pubblici nella città di Bari.

Il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile, in attuazione di quanto previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, le risorse destinate alla misura M2C2 - 4.2 "Sviluppo trasporto rapido di massa", finanzia per l'importo complessivo di € 159.171.170,07 il BRT di Bari. L'obbligazione giuridicamente vincolante per la realizzazione degli interventi deve essere assunta entro il 31 dicembre 2023, pena la revoca del finanziamento, mentre l'ultimazione dell'intervento entro il 30/06/2026.

A seguito dell'anticipo del 10% delle somme dal Ministero al Comune di Bari, nel giugno del 2022 è stato affidato il servizio di supporto alla progettazione del BRT, al fine di elaborare la documentazione progettuale alla gara di progettazione per la realizzazione del nuovo sistema di trasporto.

Effettuando un'analisi dei tempi di esecuzione previsti per ciascuna delle diverse fasi connesse alla realizzazione della nuova rete BRT della Città di Bari costituita da quattro linee, si può riassumere un cronoprogramma ottimale per la realizzazione della rete BRT di Bari:

- Atti tecnico-amministrativi propedeutici. Recepite le autorizzazioni necessarie che dovranno essere rilasciate da diversi enti tra cui la Regione Puglia, la Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio per la città metropolitana di Bari, le Ferrovie Appulo Lucane (FAL), La Rete Ferroviaria Italiana (RFI), l'Autorità di Bacino (AdB), l'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Meridionale oltre all'acquisizione di alcune aree con vincolo preordinato all'esproprio per la realizzazione delle linee previste.
- Progettazione definitiva ed esecutiva. Questa fase comprende la predisposizione della documentazione per bando di gara, pubblicazione del bando, insediamento e valutazione da parte di commissione aggiudicatrice, aggiudicazione, sviluppo del lavoro, approvazione e validazione.
- Realizzazione intervento. Il periodo di costruzione stimato della rete BRT di Bari è di circa 33+33 mesi prevedendo la realizzazione delle linee in parallelo.
- Collaudo
- Monitoraggio ambientale

L'ultimazione dell'intervento secondo la scadenza del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza rappresenta senza dubbio un'occasione di tempestiva implementazione di progetti infrastrutturali per stimolare la crescita economica e migliorare la qualità della vita delle persone. Nello stesso tempo ogni fase di realizzazione richiede un'attenta pianificazione, progettazione, e realizzazione per essere completata in modo adeguato, tenendo conto delle esigenze della comunità, delle valutazioni ambientali e sociali, nonché delle approvazioni e delle consultazioni pubbliche. Una sfida che dovrà necessariamente tener conto della pressione sui tempi di realizzazione del progetto BRT di Bari, rendendo necessario un impegno rigoroso da parte delle autorità locali, spesso in carenza di personale e con competenze non sempre rispondenti alle necessità delle nuove procedure, dei responsabili del progetto e degli altri stakeholder coinvolti.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Coppola, P. L.i, Pucci, P., Pirlo, G., 2022
Mobilità & Città. Verso una post-car city. Bologna: Dipartimento di Architettura dell'Università di Bologna, p. 51. *Working Papers – Urban@it* (14).

Laricchia, C., Montalto, M., Ciurnelli, S., Casanova, L., Ranieri, V., ..., 2021.
Progetto di fattibilità per la realizzazione di un sistema BRT per la città di Bari.
 PUMS della Città di Bari adottato con delibera n.513 del 26 luglio 2017
 Piano Attuativo del Piano Regionale dei Trasporti 2015-2019
https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/normativa/2021-11/M_INFR.GABINETTO.REG_DECRETI_R_.0000448.16-11-2021
<https://www.comune.bari.it/-/affidato-il-servizio-di-supporto-alla-progettazione-del-brt-bus-rapid-transit-finanziato-con-fondi-pnrr>

POLITICHE E PROGETTI DEL PNRR PER LA FORESTAZIONE URBANA NELLA CITTÀ METROPOLITANA DI BARI

Maddalena Scalera

Dipartimento di Architettura Costruzione e Design (ArCoD), Politecnico di Bari

maddalena.scalera@poliba.it

ABSTRACT

Contemporary environmental challenges, which shape uncertain scenarios, require the adoption of resilient Agendas. This requires an updating of urban planning tools that must be able to respond to the complexity of new patterns by strengthening their ability to move along multiple tracks and face a plurality of targets. Designing the ecological transition means designing with cultural awareness and responsibility, especially when a Plan and the corresponding projects must be built around a concept that has recently been defined, and is not understood univocally in different scientific circles, such as that of 'urban forestation'. Highlighting how fundamental it is that the process of policy-making is supported by a reflection on the culture of landscape design is what this contribution intends to analyze, starting from the attitude of the Metropolitan City of Bari in response to important public funding.

Key words: climate change, ecological transition, urban forest, top-down public afforestation policy, climate sensitive design

Le sfide contemporanee ambientali, che configurano scenari incerti, necessitano l'adozione di Agende resilienti. Questo richiede un aggiornamento degli strumenti di pianificazione urbana tenuti a rispondere alla complessità di nuovi pattern rafforzando la propria capacità di muoversi su molteplici binari e di rispondere ad una pluralità di obiettivi. Progettare la transizione ecologica significa progettare con consapevolezza e responsabilità culturale, soprattutto quando un Piano e poi un progetto devono costruirsi intorno ad un concetto di recente definizione, non inteso univocamente nei diversi ambienti scientifici, come quello della "forestazione urbana". Evidenziare come sia fondamentale che il processo di elaborazione delle politiche sul tema si accompagni ad una riflessione sulla cultura del progetto di paesaggio è ciò che questo contributo intende analizzare, a partire dalla postura della Città Metropolitana di Bari in risposta ad importanti finanziamenti pubblici.

Parole chiave: cambiamento climatico, transizione ecologica, forestazione urbana, politiche pubbliche di forestazione, progetto sostenibile

POLITICHE E PROGETTI DEL PNRR PER LA FORESTAZIONE URBANA NELLA CITTÀ METROPOLITANA DI BARI

Il termine forestazione urbana potrebbe sembrare una provocazione perché nell'immaginario consueto la foresta e l'*urbs* sono quanto di più distante possa esistere, due condizioni storicamente definite come reciproca alterità, tanto nel progetto quanto nell'elaborazione delle politiche urbane³⁷. Questo contributo si iscrive in una ricerca³⁸ che racconta esperienze del progetto di paesaggio italiano tra gli anni Novanta e i primi anni Duemila, in cui l'accostamento e la compenetrazione dei termini – con le rispettive architetture, funzioni, equilibri, flussi – sono stati praticabili e persino propizi, e ragiona su una cultura del progetto che, anche se non esplicitamente riferita a boschi urbani, ha prodotto spazi boschivi e contemporaneamente cittadini, con modalità qualitativamente elevate, costruendo, pur in modo inconsapevole, un orientamento progettuale inequivocabile. Uno dei fili conduttori di queste esperienze politiche e progettuali è il modo di intendere la città. Oggi dire “mondo” significa dire “città”: la dimensione urbana contemporanea si è fatta talmente pervasiva giungendo con i propri effetti anche in territori apparentemente non urbani, da poter essere assimilata a un iperoggetto (Morton, 2018), una realtà in cui viviamo immersi, al punto da non riuscire neppure più a vederla e decifrarla, a cui non è possibile sottrarsi. Qualsiasi applicazione di politiche e conseguente riflessione sul progetto contemporaneo non può che essere un'indagine sull'urbanità.

La Missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica” del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (di seguito PNRR) “Italia domani”³⁹ costituisce allora un'occasione unica per ragionare su questi temi. La Missione, con i suoi investimenti, si fa strumento per accelerare il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi globali ed europei al 2030 e 2050 come i *Sustainable Development Goals* (SDGs), gli obiettivi dell'Accordo di Parigi, lo *European Green Deal*, che mirano ad una progressiva decarbonizzazione del sistema e a rafforzare l'adozione di

³⁷ Quando negli anni Venti dello scorso secolo il “verde” fa il suo ingresso negli standard urbanistici con prescrizioni sul minimo pro-capite (i 9mq per abitante da D.M. 1444 del 1968), l'obiettivo prevalente è quello di dotarsi di un certo ammontare di spazi con vegetazione. Mentre si procede ad una precisa indicazione del suo ruolo funzionale, la sua configurazione architettonica si fa sempre più vaga e accessoria, al punto che la disposizione spaziale delle piante passa in secondo piano, se non eliminata del tutto, a favore della facile campitura di retini ad indicarne la presenza (Metta, 2022: p.91).

³⁸ Si fa riferimento alla ricerca di dottorato dell'autrice dal titolo “Il progetto di forestazione urbana per territori in transizione” (2022-2024), Dipartimento ArCoD del Politecnico di Bari. Progetto PON 2014-2020 (D.M. 10 agosto 2021, n.1061) – TEMATICHE GREEN.

³⁹ Il PNRR è uno strumento istituito dal Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, a sostegno della ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19, e approvato il 13 luglio 2021. In particolare, l'Allegato VI fissa il contributo all'obiettivo climatico e digitale nella misura del 37% delle risorse complessive assegnate dal PNRR.

soluzioni per raggiungere la neutralità climatica; contemporaneamente costituisce un'opportunità per radicare una riflessione tutta contemporanea sulle politiche e sul progetto. Tra l'altro, gli strumenti di indirizzo adottati in ambito europeo e nazionale a cui si fa riferimento sono molteplici: la Strategia dell'Unione europea per la biodiversità al 2030 (COM, 2020) che indica la necessità di una maggiore integrazione dell'infrastruttura verde della natura nelle città, la Strategia dell'Unione europea per le foreste al 2030

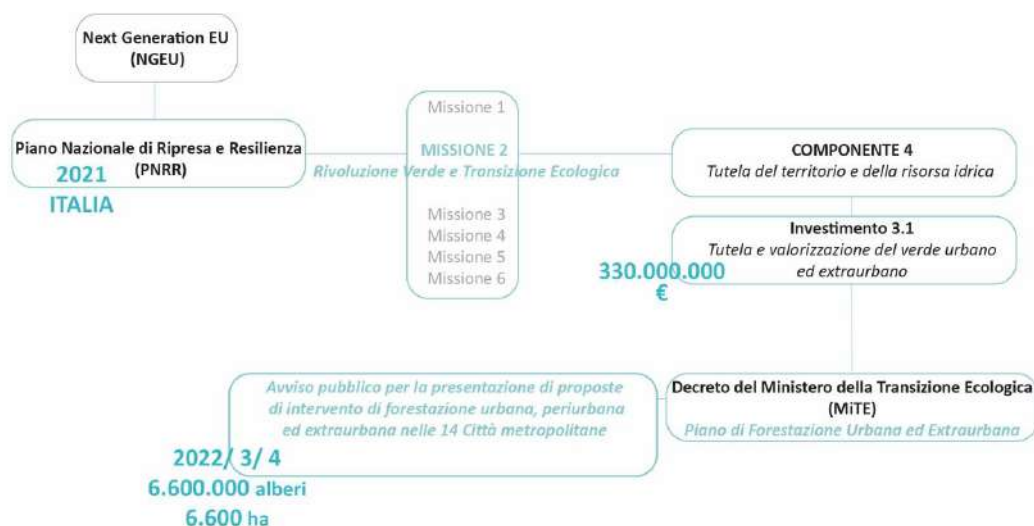


Fig. 1| Schema riassuntivo del finanziamento. Elaborazione di Maddalena Scalerà

(COM 2021/572), la Strategia dell'Unione europea sull'adattamento ai cambiamenti climatici (COM, 2021/82), il Piano d'azione dell'Unione europea *Zero pollution for air water and soil* (COM 2021/400), il documento *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework*, la Strategia dell'Unione europea per la protezione del suolo al 2030 (COM, 2021), la Strategia Nazionale per il Verde Urbano⁴⁰.

Nello specifico, la Componente 4 "Tutela del territorio e della risorsa idrica" della Missione prevede, tra le altre, la Linea di intervento 3 "Salvaguardare la qualità dell'aria e la biodiversità del territorio attraverso la tutela delle aree verdi, del suolo e delle aree marine" e, in essa, l'investimento 3.1 "Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano" con un impegno di spesa pari a 330 milioni di euro (fig.1).

In linea con le strategie nazionali e comunitarie, questo investimento finanzia un programma di interventi di forestazione urbana, periurbana ed extraurbana

⁴⁰ I riferimenti legislativi fondamentali alla base di questi finanziamenti sono il d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34, "Testo unico in materia di foreste e filiere forestali" (TUFF); il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 9 ottobre 2020, in attuazione del decreto-legge 14 ottobre 2019, n. 111, convertito con modificazioni dalla legge 12 dicembre 2019, n. 141; il decreto del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare n. 63 del 10 marzo 2020 recante "Criteri ambientali minimi per il servizio di gestione del verde pubblico e la fornitura di prodotti per la cura del verde".

nelle Città Metropolitane (di seguito CM) che si costruisce primariamente con la predisposizione del Piano di Forestazione Urbana e Periurbana (di seguito il “Piano”)⁴¹, documento propedeutico all’intero processo di attuazione. L’investimento è finalizzato a preservare e valorizzare la naturalità diffusa, la biodiversità e i processi ecologici in ecosistemi resilienti, contribuire alla riduzione dell’inquinamento atmosferico nelle aree metropolitane, recuperare i paesaggi antropizzati valorizzando le periferie e le connessioni ecologiche con le aree interne rurali (corridoi ecologici, reti ecologiche territoriali) e il sistema delle aree protette, frenare il consumo di suolo e ripristinare i suoli utili.

I target si delineano stringenti e ambiziosi: il primo (M2C4-19) in scadenza al T4 2022 prevedeva di piantare almeno 1 milione e 650 mila alberi, il secondo M2C4-20, in scadenza al T4 2024, di piantare almeno 6 milioni e 600 mila alberi su una superficie di 6 mila e 5600 ettari (1.000 alberi per ettaro). Il Piano approvato a novembre 2021 costituisce il quadro di riferimento tecnico-scientifico di livello nazionale per la progettazione e la realizzazione degli interventi da parte delle CM. Al Piano segue il 31 marzo 2022 il primo Avviso Pubblico del Ministero della Transizione Ecologica (MITE), oggi Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) per la presentazione di proposte di intervento di forestazione urbana, periurbana ed extraurbana nelle CM. L’Avviso stabilisce una ripartizione finanziaria di 6 milioni e seicentomila euro, suddiviso nei tre anni, di uguale importo nei primi due e raddoppiato il terzo anno, ma attribuisce ad ogni CM un importo complessivo distinto per annualità e numero di alberi da mettere a dimora.

Alla scadenza dei termini fissati dall’Avviso sono state presentate 39 proposte progettuali da parte di 13 su 14 CM e cioè Napoli, Roma, Bari, Torino, Venezia, Reggio Calabria, Palermo, Bologna, Cagliari, Catania, Firenze, Genova e Messina. Significativa è la mancata partecipazione della Città Metropolitana di Milano che, non riuscendo a rispettare i requisiti minimi della candidatura⁴², non ha presentato alcuna proposta. Con la quota finanziaria 2022 rimodulata in circa 84 milioni di euro, sono stati ammessi a finanziamento 35 progetti di 11 CM per un totale di poco più di duemila ettari per due milioni di alberi, con il rispetto della quota minima del 50% del finanziamento da destinare alle CM del Sud e delle Isole rispetto al totale.

La misura è prevalentemente indirizzata a introdurre nuova vegetazione nel tessuto urbano ed extraurbano mediante la messa a dimora di alberi e arbusti sostenuti nel loro percorso dinamico-successionale con interventi pianificati di irrigazione e sostituzione delle fallanze.

⁴¹ Il Piano ha costituito il traguardo (milestone) al 31 dicembre 2021 previsto per l’Investimento.

⁴² Tra i numerosi requisiti, quello dimensionale. Secondo l’Avviso Pubblico «la superficie minima di ogni progetto deve fare riferimento a un’area complessiva di almeno 30 ettari per i Comuni classificati come “DEGURBA 1” e “DEGURBA 2” e di almeno 50 ettari per i comuni classificati “DEGURBA 3”. [...] Tali superfici si possono raggiungere con il contributo di più aree distinte, anche non contigue, purché strutturalmente e funzionalmente integrate in un progetto unitario».

La CM di Bari coglie molto favorevolmente quest'occasione, contando sul modello di governance del processo di pianificazione strategica dello sviluppo dell'area metropolitana di cui si è dotato l'Ente dal 2016 e cioè quello di un modello policentrico che mira a sviluppare l'attrattività dei diversi sistemi territoriali mediante un coordinamento armonioso, la messa sistema e la promozione delle risorse locali in un'ottica di integrazione su più livelli degli ambiti territoriali.

Come soggetto istituzionalmente dedito al coordinamento dell'azione dei Comuni mediante un continuo e costante coinvolgimento dei medesimi, considerando le tematiche dell'Avviso pienamente rispondenti alle finalità istituzionali, e considerando che i Comuni potrebbero accedere al Programma unicamente per suo tramite, la CM si candida con la proposta *BA01* dal titolo *Dalla Murgia all'Adriatico*. Si tratta di una candidatura (fig.2) che efficacemente rappresenta e sintetizza le proposte avanzate da 11 su 41 Comuni (Bari, Altamura, Bitetto, Conversano, Gioia del Colle, Gravina in Puglia, Mola di Bari, Modugno, Noci, Putignano, Sannicandro di Bari, nonché dal Consorzio di Sviluppo dell'Area Industriale di Bari – ASI), in ottica di uniformità e coerenza, richiedendo necessaria un'intensa attività di co-pianificazione e di co-progettazione con le Amministrazioni e gli Enti interessati. La candidatura infatti è stata preceduta da un percorso condiviso e concertato – tramite indagine conoscitiva – volto all'individuazione dei progetti finanziabili, mediante la formulazione di tre strategie di rete, rispondenti alle finalità della linea di investimento ministeriale ovvero: *green belt* cioè interventi in aree contermini ai centri urbani per il contrasto al consumo di suolo e alla riqualificazione dei margini urbani in attivazione dello scenario strategico del Patto città-campagna del Piano Paesaggistico Territoriale Regionale della Puglia; *nastri verdi* per la forestazione di aree lungo gli assi infrastrutturali per contrastare la frammentazione degli ecosistemi naturali e stabilire una continuità visiva di alta qualità; *rigenerazione dei suoli* come interventi puntuali di forestazione in aree abbandonate e/o in disuso. La proposta



Fig. 2| Individuazione dei Comuni della CM di Bari con le aree candidate in rosso, che partecipano alla proposta BA01 finanziata dai fondi PNRR. Sotto, zoom sulla perimetrazione dell'area candidata di 30ha in zona ASI, a nord del centro abitato del Comune di Modugno.
Elaborazione di Maddalena Scalera

dimostra con apposita documentazione progettuale che tali aree distinte, anche non contigue, sono strutturalmente e funzionalmente integrate in un progetto unitario.

