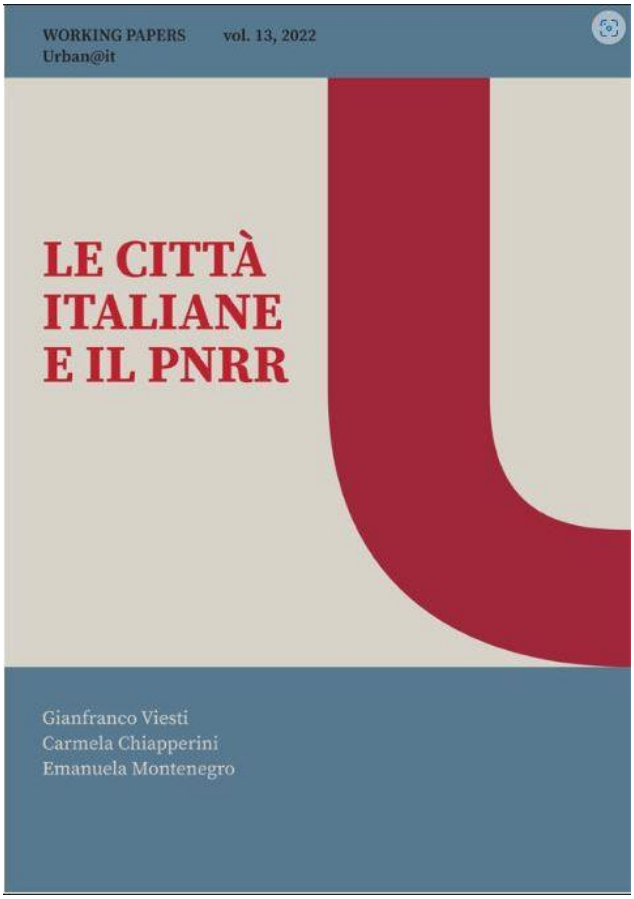
Ti con zero
scienza&arte, economia&politica&società,
recensioni di saggi, di letteratura, racconti, ebook

**Gianfranco Viesti, Carmela Chiapperini, Emanuela Montenegro**

# 110. Scienza e società di Autori Vari
# Le città italiane e il PNRR*




*Working Papers vol. 13, 2022 - Urban@it, autorizzazione di Urban.it

11 ottobre 2022
**Codice ISSN 2420-8442**

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, EUROCITIES
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 Annese
Letizia Chiapperino
Ambra Lombardi
Martina Massari

## Politiche editoriali

Procedura di selezione tramite peer-review

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

## Questo numero

N°13, 2022
Titolo:
Le città italiane e il PNRR
di:
Gianfranco Viesti
Carmela Chiapperini
Emanuela Montenegro

ISBN 9788854970977
DOI 10.G092/unibo/amsacta/700G

Dipartimento di Architettura
dell'Università di Bologna
Viale Risorgimento, 2 4013G Bologna

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

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

Progetto grafico:
Nicola Parise

# LE CITTÀ ITALIANE E IL PNRR[1]

Gianfranco Viesti
Università degli studi di Bari "Aldo Moro"
Dipartimento di Scienze Politiche
*profgviesti@gmail.com*

Carmela Chiapperini
Università degli studi di Bari "Aldo Moro"
Dipartimento di Scienze Politiche
*carmelachia20@gmail.com*

Emanuela Montenegro
Università degli studi di Bari "Aldo Moro"
Dipartimento di Scienze Politiche
*emanuela.montenegro.3@gmail.com*

## ABSTRACT

This study aims at analysing and evaluating 11 NRRP measures of significant interest for Italian cities. These measures, for which 20.5 billion were allocated in 2021-22, concern interventions of urban regeneration, on public transport networks and vehicles, on ports, judicial buildings and public residential buildings. Their characteristics, possible beneficiaries and the criteria for the allocation of resources are presented. As the allocation was based on different criteria for individual measures and it did not give any attention whatsoever to their overall impact, significant disparities emerge. As far as metropolitan cities are concerned, investments are way larger in the capitals than in the other municipalities; Rome, Naples, Turin and Milan receive lower investments, measured per capita, compared to the others. Looking at the capital cities, the disparities that emerge are even more significant. Some cities have received a considerable amount of resources; but the variance in the distribution is high: in as many as 40 capitals the amount of investment received is less than half the average – among the latter, important realities of the weakest regions, namely Calabria, Sicily and Sardinia. 38% of the total investments allocated to cities are directed to the cities of the South, with great differences between one measure and the other one according to the criteria used: but they tend to be concentrated in some of them only.

*NRRP, cities, geographical distribution, disparities, South Italy*

La finalità di questo studio è l'analisi e la valutazione di 11 misure del PNRR di rilevante interesse per le città italiane, per le quali sono stati allocati nel 2021-22 20,5 miliardi. Esse riguardano interventi di rigenerazione urbana, su reti e mezzi per il trasporto pubblico, sui porti, sugli edifici giudiziari e di edilizia residenziale pubblica. Sono presentate le loro caratteristiche, i possibili beneficiari e i criteri per la ripartizione delle risorse. Essendo stata basata l'allocazione su criteri diversi per le singole misure e senza attenzione al loro impatto d'insieme, emergono significative disparità. Nelle città metropolitane, gli investimenti sono molto più intensi nei capoluoghi che negli altri comuni; Roma, Napoli, Torino e Milano sono destinatarie di minori investimenti, misurati in pro-capite, rispetto alle altre. Guardando alle città capoluogo emergono disparità ancora più sensibili.

1 Lavoro svolto nell'ambito del progetto PRIN 2017 "politiche regionali, istituzioni e coesione nel Mezzogiorno" (2017-4BE543)

Alcune città hanno ricevuto un ammontare molto significativo di risorse; ma la varianza della distribuzione è ampia: e in ben 40 capoluoghi l'intensità degli investimenti è meno della metà della media. Fra di essi, importanti realtà delle regioni più deboli, Calabria, Sicilia e Sardegna. Alle città del Sud è destinato il 38% del totale degli investimenti allocati fra le città, con grandi differenze fra misura e misura a seconda dei criteri utilizzati: ma essi tendono a concentrarsi solo in alcune di esse.

*Pnrr, città, distribuzione territoriale, squilibri, Mezzogiorno*

## SINTESI E CONCLUSIONI DEL LAVORO

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza rappresenta una straordinaria occasione di potenziamento e rilancio del sistema urbano italiano, soprattutto dopo le politiche di austerità, il crollo degli investimenti pubblici, i tagli alle risorse correnti dei comuni che hanno caratterizzato gli anni Dieci, e dopo la pandemia covid. Raggiungere questo risultato sarà tuttavia tutt'altro che semplice: servirà una rapida e coerente sequenza di circostanze, da oggi al 2026 e poi alla fine del decennio: 1) l'allocazione di risorse per investimenti pubblici significative ed equilibrate territorialmente, in modo da raggiungere l'intero sistema urbano del paese; 2) la realizzazione dei progetti previsti entro i termini del PNRR e con una elevata qualità esecutiva; 3) l'attivazione, a partire dai progetti realizzati (prevalentemente infrastrutturali) di nuovi e migliori servizi a vantaggio dei cittadini e delle imprese; 4) la ricucitura dei tanti e diversificati progetti previsti dal PNRR in coerenti strategie urbane di sviluppo e la loro condivisione con la cittadinanza. Si tratta, come si può vedere, di condizioni severe. E tuttavia, per quanto si può comprendere dalle informazioni e dai dati disponibili, ancora alla portata del nostro Paese.

La finalità di questo studio è produrre analisi e valutazioni del percorso in atto. In particolare, esso è centrato sull'analisi di dati sul processo di allocazione delle risorse per investimenti nelle città italiane che si è determinato dall'aprile 2021 al giugno 2022. Vengono anche, accessoriamente, formulate alcune valutazioni sugli ostacoli che si possono frapporre, soprattutto in termini di capacità delle amministrazioni, alla realizzazione dei progetti e sui nessi fra spesa per investimenti e politiche correnti delle amministrazioni per la fornitura di servizi. Nel paragrafo 2 il lavoro riassume alcune caratteristiche del PNRR che hanno più diretta connessione con le misure che verranno analizzate. Nel paragrafo 3 – che rappresenta il cuore e la parte più originale del testo – vengono presentati i dati relativi a 11 grandi misure del PNRR, che determinano investimenti per oltre 20 miliardi di euro nelle città italiane, nelle loro dimensioni tematica e territoriale. In particolare, viene analizzata e discussa la portata di questi interventi in tutti i capoluoghi di provincia e nelle 14 città metropolitane. Nel paragrafo 4 vengono presentate alcune riflessioni finali circa le criticità per la realizzazione degli investimenti che si vanno programmando rappresentate dal forte indebolimento delle amministrazioni comunali e le criticità per la l'attivazione dei servizi rappresentata dalle incertezze circa le disponibilità di risorse correnti di bilancio degli enti locali nel futuro e dal quadro ancora incompleto e provvisorio dei loro meccanismi di finanziamento. Il lavoro si conclude ricordando l'importanza dell'integrazione in vere strategie urbane partecipate, dell'insieme degli investimenti e dei connessi servizi che il PNRR determinerà.

Le principali conclusioni del lavoro sono le seguenti: il Piano italiano è molto grande e può rappresentare un'occasione importante di trasformazione del paese e dei suoi territori. È stato elaborato però senza confronto con le forze economico-sociali e le realtà territoriali ed è organizzato lungo linee di interventi rigidamente settoriali. Nelle misure del Piano non ci sono criteri allocativi legati alle differenti dotazioni di beni e servizi pubblici nelle diverse realtà del paese, e le città conosceranno i progetti previsti nel loro territorio solo al termine del processo di allocazione territoriale, pur vigendo una regola d'insieme che destina il 40% delle risorse al Mezzogiorno. I ministeri responsabili dell'attuazione delle diverse misure hanno un grande potere nel definire la scelta dei progetti da finanziare; il processo di scelta dei soggetti attuatori e della localizzazione degli investimenti segue meccanismi complessi e diversificati, spesso lasciati alle autonome determinazioni ministeriali e in molto casi basati sull'allocazione dei finanziamenti tramite bandi competitivi fra le amministrazioni locali. Il Piano comprende molte misure di rilevante impatto per le città italiane. In questo studio ne vengono esaminate 11, che destinano loro risorse per oltre 20 miliardi di euro. Esse riguardano interventi di rigenerazione urbana, su reti e mezzi per il trasporto pubblico, sui porti, sugli edifici giudiziari e di edilizia residenziale pubblica. Nello studio sono presentate e loro caratteristiche, i possibili beneficiari e i criteri per la ripartizione delle risorse. In base ad una originale banca-dati sull'allocazione territoriale di queste misure, in questo studio vengono presentate le evidenze relative agli interventi previsti nelle città capoluogo e nelle città metropolitane italiane. Essendo stata basata l'allocazione su criteri diversi per le singole misure e senza attenzione al loro impatto d'insieme, emergono significative disparità. Nelle città metropolitane, gli investimenti sono molto più intensi nei capoluoghi che negli altri comuni; Roma, Napoli, Torino e Milano sono destinatarie di minori investimenti, misurati in pro-capite, rispetto alle altre. Guardando alle città capoluogo emergono disparità ancora più sensibili. Alcune città hanno ricevuto un ammontare molto significativo di risorse; ma la varianza della distribuzione è ampia: e in ben 40 capoluoghi l'intensità degli investimenti è meno della metà della media. Fra di essi, importanti realtà delle regioni più deboli, Calabria, Sicilia e Sardegna. Nell'insieme non appare nessuna correlazione fra livello di reddito delle città (province) e intensità degli interventi. Alle città del Sud è destinato il 38% del totale degli investimenti allocati fra le città, con grandi differenze fra misura e misura a seconda dei criteri utilizzati: ma essi tendono a concentrarsi solo in alcune di esse. Preoccupano le effettive capacità dei comuni italiani di realizzare, nei tempi previsti e con qualità, tutti questi investimenti, alla luce della circostanza che le amministrazioni sono molto impoverite di personale e di competenze tecniche. Il quadro è più preoccupante nelle città del Sud. Il Piano non ha purtroppo previsto interventi strutturali per il loro potenziamento; sono in corso diverse opportune iniziative, definite successivamente, in questo senso ma esse appaiono ancora insufficiente. L'effetto più importante del PNRR si dispiegherà dopo che questi investimenti saranno realizzati, e da essi si genereranno nuovi e migliori servizi per i cittadini e le imprese: ma questo dipenderà tanto dalle dotazioni finanziarie di spesa corrente delle amministrazioni (al momento ignote), quanto dalla loro capacità di raccordare gli interventi in coerenti strategie urbane, partecipate dai cittadini.

## IL PNRR: IL QUADRO GENERALE

In questo paragrafo vengono ricordate alcune caratteristiche generali del PNRR italiano, indispensabili per comprendere meglio il ruolo delle città al suo interno. Il Piano italiano è estremamente grande, sia rispetto a quelli degli altri paesi europei, sia rispetto alla dimensione dei processi di investimento realizzati in Italia, quantomeno a partire dagli anni Novanta. Ciò è dovuto ai criteri di riparto decisi con il *Next generation EU* (NGEU) e alle scelte operate dal Governo italiano; la sua realizzazione sarà decisiva non solo per il futuro del paese ma anche per il successo dell'intero NGEU (Viesti, 2022).

Ha una dimensione complessiva di 235,6 miliardi di euro. Dal lato dei finanziamenti, integra le sovvenzioni previste dal NGUE (G8,9 mdi) e l'intero ammontare dei prestiti (122,6) della *Recovery and Resilience Facility* (RFF, il polmone finanziario del NGEU). Il Piano quindi si basa su circa 191 miliardi provenienti dal RFF. Ad essi si aggiungono 13,5 mdi del programma europeo REACT-EU (un programma ponte fra i due cicli dei Fondi Strutturali 2021-27). Il Piano prevede anche il cofinanziamento, per 30 miliardi, di risorse nazionali attraverso un «Fondo Complementare» (FC). Pochissimi paesi europei hanno sinora mobilitato per il finanziamento dei propri Piani i prestiti resi disponibili dal RFF; nessuno fra i principali; in particolare la Spagna non ha sinora attivato la componente prestiti: appare evidente che l'integrale utilizzo dei prestiti comunitari (ad un tasso di interesse assai contenuto) comportaper l'Italia un significativo risparmio nei costi di finanziamento del Tesoro.

Un Piano così grande, con la rapida e contemporanea realizzazione di un vasto programma di investimenti e riforme, soggette alle stesse rigide regole e tempistiche può rappresentare uno shock positivo notevole per il Paese, potenzialmente in grado di modificare le condizioni normative ed infrastrutturali e indurre una ripresa della crescita economica dopo le performance assai stentate dell'intero XXI secolo (anche precedenti alla crisi del 2008) (Viesti, 2021b). Naturalmente, per gli stessi motivi, determina un rischio assai rilevante di non rispettare le tempistiche di realizzazione, con tutte le relative conseguenze interne ed internazionali. Con il PNRR l'Italia è quindi di fronte ad una delle sfide più importanti della sua intera storia.

A parziale correzione di quanto appena illustrato, va ricordato che il PNRR include circa 50 mdi di "progetti esistenti". Si tratta di interventi infrastrutturali che già disponevano di un finanziamento nazionale, che viene "sostituito" dalle risorse europee, a vantaggio del bilancio pubblico. Quindi le risorse realmente addizionali sono pari a circa 180 mdi; questa circostanza rendepiù complessa l'analisi settoriale e territoriale del Piano, dato che va tenuto presente il peso dei "progetti esistenti" sul totale.

Il processo di redazione del Piano italiano è stato condotto prevalentemente all'interno della compagine ministeriale, con un modesto dibattito pubblico con le rappresentanze politiche ed economico-sociali. È molto rilevante ricordare che a differenza del processo di definizione della gran parte delle politiche pubbliche nel nostro Paese, specie a partire dalla riforma costituzionale del 2001, organizzato attraverso una governance multilivello con un ruolo molto significativo da parte delle amministrazioni regionali, nella redazione del Piano il ruolo delle regioni è stato estremamente modesto; la redazione del Piano, con tutte le scelte che ha comportato, è stata curata esclusivamente dal governo nazionale.