Da Avviso Pubblico del finanziamento 2022, l'importo massimo ritenuto ammissibile a finanziamento per la CM di Bari è pari a 5 milioni 500 mila euro⁴³. Dal quadro economico generale che prevede il costo di realizzazione dell'impianto, il costo del piano colturale (sostituzione fallanze, irrigazione periodica, ecc) e il costo del piano di monitoraggio con verifiche e sopralluoghi periodici, insieme ad una serie di voci di entità minore, ammonta a poco più di 6 milioni di euro, con un valore medio di 70 mila euro ad ettaro.

Alle richieste ministeriali circa la composizione del gruppo, la CM di Bari risponde con un gruppo interdisciplinare composto da quattro soggetti esterni – un agronomo, un forestale, un ingegnere ambientale e un biologo naturalista – e sette tecnici della CM tra cui un agronomo naturalista-ecologo, tre esperti tecnici ambientali e un biologo botanico.

La candidatura è accompagnata da una scheda tecnica in cui si richiede la superficie dell'intero progetto e delle singole aree interessate anche non contigue, una descrizione di sintesi e gli obiettivi. A seguire si dettaglia la proposta con la descrizione delle aree dal punto di vista fisico, biologico, ecologico e paesistico, l'elenco delle specie da mettere a dimora e la descrizione della coerenza dell'intervento con gli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica vigenti. La proposta si completa con la schematizzazione delle fasi realizzative con il rispettivo cronoprogramma e quadro economico. Cartografie illustrative del progetto supportano la candidatura⁴⁴.

Dal materiale richiesto dal Ministero si comprende che il focus dell'intervento non è sulla qualità spaziale delle nuove foreste urbane. Viceversa è incentrato solamente sul raggiungimento delle superfici minime e del numero di alberi, rigorosamente autoctoni, lasciando completa scelta al proponente di decidere se specificare il tenore del progetto nelle sue qualità estetiche e spaziali, dando così per scontato che le amministrazioni comunali abbiano competenze solide per fare progetto di paesaggio – questione molto diversa dalla semplice piantagione di alberi – e che tra l'altro non sia necessaria la figura dell'architetto di paesaggio, non richiesta dall'Avviso. Si evince come a prevalere siano questioni ambientali ed ecologiche, piuttosto che configurative e di integrazione con la città e i suoi abitanti.

⁴³ Per la predisposizione dei progetti, la realizzazione degli interventi, comprese le attività di monitoraggio, la sostituzione delle fallanze e le cure colturali, per ogni Città metropolitana è disponibile, sulla base degli indicatori di cui alla tabella dell'Allegato 6, un importo complessivo distinto per annualità e numero di alberi da mettere a dimora.

⁴⁴ L'autrice del contributo non è in possesso di tutta la documentazione della candidatura delle proposte degli undici comuni ma di alcune relazioni tecniche e della individuazione territoriale di ogni area.

Se il concetto di foresta urbana che allora si vuole assumere è quello di una dimensione costituita da grandi canopee arboree, massivamente piantumate, con specie arboree legittimate dal Piano, e in cui la presenza umana è superflua o addirittura negata, questo contributo si chiede in cosa allora si espliciti il concetto di “urbanità”. Considerando le proposte della CM di Bari e comunque l’orizzonte spaziale ampio consentito dall’Avviso, non è neppure la prossimità geografica al costruito un vincolo del progetto. Quale è dunque la l’orizzonte culturale che supporta questi interventi? Si sta perdendo forse l’occasione per costruire una cultura del progetto di boschi urbani che condivida una sintassi e un lessico progettuale e metta in discussione la foresta urbana nella sua dimensione di spazio pubblico e dunque di parte di città?

Per comprendere meglio quali dinamiche si stanno innescando e quali le modalità con cui la pubblica amministrazione risponde a questo tipo di finanziamenti, si sono analizzati alcuni progetti realizzati tra fine 2022 e inizio 2023 dalla CM di Bari in risposta all’Avviso pubblico “Programma sperimentale per la riforestazione urbana” pubblicato dal Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare – Direzione Generale per il patrimonio naturalistico - con D.M 9 ottobre 2020, con cui sono stati finanziati i primi interventi di forestazione urbana per le annualità 2020 e 2021. I Comuni di Bari, Gravina, Gioia del Colle, Acquaviva, Molfetta e Rutigliano sono risultati vincitori e alcuni di questi progetti sono conclusi, almeno nella messa a dimora del primo impianto. Per la candidatura di Bari si sono scelte tre aree nel quartiere PEEP denominato “Loseto 2” nel Municipio 4 ai margini della città di Bari, all’interno di un contesto residenziale separato dal nucleo antico di Loseto dalla Strada Provinciale che collega Bari ad Adelfia. A livello urbanistico, l’intervento di forestazione, conforme alla pianificazione vigente, interviene su terreni comunali attualmente incolti e non utilizzati e interessa aree destinate ad opere di urbanizzazione secondaria e aree di rispetto stradale; sedi stradali e aree a parcheggio (per i lavori di de-impermeabilizzazione dei parcheggi). Questo intervento di forestazione interessa l’Ambito M – Loseto del Documento Programmatico per la Rigenerazione Urbana della Città di Bari e come illustrato nella Relazione generale di progetto «si inserisce nel mosaico di una strategia complessa che il Comune di Bari sta portando avanti per la rigenerazione urbana del quartiere di Loseto. In particolare si interseca con la realizzazione del Parco Urbano di Loseto, una vasta area oggetto di interventi di rigenerazione urbana [...] con un grande spazio verde che ospiterà attività all’aperto a servizio del quartiere».

Se è vero che gli obiettivi del progetto si esplicano nella tutela della biodiversità per garantire la piena funzionalità degli ecosistemi e nell’aumento della superficie con copertura vegetazionale, la presenza umana viceversa non è assolutamente contemplata se non per limitati percorsi assiali in alcuni casi, a dimostrazione del mancato interesse ad intendere queste nuove foreste urbane come spazialità urbane da attraversare e da abitare, in relazione con il costruito esistente, e a tendere invece verso un orientamento che predilige sedi di

impianto serrati e imboschimenti chiamati ad assolvere questioni esclusivamente ambientali ed ecologiche.



Fig. 3| Nuovo impianto arboreo a Loseto, febbraio 2023. Foto di Maddalena Scalera

A questo proposito, si vuol fare riferimento a politiche europee di foreste urbane e di “urbanistica forestale” che partono allo stesso modo da consistenti finanziamenti.

L’esperienza del governo fiammingo racconta la volontà di creare nuovi 4 mila ettari di foreste in 5 anni⁴⁵, cioè nel 2024 e 10 mila ettari nel 2030. In questo caso le scelte politiche sono state accompagnate da un ripensamento dell’idea della pratica di riforestazione nelle Fiandre come progetto condiviso e partecipato che sta accompagnando l’intero processo, che fa emergere una gamma più ampia di funzioni che una foresta urbana può ottemperare come l’aumento del benessere mentale e fisico degli abitanti che la attraversano. Le foreste urbane in questa dimensione assumono un ruolo fondamentale. La coalizione di attori e di agenzie locali e spaziali, gli strumenti sperimentali e la diversificazione delle tipologie che sono state sviluppate rendono più operative le pratiche di

⁴⁵ Le vicende sono state raccontate da Liesl Vanaut-Gaerden, *Senior Expert Systems Thinking*, *Department of Environment and Spatial Development* del Governo fiammingo, durante il convegno *Urban Forests Forest Urbanisms & Global Warming* tenutosi a Leuven a giugno 2022. A seguire, l’esperienza raccontata da Anders Busse Nielsen, *Project Leader* per la Forestazione nella *Danish Nature Agency* e *Independent Landscape Architecture* per LANDFORCE.

forestazione urbana, che in questo modo non si limitano ad essere una risposta al cambiamento climatico, ma diventano occasione per co-progettare nuove parti di città.

Anche la *Danish Nature Agency* sviluppando politiche di *public afforestation* messe in piedi dal Parlamento Danese che nell'ormai lontano 1989 decise di raddoppiare la copertura forestale nazionale dall'11 al 20 25%, è impegnata in 30 progetti di rimboschimento. Per questi progetti, le politiche nazionali e municipali si fondono in progetti di rimboschimento per il locale *context-based*, che contemporaneamente lavorano sulla scala dei progetti urbani in corso di sviluppo.

Questi grandi numeri mettono in evidenza un'altra importante questione problematica, quella della fornitura del materiale vivaistico, a cui la CM di Bari ha risposto pubblicando nel Novembre 2022 un Avviso di avvio procedura negoziata tramite RDO per un Accordo Quadro (valore 208.600 mila euro) con un unico operatore per la fornitura e messa a deposito in vivaio di piantine forestali (alberi e arbusti) ed il successivo trasporto delle stesse presso le aree di impianto individuate per gli interventi di forestazione nei comuni aderenti della CM di Bari.

I progetti finanziati non sono stati pubblicati e l'autrice del contributo non conosce il loro stato di avanzamento ma sui siti ministeriali è stata dichiarata positiva la verifica della messa a dimora di 1 milione e 650 mila specie arboree e arbustive e superato il traguardo con oltre due milioni di unità, tra piante e semi. Si specifica inoltre che la *task force* di progetto composta da MASE, Centro Interuniversitario Biodiversità CIRBISES, Ispra e Comando biodiversità dell'Arma dei Carabinieri approfondirà ulteriormente le azioni di verifica e controllo.

A fronte di tutto il processo, lo scorso 9 maggio la Commissione europea e la Corte dei Conti di Bruxelles, hanno dato esito positivo all'attività di verifica sulla misura, prendendo atto delle attività svolta dal Ministero e chiedendo alle strutture di «proseguire e accelerare vigilanza e controllo sui soggetti beneficiari» delle risorse PNRR.

Considerata la positiva valutazione circa la coerenza programmatica, la conformità normativa al PNRR e la conferma della relativa disponibilità finanziaria del successivo Avviso, il 2 maggio scorso è stato pubblicato il nuovo Avviso che ha eliminato qualsiasi distinzione tra progetti delle due annualità 2023 e 2024. Le due annualità sono state accorpate in un unico Avviso e contribuiscono al

raggiungimento del target conclusivo previsto per dicembre 2024. L'Avviso ha recepito le osservazioni e i suggerimenti tecnici avanzate dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) per conto delle CM di prevedere modifiche, integrazioni e specifiche tecniche utili al più efficace perseguimento del target fissato a dicembre 2024.

In conclusione, la transizione dalle politiche per la realizzazione di foreste urbane alla loro realizzazione solleva una serie di questioni concrete. Le connessioni tra processo e progetto sono temi poco discussi, almeno in ambito nazionale. Il rischio è quello di sprecare questa occasione per costruire architetture paesaggistiche e urbanistiche che contribuiscano al progetto della città contemporanea, valorizzando i processi ecologici di biodiversità insieme alle componenti estetiche del progetto. Si ritiene invece che soltanto così il PNRR si concretizzerebbe come dispositivo di *policy* per un vero rilancio del sistema urbano italiano (Viesti, Chiapperini, Montenegro, 2022) e così, pur mettendo sul campo ogni volta tematiche diverse l'una dall'altra – in questo caso quella della introduzione di nuova vegetazione per contrastare il cambiamento climatico –, si possa interfacciare con questioni urbane concrete e ottenere ricadute territoriali tangibili.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ANCI, 2022.

Dossier Gli investimenti per comuni e città nel PNRR

<https://www.anci.it/wp-content/uploads/Dossier-ANCI-aggiornamento-PNRR-10-novembre-2022.pdf>

Comitato per lo Sviluppo del Verde del MATTM, 2018

Strategia nazionale del verde urbano

Metta, A., 2022.

Il Paesaggio è un mostro. Roma: Derive Approdi.

Comitato del Verde Urbano del Ministero della Transizione Ecologica, 2021.

Piano di Forestazione Urbana e Extraurbana

https://www.mase.gov.it/sites/default/files/styles/media_home_559/public/archivio/allegati/PNRR/PNRR_INVESTIMENTO_3.1_Allegato_1_Piano_forestazione.pdf

Morton, T., 2018.

Iperoggetti. Roma: Nero.

Viesti, G., Chiapperini C., Montenegro E., 2022.

Le città italiane e il PNRR. Working papers – Urban@it, vol. 13.

IL P.N.R.R. NELLE POLITICHE REGIONALI PUGLIESI PER IL DIRITTO ALL'ALLOGGIO UNIVERSITARIO

Marco Cataldo
A.Di.S.U. Puglia
catamarco@gmail.com

Daniele Pagano
A.Di.S.U. Puglia
Politecnico di Bari – ArCoD – Architettura, Costruzione e Design
daniele.pagano@poliba.it

ABSTRACT

One of the regional policies that has characterised the Apulia Region over the last decade is the right to university study. Apulia, also thanks to EU resources, has decided to invest in the total coverage of scholarships for eligible students. The region started a process of participation and discussion with all the stakeholders of Apulia's universities. A decisive factor was the decision to invest in research, with the Puglia Regione Universitaria project. In the face of an increasingly pressing housing emergency, one of the objectives was undoubtedly to foster the conditions for the deserving and those without means to have the right to live in the university city.

In this contribution, it aims to analyse the 2022-2026 temporal process of the various regional and ministerial measures for increasing university housing in the city of Lecce for the urban pole and for the municipalities bordering the extra-urban pole. In particular, the impact of P.N.R.R. (Piano Nazionale Ripresa e Resilienza) resources on the increase of university housing places was analysed.

Key words: Student Housing, right to university study, regional policies

Una delle politiche regionali che ha caratterizzato la Regione Puglia nell'ultimo decennio è il diritto allo studio universitario. La Puglia, anche grazie alle risorse comunitarie, ha deciso di investire per la copertura totale delle borse di studio degli studenti aventi diritto. La regione ha avviato un percorso di partecipazione e confronto con tutti gli stakeholder delle città universitarie pugliesi. Determinante è stata la scelta di investire nella ricerca, con il progetto Puglia Regione Universitaria. A fronte di una sempre più incalzante emergenza abitativa, uno degli obiettivi è stato senza dubbio favorire le condizioni affinché i meritevoli e privi di mezzi abbiano il diritto di vivere la città universitaria.

Nel presente contributo si mira ad analizzare il processo temporale 2022-2026 delle diverse misure regionali e ministeriali per l'incremento di alloggi universitari nella città di Lecce per il polo urbano e per i comuni limitrofi al polo extra urbano. In particolare, si è analizzato l'impatto delle risorse P.N.R.R. per l'incremento dei posti alloggio universitari.

Parole chiave: Residenze Universitarie, Diritto allo Studio Universitario, politiche regionali

INTRODUZIONE

Il diritto di vivere la città universitaria è un tema di giustizia sociale. Vivere la città in cui si studia per essere e diventare nuova generazione. Abitare un alloggio universitario per vivere e non sopravvivere, come spesso avviene per tanti studenti fuori sede.

L'emergenza abitativa e la protesta delle tende portata avanti da migliaia di studenti in tutta Italia negli ultimi mesi, è una questione di giustizia sociale. Lo stesso presidente della Repubblica Sergio Mattarella afferma che "La coesione sociale del Paese si misura sulla capacità di dare un futuro alle giovani generazioni, creando un clima di fiducia".

Le giovani generazioni rivendicano il clima di fiducia e non rinunciano al loro diritto, portando all'attenzione delle istituzioni il tema dell'emergenza abitativa.

L'incertezza del diritto ad un alloggio universitario pubblico è un fattore critico per un paese che vuole investire in formazione, pertanto il diritto all'alloggio universitario non può limitarsi ad un'analisi e calcolo di percentuali di copertura degli aventi diritto, tra le regioni italiane o tra i vari paesi europei. Non assegnare un posto alloggio significa rimarcare la precarietà di una generazione. La privazione del diritto allo studio sottolinea la possibilità o meno delle famiglie e dei giovani di poter percorrere la loro vita universitaria. L'alloggio universitario diventa uno strumento di disuguaglianza che accentua i divari: tra chi può permettersi qualsiasi tipo di alloggio, in qualunque città universitaria e chi invece sceglie la propria sede universitaria "calcolando" la sua capacità economica di sostenersi nel "posto letto."

È importante evidenziare che il caro affitti non è un tema dell'ultima ora. Da sempre il sistema pubblico italiano non è stato in grado di fornire un adeguato numero di posti letto per gli aventi diritto. Inimmaginabile oggi ipotizzare possibili nuovi alloggi universitari per una platea studentesca più ampia degli aventi diritto, come avviene nel resto d'Europa. L'ultimo report sul diritto allo studio universitario del ministero dell'Università e della ricerca, pubblicato il 14 aprile 2023, evidenzia che a inizio novembre 2022 i posti alloggio erano poco più di 40mila nelle residenze gestite dagli enti per il diritto allo studio universitario. Francia, Germania, Spagna e Regno Unito hanno una percentuale maggiore di posti letto rispetto al numero degli iscritti.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.) ha stanziato 960 milioni di euro per realizzare 60mila nuovi alloggi entro il 2026, di cui 300 già stanziati e la restante parte in via di stanziamento.

Durante il periodo pandemico, il sistema formativo si è totalmente spostato sulla didattica a distanza. La maggior parte della popolazione studentesca ha avviato o proseguito gli studi universitari, utilizzando le varie piattaforme di e-learning, che i vari atenei hanno messo a disposizione. Le città universitarie si sono “svuotate” della comunità studentesca. Subito dopo la fase pandemica, a differenza di quanto accaduto nel mondo del lavoro e delle imprese, il sistema universitario ha ripreso quasi totalmente con la didattica in presenza. Di fatto lo studente “fuori sede” si è riversato nelle città universitarie alla ricerca di un alloggio. Questo fenomeno ha generato un incremento di domanda di posto alloggio rispetto ai dati pre-pandemici, generando ed acuendo il problema della “residenzialità studentesca”, causando una vera “emergenza abitativa”. In Puglia si è avuto un incremento di domande di posto alloggio pari a 4023⁴⁶, rispetto al 2019 che ha registrato un numero di domande pari a 3742. Nel caso della città di Lecce, per l’A.A. 2022/2023⁴⁷ ben 346 studenti aventi diritto sono risultati idonei non vincitori per assenza un posto alloggio. A questo fenomeno si aggiunge la scelta di molti proprietari di spostare il business degli affitti verso quelli di breve durata, in particolare nel settore turistico, a scapito di quelli di media lunga durata, come nel caso degli studenti fuori sede. Pertanto, ad una situazione già critica dell’aumento della domanda, si è avuto paradossalmente un decremento dell’offerta, portando i prezzi del “posto letto” a cifre esorbitanti.

Nelle varie città universitarie pugliesi questo “incremento” della popolazione universitaria è stato valutato come un “campanello d’allarme” per le amministrazioni comunali, stimolando la conoscenza della distribuzione della popolazione studentesca nella propria città, fino a quel momento poco indagata.