La discussione pubblica sul testo finale del Piano, così come sui successivi processi di attuazione, è stata estremamente modesta. Complessivamente, a causa dei suoi processi di genesi, dei suoi ristretti tempi di realizzazione e delle generali condizioni in cui è stato definito, il PNRR italiano non nasce da una chiara visione del paese cui tendere, da grandi obiettivi a cui tendere e dalla conseguente definizione dei progetti da realizzare ma prevalentemente dall'assemblaggio di progetti cui è stata data, il più possibile, una impostazione comune nell'ottica delle grandi transizioni ecologica e digitale. Conseguentemente il Piano appare più un programma di modernizzazione che di trasformazione strutturale del paese (Viesti, 2022). Indica specifiche necessità e opportunità di intervento, ma non spiega come e perché il paese, grazie a trasformazioni strutturali, sarà in grado di raggiungere stabilmente una maggiore crescita economica, una maggiore inclusione sociale, una riduzione delle disuguaglianze.

Come ampiamente noto, il Piano è organizzato in 6 Missioni, a loro volta suddivise in 16 Componenti e 43 Ambiti di intervento. L'analisi per Missioni è però di relativo interesse, dato che sono tutte molto ampie e diversificate. Più rilevante notare che il Piano è estremamente articolato: esso, infatti, comprende (includendo anche il FC) ben 187 "Linee di investimento", cioè specifici ambiti di intervento. Alcuni di essi comprendono però a loro volta più meccanismi di intervento, così che il Dipartimento per la Coesione della Presidenza del Consiglio (Dipartimento Coesione, 2022) ha proposto una lettura del Piano che individua 253 "interventi elementari". Il livello di dettaglio dei singoli interventi è disomogeneo: alcuni sono perfettamente illustrati nei loro obiettivi e nelle modalità realizzative, fino all'individuazione degli specifici progetti da realizzare; in altri casi ci si limita ad indicazioni di insieme. Anche la dimensione economica dei singoli interventi è molto variabile.

Nell'insieme il Piano copre tutti gli ambiti di intervento pubblico. Per le regole comunitarie, il Piano interviene in misura nettamente prevalente finanziando spesa in conto capitale: si tratta prevalentemente di un grande piano di opere pubbliche. Il 62% dei finanziamenti del PNRR si traducono direttamente in interventi pubblici, per oltre la metà costruzioni e edilizia civile (Corte dei Conti, 2022). Si tratta di una cifra nettamente maggiore, sia in valore assoluto sia come peso sul totale, rispetto a quanto previsto negli altri paesi europei. Ciò è molto importante dato il fortissimo calo, negli anni dieci, proprio degli investimenti pubblici, specie da parte degli enti locali; in particolare in quegli anni gli investimenti pubblici netti (cioè sottratti i meri costi per la manutenzione e l'obsolescenza del capitale pubblico) sono stati negativi; e ciò ha comportato per la prima volta nella storia unitaria, esclusi i periodi bellici, una riduzione del capitale pubblico disponibile, in misura più intensa nel Mezzogiorno. Tuttavia, la particolare composizione del Piano rappresenta un rilevante elemento di criticità e di attenzione, dati i tempi estremamente lunghi di realizzazione di interventi infrastrutturali in Italia (Viesti, 2021b). Dalla puntuale completa realizzazione del Piano dovrebbe scaturire un notevole incremento nei flussi di investimenti pubblici, e quindi dello stock di capitale disponibile, in modo particolare dal 2023 in poi.

Solo in alcuni casi è prevista l'attivazione di spesa corrente e/o il reclutamento di personale per garantire l'attuazione degli interventi previsti. Il caso più rilevante è certamente quello della giustizia per la quale il Piano prevede oltre 16.000 contratti di collaborazione triennali per l'attivazione dell'ufficio del processo per lo snellimento dell'arretrato. In molte altre misure queste risorse non sono previste.

In ogni caso, vi è un legame molto stretto fra l'attuazione del PNRR e le previsioni del bilancio pubblico di parte corrente per i prossimi anni, fino almeno alla fine degli anni venti. Molti investimenti previsti dal Piano richiederanno infatti certamente azioni sulla spesa corrente nei prossimi anni per finanziare i nuovi/migliori servizi che da essi possono scaturire. Le effettive disponibilità di bilancio sono largamente incognite e questo determina un sensibile rischio di sottoutilizzo degli interventi del PNRR, e quindi una riduzione del suo complessivo effetto di spinta su redditi e occupazione. L'importanza strategica del PNRR è dovuta anche alla circostanza che esso si somma, e non si sostituisce (al netto di quanto già detto per i "progetti esistenti") agli altri interventi di politica economica: il fondo sviluppo e coesione (FSC), dei cicli 2014-20 e 21-27; i fondi strutturali (FS) del ciclo 2021-27 oltre al completamento della spesa del precedente ciclo 2014-20; le ordinarie politiche di bilancio. In particolare, le possibili integrazioni fra PNRR e FS sono della massima importanza. Gli interventi dei FS potrebbero accrescere la dimensione degli interventi previsti dal PNRR, estenderne la durata temporale di tre anni e mezzo, assicurarerisorse complementari per la loro attivazione e gestione. Tuttavia, nel testo del PNRR italiano i riferimenti a possibili complementarità con i FS sono piuttosto limitati; nella Bozza di Accordo di Partenariato per la programmazione dei FS 2021-27 predisposta dall'Italia ad inizio 2022, al contrario, sono più frequenti i riferimenti al PNRR. Ma, al di là delle affermazioni di principio, per valutare la loro efficacia andrà necessariamente condotta un'analisi tecnica di dettaglio dei programmi operativi. Di particolare importanza per città saranno contenuti ed azioni del Programma Operativo nazionale (PON) Metro. Non va dimenticato poi che in alcuni ambiti, in particolare per le infrastrutture di trasporto, si sta provvedendo alla definizione di scenari programmatici al 2030 con le risorse nazionali. Questo, tanto al fine di prevedere il proseguimento/completamento di interventi per i quali il PNRR prevede un finanziamento per alcuni lotti, sia per inserire opere (come quelle stradali) cui non si fa riferimento nel Piano.

Al Piano sono collegati 527 impegni attuativi, dettagliatamente specificati nell'Allegato alla decisione di approvazione della Commissione europea del PNRR del 22.6.2021. Fra di essi, 213 sono definiti traguardi (*milestones*), e si riferiscono a risultati qualitativi oggettivamente verificabili nell'ambito dell'attuazione degli interventi. I traguardi si concentrano nei primi anni di attuazione del piano (l'82% entro il 2023). 314 di essi sono obiettivi, cioè risultati quantitativi, concreti e anch'essi oggettivamente verificabili. Si concentrano nell'ultimo triennio (il 23% entro il 2023); ne sono in particolare previsti oltre cento per la conclusione dell'ultimo semestre. Al raggiungimento di traguardi e obiettivi è condizionata, come da Regolamento europeo, l'erogazione delle successive *tranches* di finanziamento da parte della Commissione europea, subordinatamente alla loro verifica. Prime analisi degli obiettivi operate dalla Corte dei Conti (2022) mostrano che solo in misura contenuta ad essi corrispondono risultati di impatto in termini di miglioramenti oggettivi e misurabili, relativi alle condizioni dei cittadini e delle imprese; ad una prima analisi nessuno di essi è declinato territorialmente, ad esempio con specifico riferimento alla situazione del Mezzogiorno. In maggioranza gli obiettivi si riferiscono alla esecuzione di quanto previsto nelle misure del Piano.

Successivamente all'approvazione del Piano il Governo ha provveduto, attraverso una serie di decreti-legge a precisare i meccanismi della sua governance e a prendere alcune decisioni circa le modalità della sua attuazione. Il modello organizzativo del PNRR, definito con il DL 77/21, è assai gerarchico e centrato

sull'Esecutivo nazionale ed in particolare sulla Presidenza del Consiglio. In particolare, la Cabina di Regia istituita presso la Presidenza del Consiglio ha un ruolo centrale, in grado di coordinare ed integrare le decisioni dei singoli ministeri di attuazione del Piano. I diversi ministeri hanno ampie responsabilità attuative, ed il coordinamento delle loro iniziative, da parte di una regia centrale, si presenta come una delle sfide più importanti e difficili. Uno dei primi e più importanti provvedimenti di attuazione è stata la ripartizione fra i ministeri della responsabilità delle Misure e dei relativi stanziamenti, come mostrato dalla figura 1.

FINANZIAMENTI PER AMMINISTRAZIONE TITOLARE: MLN DI EURO E QUOTE %

| Milioni di euro | Totale PNRR+FC | Totale PNRR | *In essere* | *Nuovi* | *FSC* | PNC |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | |
| 02-MEF | 340 | 340 | - | 340 | - | - |
| 03-MISE | 25.041 | 18.161 | 3.095 | 15.066 | - | 6.880 |
| 04-MLPS | 7.250 | 7.250 | 400 | 6.850 | - | - |
| 05-GIUSTIZIA - CdS | 2.854 | 2.722 | - | 2.722 | - | 133 |
| 06-MAECI | 1.200 | 1.200 | - | 1.200 | - | - |
| 07-ISTRUZIONE | 17.594 | 17.594 | 5.510 | 9.784 | 2.300 | - |
| 08-INTERNO | 12.700 | 12.490 | 8.800 | 3.190 | 500 | 210 |
| 09-TRANSIZIONE ECOLOGICA | 39.246 | 34.683 | 11.572 | 22.111 | 1.000 | 4.564 |
| 10-INFRASTRUTTURE | 49.462 | 39.702 | 15.031 | 18.505 | 6.166 | 9.760 |
| 11-UNIVERSITA | 12.232 | 11.732 | 1.380 | 9.256 | 1.096 | 500 |
| 13-MIPAAF | 4.883 | 3.680 | 360 | 3.320 | - | 1.203 |
| 14-CULTURA | 5.730 | 4.275 | - | 3.255 | 1.020 | 1.455 |
| 15-SALUTE | 18.013 | 15.626 | 2.980 | 9.646 | 3.000 | 2.387 |
| 16-TURISMO | 2.400 | 2.400 | - | 2.400 | - | - |
| 19-PCM-COMM_TERREMOTI | 1.780 | - | - | - | - | 1.780 |
| 19-PCM-DISAB | - | - | - | - | - | - |
| 19-PCM-GIOVANI | 650 | 650 | 400 | 250 | - | - |
| 19-PCM-MITD | 15.737 | 14.337 | 1.213 | 12.990 | 134 | 1.400 |
| 19-PCM-PA | 1.269 | 1.269 | - | 1.269 | - | - |
| 19-PCM-PARIOPP_FAMIGLIE | 10 | 10 | - | 10 | - | - |
| 19-PCM-REG e AUT | 135 | 135 | - | 135 | - | - |
| 19-PCM-SEGR_GEN | - | - | - | - | - | - |
| 19-PCM-SPORT | 700 | 700 | - | 700 | - | - |
| 19-PCM-SUD COESIONE | 1.695 | 1.345 | 225 | 720 | 400 | 350 |
| 19-PCM_PROTCIV | 1.200 | 1.200 | 400 | 800 | - | - |
| | | | | | | |
| TOTALE | 222.122 | 191.499 | 51.365 | 124.518 | 15.616 | 30.622 |

Fig. 1 | Amministrazioni titolari delle misure del PNRR (tratto da: Corte dei Conti 2022)

Tuttavia, fra fine 2021 e inizio 2022 sono emersi dubbi sulla effettiva capacità della Presidenza del Consiglio di indirizzare e coordinare l'azione dei ministeri. Questo appare ancora più rilevante perché importantissime decisioni di spesa sono affidate a dicasteri presieduti da ministri tecnici. L'"attuazione" del Piano, cioè la precisa individuazione dei progetti da realizzare, del soggetto attuatore, delle sue caratteristiche e della sua localizzazione, avviene (e sta avvenendo) attraverso una serie di provvedimenti normativi che fanno capo singolarmente ai ministeri. Sono questi processi che determineranno che cosa sarà effettivamente realizzato.

Il testo del Piano contiene poche indicazioni sulla localizzazione territoriale degli investimenti. In particolare, analizzando le 187 Linee di investimento (157 nel PNRR e 30 nel FC) si scopre che solo per 65 di esse ci sono indicazioni sulla localizzazione degli investimenti; in particolare in 37 casi c'è una indicazione territoriale esplicita, mentre in altri 28 si fa riferimento a modalità di riparto territoriale (Viesti, 2021a; Viesti, 2022b).

Ma attraverso quali modalità si arriva quindi dalle generali indicazioni del Piano alla specifica individuazione dei progetti, dei beneficiari, delle caratteristiche e della localizzazione. Ancora una volta, il quadro è complesso, perché solo in taluni casi le caratteristiche di questo processo sono già indicate nel documento, mentre in altri casi sono stati e saranno i singoli ministeri ad individuarle. Questo processo sta avvenendo e avverrà attraverso cinque differenti modalità:

*a) progetti individuati.* Una parte delle risorse è stata già attribuita nel testo del PNRR o del FC, per progetti già individuati e localizzati territorialmente; si tratta in misura rilevante di investimenti affidati a grandi attuatori facenti parte del settore pubblico allargato, come nel rilevantissimo caso delle reti ferroviarie, destinate in misura quasi totale a RFI; ma è anche il caso dei Grandi Progetti per la Cultura da realizzare nelle grandi città italiane, di cui si dirà più avanti, il cui elenco è incluso nel testo del FC. Si può stimare indicativamente che essi coprano circa il 20% dell'importo totale.

*b) appalti diretti.* Una parte delle risorse è direttamente gestita dalle amministrazioni centrali titolari dei fondi, che sono attuatrici dirette tramite appalti degli investimenti: è il caso degli interventi per la digitalizzazione della PA o di quelli per l'efficientamento degli edifici giudiziari (di cui si dirà più avanti), o delle reti a banda larga del ministero per la Transizione Digitale (MITD). Si tratta complessivamente di cifre relativamente contenute rispetto al totale, intorno al 5%.

*c) misure a sportello.* Una parte delle risorse viene assegnata a richiesta a privati, imprese o cittadini. È il caso principalmente delle grandi misure Transizione 4.0 per gli investimenti di modernizzazione digitale delle imprese sotto forma di crediti di imposta e dei superbonus ed ecobonus per le ristrutturazioni edilizie; ma anche delle misure per l'internazionalizzazione gestite da Simest. Si può stimare che esse coprano circa il 15% delle risorse disponibili.

*d) piani di riparto.* Una parte è allocata dai ministeri responsabili a soggetti attuatori pubblici (Regioni, Enti Locali, Aziende Sanitarie Locali) sulla base di piani di riparto, principalmente fra le diverse regioni. Successivamente al riparto, sono le amministrazioni regionali a selezionare i progetti o le attività da finanziare nel loro territorio. Si tratta degli importanti interventi in materia sanitaria (Missione 6 del Piano) o degli interventi per le politiche attive del lavoro. Anch'esse dovrebbero riguardare all'incirca il 15% delle risorse del Piano.

*e) bandi.* Infine, una parte rilevante delle risorse (che dovrebbe aggirarsi intorno al 45% del totale) è e sarà oggetto di bandi competitivi emanati dalle amministrazioni centrali. Tali bandi richiedono la predisposizione di progetti da parte dei possibili beneficiari pubblici e comportano la loro selezione, e quindi la decisione relativa alla loro ammissione al finanziamento, sulla base di graduatorie costruite in base agli indicatori definiti negli stessi bandi. I soggetti beneficiari sono principalmente le amministrazioni comunali, ma anche i gestori del servizio idrico e dei rifiuti o le Università. I casi sono numerosi: le scuole e gli asili nido, i progetti di rigenerazione urbana e per la qualità dell'abitare (di cui si dirà), una parte significativa delle infrastrutture idriche, le misure di promozione della ricerca e dell'innovazione e di partenariato fra università e imprese.