Il contributo mira a restituire un percorso temporale da intendersi a partire dalla celerità degli interventi a realizzarsi nell’immediato, sino a quelli programmati nelle politiche a lungo termine, mettendo a sistema tutte le politiche regionali ad integrazione del P.N.R.R. volte a favorire l’incremento dei posti alloggio universitari in Puglia, con un focus particolare nella città di Lecce, che ha registrato negli ultimi anni la percentuale maggiore di carenza degli stessi, per gli studenti meritevoli e privi di mezzi. Faro e guida di questo percorso è stato il progetto “PUGLIA REGIONE UNIVERSITARIA - Studiare e vivere in città accoglienti e sostenibili”⁴⁸. All’interno dei cinque temi del progetto P.R.U., l’emergenza abitativa è stata la questione che ha più volte condizionato ed accelerato le scelte, per dare pronte risposte agli studenti fuori sede.

⁴⁶ Fonte Adisu Puglia

⁴⁷ Fonte Adisu Puglia

⁴⁸ <https://regioneuniversitaria.puglia.it/>

Gli scenari e le evoluzioni di nuovi posti alloggio con le risorse P.N.R.R., regionali e ministeriali sono stati pertanto suddivisi in cinque fasi temporali. A partire con la prima avviata in Agosto 2022, con il primo atto del M.U.R. il D.M. n. 1046, la Regione Puglia vede la presenza di candidature di edifici in città quali Foggia, Lecce e Monteroni.

Nella seconda fase, avviata in Dicembre 2022 con il secondo D.M. n. 1252 si aggiungono nuove candidature in città quali Bari e nuovamente Lecce e Monteroni.

Entrambe le misure della prima e seconda fase, con una dotazione economica complessiva nazionale di 300 milioni di euro, hanno avuto ricadute immediate ed importanti sul territorio regionale. Infatti, si è avuta l'acquisizione diretta di nuovi posti alloggio fruibili e già attivi, sia con diritto di proprietà che in locazione.

Successivamente, con una visione più a medio-lungo termine, nella terza fase, tra gli investimenti più importanti che l'A.Di.S.U. ha posto in bilancio su fondi propri vi è l'ampliamento della residenza "E. De Giorgi" a Lecce, la quale fa parte di una serie progetti bandiera di P.R.U. che hanno utilizzato il metodo della progettazione partecipata. Tale scelta, ricade nell'ambito di un ragionamento complessivo sulla città di Lecce, nel quale si è individuata quest'area di intervento tra quelle con un alto potenziale di investimento.

Ancora in ambito P.N.R.R., nella quarta fase si interpone il Programma nazionale della qualità dell'abitare (PinQua) con 3 interventi con riserva di posti alloggio universitari per la Regione Puglia, rispettivamente a Lecce, Brindisi e Taranto.

Quinta ed ultima fase, con una visione più a lungo termine, è il V bando della legge 338/2000, la quale prevede il cofinanziamento da parte dello Stato per interventi rivolti alla realizzazione di alloggi e residenze per studenti universitari (Dal Nord, 2014), con ben 7 interventi candidati per la Regione Puglia, che interessano le città di Foggia, Casamassima, Brindisi, Taranto, Lecce e Monteroni.

Nell'ambito di una visione generale delle politiche di programmazione e con la consapevolezza delle risorse già impegnate dal P.N.R.R. nei D.M. n. 1046 e n. 1252 del 2022, le politiche della Regione Puglia hanno mirato ad incrementare ulteriormente i posti alloggio, seppur con fondi economici diversi dallo stesso P.N.R.R., in maniera da rispondere ancora più decisamente alla domanda di residenzialità universitaria.

Nei paragrafi successivi, dopo un'analisi sullo stato dell'arte degli alloggi universitari nella città di Lecce, per la quale si è ritenuto indispensabile un affondo maggiore del contributo per l'impatto che le diverse fonti di finanziamento potranno avere sulla città, si procederà con l'analisi delle cinque fasi temporali precedentemente introdotte.

LECCE: STATO DELL'ARTE DEGLI ALLOGGI UNIVERSITARI

Il sistema delle residenze universitarie leccese è formato da cinque plessi, (“M. Corti”, “A. Rizzo”, “E. De Giorgi”, “Lopez Y royo”, e Pastor Bonus,) quattro nella città di Lecce ed uno nella città di Monteroni, nei pressi del complesso Ecotekne, per un totale di 446 posti alloggio. Per la residenza Pastor Bonus l’A.Di.S.U. ha acquisito 100 posti alloggio attraverso una procedura di gara di durata triennale.

Il numero degli studenti fuori sede è pari a 8.212, suddivisi tra polo urbano (4.476)⁴⁹ e polo extra urbano (3.736)⁵⁰. Negli ultimi anni accademici è cresciuto il numero degli studenti aventi diritto al posto alloggio. In particolare nell’A.A. 2021/2022 sono pervenute 752 domande, con una percentuale di copertura degli aventi diritto pari al 59,30% e 179 idonei non assegnatari. Nell’A.A. successivo 2022/2023 il numero di domande è passato a 792 con una percentuale di copertura pari al 56,31% con ben 346 idonei non assegnatari. Il calo della percentuale di copertura dell’ultimo A.A. è dovuto all’aumento del numero di domande e all’indisponibilità di posti letto temporanea presso la residenza universitaria “E. De Giorgi”, per l’avvio dei lavori di efficientamento energetico della struttura.

È importante evidenziare che il polo extraurbano, situato nel comune di Monteroni, dove sono presenti tutte le facoltà scientifiche ed economiche-giuridiche, non ha avuto un’adeguata crescita negli anni dei servizi, sia per gli studenti universitari fuori sede, che pendolari ed in sede. In particolare, il fattore più critico è la mobilità tra la città di Lecce ed il complesso Ecotekne, rendendolo poco attraente ad una possibile soluzione abitativa per gli studenti fuori sede. Infatti, gli stessi studenti fuori sede, pur frequentando un corso universitario presso il complesso Ecotekne, non scelgono prioritariamente la residenza universitaria “Lopez Y Royo” della città di Monteroni, nonostante l’attivazione di un servizio navetta da parte dell’A.Di.S.U. Puglia, che risolve solo parzialmente la problematica della copertura delle lunghe distanze non percorribili a piedi o con mezzi leggeri.

FASE 1: I BANDO M.U.R. D.M. 1046/2022

A seguito della pubblicazione dell’avviso pubblico da parte del MUR per l’accesso al cofinanziamento di interventi volti all’acquisizione della disponibilità di posti letto per studenti universitari (D.M. n. 1046 del 26-08-2022), l’A.Di.S.U. Puglia ha avviato una manifestazione d’interesse finalizzata alla acquisizione del diritto di proprietà o di locazione a lungo termine di immobili da destinare a residenze universitarie.

⁴⁹ Fonte M.U.R.

⁵⁰ Fonte M.U.R.

La manifestazione di interesse è stata rivolta a strutture residenziali di tipo alberghiero o simile nei comuni di Bari, Lecce e Foggia di adeguate caratteristiche e capacità ricettiva con la disponibilità di almeno 20 posti letto avente una distanza contestualmente non superiore a 2 chilometri dalle sedi didattiche e 3 chilometri dalla stazione ferroviaria centrale dei Comuni interessati. Grazie ai primi risultati del progetto Puglia Regione Universitaria, la manifestazione di A.Di.S.U. Puglia ha avuto un indirizzo ben preciso: dare priorità alle città universitarie con una maggiore emergenza abitativa e ipotizzare nuove residenze non lontane dall'attività didattica, ma soprattutto dalla stazione centrale dei comuni interessati. Questo tipo di scelta, pur restringendo il campo delle candidature delle possibili nuove residenze, di fatto pianifica una logica di sviluppo dei servizi per il diritto allo studio universitario nella concezione dello studente cittadino universitario, che è uno degli attori principali del progetto Puglia Regione Universitaria.

A seguito della manifestazione di interesse sono seguite per Lecce tre candidature: la prima proposta di vendita e relativa acquisizione dell'Hotel Zenith, mentre le altre due di fitto di lunga durata di alloggi universitari da parte della fondazione privata VIS, nei Comuni di Arnesano (LE) e Monteroni (LE). L'Hotel Zenith al momento della candidatura era un hotel attivo, nei pressi della residenza universitaria "A. Rizzo" e della relativa mensa. La struttura risulta essere ben collegata con il polo urbano e con le linee di collegamento del polo extra urbano.

Tutte e tre le proposte sono state approvate dal C.D.A. di A.Di.S.U. Puglia e successivamente dopo la fase di candidatura, sono risultate finanziate dal M.U.R.. Si è quindi avuto un incremento di 68 posti alloggio nel polo urbano e 54 nel polo extraurbano suddivisi tra 31 nel comune di Arnesano e 23 nel comune di Monteroni (LE). I posti alloggio A.Di.S.U. Puglia destinati agli studenti del comparto AFAM Lecce e Unisalento sono passati a 514, quelli convenzionati a 54 per una percentuale di copertura degli aventi diritto pari a 71,7%.

In questa prima fase, per la città di Bari non è pervenuta nessuna candidatura, mentre per la città di Foggia sono pervenute due candidature: l'acquisizione da parte di A.Di.S.U. Puglia dell'ex Hotel White House con 60 posti alloggio e la locazione di ulteriori 40 posti alloggio in un intero piano di un edificio in Piazza Cavour. Entrambe le proposte sono risultate finanziate dal M.U.R., ma si è concretizzata solo l'acquisizione dell'Hotel White House. Ciò ha permesso un incremento sulla città di Foggia di ulteriori 100 posti alloggio, che si aggiungono ai già presenti 99 posti alloggio della casa dello studente "M. Mazzei" e 60 posti

alloggio della residenza “F. Marcone”, in via di ampliamento con ulteriori 24 posti alloggio.



Figura 1 Inaugurazione Hotel Zenith Lecce

Fonte: Foto di Daniele Pagano

FASE 2: II BANDO M.U.R. D.M. 1252/2022

Successivamente al primo decreto, il M.U.R. con D.M. 1252 del 02-12-2022 ha emanato un nuovo avviso pubblico per l’accesso al cofinanziamento di interventi volti all’acquisizione della disponibilità di posti letto per studenti universitari. A differenza del primo decreto, l’eventuale accordo in convenzione con gli enti di diritto allo studio universitario, non è stato propedeutico alla sottomissione della candidatura da parte dei privati.

Per la città di Lecce e comuni limitrofi le candidature hanno riguardato solo l’affitto di posti alloggio universitari di lunga durata. Nel caso del polo urbano la cooperativa Homa ha dato avvio alla residenza “De Franchis”, per un totale di 30 posti alloggio, di cui 10 in convenzione con A.Di.S.U. Puglia per gli aventi diritto. Per il polo extra urbano, la stessa fondazione VIS ha avviato nel comune di Monteroni ulteriori 47 posti alloggio, di cui 9 in convenzione con l’A.Di.S.U. Puglia.

I posti in convenzione per A.Di.S.U. Puglia sede di Lecce aumentano a 73, che aggiunti ai 514 di proprietà dell’Ente si raggiunge una percentuale di copertura degli aventi diritto pari al 74,11%.

In questa fase, per la città di Bari si inserisce la candidatura di uno studentato privato appartenente all’azienda CampusX con ben 97 posti alloggio universitari in convenzione con A.Di.S.U. Puglia.

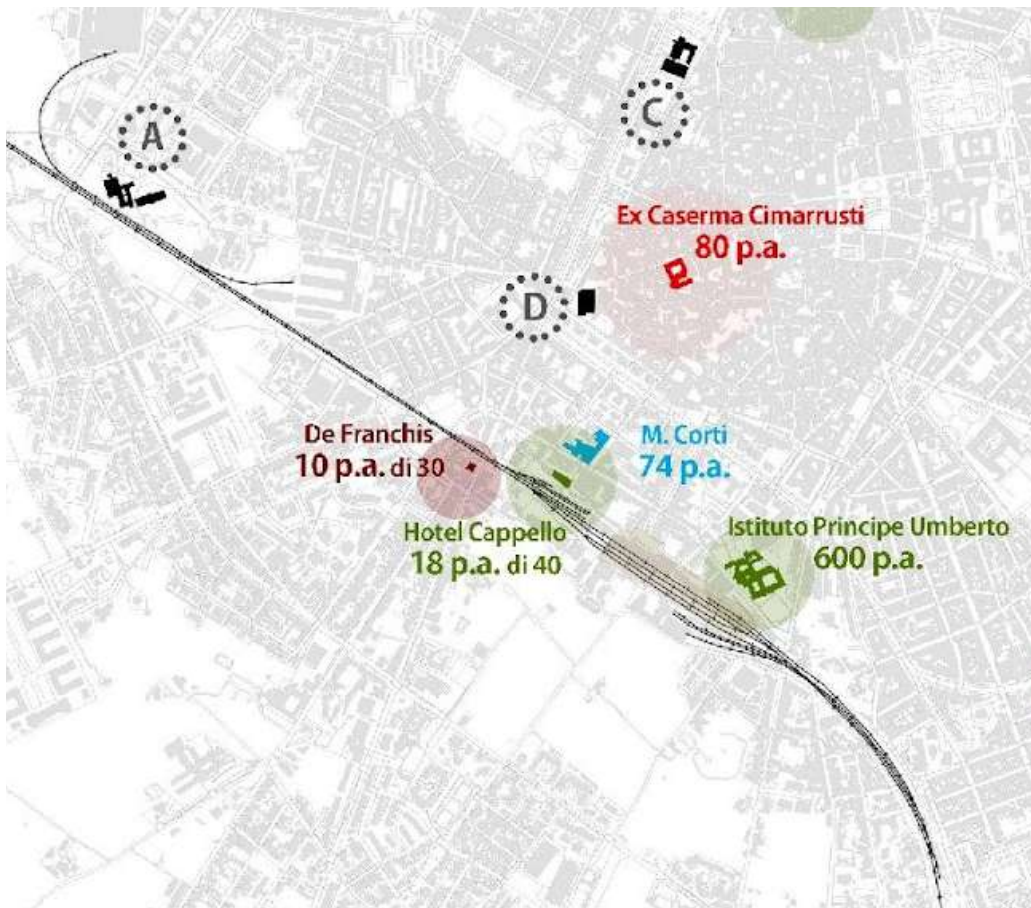


Figura 2 Ubicazione residenza De Franchis – Lecce

Fonte: Elaborazione grafica a cura degli autori

FASE 3: INVESTIMENTI SU FONDI ADISU PUGLIA

Attraverso un percorso di progettazione partecipata il Cda Adisu Puglia ha deliberato l'ampliamento e ripensamento della casa dello studente "E. De Giorgi" situata nel quartiere "salesiani" della città di Lecce. La progettazione partecipata dell'ampliamento della residenza "E. De Giorgi" è stato lo spirito del progetto Puglia Regione Universitaria, che si fonda sul dialogo e collaborazione diretta tra istituzione universitaria, amministrazioni e studenti. Il confronto costante e non occasionale, mira a soddisfare i bisogni della comunità studentesca e allo stesso tempo impostando un metodo relazionale con la città e le sue politiche, in tema di Diritto allo Studio.

La residenza, in passato dormitorio della scuola professionale salesiana, ha una struttura e recinzione che la rende staccata dalla vita della comunità del quartiere. Il percorso condiviso con le associazioni universitarie, le associazioni del quartiere e gli stakeholder pubblici, ha avuto l'obiettivo di andare oltre un puro ragionamento matematico di aumentare i posti alloggio. Al momento è in fase di progettazione definitiva (fig.3). È previsto l'ottimizzazione degli spazi

interni del piano terra dell'attuale residenza, con l'obiettivo di integrare i nuovi 151 posti alloggio con il progetto "Giardino in movimento" di Manifatture Knos.

A valle di questa fase i posti alloggio A.Di.S.U. salgono a 666, che aggiunti ai 73 posti alloggio convenzionati, generano una percentuale di copertura pari al 92% degli aventi diritto rispetto alle domande pervenute nell'a.a. 2022/2023.

Il polo urbano passa ad un percentuale di copertura del 116%, mentre per il polo extraurbano 48%.



Figura 3 Elaborazione grafica del progetto definito di ampliamento della Residenza De Giorgi –
Fonte: GdL progettazione definitiva

FASE 4: PROGRAMMA NAZIONALE QUALITÀ DELL'ABITARE

Anche in questa fase il P.N.R.R. rientra come fondo di finanziamento principale, finanziando il Programma nazionale della qualità dell'abitare (PinQua) che nel contesto della città di Lecce vede due progetti che hanno un fortissimo impatto sul bisogno di casa: uno di questi è nel segno del social housing nel quartiere Leuca, con la rigenerazione dell'ex Galateo.

Il progetto di rigenerazione dell'ex Galateo (fig. 4), selezionato attraverso un concorso internazionale, prevede la realizzazione di 70 alloggi diversificati tra social housing per giovani coppie, anziani, famiglie monogenitoriali e alloggi per studenti, spazi comuni, cucine e lavanderia, biblioteca, aule studio, asilo nido, palestra e ambulatorio medico, spazi multifunzionali, per il commercio di prossimità e per laboratori artigianali, spazi per associazioni e start up, oltre alla terrazza di uso pubblico. Nell'ala nord del complesso è previsto uno studentato per studenti con 18 posti alloggio universitari, che l'A.Di.S.U. Puglia si è dimostrata disposta a gestire, nell'ottica di sperimentare forme di gestione miste nel quadro di un rinnovato rapporto tra sistema universitario e città, che vede

gli studenti integrati a pieno nella comunità cittadina. Ulteriori 18 posti alloggio, per un totale di 91 posti in convezione. La percentuale di copertura passa a 95,6%, con il 119% del polo urbano.

Nel contesto regionale pugliese, vi sono altre due città oltre Lecce, che metteranno a disposizione nuovi posti alloggio universitari attraverso il PinQua. In prima battuta vi è Brindisi con 21 posti alloggio nell'Ex Istituto Marconi. A Taranto invece, il PinQua finanzia ben 36 nuovi posti alloggio all'interno dell'Ex Palazzo Calò nel quartiere "Isola" della città vecchia.



Figura 4 Elaborazione grafica progetto Rigenerazione Ex Galateo – Lecce

Fonte: *press* Comune di Lecce

FASE 5: V BANDO LEGGE 338/2000

Nell'ambito del progetto Puglia Regione Universitaria il tema della residenzialità studentesca nelle città universitarie ha prodotto risultati più immediati in ragione della pubblicazione del V Bando ministeriale della Legge 338/2000, che finanzia nuovi interventi per alloggi e residenze per studenti universitari, da realizzarsi prioritariamente attraverso la riconversione di immobili esistenti. A valle di un percorso partecipato di concertazione territoriale, i Comuni, le Province e gli Atenei hanno formalizzato l'interesse a candidare immobili pubblici in disuso al V Bando della Legge 338/2000 per la realizzazione di studentati. Sono stati presentati tre dei cinque concorsi di progettazione previsti per la realizzazione di residenze per studenti nelle città

universitarie della Puglia su immobili in stato di abbandono: l'ex convento dei Carmelitani di Lecce con nuovi 80 posti alloggio universitari (fig. 5), il Palazzo Frisini di Taranto con 92 nuovi posti alloggio e l'ex Cassa Mutua Artigiani di Brindisi con 50 posti alloggio.