I meccanismi di riparto e di bando attuati finora sono molto differenti da caso a caso; essi possono anche prevedere modalità di pre-allocazione territoriale, ma a differenza del caso precedente, non sono chiari i meccanismi allocativi in presenza di progetti ritenuti ammissibili di valore inferiore ai plafond territoriali definiti.

Con il meccanismo dei bandi si è compiuta una scelta politica molto importante (e discutibile): il Governo privilegia la cantierabilità dei progetti, cioè comprensibilmente desidera controllare che essi dispongano di tutte le caratteristiche che li rendono effettivamente realizzabili entro il giugno 2026. Allo stesso tempo i singoli ministeri si riservano la potestà di scegliere i progetti ritenuti "migliori" in base ai criteri che essi stessi definiscono nei bandi. Ma in questo modo, la realizzazione degli investimenti è slegata rispetto ad indicatori di dotazione (e quindi di "bisogno") dei diversi territori.

Il Piano non ha l'obiettivo di fornire in misura equilibrata a tutti i cittadini i nuovi servizi, e a tutti i territori le nuove infrastrutture; il Governo non si assume la responsabilità dell'allocazione territoriale degli interventi del PNRR. Nel Piano mancano indicazioni politiche sui criteri che devono ispirare i criteri di scelta dei progetti e di allocazione territoriale delle risorse in ciascuna misura (o quantomeno nelle più rilevanti).

L'allocazione fra regioni, fra città, fra grandi e piccoli comuni, fra aree urbane e aree interne scaturirà ex post: sarà cioè l'esito finale del processo allocativo delle risorse, ed in particolare del meccanismo dei bandi. Sotto quest'ultimo profilo, il Piano tuttavia destina alle regioni del Mezzogiorno il 40% del totale degli investimenti "territorializzabili", per una cifra complessiva di 82 miliardi (Dipartimento Coesione, 2022). Si tratta di una decisione politica importante, perché prova a rendere concreto il generale indirizzo del PNRR di riduzione delle disuguaglianze territoriali. La quantificazione (40%) è una scelta arbitraria: il valore non è rapportato a nessun particolare indicatore: tuttavia, la mera indicazione quantitativa non dice molto, in assenza di una precisa individuazione di progetti, della loro localizzazione e delle loro modalità di funzionamento. Se si compie un'analisi dettagliata di tutte le linee di investimento previste dal PNRR e dal FC, è possibile verificare che vi è una assoluta certezza di destinazione nei territori del Sud solo di 22 degli 82 miliardi, per i quali è già disponibile l'elenco dei progetti da realizzare (Viesti, 2021a). Essi riguardano principalmente le grandi reti infrastrutturali. La dimensione complessiva degli interventi nel Mezzogiorno e la loro composizione tipologica e per specifici territori dipenderà in misura rilevante dalle modalità di costruzione dei bandi da parte dei ministeri e dalla capacità dei soggetti locali, in primis le amministrazioni comunali, di proporre in tempi molto rapidi progetti in grado di soddisfare i requisiti per il finanziamento, in competizione con progetti provenienti dal resto del paese. Dopo la trasmissione del Piano alla Commissione europea, a seguito ad alcune analisi e di alcune interrogazioni parlamentari, il Governo ha deciso il 15.7.21 di allocare al Sud il 40% di ogni bando**,** attraverso un emendamento al proprio DL 77/21**,** poi convertito in legge**.** Si tratta di una innovazione legislativa importante. Ma che comunque solleva alcune problematiche: alcune riserve di destinazione al Mezzogiorno sono già presenti nel testo del Piano; e in alcuni casi esse sono inferiori al 40%. Tale norma destina una quota fissa degli importi, indipendentemente dal contenuto delle misure: questo rischia di provocare tensioni di tipo "territoriale" con le amministrazioni del Centro-Nord, perché priva, caso per caso, di una specifica motivazione.

Ancora, la soglia del 40% appare decisamente bassa in diversi casi, specie riferiti alle dotazioni nei grandi servizi pubblici, per poter significativamente contribuire ad una riduzione dei divari esistenti.

Come si è detto, il PNRR è principalmente un piano di investimenti pubblici, declinati lungo linee settoriali nelle diverse misure, e non significativamente differenti nei diversi territori. In Italia gli investimenti pubblici sono realizzati sia da grandi imprese facenti parte del cosiddetto "settore pubblico allargato" nazionale (le Ferrovie, Terna, Infratel) e locale (le municipalizzate) sia dalle amministrazioni pubbliche. All'interno di queste ultime un ruolo fondamentale è giocato dalle amministrazioni comunali. Nel 2021 su un totale di investimenti pubblici pari a 24 miliardi, circa la metà è stato realizzato dai comuni; anche le Aziende Sanitarie Locali ed altri enti della PA locale giocano un ruolo importante (figura 2).

INVESTIMENTI DELLA PA PER SOGGETTO ISTITUZIONALE

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|---|---|
| | valori assoluti (milioni di euro) | | | | |
| Stato | 3.108 | 2.876 | 3.285 | 4.122 | 5.485 |
| Regioni | 1.498 | 1.646 | 1.678 | 1.740 | 1.895 |
| CM e Province | 970 | 920 | 1.095 | 1.301 | 1.462 |
| Comuni | 8.442 | 8.558 | 9.754 | 9.968 | 11.340 |
| Sanità | 1.412 | 1.413 | 1.571 | 1.875 | 2.209 |
| Altri enti | 1.234 | 1.392 | 1.956 | 1.935 | 2.506 |
| Totale | 16.664 | 16.804 | 19.340 | 20.941 | 24.897 |

Fig. 2 | Gli investimenti pubblici delle pubbliche amministrazioni (tratto da: Corte dei Conti 2022)

Coerentemente con questo quadro istituzionale, il PNRR affiderà agli enti e alle istituzioni locali, in primo luogo ai comuni, grandi responsabilità nei processi di realizzazione degli investimenti previsti. Anche per l'incertezza sui processi attuativi di cui si è detto, nel Piano non c'è una indicazione precisa dei relativi ammontari. Ma stime dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio (Upb, 2021) (coerenti anche con quelle realizzate dall'Associazione Nazionale dei Comuni, Anci) mostrano che agli enti territoriali spetterà la realizzazione di circa 70 miliardi di investimenti (figura 3), principalmente negli anni che vanno dal 2023 al 2025.

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

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

Fig. 3 | Il ruolo degli Enti Territoriali nel Piano (tratto da: Ufficio Parlamentare di Bilancio 2021)

Si tratta di investimenti relativi a tutte le missioni del PNRR, anche se particolarmente rilevanti per la mobilità sostenibile, la tutela del territorio, l'istruzione e le infrastrutture sociali (oltre che per le infrastrutture sanitarie per le ASL). Il PNRR affida dunque agli Enti Locali responsabilità molto grandi sia nella progettazione sia nell'esecuzione degli interventi. La progettazione è molto importante perché nei casi delle risorse allocate per bandi – che, come si è visto, sono particolarmente rilevanti - essa può determinare, o meno, il finanziamento dei progetti. Poi si tratta di realizzare tutte le opere entro il giugno 2026. Da queste semplici cifre è possibile vedere come l'Italia del PNRR sia in larga misura l'Italia dei sindaci: che per la prima volta da decenni hanno l'onere ma anche la possibilità di progettare e realizzare interventi su larga scala.

Anche questa è una importante cesura nelle nostre politiche pubbliche. Il PNRR determina una nettissima differenza con la realtà dell'ultimo ventennio: i sindaci contano molto più dei presidenti di regione.

## LE MISURE DEL PNRR NELLE CITTÀ

Quali sono le misure del PNRR di maggiore rilievo per le città italiane? Quale è il loro valore e quali interventi comportano? Per rispondere a queste domande in questo lavoro si sono compiute alcune scelte metodologiche, che influenzano direttamente i risultati cui si perverrà e che quindi vanno preliminarmente illustrate con precisione.

In primo luogo, nelle pagine che seguono vengono definiti "città" i capoluoghi di provincia italiani. I capoluoghi di provincia italiani qui considerati sono 122; sono più delle provincie perché sono stati inclusi nell'analisi, separatamente, Forlì, Cesena, Massa, Carrara, Pesaro, Urbino, Barletta, Andria, Trani. La loro popolazione complessiva al 2022 ammonta a poco meno di 18 milioni di abitanti, cioè poco meno di un terzo del totale italiano. Tuttavia, alcune importanti misure del PNRR che qui verranno prese in considerazione sono destinate alle città metropolitane, e quindi è stato necessario prenderle in considerazione. In Italia sono 14 (Torino, Milano, Genova, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Reggio Calabria, Messina, Palermo, Catania e Cagliari). La loro dimensione in termini territoriali e demografici è molto ampia: in particolare esse comprendono altri 12 milioni di abitanti nei comuni diversi dal capoluogo che ne fanno parte.

Assai più complesso è operare la selezione delle misure da includere. Vanno considerate la natura settoriale dell'impostazione del Piano e la sua scarsa attenzione alla dimensione territoriale; ma anche la circostanza che per una parte significativa delle misure è ancora nel processo di selezione dei progetti e quindi non sono ancora disponibili dati sulla loro localizzazione. Si è quindi deciso di prendere in considerazione misure di significativa dimensione, gestite dalle amministrazioni comunali (o dalle città metropolitane) o comunque di grande impatto sugli assetti urbani delle città italiane. Si è provato a sostituire l'ottica settoriale delle misure, con un'ottica territoriale, provando a porsi la domanda: che cosa potrà verificarsi nei capoluoghi e nelle aree metropolitane italiane da qui al 2026.

In questo lavoro sono quindi incluse (tabella 1), come si vedrà fra poco in maggiore dettaglio, 11 misure del PNRR (e del FC): i progetti di rigenerazione urbana, i piani urbani integrati, i progetti per la qualità dell'abitare e i grandi attrattori culturali; i finanziamenti per il trasporto rapido di massa e per il rinnovo del parco autobus;

gli interventi sui porti, compresi tanto nelle misure ad essi dedicate quanto all'interno delle zone economiche speciali; gli interventi sugli edifici giudiziari e sull'edilizia residenziale pubblica; le misure "Caput Mundi" e "Cinecittà" specificamente destinate alla città di Roma. Sono tutti interventi contenuti nel PNRR, tranne uno, finanziato dal FC. Si tratta di investimenti prevalentemente per nuove opere pubbliche ma anche per manutenzioni del capitale pubblico esistente. Non è semplice operare precise comparazioni con il passato: ma è certamente possibile sostenere che si tratti di un importo di grande rilevanza.

Tab. 1 | *Le misure del PNRR con un rilevante impatto sulle città italiane* (elaborazione degli autori su documenti ufficiali)

| Misura | Missione/ Componente | Ministero | Importo totale (ml) | *di cui* progetti in essere | Progetti nelle città | Tipologia di progetti | Modalità di selezione | Destinatari |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PINQUA | M5C2-I 2.3 | MIMS | 2800 | 477 | 2141 | rigenerazione urbana | bando nazionale | città metro/comuni |
| Piani Urbani Integrati | M5C2-I 2.2b | Interno | 4300 | 0 | 2703 | rigenerazione urbana | piani di riparto | città metro |
| Grandi attrattori | FC (rif. M1C3) | Cultura | 1455 | 0 | 970 | rigenerazione urbana | progetti individuati | città metro/altri territori |
| Progetti di rigenerazione | M5C2-I 2.1 | Interno | 4284 | 3300 | 2862 | rigenerazione urbana | bando nazionale | comuni |
| Trasporto rapido di massa | M2C2-I 4.2 | MIMS | 4400 | 1400 | 4183 | trasporti | bando nazionale | città metro/comuni selezionati |
| Parco autobus | M2C2-I 4.4 | MIMS | 1915 | n.d. | 1915 | trasporti | piani di riparto | comuni selezionati |
| Porti (ZES) | M5C3-I 1.4 | MIMS+Sud | 630 | 0 | 261 | porti | piani di riparto | comuni costieri |
| Porti | M3C2-I 1.1 | MIMS | 3469 | 0 | 3199 | porti | piani di riparto | comuni costieri |
| Caput mundi e Cinecittà | M1C3-I 4.3; M1C3-I 3.1 | Turismo | 800 | 0 | 800 | turismo - cinema | progetti individuati | Roma |
| Cittadelle giudiziarie | M2C3 | Giustizia+MIMS | 412 | 110 | 302 | tribunali | piani di riparto | comuni |
| Edilizia residenziale pubblica | M2C3 | MIMS | 2000 | 0 | 1097 | edilizia pubblica | piani di riparto | comuni |
| Totale | | | 26465 | 5287 | 20433 | | | |

Come si vede dalla tabella 1, la responsabilità di queste misure fa capo in 7 casi al ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili (MIMS), di cui due di concerto, rispettivamente, con il ministero della Giustizia e quello per il Sud, per un importo pari a circa la metà del totale; in due casi, per importi molto significativi, al ministero degli Interni; e per gli ultimi due a Cultura e Turismo. Questa ripartizione di competenze e responsabilità rende evidente il vantaggio di analizzarle contemporaneamente, e di sommarne l'impatto sulle città.

L'importo complessivo di queste misure è pari a 28,2 miliardi: come si dettaglierà e motiverà più avanti, si è scelto di includere in tale cifra anche risorse (per circa un miliardo e mezzo) di ulteriore cofinanziamento degli investimenti del PNRR da parte del bilancio pubblico. Una quota rilevante di questi finanziamenti è destinata a nuovi progetti (e cioè non a "progetti in essere" che disponevano già di un finanziamento nazionale); la quota dei "progetti in essere" è molto elevata solo per i progetti di rigenerazione urbana e significativa per il trasporto rapido di massa[2].

I beneficiari di queste misure sono diversificati. Come si vede sempre dalla tabella 1, una è destinata esclusivamente alle città metropolitane; in altri tre casi alle città metropolitane e ai comuni o ad altri territori: ma per il Trasporto Rapido di Massa, solo ai comuni definiti dal MIMS. Ancora, in un caso la misura si rivolge ai comuni, ma sempre dopo una selezione operata dal MIMS; in due ai comuni che dispongono di un porto; ancora in altri tre a tutti i comuni italiani. Una misura è destinata esclusivamente a Roma.

L'allocazione territoriale delle risorse è avvenuta con modalità diverse. In due casi (i grandi attrattori culturali e le misure specifiche per Roma), i progetti sono stati individuati già nel PNRR o nel Fondo Complementare: si tratta della modalità "progetti individuati", descritta nel paragrafo precedente.

2 Per la misura che finanzia il "rinnovo flotte bus e treni verdi", che qui è considerata solo per la componente flotte bus, la quota dei nuovi progetti è disponibile solo per il totale e non separatamente per i bus.

In sei casi, invece, l'allocazione territoriale delle risorse è frutto di piani di riparto operati dai ministeri competenti, seguendo la modalità d), "piani di riparto", della classificazione del paragrafo precedente. Infine, in tre casi (trasporto rapido di massa, progetti di rigenerazione urbana e PinQua) si è proceduto attraverso bandi competitivi, (cioè la modalità e) della classificazione del paragrafo precedente) fra le amministrazioni pubbliche.

Queste 11 misure finanziano interventi nei comuni capoluogo e nelle città metropolitane per circa 20,4 miliardi[3]: tale cifra scaturisce sia dalla preliminare definizione dei beneficiari di cui si è appena detto, sia dall'esito dei bandi a cui hanno partecipato tanto i comuni capoluogo quanto gli altri.

Le misure qui analizzate determinano un totale provvisorio, che non include ancora diverse misure con un significativo impatto sulle città urbane italiane. Anche sulla scorta di Anci (2022) è possibile fornirne un quadro. Appare tuttavia impossibile,allo stato delle conoscenze stimare quanto le misure analizzate in questo studiorappresentino del totale degli investimenti previsti dal PNRR nelle città italiane.Il ministro dell'Economia ha recentemente[4] precisato che «nel Piano si contano 32 linee di investimento e 14 sub-investimenti, o linee di intervento subordinate ad altri investimenti, di diretto interesse per comuni e città metropolitane, per un ammontare complessivo pari a 53 miliardi». Il riferimento è naturalmente a tuttii comuni italiani e non solo ai capoluoghi. Stando al ministro «le amministrazioni hanno già provveduto a ripartire sul territorio 33,8 miliardi», ma non è chiaro sequesta cifra includa, oltre alla specifica allocazione dei progetti, anche i riparti fra regioni in attesa di essere finalizzati con la scelta dei progetti.