Con il recupero dell'ex convento dei Carmelitani di Lecce si avrebbe un incremento dei posti alloggio A.Di.S.U. Puglia pari a 746. Oltre ad A.Di.S.U. Puglia, anche l'Università del Salento ha sottomesso una proposta progettuale in occasione della prima finestra del V bando L. 338/2000, candidando al recupero una struttura nei pressi del campus Ecotkene, denominata ITCA per un numero di posti alloggio pari a 89. Nella stessa finestra la fondazione VIS ha proposto un ampliamento di 250 posti letto nel comune di Monteroni, di cui 50 in convenzione con A.Di.S.U. Puglia.

Nel caso di approvazione di tutti i progetti la percentuale di copertura degli aventi diritto ad un alloggio universitario salirebbe al 123%, in particolare il polo urbano al 134% ed il polo extra urbano al 97%.

Inoltre, in questa finestra del V Bando della L.338/2000 sono stati candidati ben 242 posti alloggio universitari presso il polo universitario LUM di Casamassima, di cui 50 posti alloggio riservati agli studenti meritevoli privi di mezzi, oltre che 64 nuovi posti alloggio universitari candidati dall'Università di Foggia presso l'Ex Conventino a Foggia.



Figura 5 Elaborazione grafica a cura dei progettisti vincitori del concorso in 2 gradi del recupero dell'Ex Caserma Cimarrusti

Fonte: Elaborati di progetto

CONCLUSIONI

La casa oltre lo spazio fisico. Un alloggio universitario influisce su aspetti che vanno ben oltre la sfera “pratica”. Nel report di Eurostudent⁵¹ l'alloggio universitario ha una funzione sociale e psicologica, quando è condiviso con altre persone. Ciò favorisce l'integrazione socio accademica degli studenti. Eurostudent definisce l'alloggio universitario “un fattore che influenza in maniera decisiva il grado di soddisfazione della propria vita”.

In Europa il 34% degli studenti universitari vive con i propri genitori. Il 55% divide un alloggio universitario con altri studenti o partner/fratelli. Il restante 11% vive in un alloggio solo. L'Italia è ben lontana dalla media europea: ben il 68% degli studenti vive a casa con i genitori.

Vivere con i genitori è la forma di alloggio più economico. Condiziona la scelta di una università non troppo lontana dal Comune di residenza per ridurre i costi.

La Regione Puglia non solo ha investito in nuovi alloggi universitari, ma anche in ricerca per programmare il diritto allo studio universitario attraverso il coinvolgimento di tutti gli attori in causa. Andare oltre i numeri. Pensare e progettare insieme ai comuni, alle province, alle associazioni universitarie e alle università un posto alloggio che si integra con la città universitaria, ben collegato, accessibile e sostenibile. Un posto alloggio vissuto da uno studente che nel tempo diventa cittadino universitario. Con Puglia Regione Universitaria e la ricostruzione dei vari interventi realizzati e da realizzare si segna indubbiamente un dato positivo: un notevole incremento dei posti alloggio universitari, con una percentuale di copertura che per la prima volta nella storia della Puglia va oltre la copertura totale degli aventi diritto.

Le risorse del P.N.R.R. destinate ai nuovi alloggi universitari sono determinanti, soprattutto per il sud del paese. Ma i tempi molto stringenti non conciliano con un processo di condivisione delle scelte con regioni ed atenei. Cosa ben diversa con il progetto P.R.U. Infatti, l'avviare i concorsi di progettazione in due fasi, ha permesso di alzare il livello della qualità della progettazione e di individuare possibili immobili da adibire a residenze dopo un ampio confronto con tutti gli attori.

Con i due decreti M.U.R., in particolare con secondo decreto M.U.R., i privati hanno potuto sottomettere le loro proposte in autonomia, senza una propedeutica convenzione con gli enti di diritto allo studio. Questo da un lato ha velocizzato la parte burocratica, dall'altro ha generato nuovi posti alloggio ma non all'interno di un processo condiviso come Puglia Regione Universitaria.

Per il futuro, lo sviluppo di nuove residenze soprattutto nei poli extra urbani, meritano un'attenta riflessione. Ad oggi l'assenza di molti servizi essenziali, rende gli alloggi universitari del polo extra urbano di Lecce, privi di un'adeguata mobilità, accessibilità e fruizione della vita culturale della città. Realtà piccole

51

https://www.eurostudent.eu/download_files/documents/EUROSTUDENT_VII_Synopsis_of_Indicators.pdf

come i comuni di Monteroni e limitrofi, non sono ad oggi in grado di fornire livelli di essenziali dei servizi universitari tali da favorirne uno sviluppo di studenti fuori sede.

Tra gli esiti attesi sul piano nazionale vi è una grande aspettativa per i circa 600 milioni di euro il cui stanziamento sta per divenire operativo nell'ambito del P.N.R.R. per potenziare ulteriormente le politiche per il diritto all'alloggio universitario, con la grande sfida di ottimizzare le politiche regionali verso interventi integrati e rispondenti alle esigenze.

Attribuzioni

Il contributo è frutto della riflessione comune degli autori. In particolare, si deve a **Daniele Pagano** la redazione dei capitoli § Introduzione e § Lecce: stato dell'arte degli alloggi universitari; e a **Marco Cataldo** la redazione dei capitoli § Fase 1: I Bando M.U.R. D.M. 1046/2022; § Fase 2 II Bando M.U.R. D.M. 1252/2022; § Fase 3 Investimenti Su Fondi Adisu Puglia; § Fase 4 Programma Nazionale Qualità dell'Abitare; § Fase 5 V Bando Legge 338/2000; § Conclusioni

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI/SITOGRAFICI

Del Nord R., 2014.

Il processo attuativo del piano nazionale di interventi per la realizzazione di residenze universitarie. Firenze: Edifir.

Governo, 2021.

Piano Nazionale Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.). Disponibile online: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/home.html>

[consultato a: 07/2023]

Governo, 2021.

D.M. n 1256/2021, 1257/2021 (V Bando Attuativo Legge 338/2000) Disponibile online: <https://www.mur.gov.it/it/news/mercoledì-19012022/alloggi-universitari-bando-da-467-milioni>

[consultato a: 07/2023]

Governo, 2022.

PROGRAMMA INNOVATIVO NAZIONALE PER LA QUALITÀ DELL'ABITARE
Disponibile online: https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/notizia/2022-04/Rapporto_Pinqua_web.pdf

[consultato a: 07/2023]

Governo, 2022.

D.M. n. 1046/2022. Disponibile online:

<https://www.mur.gov.it/sites/default/files/202208/Decreto%20Ministeriale%20n.%201046%20All.%20Standard%20minimi%20dimensionali%20e%20qualitativi%20delle%20residenze%20universitarie.pdf>

[consultato a: 07/2023]

Governo, 2022.

D.M. n. 1252/2022. Disponibile online:

<https://www.mur.gov.it/sites/default/files/202212/Decreto%20Ministeriale%20n.%201252%20del%2002-12-2022.pdf>

[consultato a: 07/2023]

OSSERVARE E VALUTARE NEL PNRR

FLUSSI INFORMATIVI E CRITERI VALUTATIVI PER CITTÀ E TERRITORI
NEL NUOVO CICLO DI POLITICHE PUBBLICHE. CON ALCUNI COMMENTI AL
MARGINE DELLA RIMODULAZIONE DEL PNRR PRESENTATA DAL GOVERNO
IL 31.07.2023

Simone Ombuen

Università di Roma Tre

simone.ombuen@uniroma3.it

ABSTRACT

This contribution analyzes the first results of a survey launched in January 2021 on the National Recovery and Resilience Plan (PNRR). Information flows and assessments are explored in the plan development process, with a particular focus on governance. The author notes criticality in the structure of the PNRR, stressing the lack of a framework of spatial coherence and governance that limits the involvement of local and regional authorities. The revision of the PNRR in July 2023 presents contradictory elements, raising questions about consistency and resource allocation. In conclusion, the article highlights the need for in-depth assessments and the involvement of local and regional authorities to ensure the success of the plan.

Keywords: PNRR (National Recovery and Resilience Plan), governance, information flows, local authorities

Questo contributo analizza i primi risultati di un'indagine avviata nel gennaio 2021 sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Si esplorano i flussi informativi e le valutazioni nel processo di sviluppo del piano, con particolare attenzione alla governance. L'autore rileva criticità nella struttura del PNRR, sottolineando la mancanza di un quadro di coerenza spaziale e una governance che limita il coinvolgimento degli enti territoriali. La revisione del PNRR nel luglio 2023 presenta elementi contraddittori, sollevando domande sulla coerenza e sull'allocazione delle risorse. In conclusione, l'articolo evidenzia la necessità di valutazioni approfondite e del coinvolgimento degli enti territoriali per garantire il successo del piano.

Parole chiave: PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza), governance, flussi informativi, enti territoriali

PREMESSA

Il presente contributo riporta alcuni primi esiti di una attività svolta a partire da gennaio 2021, data di pubblicazione della prima versione provvisoria del PNRR, volta a comprendere le caratteristiche dei flussi informativi e delle modalità valutative prodottesi nella formazione e nello sviluppo del Piano, con attenzione sia all'interno delle diverse amministrazioni coinvolte che nelle relazioni con la platea allargata degli stakeholders e dei diversi soggetti della scena nazionale e internazionale che si venivano via via posizionando. Trattandosi di un tema costitutivamente multidimensionale l'esplorazione sviluppata non ha mai ambito ad assumere un approccio esaustivo nei confronti dell'universo dei fenomeni osservati, preferendo utilizzare la mappa dei soggetti e dei punti di vista prodottasi nell'esperienza cumulata dell'autore⁵². In particolare, tramite l'osservazione sulle attività apparse sui diversi canali media e sul web, è stato prodotto un report aggiornato periodicamente (v. all. 1) riportante gli indirizzi dei siti istituzionali e di supporto allo sviluppo della programmazione PNRR, la segnalazione di alcuni documenti più rilevanti per la costruzione e la gestione del Piano, un censimento dei siti che sviluppavano attività di osservatorio, nonché le segnalazioni dei principali documenti e commenti emergenti dalle attività di audizione delle commissioni parlamentari e dal dibattito sulla stampa quotidiana e periodica. Il report è stato distribuito al coordinamento redazionale del Rapporto che Urban@it sta redigendo sulla vicenda del PNRR e le informazioni hanno nutrito i lavori delle diverse iniziative che l'Associazione ha sviluppato sul tema. Qui di seguito alcuni elementi di riflessione emersi nel corso della prolungata attività di osservazione.

1 - il PNRR è un piano Il PNRR è un piano per il rilancio economico post-pandemico, perseguito intervenendo anzitutto sui molteplici ritardi del Paese. Data la pervicace resistenza del Paese ad adottare il metodo della pianificazione, e soprattutto a rimanere nel tempo coerente rispetto a scelte assunte a tutela degli interessi generali anziché abbandonarsi alla discrezionalità più corriva, l'assunzione del metodo della pianificazione è un dato rilevante, non affatto scontato.

Il PNRR assume tre assi strategici condivisi a livello europeo: Digitalizzazione/innovazione, Transizione ecologica e Inclusione sociale, e mira a realizzare tali obiettivi attraverso un recupero della competitività⁵³ con

⁵² L'autore è stato con V. Fabietti il promotore del Rapporto dal Territorio dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, e ne è ancor oggi il curatore. Si tratta di un'opera a carattere collettivo, prodotta a partire dalle attività INU e coinvolgendo l'intera rete istituzionale e partenariale implicata nelle attività di pianificazione programmazione e governo del territorio, che periodicamente descrive e analizza lo stato di ambiente territorio e istituzioni e gli sviluppi e gli esiti delle relative attività di governo.

⁵³ "... promuovere gli investimenti in tecnologie, infrastrutture e processi digitali, è essenziale per migliorare la competitività italiana ed europea ... anche la transizione ecologica può costituire un importante fattore per accrescere la competitività del nostro sistema produttivo ... una piena inclusione sociale è fondamentale per migliorare la coesione territoriale, aiutare la crescita dell'economia e superare disuguaglianze profonde ..." PNRR, pag. 14

incremento della produttività al totale dei fattori e delle esternalità positive, fattori che dipendono in misura rilevante dalla capacità del settore pubblico, Stato ed autonomie territoriali. Pur avendo degli obiettivi di natura essenzialmente economico-sociale una gran parte degli interventi si sostanzia in opere aventi rilevanti effetti sull'ambiente, sulla struttura spaziale di città e territori, e sulle loro dotazioni infrastrutturali.

Il Piano nella sua formulazione originaria, pur richiamando tutti i livelli istituzionali a partecipare alla sua attuazione, è costruito su filiere verticali (missioni) che corrispondono a competenze statali per lo più condensate attorno ai singoli dicasteri, incaricati di governare il processo di attuazione. Dal punto di vista della governance il PNRR nella sua redazione originaria si basa sostanzialmente su un forte rapporto fra Stato - con la sua articolazione in Dicasteri - ed enti locali (città metropolitane, comuni) con un ruolo secondario delle regioni/province autonome, viste come scarsamente performanti nella gestione delle risorse sulla base dell'esperienza delle programmazioni delle risorse FESR-FSE. 2 - La struttura del Piano ed i flussi informativi Il Piano è dotato di un complesso sistema di Missioni, Componenti, Riforme ed Investimenti, destinati fra l'altro - per quel che qui pertiene - ad accogliere gli approfondimenti di quelle caratterizzazioni tematiche e problematiche che nelle concitate fasi di redazione del piano non vi fu modo né tempo di condurre adeguatamente⁵⁴. A tale sistema, ed ai soggetti istituzionali incaricati dell'attuazione delle diverse missioni/componenti, è anche affidata la produzione e la gestione dei flussi informativi.⁵⁵ Il PNRR introduce così importanti occasioni d'innovazione nelle politiche pubbliche italiane, postulando la creazione di una rete unitaria di flussi informativi di tipo interdipartimentale⁵⁶ costruita sulla base di criteri omogenei, superando il

⁵⁴ Nel DL 24 febbraio 2023, n. 13 che ha modificato la legge 29 luglio 2021, n. 108, nella parte dedicata alle semplificazioni procedurali relative agli interventi di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, non a caso si legge "Il progetto è trasmesso, unitamente a una relazione sul quadro conoscitivo posto a base del progetto, sulla coerenza delle scelte progettuali con le norme vigenti e sulla presenza dei requisiti per garantire la cantierizzazione e la manutenibilità delle opere."

⁵⁵ "Le Amministrazioni assicurano la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una contabilità separata per l'utilizzo delle risorse del PNRR. Conservano tutti gli atti e la relativa documentazione giustificativa su supporti informatici adeguati e li rendono disponibili per le attività di controllo e di audit. A tale fine, presso ciascuna Amministrazione centrale responsabile di una Missione o di una Componente del Piano viene individuata una struttura di coordinamento con la funzione di monitorare e verificare l'attuazione degli interventi che fanno parte della Missione/Componente." PNRR, pag. 237

⁵⁶ Scriveva il 13 ottobre 2022 Roberto Garofoli, allora Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, sul n. 14 della newsletter del sito ItaliaDomani, nato per comunicare l'avanzamento del Piano: "Dal giorno del suo insediamento, il Governo ha dato impulso a una rete di funzionari dedicati presso i vari ministeri, monitorandone l'operato con obiettivi mensili. Si tratta di un modello organizzativo nuovo che ha dato risultati tangibili: 1.376 decreti smaltiti, con una media mensile di 70,6, quasi il triplo di altre esperienze di governo." Cfr. [#inFatti](#) - Ricercatori, Piani urbani integrati, Isole verdi, Fondo impresa donna (mailchi.mp)

tradizionale approccio amministrativo per cui ogni componente è proprietaria e gelosa custode della “sua” informazione, e gettando le basi per una metodica coordinata di programmazione economica e pianificazione operativa di cui il Paese presenta una grave carenza.⁵⁷ A capo di tale rete è posta una Cabina di Regia⁵⁸, in rapporto con le diverse articolazioni della Presidenza del Consiglio dei ministri, a tal fine adeguatamente rafforzate. Essa ha fra l’altro il compito di assicurare il costante confronto con i rappresentanti designati dalle Amministrazioni coinvolte nell’attuazione e nel coordinamento del PNRR e i con rappresentanti del partenariato economico e sociale di riferimento, nonché con i rappresentanti designati dalla Conferenza Unificata e dalla Conferenza Stato-Regioni. Il Ministro per gli affari regionali e le autonomie assicura il confronto con questi ultimi. È previsto che la Cabina di Regia si riunisca periodicamente, al fine di assicurare il più tempestivo esercizio delle funzioni assegnate. L’avanzamento dell’attuazione del PNRR viene monitorato attraverso l’iscrizione delle varie fasi (bilancio e programmazione, progettazione, appalto, avvio, avanzamento opere e conclusione dei lavori) all’interno del sistema informatico ReGiS, di cui all’articolo 1, comma 1043, della legge 30 dicembre 2020, n. 178. Nonostante molte misure del PNRR abbiano un impatto significativo su città e territori, ed in particolare sulle armature urbane e territoriali, il piano non è dotato di un quadro di coerenza spaziale, né di una caratterizzazione territoriale e ambientale che espliciti le relazioni e le interdipendenze fra le dinamiche in atto e gli interventi di potenziamento e riequilibrio che pure affollano le tabelle di programmazione. Senza tali quadri di coerenza, né sistemi strutturati di verifica dell’avanzamento che non siano la rendicontazione dei soldi spesi, la verifica del livello di raggiungimento degli obiettivi attesi diviene di fatto assai ardua; e come si è poi visto persino una giustificazione per definanziare in corso d’opera intere categorie di programmi operativi.

⁵⁷ In occasione del Novantesimo dell’Istituto Nazionale di Urbanistica Carlo Alberto Barbieri ha condotto un’intervista a Michele Achilli, che fu stretto collaboratore di Antonio Giolitti dapprima nella fase di interlocuzione che portò alla formazione del primo governo Moro, e poi all’interno del dicastero della Programmazione appositamente creato su sua richiesta; nel corso del dialogo fra le altre cose Achilli ha riportato a C.A.Barbieri che la separazione fra pianificazione e programmazione fu una esplicita richiesta che la DC chiese al PSI per il varo dei governi del Centrosinistra. Cfr. Barbieri CA (2022) Istituzioni, politica, legislazione, in Urbanistica n. 165-166/2020 p. 172-183, INU Edizioni, Roma. Cfr. anche gli atti del Convegno nazionale INU “Urbanistica, diritto di edificare, rendita: dall’espansione urbana alla città da rigenerare”, al link <https://www.inu90.com/urbanistica-diritto-di-edificare-rendita> Achilli riporta come nel corso delle trattative fu la delegazione della DC a chiedere esplicitamente la separazione fra programmazione economica e pianificazione urbanistico-territoriale.