In primo luogo, non vengono considerate in questa analisi alcune misure con risorse già assegnate, ad esempio quella che ha allocato 450 milioni per l'housing temporaneo (ministero del Lavoro). Non sono poi inclusi i primi stanziamenti annuali relativi ai 6,6 miliardi destinati dal ministero degli Interni per l'efficientamento energetico dei comuni: una misura che riguarda solo progetti in essere. Stando ai primi dati disponibili sulla ripartizione 2021, solo una quota molto limitata di questi importi è allocata alle città capoluogo. Alcune misure sono in corso di allocazione: gli interventi per il verde urbano (330 milioni) gestiti dal ministero per la Transizione Ecologica (MITE), i progetti per la mobilità ciclabile nelle città (200 milioni), gli interventi valorizzazione dei beni confiscati alle mafie (300 milioni) e le misure per gli impianti sportivi (700 milioni).

A queste si aggiungeranno gli investimenti nelle città italiane che scaturiranno dalle misure relative alla cultura (digitale per la cultura, musei, cinema, luoghi di culto), al digitale (polis - case della cultura digitale), all'istruzione (asili nido, palestre, mense, riqualificazione energetica, nuove scuole[5]), all'ambiente (impianti per i rifiuti e progetti di economia circolare), all'istruzione universitaria (in particolare alloggi per studenti e ecosistemi dell'innovazione), alla salute (case della salute, ospedali di comunità, efficientamento degli ospedali esistenti). In molti di questi interventi si sta procedendo attraverso bandi fra le amministrazioni locali, direttamente a scala nazionale o dopo aver proceduto ad un pre-riparto fra le regioni.

3 La cifra si riferisce al valore dei progetti localizzati nei comuni capoluogo e nelle città metropolitane

4 Intervento all'incontro Anci Missione Italia, 22 e 23 giugno 2022, cfr. https://www.anci.it/il-22-e-23-giugno-missione-italia-2021-202G-evento-anci-sul-pnrr-alla-nuvola-di-roma/

5 I primi dati disponibili sulle allocazioni del ministero dell'Istruzione, ad esito dei relativi bandi, mostrano che dei 9G0 milioni destinati all'estensione del tempo pieno e alle mense, solo il 3% circa, 30 milioni, è destinato a città capoluogo.

Sulle città italiane stanno avendo poi un impatto molto rilevante i contributi concessi a sportello ai privati per le operazioni di ristrutturazione edilizia (ecobonus), per i quali non si dispone ancora di dati comunali[6].

Sul futuro delle città italiane potranno avere poi una grande rilevanza gli interventi sulle grandi reti nazionali, che sono significativi nel PNRR in particolare per le ferrovie e la banda larga, che potrebbero determinare un incremento dell'accessibilità fisica e virtuale, così come le misure di potenziamento del trasporto ferroviario regionale.

Insomma, è molto presto per una valutazione d'insieme sull'impatto del PNRR sulle città italiane. E tuttavia, tutto ciò ricordato, le 11 misure qui analizzate rappresentano una componente fondamentale degli interventi del Piano nelle aree urbane, dato che esse comprendono stanziamenti dedicati specificamente alla rigenerazione urbana, e sono tutti di rilevante dimensione. Di seguito ne vengono ricordate le principali caratteristiche.

*Misura 1 PinQua.*

Il Programma Innovativo della Qualità dell'Abitare (PinQua) fa parte della Missione 5 Inclusione e coesione, Componente 2 Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore, di titolarità del ministero delle Infrastrutture e Mobilità sostenibili (MIMS). Il programma PinQua era stato varato con la legge di bilancio per il 2020, quando ancora non erano disponibili le risorse del PNRR; è stato poi inserito nel Piano, e le risorse disponibili si sono conseguentemente fortemente incrementate, crescendo fino a 2,8 miliardi. La misura finanzia interventi finalizzati a ridurre il disagio abitativo aumentando il patrimonio di edilizia residenziale pubblica, a rigenerare il tessuto socioeconomico dei centri urbani, a migliorare l'accessibilità, la funzionalità e la sicurezza di spazi e luoghi degradati, spesso localizzati nelle periferie.

La misura prevede la presentazione di progetti, candidati al finanziamento, da parte di regioni per interventi su parti delimitate del loro territorio, comuni e città metropolitane. Nell'ottobre 2021 il MIMS ha approvato e finanziato 159 progetti (su 271 ritenuti ammissibili). Nello stilare la graduatoria, i valutatori del MIMS hanno tenuto conto di diversi indicatori[7]: qualità delle proposte, peso dell'edilizia residenziale pubblica, assenza di consumo di suolo, attivazione di altre risorse anche private, coinvolgimento di privati e del terzo settore, modelli innovativi di gestione[8].

G Degli stanziamenti per l'ecobonus si dispone di dati regionali mensili pubblicati dall'ENEA. Da essi si evince un "tiraggio" un po' inferiore, se rapportato alla popolazione residente, nelle grandi regioni del Mezzogiorno.

7 https://www.mit.gov.it/normativa/decreto-interministeriale-numero-395-del-1G092020

8 a) qualità della proposta e coerenza, capacità di sviluppare risposte alle esigenze/bisogni espressi, presenza di aspetti innovativi e di green economy, rispondenza ai Criteri Ambientali Minimi (CAM), nonché la capacità di coordinare e/o aggregare soggetti in forma associata in chiave di legalità di realtà auto-consolidate (fino a 15 punti); b) entità degli interventi relativamente agli immobili di edilizia residenziale pubblica, con preferenza per le aree a maggiore tensione abitativa, e livello di integrazione sia con il contesto, con particolare riferimento alla attuazione di specifiche politiche regionali, sia con interventi relativi ad immobili di edilizia residenziale sociale anche in chiave di mixitè sociale e di diversificazione dell'offerta abitativa e dei relativi servizi. (fino a 25 punti, di cui fino a 10 punti per la proposta che contempla azioni coordinate sul territorio per specifiche politiche regionali attuate con la collaborazione di altri enti e soggetti istituzionali); c) recupero e valorizzazione dei beni culturali, ambientali e paesaggistici ovvero recupero e riuso di testimonianze architettoniche significative; contiguità e/o vicinanza con centri storici o con parti di città identitarie (fino a 10 punti); d) risultato del "bilancio zero" del consumo di nuovo suolo mediante interventi di recupero e riqualificazione di aree già urbanizzate ovvero, qualora non edificate, comprese in tessuti urbanistici fortemente consolidati, tenuto conto della significatività degli interventi stessi in termini di messa in sicurezza sismica e riqualificazione energetica degli edifici esistenti, anche mediante la demolizione e ricostruzione degli

Applicate anche le due "riserve" previste dal bando: l'impegno a finanziare almeno una proposta per ciascuna regione e quello di erogare almeno il 40% delle risorse al Sud.

Sono stati finanziati 151 progetti ordinari, di dimensione unitaria intorno a 15 milioni, e di 8 progetti pilota "ad alto rendimento" con una dimensione media superiore a 60 milioni**,** fino ad un massimo di 100[9]**.** I progetti pilota sono a Genova, Milano, Milano-Regione Lombardia, Brescia, Ascoli Piceno, Bari, Lamezia Terme, Messina. Con 21 progetti finanziati su 27 proposte presentate, i comuni della Puglia sono quelli con il maggior numero di proposte accolte e i principali beneficiari dell'investimento, con circa 394 milioni di euro. Nelle città della Lombardia sono state finanziate 17 proposte su 22, con un investimento di 392 milioni; le città siciliane hanno ottenuto finanziamenti per 215 milioni. Le città che hanno ottenuto maggiori finanziamenti, comprendendo anche i progetti ad alto rendimento, sono Milano (130), Bari (130), Genova (117), AscoliPiceno (90); hanno ricevuto risorse importanti anche Torino, Brescia, Bologna, Firenze, Roma, Andria, Reggio Calabria. Complessivamente alle città del Sud sono stati destinati 1 miliardo e 130 milioni (40%). Le città capoluogo e le città metropolitane hanno ottenuto circa i tre quarti del totale delle risorse disponibili, cioè 2141 milioni.