⁵⁸ “... al Ministero dell’economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato è attribuito il ruolo di coordinamento centralizzato per l’attuazione del PNRR e di punto di contatto unico della Commissione europea. In particolare, il Ministero dell’economia gestisce il sistema di monitoraggio sull’attuazione del PNRR (cfr. paragrafo 3.3), rilevando i dati di attuazione finanziaria e l’avanzamento degli indicatori di realizzazione fisica e procedurale.” PNRR, pag. 238

LE TRASFORMAZIONI INSEDIATE CON L'INSEDIAMENTO DEL NUOVO GOVERNO

All'insediamento del nuovo Governo il PNRR già segnala un generale stato di affaticamento. Il nuovo Governo, appoggiandosi sulle elaborazioni già predisposte dagli uffici, riesce con molta fatica a concludere la seconda fase di rendicontazione e a ottenere entro dicembre 2022 il pagamento della seconda tranche delle risorse attese. Ma subito dopo, a febbraio, con il Decreto n. 13/2023⁵⁹ il Governo ha deliberato di modificare la struttura della governance del PNRR, trasferendo la Cabina di regia direttamente presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, riducendo il ruolo e l'importanza dell'Ispettorato Generale a suo tempo situato presso il Ministero dell'Economia, chiudendo il tavolo partenariale permanente con i soggetti economico-sociali e potenziando il ruolo del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, oggi anche Ministro per l'attuazione del PNRR e per il Sud e coordinatore della programmazione nazionale comunitaria per il periodo 2021-2027. La neo-struttura di missione per il PNRR⁶⁰ ha anche, almeno in via teorica, i compiti di svolgimento delle attività di comunicazione istituzionale del Piano per una più ampia partecipazione della società civile. Tuttavia ad oggi (settembre 2023) nonostante il decreto prevedesse un completamento entro il 30 giugno, il processo di revisione della governance del PNRR non si è ancora concluso, ed in particolare mancano i decreti attuativi per la reincorporazione dell'Agenzia per la coesione nei ranghi del DIPE, così come l'approvazione da parte del CIPESS della revisione della Strategia nazionale di Sviluppo Sostenibile che pur ha il compito di quadro di coerenza per alcuni piani operativi (PNACC, PNIEC) essenziali al perseguimento degli obiettivi del Next Generation EU.

OSSERVAZIONI ALLA REVISIONE DEL PNRR DI LUGLIO 2023

L'obiettivo del PNRR resta sostanzialmente lo stesso nelle linee generali⁶¹, ma emergono rilevanti elementi contraddittori. La governance prevede l'esclusione dal partenariato interistituzionale di comuni e città metropolitane, e il potenziamento del rapporto con le regioni, con le quali occorrerà negoziare la revisione della programmazione dei fondi FESR-FSE del periodo 2021-2027 per

⁵⁹ Decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, recante Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 21 aprile 2023, n. 41 - <https://www.dottrinalavoro.it/wp-content/uploads/2023/04/41-2023-L-conv-DL-13-2023.pdf>

⁶⁰ disciplinata con DPCM 26 aprile 2023.

⁶¹ "massimizzare l'impatto socio-economico degli investimenti pubblici"; revisione ed aggiornamento del PNRR di luglio 2023, pag. 19

trovarvi spazio per gli interventi esclusi dai fondi PNRR. Si tratta di una sostanziale inversione di tendenza rispetto all'approccio scelto in sede di originaria redazione. La rilevante produzione di rendicontazioni delle attività svolte ed in corso da parte dei comuni, di cui ANCI ed IFEL danno prova nel secondo trimestre del 2023, evidenziando una recuperata ed insospettabile capacità operativa. L'elaborazione viene forse messa a punto nella consapevolezza di un orientamento verso una riduzione della forza contrattuale degli enti locali; ma la dimostrazione del rilevante livello raggiunto dall'implementazione dei quasi 16 mld€ non impedisce al Governo di proporre comunque alla Commissione Europea lo stralcio delle diverse misure, pur privo di credibili argomentazioni a sostegno (ed oggi soggetto allo scrutinio critico da parte della Commissione anzitutto per la carenza di motivazioni a tale stralcio). Non si capisce perché siano stati defianziati i Piani Integrati Urbani, con la motivazione che i procedimenti di aggiudicazione dei bandi messi in atto dai comuni sarebbero troppo lenti, se già da ottobre 2022 la gran parte delle gare per la progettazione esecutiva degli interventi PIU sono gestite direttamente da Invitalia come stazione appaltante e centrale di committenza. Sarebbe quindi fallito il tentativo di accelerazione procedimentale della filiera progettuale messo in atto dal PNRR stesso? Lo spostamento dei PIU al Fondo complementare tradisce lo scopo originario di quel fondo, che era di finanziare le attività a regime da realizzare all'interno delle strutture fisiche prodotte o rigenerate con il capitolo principale. Se il FC serve per finanziare opere anziché gestione, come si finanzierà la gestione di asili nido, case della salute, ecc.? Il PNRR reintroduce per la via principale alcuni concetti della pianificazione, come la transcalarità, ma la rimodulazione tradisce alcune delle scelte originarie. Defianziare la rigenerazione urbana e gli interventi a scala territoriale per finanziare la rete nazionale di Terna, vuol dire premiare una visione dell'infrastruttura energetica come funzionale al trasporto dell'energia rinnovabile del Sud nei distretti produttivi del Nord, premiando la distribuzione territoriale attuale delle attività produttive e assegnando una rendita energetica al Sud, anziché spostare sui luoghi energeticamente suscettivi le attività energivore. Vuol dire inoltre premiare grandi infrastrutture verticali anziché modulare l'infrastrutturazione alle necessità ed opportunità territoriali; questa scelta si riscontra anche nel taglio alle opere trasversali (Foligno-Ancona, Roma-Pescara, 106 Jonica) a favore delle opere longitudinali (Napoli-Bari, ponte sullo Stretto). Il PNRR mette dinanzi a scelte non banali, alle quali la nostra classe politica non è avvezza a misurarsi; ad esempio, finanziare le case dello studente nelle città del nord, legittimando di fatto la fuga dei cervelli dal Mezzogiorno, o finanziare il reinsediamento industriale nel Sud e il contestuale potenziamento degli atenei meridionali? Oppure: costruire asili nido nei distretti produttivi del nord, aiutando così l'insediamento di flussi migratori e migliorando mercati del lavoro già efficienti e aggravando ulteriormente le prospettive demografiche del Mezzogiorno, o progettare misure di sostegno ai mercati del lavoro meridionali, per contrastare i pesanti flussi migratori in uscita? O ancora: potenziare l'accesso all'alta velocità ferroviaria anche nei territori intermedi, legittimando di fatto la diffusione insediativa e il trasporto privato su gomma che la rende possibile, o privilegiare il trasporto ferroviario metropolitano integrato con la

ciclabilità, che rende possibile una parziale dismissione dell'automobile nel ciclo ordinario e una più efficiente transizione energetica?

Conclusivamente, se da un lato l'impianto programmatico del PNRR, quasi del tutto privo degli apparati conoscitivi sulla base dei quali condurre valutazioni di coerenza degli interventi, presentava sin dall'inizio rilevanti criticità, l'impianto di governance operativa della nuova versione del PNRR così come riformato nella proposta del Governo rinchiude il recinto delle istituzioni responsabili ai soli Stato e regioni, cancellando gli enti territoriali unici garanti del possibile successo trans-scalare degli interventi. Inoltre, restringendo la platea dei soggetti abilitati interlocuzione, prosciuga la necessità dei flussi informativi e di conseguenza la conoscenza informata diffusa che pure è una delle condizioni indispensabili di successo del piano.

COME VALUTARE IL PNRR. ALCUNE BANALI AVVERTENZE

Massimo Morisi

Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali - Università di Firenze

massimo.morisi@unifi.it

ABSTRACT

The text examines the National Recovery and Resilience Plan (PNRR), highlighting the conceptual fragility and lack of clarity in connecting objectives and means. The PNRR seems to be a collection of pre-existing projects assembled to follow major ecological and digital transitions, yet lacks a clear vision for the country's future. While presenting itself as a modernization program, it appears not to address the necessary structural transformations for sustainable economic growth, social inclusion, and reducing inequalities. These elements cast doubt on the effectiveness and coherence of the Plan in promoting genuine and structural change for the country.

Keywords: PNRR, impact assessment, territorial transformation, monitoring, urban policies.

Il testo esamina il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) sottolineando la fragilità concettuale e la mancanza di chiarezza nel collegamento tra obiettivi e mezzi. Il PNRR sembra essere un insieme di progetti preesistenti, assemblati per seguire le grandi transizioni ecologiche e digitali, ma manca di una visione chiara per il futuro del paese. Sebbene si proponga come un programma di modernizzazione, sembra non affrontare le trasformazioni strutturali necessarie per la crescita economica sostenibile, l'inclusione sociale e la riduzione delle disuguaglianze. Questi elementi mettono in discussione l'efficacia e la coerenza del Piano nella promozione di un cambiamento reale e strutturale per il Paese.

Parole chiave: PNRR, valutazione di impatto, trasformazione del territorio, monitoraggio, politiche urbane

Non occorre scomodare i classici della pianificazione e della programmazione né appiattirsi sullo stillicidio quotidiano delle cronache concernenti le difficoltà della messa in opera del PNRR, i conseguenti “ripensamenti”, le grida di dolore

statali, locali e comunitarie sulle nostre ataviche difficoltà nel portare a compimento investimenti pubblici, specie se di fonte europea. Né servono le consuete autoflagellazioni sull'iperframmentazione di quelle nostre "filieri" decisionali che l'accademia è solita nobilitare nella *multi level governance*. Il fatto è che rendere reale il PNRR è una scommessa non da poco⁶², a fronte della dimensione storicamente abnorme di uno stanziamento europeo che non può certo surrogare con la propria stessa portata la friabilità del materiale composito di cui consistono le premesse, gli obiettivi e i traguardi del Piano.

Rilevare questo dato notorio è operazione abbastanza scontata. È infatti sufficiente ribadire alcune pacifiche avvertenze. In particolare: qualunque valutazione critica richiede, quando ci imbattiamo in politiche pubbliche che affidano la loro valenza strategica - ma sarebbe meglio dire: i loro auspici - a piani e progetti connotati da una cornice teorica e definitoria ove debole e talvolta irrintracciabile è il legame concettuale, analitico e funzionale tra fini perseguibili e mezzi mobilitabili. In parole povere: non sappiamo se quelli che chiamiamo "mezzi", ossia le risorse e gli strumenti che riteniamo di poter mobilitare per conseguire uno scopo, non siano in realtà, loro stessi, i fini che si vogliono soddisfare. Per ricorrere a un esempio di cronaca, la pista di blob della Val di Susa va costruita o riammodernata, con tutto l'impatto ambientale che ne deriva, per consentire lo svolgimento delle olimpiadi invernali a Cortina nel 2026? Ovvero costituisce in sé, nel suo stesso "ammodernamento" strumentale, il "mezzo" appunto, un'opportunità di reddito per le imprese che vi provvederanno e, allo stesso tempo, il "mezzo" con cui produrre consenso, illusorio o meno che sia, per l'amministrazione locale interessata che potrà farsene elettoralmente vanto?

La *prima avvertenza* consiste, per l'appunto, nella constatazione che il PNRR italiano «non nasce da una chiara visione del paese cui tendere», né da una «conseguente definizione dei progetti da realizzare». Bensì, in prevalenza, «dall'assemblaggio di progetti» preesistenti o almeno preimmaginati ai quali «è stata data, il più possibile, una impostazione comune nell'ottica delle grandi transizioni»: di qui la chiave ecologica e quella digitale. Pertanto, facendo tendenzialmente leva su un *pregresso* che magari sfida il tempo nella propria innovatività ma che comunque permane insoddisfatto, «il Piano appare più un programma di modernizzazione che di trasformazione strutturale del paese»⁶³. Il che parrebbe evidenziare, ripetendo istanze sovente antiche ma, una volta tanto, dotate virtualmente di molti soldi a disposizione, quali siano le specifiche necessità e le conseguenti opportunità da soddisfare e da mettere in valore. Ciò, anche se «non spiega come e perché il Paese, grazie a trasformazioni strutturali»

⁶² Cfr., sul punto, G. Laino, *Pnrr: inpegnarsi senza sminuirne le criticità* in "il Mulino", 1° agosto, 2023

[<https://www.rivistailmulino.it/a/pnrr?fbclid=IwAR1m7SrGhlxTatktWZ0zA1gcU0Y1JEGmTwpZIOuKCrFxFfXXYVYP9DuNg>].

⁶³ Così G. Viesti, C. Chiapperini, E. Montenegro, *Le città italiane e il PNRR*, Urban@it, Collana Working Papers, 1/2022, vol. 13 (<http://amsacta.unibo.it/id/eprint/7006>).

che il PRR propone o immagina o sottintende, dovrebbe risultare in grado di raggiungere stabilmente una maggiore crescita economica, una maggiore inclusione sociale, una riduzione delle diseguaglianze⁶⁴. E, potremmo aggiungere, un briciolo di consapevole serenità per i tanti suoi abitanti che vivono in una sorta di irredimibile infelicità: specie se appartenenti a una qualche soglia di povertà e di deprivazione sia di un lavoro sia del senso che questo può produrre.

In altre parole, il PNRR consiste di un'alluvionale pioggia di denaro priva di una teoria generale che ne concepisca, definisca e armonizzi gli usi e le conseguenze: forse, nella convinzione "transcalare", come si dice nel gergo urbanistico, che crescita e innovazione, per quanto disordinate e foriere di implicazioni non intenzionali e problematiche, possano produrre di per sé nuova ricchezza da redistribuire e reinvestire, e nuovi stimoli alla costruzione, magari caotica ma "creativa", di un assetto sociale, ambientale e funzionale complessivamente più efficiente e forse meno iniquo e meno "impattante" per il medio e lungo andare.

La *seconda avvertenza* è che il Piano rifugge da una sistematica e puntuale valutazione *ex ante* circa esiti ed impatti delle singole linee di azione in cui si articola l'enorme massa di interventi che annovera. O meglio, ognuno di essi individua un proprio, macro o micro, scenario analitico e argomentativo di riferimento e lo colloca all'interno di una qualche missione ovvero componente o ambito d'azione ai fini della propria legittimazione operativa: senza che ne derivi un quadro valutatorio sistematico. Qualunque ipotesi o auspicio o rimpianto per una pianificazione "razional-sinottica" come fulcro dell'agire programmatico ai diversi livelli di governo non trova ospitalità coerente nel PNRR perché il PNRR non appartiene a tale genere di strumenti. Né si conforma, pur magari desiderandola nella testa di taluni suoi fautori, a una nozione di "piano" ove le scelte di intervento,

- avvengano sulla base di una intelligenza superiore, unitaria e univoca, incardinata su un decisore che, se non unico, sia almeno intrinsecamente coeso nella sua capacità verticale di indirizzo e coordinamento;
- ossia in grado di promuovere conoscenze evolutivamente certe ed epistemologicamente strutturate;
- dunque, di ponderare le alternative possibili e le loro implicazioni di breve e di lungo andare;
- cioè, dotato di competenze metodologicamente affinate nell'analisi e nella comparazione;
- e comunque orientato al conseguimento di risultati ottimali, in quanto preventivamente annoverati, definiti, calibrati e legittimati nella loro stessa consistenza analitica e propositiva, e nella loro capacità di esprimere, in sé, il "bene pubblico" e l'«interesse generale»;
- assumendo, con ciò, un ovvio corollario consequenziale: se le «autorità» di piano e ciascuno degli attori istituzionali e sociali in gioco, ossia posti in azione

⁶⁴ Op. ult. Cit.

dalla messa in opera del medesimo, ottempereranno ai propri compiti e rispetteranno le scansioni procedurali e temporali previste nell'esercizio delle proprie competenze, gli esiti non potranno che essere "felici", cioè congruenti ai *traguardi* e agli *obiettivi* che il piano si è dato.

Peccato che a questo "ideale" di piano mai abbia corrisposto un modello effettivamente funzionante. Non nell'economia pianificata. Non nella pianificazione territoriale. L'una e l'altra avendo sempre dovuto fare i conti con l'incapacità dei piani di tenere sotto controllo quantità irriducibili di variabili condizionanti, l'incertezza radicale dei processi economici e sociali, l'imprevedibilità del dinamismo dei contesti di riferimento, e l'impatto incartabile dei fattori esogeni e dell'azione di tutti coloro che a quei fattori abbiano dato testa e gambe o anche solo attenzione in ambito nazionale e locale.

Eppure, si ha l'impressione che molte delle critiche e i timori che avvolgono la realizzazione del PNRR sottendano la nostalgia se non la preferenza per un piano che, in nome dell'efficienza, della coerenza e della semplicità dei processi decisionali e attuativi, sia ispirato a una concezione sinottica e conformativa quale quella testé evocata: anche se, di contro, il PNRR, nel suo affannoso assemblaggio e nella sua vischiosissima attivazione, è andato rivelandosi, per l'appunto, come un "meccano" di tutt'altra specie. Quasi che un regista occulto abbia voluto insufflare nella sua gestazione e nella sua messa in opera una qualche dose di quelle "suggestioni irregolari" che - grazie a studiosi come Ivan Illich o Albert Hirschman o Charles Lindblom - abbiamo imparato, da decenni, a considerare alla stregua di cautelari precondizioni di credibilità e di efficacia per qualunque esercizio di pianificazione che non voglia scivolare nelle illusioni autoritarie del piano panottico⁶⁵.

Siamo così alla *terza avvertenza*. Un piano, qualunque piano, se non vuole scivolare nella sfera delle aspirazioni velleitarie o nella bolla degli esercizi meramente accademici, dovrebbe testimoniare di "sapere" che:

- il suo destino è affidato a fonti analitiche incerte, ambigue o addirittura "partigiane" perché se tali, ossia produttrici vitali di conoscenza, quelle fonti sono figlie dello scontro/incontro tra le culture, le aspettative e gli interessi in gioco, così come dalla commistione dialettica delle capacità analitiche e propositive degli "esperti" e di quelle "ordinarie" alimentate dalla riflessione e dal linguaggio dell'esperienza comune. Per cui nessun piano è mai dato una volta per tutte nei suoi fondamenti cognitivi ma è sempre un laboratorio analitico e valutatorio in costante aggiornamento interattivo: anche se condannato, se non vuol essere rimosso dall'agenda politico-amministrativa - cioè, messo in *non cale* - a saper reagire a determinate contingenze "precipitando" in un qualche momentaneo consolidamento prospettico, normativo e progettuale. Insomma, sapendo accogliere, senza smentire la

⁶⁵ Di "irregolari" parla appunto, con molta efficacia e in un saggio prezioso per le chiavi di riflessione che offre a un lettore odierno attorno a tre pensatori "cruciali" della seconda metà del XX secolo per l'analisi e la progettazione di politiche pubbliche, G. Pasqui, *Gli irregolari. Suggestioni da Ivan Illich, Albert Hirschman e Charles Lindblom per la pianificazione a venire*, Milano, Franco Angeli - Collana DASTiu, Politecnico di Milano, 2022.

visione strategica di lungo andare che, se ben fatto, non può non sottendere, sollecitazioni progettuali e interventi specifici di modificazione/trasformazione territoriale che il divenire di quella stessa agenda politico-amministrativa nel mutare delle “circostanze”⁶⁶ di contesto e di scenario possa prospettare o richiedere come nuovo vincolo o nuova opportunità; le scelte che un piano propone derivano, se il piano vuole accreditarsi come serio e realistico, da una valutazione comparativa delle alternative di breve e di lungo andare che storicamente e virtualmente possono prospettarsi rispetto ai problemi, alle domande o alle opportunità da trattare. Ma sa anche che una simile ponderazione necessita di parametri “sequenziali”: ossia formulabili e utilizzabili sulla scorta di una sperimentazione “in corso d’opera” circa l’attendibilità e la correggibilità degli obiettivi intermedi e dei traguardi “conclusivi”, ma in realtà “periodici”, che si intendano perseguire. Parametri la cui credibilità deriva, di fatto, dalla gamma delle aspettative della pluralità degli attori in gioco prima ancora che dal rigore delle unità di misura adottate per la formulazione di quegli stessi parametri;

- assai più spesso di quanto il pianificare immagina ...sono le soluzioni a “inseguire” i problemi e non viceversa: adattando e riadattando, se del caso, gli obiettivi del piano in vista di nuove declinazioni dei valori che il piano intenda affermare e degli interessi collettivi che esso intenda tutelare; anche mettendo a profitto, quando possibile o necessario, gli effetti collaterali o non previsti delle opzioni che il piano annovera;
- le opzioni che un piano propone e quelle concernenti la sua potenziale realizzazione possono sì dipendere, in teoria o occasionalmente, dall’«ultima parola» di un decisore situato in cima o in coda a una qualche catena procedurale - che sia il capo di un esecutivo nazionale o l’eroico sindaco di un minuscolo comune squattrinato - ma quelle stesse scelte dipendono, in misura non marginale, dalla mutevole configurazione dei processi decisionali in cui si articola - nel mezzo, attorno, al di sotto o al di sopra dei dispositivi istituzionali e procedurali - il funzionamento effettivo di una determinata agenda

⁶⁶Poiché vi sono momenti, svolte e fratture ove si impone l’«innovazione» come prodotto di quel genere di *circumstancias* che richiamava Luis Ortega y Gasset quando studiava i fondamenti delle logiche di massa dei regimi del ‘900. Circostanze per le quali innovazione diventa una molla incompressibile e pervasiva che sfida le nostre inerzie e le nostre precedenti convinzioni insieme alle nostre capacità di osservare, di agire, di costruire e soddisfare nuove opportunità, nuove attenzioni e nuove responsabilità. E che chiede di essere presa sul serio perché, semplicemente, non ha alternative ragionevoli: ...e dunque l’innovazione, o la si favorisce, stimolandola secondo un qualche orientamento preventivo; o la si subisce così come viene, con tutto il suo carico di creatività accidentale ma anche con tutto il portato di contraddizioni, di conflitti, di controindicazioni che ogni stagione innovativa, sul piano sincronico e diacronico, reca sempre con sé. E se la si vuole orientare occorre affrontarne i presupposti culturali e conoscitivi.

E sono circostanze per le quali vengono opportunamente in mente le parole con cui il filosofo spagnolo ne designava la sostanza concettuale. «...La scienza biologica più recente studia l’organismo vivente come un’unità composta dal corpo e dal suo ambiente, di modo che il processo vitale non consiste solo in un adattamento del corpo al suo ambiente, ma anche nell’adattamento dell’ambiente al suo corpo. La mano cerca di conformarsi all’oggetto materiale per afferrarlo meglio; ma, allo stesso tempo, ogni oggetto materiale nasconde una precedente affinità con una determinata mano», così appunto, J. Ortega y Gasset, *Meditaciones del Quijote*, Residencia de Estudiantes, Madrid, 1914, p. 44.

politico-amministrativa. Funzionamento nel quale le attività di governo e dunque di pianificazione, programmazione e realizzazione - se osservate empiricamente - pongono sovente in risalto,

- di non consistere soltanto dell'azione delle istituzioni pubbliche e delle leve di autorità di cui esse siano dotate: ma anche, e soprattutto, di reti interattive tra attori pubblici e attori privati che investono e si scambiano le risorse (...legali, conoscitive, progettuali, di consenso, finanziarie) di cui dispongono o che sono in grado di mobilitare a favore in una data politica pubblica e dei piani e programmi ad essa funzionali, assumendo ruoli sostanziali che sul piano decisionale e operativo condizionano quelli formalmente definiti e mitigano le separazioni tra i diversi livelli di governo in gioco e le competenze decisionali e amministrative che vi si correlano;
- che gli attori che più contano - individuali o collettivi, istituzionali o sociali che siano - sono quei "soggetti", ossia quelle persone in carne ed ossa che, operosamente, esprimono maggiori capacità di coalizione, cioè di interesse alleanze e di conquistare sostegni a prescindere dalla qualità delle ipotesi progettuali che propugnano o che condividono o che promuovono: indipendentemente dalle criticità o dalle potenzialità insite nelle medesime;
- che il negoziare ad opera dei diversi portatori di interesse assorbe in sé o almeno permea e condiziona le liturgie istituzionali del votare e del contarsi nelle istanze tale aritmetica presuppongono, cosicché il principio della decisione a maggioranza viene sussunto o sostanziato nell'esigenza di un reciproco aggiustamento e da una reciproca legittimazione tra i fautori di ipotesi diverse o contrapposte e tra gli interessi che in quelle ipotesi trovano rappresentanza;
- che anche laddove le soluzioni che si prospettano risultino razionalmente non ottimali proprio per la parzialità contingente della visione progettuale che esprimono, quelle stesse soluzioni - ad uno esame retrospettivo di lungo andare - potrebbero o potranno rivelarsi capaci di aver stimolato o di aver prodotto nel prosieguo del tempo benefici diffusi e durevoli o comunque risultati o effetti diretti o indiretti, comunque condivisi e apprezzati da gruppi, categorie o territori di epoche successive.

Orbene - nella complessità della sua articolazione propositiva così come nella molteplice frammentazione delle ulteriori filiere pianificatorie e applicative che il Piano alimenta ma non struttura sinotticamente pur a fronte della pluralità di variabili interne ed esterne da cui dipendono i suoi esiti prima ancora dei suoi risultati - il PNRR sembra suggerire all'ipotetico suo valutatore l'adozione preliminare di un consimile catalogo di avvertenze: non, si badi, alla ricerca preventiva di attenuanti generiche o specifiche ma per assumere a metro di giudizio, oltre ai traguardi conclamati, anche i fattori intrinseci a qualunque processo di piano da cui dipendono le ragioni, la qualità e l'attendibilità dei suoi obiettivi e dei suoi risultati. Il che, per un *piano di piani* qual è il PNRR, si configura come un'esigenza non trascurabile. E che anzi, proprio ai fini di una valutazione della sua funzionalità complessiva, suggerisce l'opportunità di qualche ultima considerazione preliminare.

La *prima*. I contenuti e i risultati di qualunque politica pubblica, nel tanto o nel poco di "bene" o di "male" che vi si possa rinvenire, sono figli - molto spesso, se non sempre - del "modo" in cui quella politica è stata costruita e delle modalità

chela sua messa in opera è andata assumendo. È infatti un assunto pacifico che la presenza o la carenza di una qualche misura di “ingegneria processuale” nella formazione della decisione e nei suoi percorsi attuativi possono influire sull’efficacia della formulazione tecnica di un progetto di *policy* e dei provvedimenti che si vogliono assumere e realizzare mediante un piano specifico. In una parola, il *come* decidere e il *come* porre in opera ciò che si è deciso diventano, nel “far politiche”, variabili chiave. Ed è altrettanto evidente che di questo genere di variabili il PNRR non pare preoccuparsi granché: lasciando che siano i suoi “gestori” - di governo in governo, di regione in regione, di comune in comune - a cimentarsi, insieme ai rispettivi apparati amministrativi e tecnici, in una ricerca affannosa (e dalle incerte fortune) di un assetto ottimale di guida e di coordinamento dell’attivazione del Piano. Una ricerca che investe sia le relazioni tra competenze e livelli istituzionali, sia i congegni interni alle singole macchine amministrative. Ma ciò che *ab origine* sembra difficile rinvenire è una strategia concernente quel “come”. Ossia: la capacità di conferire al Piano una sufficiente *legittimazione sostanziale* e di alimentare una conseguente condivisione delle sue potenzialità innovative presso i suoi molteplici “utilizzatori intermedi” (apparati statali, regionali e comunali, assemblee elettive, burocrazie direzionali ed esecutive e relativi comitati tecnici, ordini e gruppi professionali) e presso l’universo pulviscolare degli “utilizzatori finali”: dunque, le popolazioni di volta in volta interessate dagli interventi nei diversi contesti territoriali e urbani, e nelle loro diverse articolazioni sociali. L’enfasi sulle dimensioni finanziarie del Piano è un agevole abbrivio mediatico ma non può bastare a formare attorno ad esso le attese consapevoli e le vigili attenzioni di un’opinione pubblica che si mobiliti allo scopo. Né è sufficiente a suscitare aspettative e atteggiamenti altri dal concepire il Piano come un bancomat *bon à tout faire* ...purché, ben inteso, vi si ricorra in fretta (e le operazioni “stadi”, come quelle promosse a Venezia o a Firenze dalle rispettive amministrazioni locali, danno esempi emblematici di come anche o proprio le “buone ragioni” di un dato progetto non si affranchino sovente da un simile approccio).

E’ altrettanto evidente che parlare di *legittimazione sostanziale* significa evocare le ovvie esigenze di una comunicazione interattiva, coinvolgente e mobilitante, sempre necessaria e a maggior ragione nel caso del PNRR: così bisognoso di una operosa embricatura di visioni culturali e di fonti conoscitive “ordinarie” ed “esperte”⁶⁷; di responsabilità pubbliche e di responsabilità private; di interventi

⁶⁷ Se vogliamo ricorrere alla classica distinzione lindblomiana circa il ruolo della conoscenza nell’azione di social problem solving nella quale gli esperti tenderebbero a sovrastimare il ruolo e l’efficacia delle proprie competenze e delle proprie capacità analitiche e tecniche, pur necessarie e anzi indispensabili, ma non a detrimento del contributo delle conoscenze, appunto, “ordinarie”: ossia di quella «conoscenza che non trova la propria origine, messa alla prova, grado di verifica, statuto di verità o spendibilità nelle tecniche [...] ma piuttosto nel senso comune, nell’esplorazione empirica casuale, o attraverso altre forme di speculazione e di analisi. Si tratta di una conoscenza altamente fallibile, ma dovremmo chiamarla conoscenza anche quando fosse falsa. [...] Sugeriamo che per trattare problemi di carattere sociale le persone coinvolte dipendano pesantemente dalla conoscenza ordinaria. [...] La conoscenza fondamentale che usiamo nel tentativo di risolvere i problemi sociali è quella ordinaria», così C.E. Lindblom, D.K.

per il breve periodo e ad un tempo dotati di strategica funzionalità al lungo andare; di peculiari esigenze o addirittura di particolaristiche opportunità, da un lato, e di valori e interessi generali e intergenerazionali, dall'altro. Parliamo, insomma, della necessità di costruire una dinamica, vitale e pur dialettica *sfera pubblica* che -“habermasianamente”⁶⁸- compenetri il Piano e la sua gestione operativa: così da dotare gli obiettivi che esso persegue e le loro articolazioni puntuali di una solida rete di alleanze proattive sia negli specifici ambiti istituzionali e territoriali in gioco, sia tra le visioni e le sollecitazioni che vi sono correlate. *Vasto programma*, si dirà. E a ragione, purtroppo. Il fatto che - ad esempio - la riforma del codice dei contratti pubblici varata dal governo Meloni in attuazione della legge delega del giugno 2022 abbia sterilizzato l'istituto del Dibattito pubblico rispetto alla realizzazione delle opere pubbliche prefigura più in generale, un clima non particolarmente sensibile all'esigenza appena menzionata⁶⁹.

Cohen Usable Knowledge. Social Sciences and Social Problem Solving, New Haven (NY) and London, Yale University Press, 1979, pp. 12-13.

⁶⁸ Cioè assumendo che «legittimazione democratica deriverebbe da una discussione libera, pubblica e razionale

tra cittadini competenti, che si svolge in un clima di trasparenza e di uguaglianza [...]» (secondo la sintesi del

pensiero habermasiano offerta da R. Hague, M. Harrop, Manuale di Scienza Politica, Milano, McGraw-Hill, 2011, p. 75) poiché «i risultati sono democraticamente legittimi se, e solo se» siano stati «l'oggetto di una discussione libera e ragionata tra eguali» (J. Cohen, *Deliberation and Democratic Legitimacy*, in J. Bohman, W. Rehg (eds.), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge, MA., MIT Press, 1997, pp. 67-92.

⁶⁹ Cfr. le risultanze del Seminario di studio organizzato dalla Fondazione Cesifin Alberto Predieri a Firenze il 6 febbraio 2023 su “Il dibattito pubblico nell'esperienza italiana” (<https://www.cesifin.it/wp-content/uploads/2023/01/Seminario-06-02-23-OK.pdf>) che si è concluso con un appello sottoscritto da un gruppo significativo di studiosi e di esperti in favore del mantenimento effettivo dell'istituto del dibattito pubblico nel codice dei contratti pubblici e dunque nell'ordinamento italiano. Documento nel quale si afferma l'opportunità di un consolidamento sostanziale dell'istituto medesimo in luogo di qualunque suo ridimensionamento normativo e operativo, considerando una serie di dati di fatto a sostegno del suo rafforzamento. Ossia che «il dibattito pubblico ha dimostrato, nella sua pur breve esperienza operativa, una notevole efficacia in una gamma significativa di processi decisionali relativi a opere pubbliche importanti, contribuendo al miglioramento dei progetti originari e al superamento o almeno alla mitigazione di conflitti territoriali»; che «la dottrina unanime ha sottolineato l'idoneità degli istituti di partecipazione civica a migliorare i risultati dei processi deliberativi e a responsabilizzare i destinatari delle decisioni»; che «la sua introduzione nell'ordinamento italiano con l'art. 22 del d. lgs. 50 del 2016 ci ha allineato alle migliori esperienze europee»; che «la platea dei partecipanti al dibattito pubblico deve essere la più ampia possibile, e deve consentire anche ai singoli di fornire il proprio contributo di esperienze e di conoscenze»; che «i suoi risultati devono essere valutati non solo dal proponente, ma anche dalle autorità chiamate ad assumere le decisioni definitive»;

che «la Commissione nazionale per il dibattito pubblico costituisce un indispensabile presidio al fine di monitorare il corretto svolgimento delle procedure, garantire la pubblicità e l'informazione, emanare indirizzi, fornire chiarimenti operativi e assicurare la terzietà del coordinatore del dibattito»; che «la vitalità dell'Istituto è confermata dal suo mantenimento nelle

La *seconda* considerazione è strettamente correlata alla prima. Riguarda i modi con cui conferire efficacia alle azioni che si possono promuovere per rendere effettivo e coerente il perseguimento delle politiche pubbliche che il PNRR racchiude, contempla o semplicemente immagina o auspica. E i cui obiettivi, per essere tali, presuppongono interventi, investimenti e progetti specifici, puntuali e localizzati. Dipendono, cioè, da quella che chiamiamo sbrigativamente la *messa a terra* del piano: il suo planare nei singoli contesti sociali, territoriali, urbani⁷⁰. Attiene, in breve, alla “cantierizzazione” del PNRR e a come orchestrarla e guidarla. Per un verso, il vincolo delle scadenze imposto dalla matrice europea delle risorse e la carenza di un modello gestionale chiaro, netto e coeso *ab initio*, parrebbero favorire un approccio verticale, centripeto e tendenzialmente tecnocratico al governo e alla gestione dell’articolazione operativa del Piano. Per un altro, però, la molteplicità e la complessità dei contesti geografici ed economici; la varietà delle storie culturali e amministrative che li connotano; la ricchezza di pratiche collettive e di autoproduzione comunitaria che vi si rinvengono - e su cui potrebbe far leva un’ampia gamma di progetti che investono le città italiane - così come l’intreccio delle reti territoriali di attori e interessi che quelle pratiche correlano, suggerirebbero di porre in valore quegli agglomerati ancora vitali di “biodiversità” sperimentale e progettuale che localmente persistono o sono ancora sollecitabili in molteplici ambiti di impegno civile, culturale, associativo. In questa prospettiva, la pervasiva domanda di semplificazioni procedurali e di responsabilità decisionali e amministrative certe e riconoscibili che l’avvento del PNRR ha riproposto con urgenza dopo decenni di vane sperimentazioni normative (e che trova nella riforma del “codice degli appalti” una

procedure, caratterizzate dalla massima urgenza, relative agli interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse del PNRR e del PNC (art. 46, d.l. 31 maggio 2021 n. 77)»; che «l’aggravio temporale ed economico che il suo svolgimento comporta relativamente alle grandi opere infrastrutturali è minimo se non addirittura trascurabile in comparazione con le utilità prodotte»; e che «l’istituto, pertanto, merita di essere ulteriormente valorizzato tenendo conto delle indicazioni provenienti dalla prima esperienza applicativa».

⁷⁰ Sempre che non si decida, pur in sede di messa in opera del Piano - tra governo, partiti, parlamento, tecnocrazie e opinion maker - di non utilizzare l’intero ammontare delle risorse finanziarie potenzialmente disponibili alle condizioni statuite o statuibili nella negoziazione europea. Cfr., con tutte le cautele necessarie verso fonti giornalistiche, l’interessante riflessione di G. Ferrara, *Draghi vs Monti. Uno è per spendere il Pnrr tutto e subito, l’altro è dubbioso. Un dilemma tecnocratico da chiarire*, in “Il Foglio”, 5 maggio 2023, il quale così conclude: «La domanda sotto diatriba è questa. L’Italia può trasformarsi in una gabbia di piano con scadenze e profili normativi “coatti” o la sua possibilità è una certa flessibilità gradualistica e trasversale ai suoi grandi problemi di governabilità della spesa d’investimento? Al fondo c’è anche la questione del debito buono, cioè la convinzione draghiana, testimoniata in molte occasioni, che la soluzione alla crisi generale, dopo la pandemia e tanto più in una situazione di guerra e inflazione, sia nella capacità di organizzare il circuito banche mercati stati e imprese intorno a un progetto serio e rilevante di spesa a debito ben concepita e realizzata, con riforme che rendano possibile la modernizzazione. Pare di capire che ci abbia dubbi, come Monti, sul debito buono, abbia anche dubbi sulla necessità di ottenere e spendere tutti i soldi di un Piano che ha le sue rigidità e le sue costrizioni e accresce un debito da sempre predicato come cattivo. Sarebbe utile se si uscisse da una riservezza estrema e da un eccesso di accademia, e se queste questioni dirimenti fossero messe in piazza con maggior spigliatezza e chiarezza. Il discorso democratico e politico ne guadagnerebbe». Appunto.

fluidificazione per taluni risolutiva per altri temeraria) sarebbe bene non venisse interpretata come una generalizzata istanza di “commissariamento” verticale e conformativo. Se così avvenisse, ancorché in nome della “rapida” soddisfazione di un pacchetto di antiche urgenze *lato sensu* infrastrutturali, verrebbe sprecata o sottoutilizzata l’opportunità di conferire alla “ripresa” e alla “resilienza” di specifici insediamenti o determinati ambiti territoriali la risorsa di quelle intelligenze individuali e collettive che in essi possano trovare o rinnovare capacità di proposta e di progetto⁷¹.

Una *terza e ultima* considerazione attiene a una “preoccupazione” di ricerca che dovrebbe stare a cuore in casa Urban@it. E si può riassumere in un quesito - si fa per dire - semplice semplice: quale sarà stato, ad un momento valutatorio ragionevolmente situato nel medio e nel lungo andare, l’impatto del PNRR sulle città grandi e medie, e sugli altri insediamenti urbani del nostro Paese? Come si potrà accertare in modo metodologicamente corretto se e quale sarà stato il contributo diretto e indiretto che il PNRR avrà saputo offrire a quanto di nuovo sarà possibile registrare nella funzionalità e nella qualità della vita urbana? La risposta, al momento, nessun la sa: sia perché il PNRR si guarda bene dall’adottare in anticipo un qualche dispositivo valutatorio allo scopo, limitandosi, in sostanza, a quelli inerenti al monitoraggio *in itinere* delle formali scansioni amministrative e di spesa ai fini dei saldi rateali di competenza della Commissione europea; sia perché, operativamente, l’accertamento dell’eventuale impatto urbano del PNRR e delle sue misure sarà comunque operazione tecnicamente assai ardua, necessitante di una specifica progettazione di indagini e di rilevazioni da testare con accurate simulazioni preventive prima di procedere, ai tempi debiti, a una qualche rilevazione ad hoc; sia perché - infine e soprattutto - dipenderà dalla prospettiva di merito in cui si situerà qualunque possibile valutazione: condannata, per essere praticabile e credibile, a concentrarsi su un ambito specifico dei possibili effetti

⁷¹ Ciò senza indulgere più di tanto alle retoriche della pianificazione “comunicativa e deliberativa” e alla vastissima letteratura internazionale che la supporta. Retoriche per le quali le attività decisionali negoziate e basate sulle comunità sarebbero preferibili allo statalismo delle “soluzioni universali”. Secondo Leonie Sandercock, ad esempio (cfr. L. Sandercock, *Towards Cosmopolis*, London, Wiley, 1994; trad it. *Città multiculturali e pianificazione urbana*, Bari, Dedalo, 2004) nella città multiculturale e multi-etnica della contemporaneità sarebbero inconciliabili le differenze e vani i progetti di integrazione universalistica. Ciò che occorrerebbe è «intraprendere una nuova forma di pratica della pianificazione; una pianificazione interattiva e centrata sulle persone, che opera attraverso l’ascolto, la parola, la presenza e la capacità di leggere dati simbolici e non verbali come la musica e le storie, l’apprezzamento della conoscenza contemplativa di certe comunità e così via. Il nuovo pianificatore urbano riveste il ruolo dell’intermediario fondamentale, che aiuta a mobilitare le “voci delle zone di confine”, facendo da arbitro fra i diversi interessi e assicurandosi che chi detiene il potere non imbrogli; non perdendo mai di vista la giustizia sociale urbana come l’obiettivo principale»: secondo la sintesi che di tale approccio offrono A. Amin e N. Thrift, *Città. Ripensare la dimensione urbana*, Bologna, il Mulino, 2005, pp. 193-194. Un approccio che ha ovviamente i suoi critici, che da molto tempo sono soliti ammonire come nessun processo decisionale per quanto inclusivo vada esente da condizionamenti privatistici e soprattutto da irrimediabili e cruciali asimmetrie di potere di fatto tra gli attori in gioco (cfr., ad esempio, B. Flyvbjerg, *Empowering Civil Society. Habermas, Foucault and the Question of Conflict*. In M. Douglass, J. Friedmann (eds.), *Cities for Citizens*, London, Wiley, 1998).

che il PNRR avrà saputo alimentare o al cui determinarsi avrà molto o poco o per nulla contribuito con le sue misure, i suoi piani e i programmi e progetti che vi avranno fatto seguito.

Si consideri, ad esempio, la nozione di “rigenerazione urbana”. Quando la applichiamo alle condizioni materiali e immateriali della convivenza nella vita delle città al fine di rendere «gli insediamenti urbani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili» (come recita il Goal 11 dell’Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile) non ci riferiamo, con tutta evidenza, a una nuova categoria di interventi edilizi ma a un concetto di “abitabilità” sistemica e integrale che coinvolge e sottende l’organizzazione della città, per dirla con Papa Francesco, in quanto “casa comune”. Dunque: i suoi servizi essenziali e sociali; la sua capacità di accoglienza e di residenza; la qualità e l’adeguatezza delle attività edificatorie e manutentive così come degli spazi collettivi e dei servizi condivisi; l’integrazione delle misure di efficienza e condivisione energetica; la creazione e la mobilitazione di “comunità” civiche e di vicinato nella gestione di beni comuni e di funzioni integrative e inclusive. Ciò, insieme a tutto l’indefinito e mutevole ma sempre necessario corollario di tariffe, canoni, accessibilità e di ogni altro fattore che correla le opportunità di studio, di lavoro e di crescita economica soggettiva e familiare all’accessibilità del mercato immobiliare. Di qui una ridefinizione profonda di una questione tipicamente novecentesca quale quella della *casa* e il suo trasformarsi nel recupero culturale oltre che terminologico di una pervasiva domanda che il secolo passato non ha saputo soddisfare ma solo rimuovere. Quella, per l’appunto, dell’*abitare* e non soltanto del risiedere e dell’alloggiare. Una domanda nella quale si rinnova l’aspirazione «di colmare il bisogno di servizi e di rispondere all’impoverimento spinto da cambiamenti sociali, culturali, del mondo del lavoro, delle crisi economiche e sanitarie della nostra epoca»⁷².

Ebbene, al netto del *quantum* di risorse che (dopo i tagli e i taglieggiamenti che fanno impazzire le amministrazioni locali) verranno alla fine effettivamente poste nella disponibilità di Regioni e Comuni e al netto di quella che sarà stata concreta e operativa destinabilità di quei fondi a programmi e a progetti di rigenerazione urbana, che cosa risulterà davvero ragionevole porre sotto osservazione per una valutazione di medio e lungo periodo del PNRR al fine di validare i suoi risultati, di ponderare la rilevanza diretta e indiretta dei medesimi rispetto a tale macroesigenza territoriale e di procedere alla conseguente conferma o correzione o sostituzione delle linee di azione che ne saranno derivate? A titolo di mero esempio, è bene sottoporre a scrutinio se vi sia stato o meno, e di quale entità, un eventuale incremento del patrimonio immobiliare socialmente utilizzabile e socialmente utilizzato in specifici ambiti critici di territorio edificato e di territorio non costruito? Oppure sarà bene considerare l’attivazione e il sostegno di esperienze di cooperazione sociale ai fini di un “efficientamento” in chiave solidaristica e/o inclusiva delle funzioni abitative?

⁷² Come rimarca, con la consueta lucidità, S. Viviani, “*Abitare*”. *Proposte per la Conferenza programmatica del Pd della Toscana*, Firenze, 25 settembre 2023 (in corso di pubblicazione).

Oppure, ancora, sarà opportuno verificare se si saranno realizzati significativi progetti di integrazione tra politiche di inserimento attivo nel mercato del lavoro e politiche di sostegno e accompagnamento nelle transizioni abitative: progetti con cui correlare il servizio abitativo e le eventuali strategie di stabilizzazione del lavoro? Ovvero andrà considerata una qualche ipotetica riorganizzazione di strutture e procedure amministrative e gestionali concernenti l'offerta e la domanda di abitazioni, mediante la quale si sarà tentato di mitigare le crudeltà del mercato immobiliare e delle distorsioni speculative in cui il "popolo minuto" coopera in letizia con le "multinazionali" dell'affitto turistico"? Oppure, chiudendo questa esemplificazione all'ingrosso, occorrerà rilevare e porre in valore se e quale riformulazione delle discipline normative, nazionali e regionali, avrà avuto luogo nell'intento di influenzare quello stesso mercato e di orientare le sue possibili correzioni?

La risposta più ovvia e ricorrente quando si parla di valutazione di politiche pubbliche dalle grandi ambizioni è che tutto può servire alla bisogna e che nessun segmento o profilo parziale va escluso o sprecato. E che, anzi, è tutto il "sistema" degli effetti che occorrerebbe valutare. Peccato però che, a essere onesti e non superficialmente olistici né propagandisticamente approssimativi, sia proprio quel "tutto" a fare problema. Poiché, nel suo insieme, quel "tutto" non risulta congruamente valutabile in sé: se non nei riflessi e negli aggregati macrostatistici che descrivono lo stato panoramico dei fenomeni che vi si possono associare insieme alle concomitanze e alle potenziali correlazioni positive che li possono connettere. Ma *se e quale* sia stato il ruolo di uno specifico insieme di politiche pubbliche, quali quelle che nel nostro caso sono andate "aggregandosi" nel PNRR, sul generarsi e dispiegarsi di quegli stessi fenomeni permane come questione irrisolta. A meno che quel medesimo ruolo, quel medesimo impatto non lo si studi mediante indicatori formulati e testati "in loco", cioè nelle specificità di contesti e di pratiche in cui, di quel ruolo e di quell'impatto, si rilevino spie e dati minimamente luminescenti e dunque meritevoli di una altrettanto specifica analisi.

E tuttavia c'è una dimensione della rigenerazione urbana in cui il PNRR potrebbe essere utilmente valutato anche nel suo insieme; come suol dirsi, "a tutto tondo". Ovverosia, ponderare la sua capacità di stimolare il consolidamento di una ridefinizione o almeno di una integrazione transdisciplinare dei tradizionali parametri quantitativi della pianificazione e dell'edilizia che da troppo tempo richiedono una riconcettualizzazione sia tecnica sia, a monte, culturale. E quindi valutare il suo concorrere, per questa via, «al rinnovamento dell'urbanistica italiana»⁷³.

⁷³ Come ancora sottolinea Silvia Viviani (vedi nota che precede): *past president* dell'Istituto Nazionale di Urbanistica che ha testimoniato la piena consapevolezza della missione di quel glorioso istituto e dell'insegnamento dei suoi fondatori per la cultura e le scienze sociali del nostro Paese.

THE 2030 AGENDA IN EUROPEAN URBAN CONTEXT. PROCEDURES AND TOOLS TO SUPPORT THE LOCALIZATION OF SDGS

Matteo Trane

**European Commission, Joint Research Centre (JRC), Ispra,
Interuniversity Department of Regional and Urban Studies and Planning
(DIST) – Politecnico di Torino, 10125, Italy**

matteo.trane@ec.europa.eu

Chiara Genta

**Direzione Campus: Logistica e Sostenibilità (CALOS) – Politecnico di
Torino, 10129 Turin, Italy**

chiara.genta@polito.it

Alice Siragusa

European Commission, Joint Research Centre (JRC), Seville, Spain European

alice.siragusa@ec.europa.eu

ABSTRACT

Le città e i territori ricoprono un ruolo centrale nell'implementazione dell'Agenda 2030 e nel raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs nell'acronimo inglese). Ciononostante, non esistono documenti ufficiali circa le procedure da seguire per l'implementazione locale dell'Agenda 2030 e le amministrazioni utilizzano diversi approcci. Il Joint Research Centre (JRC) della Commissione Europea ha sviluppato alcuni strumenti e procedure con l'obiettivo di supportare i governi locali e regionali nell'implementazione degli SDGs. Questo contributo presenta alcuni di questi strumenti a supporto di tre step identificati per l'implementazione locale degli SDGs in città e territori. Nello specifico, questi tre step riguardano (i) l'allineamento di piani e politiche locali ai contenuti dell'Agenda 2030; (ii) il monitoraggio del contributo delle politiche locali al raggiungimento degli SDGs, e (iii) la valutazione delle interconnessioni tra i target, tenute conto priorità e specificità locali. Gli strumenti presentati hanno dunque l'obiettivo di supportare l'implementazione dell'Agenda 2030 in tre step anche attraverso il coinvolgimento delle amministrazioni locali e degli stakeholder.

Parole chiave: Agenda 2030, Sustainable Development Goals, localizzare SDGs, connessioni SDG, revisione locale volontaria

Cities and territories have a crucial role in implementing the 2030 Agenda and accelerating the achievement of the Sustainable Development Goals (SDGs). However, no official document about the procedures to follow for the local implementation has been provided by the UN, and local governments use different tools to mainstream SDGs into strategies and plans. The Joint Research Centre (JRC) of the European Commission has developed some tools and procedures aiming at supporting local and regional governments in implementing the SDGs. This paper introduces some of those tools to support three key steps for the local implementation of the SDGs in cities and territories. Those three steps focus on (i) the alignment of local plans and policies to the 2030 Agenda contents; (ii) the monitoring and reporting on the contribution of local policies for the achievement of SDGs, and (iii) the assessment of context-specific interlinkages between targets, given local priorities and specificities. The tools here presented aim to support the development and three steps and engage with local governments and stakeholders to foster the 2030 Agenda implementation.

Key words: 2030 Agenda, Sustainable Development Goals, localizing SDGs, SDG Interlinkages, Voluntary Local Review

INTRODUZIONE

The 2030 Agenda for Sustainable Development (UN, 2015) was adopted by the United Nations (UN) to guide in an integrated way the future sustainable development. Its 17 Sustainable Development Goals (SDGs) reflect the most urgent challenges governments and humanity are called to address. Even if the SDGs are global goals, they call for the support of stakeholders from the international level to the local one. Additionally, about 65% of the 169 SDG targets cannot be achieved without implementing them at the local level first (OECD, 2020). Besides, there is evidence that sub-national authorities – cities, in particular – are often more pioneering than central governments in committing to the SDGs (Biermann et al., 2022) as well as major hotspots for experimenting solutions to foster sustainable development (Genta et al., 2022).

Despite context-related specificities and local-scale proper issues, achieving the SDGs is highly challenging first because it requires a clear, adaptive, and resilient (Meuleman, 2021) multi-level governance across vertical (i.e., through scales of implementation), horizontal (i.e., among countries, branches of national governments, regions, and cities), and temporal domains (Sachs et al., 2019). This coordination is a pre-and necessary condition to improve Policy Coherence for Sustainable Development (PCSD), i.e., to minimize policy contradictions and build synergies among sectoral policies (EC, 2017). Second, and consequently, committing to the 2030 Agenda demands policymakers and other stakeholders to adopt system thinking as a method (Bosch et al., 2007) to

address complexity, share and integrate disparate sources and forms of knowledge, and improve the conservation and management of environmental resources while leaving no one behind. Third, priorities should be identified based on context specificities, stakeholders' sensitivities, and interests (Trane et al., 2023), as well as overarching non-negotiable issues related to the preservation of the biosphere's integrity and the reduction of inequalities (European Parliamentary Research Service, 2023). Fourth, progress against selected priorities must be measured and reported regularly. Indeed, "Only what gets measured, gets done", President Von der Leyen recalled during her speech at the COP25 in Madrid. These four aspects – i.e., governance, system thinking, priority setting, and progress measurement – are profoundly interrelated one to each other and they constitute the building blocks to operationalize the 2030 Agenda at all levels. However, dealing with all of them is highly challenging, both at the local level, where resources are often limited, and national, where the resistance to change might sometimes be even stronger (Jänicke & Quitzow, 2017).

The evaluation and measurement of cities and territories' sustainability is crucial and the alignment of existing methods with recent international frameworks is part of the current international debate (Brandon & Lombardi, 2011). Scholars and research institutions are increasingly putting efforts into developing new approaches to assist measurements of progress against the 2030 Agenda as well as to support stakeholders in mainstreaming the SDGs at the local scale (Trane et al., 2023) In this paper, the authors present some procedures and tools, mostly developed by the Joint Research Centre (JRC) of the European Commission, to support local and regional governments in implementing the SDGs at the local scale, aligning their strategies to the 2030 Agenda, and monitor progress while adopting a system thinking perspective to finally boost PCSD. These procedures and tools are meant to be replicable.

THE SDG VOLUNTARY LOCAL REVIEWS

One of the key features of the 2030 Agenda is the commitment signed by member states to report on the progress towards achieving its SDGs. The SDG monitoring reporting system includes the collection and analysis of data and indicators and voluntary national reporting, to be done periodically (Siragusa et al., 2022).

Regarding the local implementation of SDGs in Europe, in 2016, the NR-Westfalen region (Germany) and the Valencian Community (Spain) published two SDG reports. However, only in 2017, the Basque Country (Spain) published the first SDG Voluntary Review, being the first subnational government in the world to do so. In 2018, New York City (USA), where the UN annual SDG summit is held, published an SDG Voluntary Local Review (VLR) and presented this report to the UN. Since then, many local and regional governments published one or more VLRs and/or SDG reports (New York City and United Nations

Human Settlements Programme (UN-HABITAT) 2022). According to the latest available information, 168 local and regional governments have monitored and reported on the SDGs. More in detail, 68% of them are Cities or municipalities, followed by Regions or States at 18% (Figure 1). It has to be noted that no unique format has been recommended officially by the UN until 2020 when UNDESA published a document that contains the guidelines (UNDESA 2020) and no official reporting mechanism for the VLRs exists. The difficulties in tracking down their publication depend on several factors, mainly linked to different languages and the lack of dissemination outside the region or the country.

Especially in the first years of production of VLRs, these documents were mainly imitating the VNRs in terms of both structure and indicators. However, very soon local and regional governments realized that the template and indicator system set up for Member States, could not serve the need of local communities and the data availability. Many local and regional governments tried to adapt report using the SDG national indicators, but of course this would not reflect the local situation and will not be useful provide an accurate picture of the local challenges and changes in the achievement of the Goals, and even less of Targets.

The VLRs, and more in general the SDG monitoring has demonstrated to be an extremely useful tool to localize the 2030 Agenda and the SDGs.

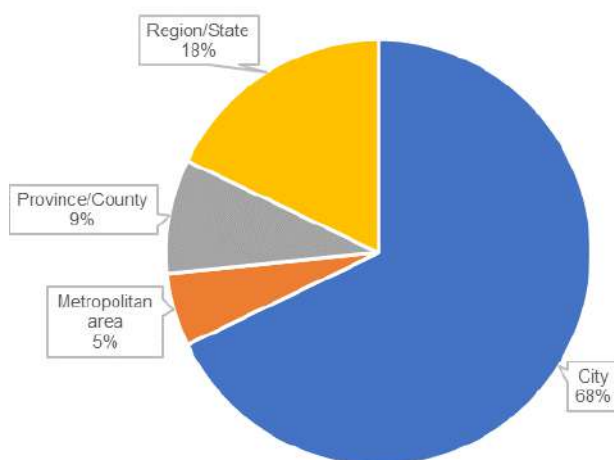


Figure 1 | local and regional government that produced VLRs by type. Authors elaboration

Looking at the geographical distribution of local and regional governments involved in SDG monitoring and reporting, Europe emerges as the part of the world with the high figures (Figure 2).



Figure 2 | Geographical distribution of local and regional governments that have produced a VLR. Source: Urban Data Platform

The number of local and regional governments publishing VLRs steadily increased since 2016, demonstrating the interest of cities and regions to engage in these types of process, that is voluntary, and in most of case, do not benefit from any additional funding from the member states.

In Europe, many member states have already reported more than once, submitting the Voluntary National Reviews (VNR). For example, Italy submitted two VNRs: one in 2017 and one in 2022. The latest one includes in addition to the national report, based on the guidelines released by the UN every year, also extensive parts on the reporting from Italian Regions and metropolitan cities.

Italy is now the leading country in Europe with 15 VLRs published, followed by Spain with 11 VLRs (Table 1).

Table 1 | Number of European local and regional governments developing VLRs per country.

Country	Number of reporting local and regional governments
Italy	15
Spain	11
France	9
Germany	8
Finland	5
Sweden	5
United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland	5
Norway	4
Belgium	2

Portugal	2
Albania	1
Denmark	1
Greece	1
Netherlands	1
Total	70

In 2020, the JRC published the first European Handbook for SDG Voluntary Local reviews (Siragusa et al., 2020), trying to fill the gap and make available knowledge on the SDGs, their local contextualization in Europe, and providing detailed descriptions of 71 indicators that European cities could use to motor accurately the SDGs in their territories.

After a phase of testing with a number of pilot cities (Siragusa et al., 2021) and a series of deeper methodological analyses (Ciambra et al., 2021; Hidalgo et al., 2021), the JRC released a second edition in 2022 (Siragusa et al., 2022).

The piloting phase was key to identifying the indicators indicated in the first edition of the Handbook that cities found difficult to use or not available. Data availability, lack of internal capacity of data analysis in the administration and, in general, a lack of culture of science-based approach, have been reported as the main obstacles to use the SDGs as framework to monitor the sustainability of territories. This is particularly true for small and medium cities, which represent the majority of the European Municipalities.

A KNOWLEDGE-BASED APPROACH TO LOCALIZE THE SDGS

The 2030 Agenda was designed to guide the world towards a more sustainable future. Therefore, the proposed Goals and Targets are not necessarily urgent for all countries and cities in the same way. In light of this, priorities should be identified by countries, regions, and local authorities, given context-specific reported gaps, emerging needs, imperative environmental and social justice issues, and sensitivities of actors at stake. In this context, the SDGs can be adopted as a reference “common language” to address sustainability in local agendas with a more holistic perspective. The City of Madrid’s (City of Madrid, 2021) “Localisation Strategy for the Sustainable Development Goals of the 2030 Agenda” is a good example of such an approach. The document prioritizes locally the Goals and Targets, and it matches them with relevant objectives for the Madrid context, indicators, local Lines of Action, and Leveraging Policies. Therefore, it is crucial to check which specific Targets are addressed by local strategies and assess possible synergies or trade-offs among policy plans and via knowledge already available in this field. In recent years, the JRC has been developing research- and knowledge-based tools to boost policy coherence and

system thinking for the 2030 Agenda. Although not specifically designed for territorializing the SDGs, these tools are free and ready to use for scholars and local actors in light of specific priorities. The tools are collected in the KnowSDGs Platform (<https://knowsdgs.jrc.ec.europa.eu/>, accessed on 18 May 2023) and they reiterate the centrality of science supporting policymaking at all levels in the framework of the 2030 Agenda.

THE SDG MAPPER TOOL

Navigating 17 Goals and 169 Targets might be hard. The SDG Mapper tool might support the matching process between the 2030 Agenda and local development plans. The advantages of using the SDG Mapper at the local level of implementation are twofold. First, it aids when detecting the most investigated Goals and Targets from the 2030 Agenda rather than assigning them based on personal knowledge only. Second, it allows for a matching at the Targets level, which is highly desirable when it comes to assessing interlinkages among policy domains. Indeed, this keyword-based text-mining tool allows users to map any document in real-time to identify semantic links between documents and the 2030 Agenda. Users could download results about the individual or aggregated document mapping (Borchardt et al., 2023). In this perspective, for instance, policymakers could upload urban action plan documents and detect “in itinere” to what extent it is addressing the 2030 Agenda and what major gaps could be eventually envisaged, to finally design better local agendas. Going even beyond stakeholders could prepare and upload several documents at a time, each of those reporting on a specific action (or strategy, program line, policy, etc.) or even a single objective, to finally attribute all of them to the most detected 2030 Agenda’s Goal and Target. Finally, the SDG Mapper could be used as a “tester” to assess if a document is effectively (and to what extent) addressing the Goals and/or Targets it claims to (Figure 3).



Figure 3 | The Bonn City Sustainability Strategy report (2022) claims to address all the SDGs. The document was uploaded to the SDG Mapper tool, which indeed retrieved keywords from all the 2030 Agenda Goals (bar chart, with a prevalence of SDG 13) and 60 Targets (bubble chart).
 Authors' elaboration based on the SDG Mapper tool.

THE SDG INTERLINKAGE TOOL

The 2030 Agenda embraces complexity by design since it was conceived as indivisible. As such, interrelations between Goals and Targets should not be neglected in order to achieve the entire Agenda. Interlinkages might be of positive (synergies) and negative (trade-offs) nature. Research demonstrated that facing synergies properly might imply an accelerating effect while neglecting trade-offs among policies slows down the pathway toward the SDGs (Kostetckaia & Hametner, 2022). However, policymakers often tend to focus on positive interactions and not consider trade-offs (Nilsson, 2016).

Once local priorities have been identified with actors at stake, and ideally linked to Targets, the SDG Interlinkage tool might support the assessment of synergies and trade-offs among matched Goals and Targets. The tool provides an understanding of SDGs' implications for real-life policymaking with a well-rounded assessment of the interlinkages, as described in the scientific and grey literature, to finally prevent negative impacts and build coherent and synergistic policies for sustainable development. The results are displayed at the Goal or Target level and via chord or Sankey diagrams, both for synergies and trade-offs (Figure 4). A table with bibliographic reference lists at stake is included in the tool. Interlinkages, as much as priorities, are context-sensitive and local translations of the 2030 Agenda should be pursued by taking into

account stakeholders' opinions. However, certain Targets might be conflicting by wording (e.g., 2.3 on “doubling” the agricultural productivity and 12.2 on “sustainable management” of natural resources) (Breu et al., 2021).

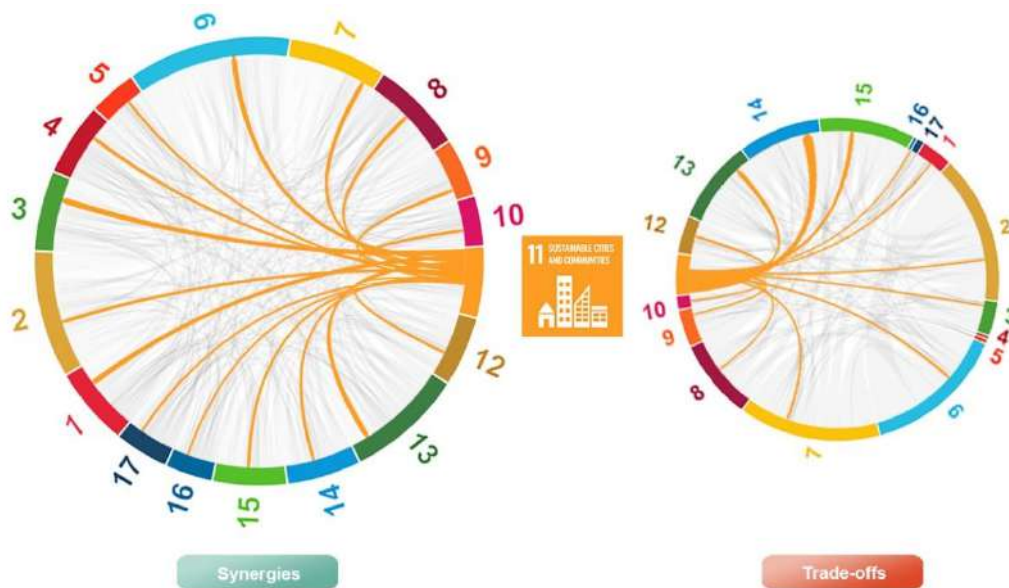


Figure 4 | Synergies and trade-offs of SDG 11 “Sustainable cities and communities”. Authors’ elaboration based on the SDG Interlinkages tool in (EU, 2023).

THE ENABLING SDG TOOL

Researchers, in partnership with civil society, business, and policy, can contribute to the interlinkage assessment stage by providing knowledge and engaging in dialogs organized by national and local governments or civil-society organizations (Breu et al., 2021). In this direction, the 7-point scale provided by Nillson et al. (2016) aims at quantifying interlinkages pairwise among Goals or Targets (Figure 5). The interactions could range from “Indivisible” (+3 points) to “canceling” (-3). This scale is adopted by the Enabling SDGs tool, which enables the mapping, visualization, and analysis of how the most relevant Targets might influence each other to foster the integration of system thinking in planning and policymaking for SDG implementation (Figure 5). This assessment could be supported by the literature-based knowledge provided by the SDG Interlinkage tool in combination with pre-detecting specific “caution” or “promotion” areas by researchers and/or facilitators. Indeed, the use of this interactive dashboard is recommended at a later stage, after setting priorities and identifying relevant matchings, to involve stakeholders and for education purposes.

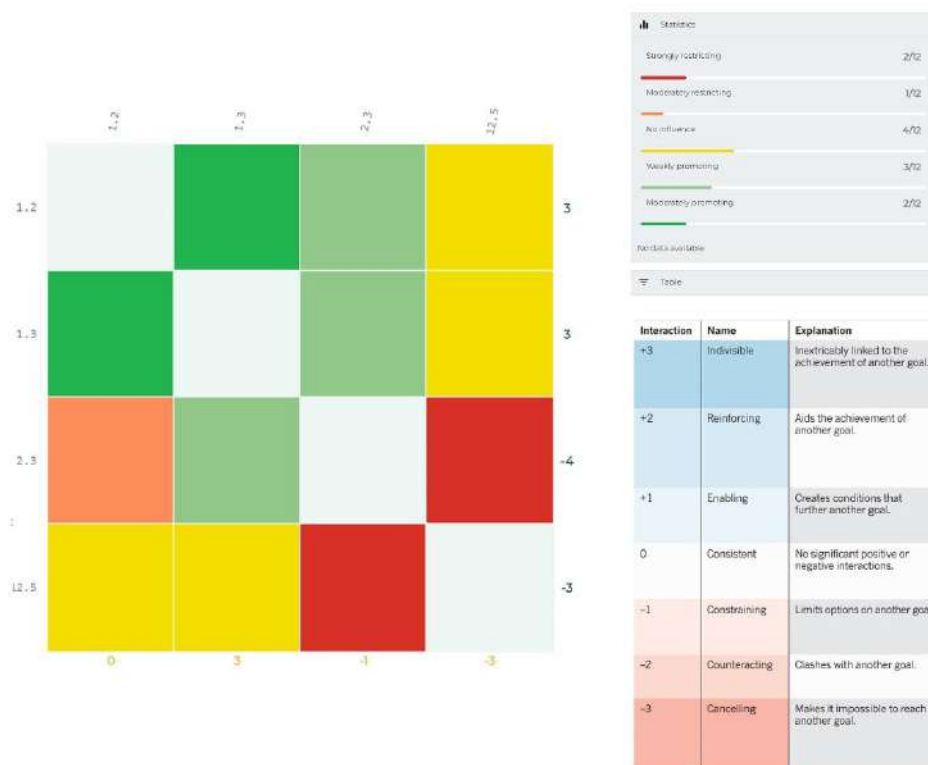


Figure 5 | A sample matrix (left) of synergies among four selected Targets (based on the Enabling SDGs tool) and the 7-point scale on which the tool grounds (Nillson et al., 2016).

CONCLUDING REMARKS

Cities and territories have a crucial role in implementing the SDGs and accelerating their achievement. It must be noticed that no official document about the procedures to follow for the local implementation of the SDGs has been provided by the UN. As a result, local governments might use different approaches to treat the SDGs and mainstream them in developing strategies and plans. At the European level, the JRC has developed some tools and procedures aiming at supporting local and regional governments in implementing the SDGs and boosting PCSD. As highlighted, after preliminarily defining local priorities, three key steps for the local implementation of the SDGs could be identified. They are, (i) alignment of local plans and policies to the 2030 Agenda at the Target level; (ii) monitoring and reporting on the contribution of local policies for the achievement of SDGs, and (iii) assessing context-specific interlinkages between Targets as a way to boost system thinking. The SDG Mapper Tool can support local actors in matching projects and sustainability plans with the SDGs and should be used not only for ex-post evaluation but rather as a “design” tool, i.e., for assessing gaps against Goals and Targets “*in itinere*”. The VLRs might be used by cities to raise awareness among stakeholders against the SDGs and monitor the local contribution to the 2030 Agenda via tailored urban-level indicators and mutual network support among peers. Finally, the Enabling SDG

tool could be used to facilitate cooperation between different stakeholders while identifying priority areas and potential interlinkages.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Biermann, F., Hickmann, T., Sénit, C. A., Beisheim, M., Bernstein, S., Chasek, P., Grob, L., Kim, R. E., Kotzé, L. J., Nilsson, M., Ordóñez Llanos, A., Okereke, C., Pradhan, P., Raven, R., Sun, Y., Vijge, M. J., van Vuuren, D., & Wicke, B., 2022.

Scientific evidence on the political impact of the Sustainable Development Goals. In: *Iglus Quarterly*.

Borchardt, S., Vignola, G., Buscaglia, D., Maroni, M., & Marelli, L., 2023. *Mapping EU Policies with the 2030 Agenda and SDGs. Fostering Policy Coherence through text-based SDG Mapping*.

Bosch, O. J. H., King, C. A., Herbohn, J. L., Russell, I. W., & Smith, C. S., 2007.

Getting the big picture in natural resource management-Systems Thinking as “method” for scientists, policy makers and other stakeholders. In: *Systems Research and Behavioral Science*, 24(2), 217–232.

Brandon, P. S., & Lombardi, P., 2011.

Evaluating Sustainable Development in the Built Environment. Hoboken: Blackwell Publishing Ltd.

Breu, T., Bergöö, M., Ebnetter, L., Pham-Truffert, M., Bieri, S., Messerli, P., Ott, C., & Bader, C., 2021.

Where to begin? Defining national strategies for implementing the 2030 Agenda: the case of Switzerland. In: *Sustainability Science*, 16(1), 183–201.

Ciambra, A., Siragusa, A., & Proietti, P., 2021.

European SDG Voluntary Local Reviews A comparative analysis of local indicators and data.

City of Madrid, 2021.

Localisation Strategy for the Sustainable Development Goals of the 2030 Agenda in the City of Madrid.

EC, 2017.

The new European Consensus on Development “our world, our dignity, our future.”

European Parliamentary Research Service, 2023.

Beyond growth. Pathways towards sustainable prosperity in the EU.

<https://doi.org/10.2861/602232>

European Union, 2023. *EU Voluntary Review*. Available at:

<https://commission.europa.eu/system/files/2023-06/SDG-Report-WEB.pdf>

Genta, C., Sanyé-Mengual, E., Sala, S., & Lombardi, P., 2022.
The Consumption Footprint as possible indicator for environmental impact evaluation at city level. The case study of Turin (Italy). In: *Sustainable Cities and Society*, 79.

Hidalgo, A., Siragusa, S. A., & Proietti, P., 2021.
SDG localisation and multi-level governance: lessons from the Basque Country A sub-national approach for better governance through SDGs.

Jänicke, M., & Quitzow, R., 2017.
Multi-level Reinforcement in European Climate and Energy Governance: Mobilizing economic interests at the sub-national levels. In: *Environmental Policy and Governance*, 27(2), 122–136.

Kostetckaia, M., & Hametner, M., 2022.
How Sustainable Development Goals interlinkages influence European Union countries' progress towards the 2030 Agenda. In: *Sustainable Development*, 30(5), 916–926.

Meuleman, L., 2021.
Public administration and governance for the sdgs: Navigating between change and stability. In: *Sustainability*, 13(11).

Nilsson, M., 2016.
Map the interactions between Sustainable Development Goals. In: *Nature*, 534, 320–322.

OECD., 2020.
A Territorial Approach to the Sustainable Development Goals. Synthesis report.
OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/e86fa715-en>

Sachs, J. D., Schmidt-Traub, G., Mazzucato, M., Messner, D., Nakicenovic, N., & Rockström, J., 2019.
Six Transformations to achieve the Sustainable Development Goals. In: *Nature Sustainability*, 2(9), 805–814.

Siragusa, A., Proietti, P., Bertozzi, C., Coll Aliaga, E., Foracchia, S., Irving, A., Monni, S., Pacheco Oliveira, M., & Sisto, R., 2021.
Building Urban Datasets for the SDGs. Six European cities monitoring the 2030 Agenda.

Siragusa, A., Stamos, I., Bertozzi, C., & Proietti, P., 2022.
SDG Voluntary Local Reviews.

Siragusa, A., Vizcaino, M. P., Proietti, P., & Lavallo, C., 2020.
European Handbook for SDG Voluntary Local Reviews. Publications Office of the European Union.

Trane, M., Marelli, L., Siragusa, A., Pollo, R., & Lombardi, P., 2023.

Progress by Research to Achieve the Sustainable Development Goals in the EU:
A Systematic Literature Review. In: *Sustainability* Vol. 15, 9.

UN., 2015.

Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development.