*Misura 2 Piani Urbani Integrati.*

L'investimento sui Piani Urbani Integrati (PUI) fa parte della Missione 5 Inclusione e coesione, Componente 2 Infrastrutture sociali, famiglie, comunitàe terzo settore, con un finanziamento di 2,49 miliardi, oltre a 210 milioni stanziati nel Piano Complementare, per un totale di 2,7 miliardi. La misura è gestita dal ministero dell'Interno. L'intervento è destinato in toto alle città metropolitane, con lo scopo di migliorarne le periferie creando nuovi servizi per i cittadini e riqualificando le infrastrutture della logistica, trasformando così i territori più vulnerabili in smart city e realtà sostenibili; i singoli programmi di intervento devono avere un valore non inferiore a 50 milioni. Con il D.L. 152/2021 il Governo ha ripartito le risorse disponibili fra le 14 città metropolitane italiane in base al peso della popolazione residente e all'Indice di vulnerabilità sociale e materiale (IVSM, di cui si dirà più avanti)[10]**.** Nel dicembre 2021[11] il ministero dell'Interno ha poi definito le modalità con cui le città metropolitane avrebbero dovuto presentare (entro il 7.3.22, scadenza poi prorogata al 22.3.22) le proprie proposte. Si tratta di investimenti volti al miglioramento di ampie aree urbane degradate, per la rigenerazione e rivitalizzazione economica, con particolare attenzione alla creazione di nuovi servizi alla persona e alla riqualificazione dell'accessibilità e delle infrastrutture, permettendo la trasformazione di territori vulnerabili in città intelligenti e sostenibili, attraverso: a) la manutenzione per il riuso e la rifunzionalizzazione ecosostenibile di aree pubbliche e di strutture edilizie pubbliche esistenti per finalità di interesse pubblico; b) il miglioramento della

stessi. (Fino a 15 punti); e) attivazione di risorse finanziarie pubbliche e private, tenuto anche conto della eventuale messa a disposizione di aree o immobili. (Fino a 15 punti); f) coinvolgimento di operatori privati, anche del Terzo settore, con particolare coinvolgimento e partecipazione diretta di soggetti interessati anche in forma associativa in particolare se operanti nell'area di intervento. (Fino a 10 punti); g) applicazione, per la redazione della proposta, della metodologia BIM, nonché di misure e di modelli innovativi di gestione, di sostegno e di inclusione sociale, di welfare urbano e di attivazione di processi partecipativi (Fino a 10 punti).

9 Decreti di ammissione definitiva al finanziamento delle proposte PinQua (l. 1G0/201G – Dm 383 del 7/10/21) https://www.mit.gov.it/comunicazione/news/pnrr-assegnati-28-mld-per-il-programma-pinqua-sulla-qualita-dellabitare-il-40-va

10 Decreto legge 6 novembre 2021, n. 152. Si veda allegato 1 per ripartizione risorse. 11 https://dait.interno.gov.it/finanza-locale/documentazione/decreto-G-dicembre-2021

qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, anche mediante la ristrutturazione degli edifici pubblici, con particolare riferimento allo sviluppo e potenziamento dei servizi sociali e culturali e alla promozione delle attività culturali e sportive; c) interventi finalizzati a sostenere progetti legati allesmart cities, con particolare riferimento ai trasporti ed al consumo energetico, volti al miglioramento della qualità ambientale e del profilo digitale delle aree urbane mediante il sostegno alle tecnologie digitali e alle tecnologie con minori emissioni di $CO_2$[12]. Il 22.4.22 è stato pubblicato l'elenco definitivo dei 31 PUI. La figura 4 ne sintetizza le principali caratteristiche.

I 31 Piani Urbani Integrati predisposti dalle città metropolitane

| Metropolitan City | No. | Area (sqmq | Population | Thematic Focus | Spatial Focus | No. interventions | Budget | Average size interventions | Euros/Sqm | Euros/per head |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| TURIN | 29 | 296.000 | 732.971 | Social and cultural infrastructure, Sport facilities | 49 municipalities + 2 UC | 45 | 149.628.566 | 3.329.946 | 749 | 205 |
| TURIN | 39 | 225.627 | 661.636 | Social infrastructure, Sport facilities | City of Turin | 35 | 113.385.160 | 3.169.866 | 503 | 132 |
| MILAN | 12 | 392.001 | 709.948 | Social infrastructure, Sport facilities | 34 municipalities | 34 | 76.159.106 | 2.239.974 | 194 | 107 |
| MILAN | 13 | 520.248 | 520.248 | Nature-based solutions | 32 municipalities | 39 | 50.194.050 | 887.712 | 95 | 95 |
| MILAN | 14 | 295.000 | 353.738 | Greenways, Bike lanes | 30 municipalities | 3 | 30.067.856 | 10.013.571 | 127 | 99 |
| MILAN | 15 | 553.738 | 1.352.000 | Mobility infrastructure | City of Milan | 13 | 50.067.856 | 3.851.374 | 90 | 37 |
| VENICE | 31 | 1.815.000 | 605.494 | Green Areas, Sport facilities, Public spaces | 26 municipalities | 34 | 333.752.688 | 9.817.432 | 184 | 480 |
| GENOA | 9 | 209.212 | 156.360 | Urban regeneration, Social infrastructure, Sport facilities | 5 municipalities | 18 | 141.208.469 | 7.844.915 | 676 | 712 |
| BOLOGNA | 3 | 375.409 | 479.693 | Urban regeneration, Social infrastructure, Mobility infrastructure | 6 municipalities | 18 | 173.068.200 | 9.614.900 | 461 | 361 |
| FLORENCE | 7 | 488.400 | 209.013 | Sport facilities | 7 municipalities | 8 | 174.387.745 | 21.797.718 | 359 | 834 |
| FLORENCE | 8 | 288.931 | 290.931 | Social infrastructure, Public spaces | 11 municipalities | 11 | 86.884.708 | 8.716.792 | 324 | 466 |
| ROME | 24 | 391.606 | 15.870 | Social infrastructure, Public spaces | 1 District (Corviale) | 5 | 50.043.779 | 10.008.756 | 128 | 3.153 |
| ROME | 25 | 74.384 | 846.290 | Cultural facilities, Civic centers | 35 municipalities | 66 | 80.975.000 | 1.337.566 | 1.223 | 107 |
| ROME | 26 | 196.488 | 316.777 | Social infrastructure, Public spaces | 2 Districts | 4 | 50.082.316 | 12.520.579 | 252 | 158 |
| ROME | 27 | 646.620 | 284.345 | Sport facilities | 63 municipalities | 63 | 50.336.511 | 841.840 | 109 | 260 |
| ROME | 28 | 144.959 | 106.491 | Urban regeneration, Mobility infrastructure | 1 District (Tor Bella Monaca) | 2 | 79.873.905 | 39.936.953 | 551 | 750 |
| NAPLES | 16 | 99.762 | 1.000 | Social Housing | 1 District (Scampia) | 1 | 70.000.000 | 70.000.000 | 702 | 70.000 |
| NAPLES | 17 | 31.475 | 1.500 | Urban regeneration, Socia Housing | 1 District (Taverna del Ferro) | 2 | 70.000.000 | 35.000.000 | 2.224 | 53.846 |
| NAPLES | 18 | 89.266 | 362.327 | Urban regeneration, Social infrastructure, green areas | 8 municipalities | 14 | 70.000.000 | 5.000.000 | 784 | 193 |
| NAPLES | 19 | 90.618 | 439.430 | Mobility infrastructure | 1 municipality | 4 | 52.952.069 | 13.238.017 | 584 | 121 |
| NAPLES | 20 | 89.618 | 189.413 | Social infrastructure, Sport facilities | 19 municipalities | 19 | 52.715.696 | 2.774.563 | 588 | 278 |
| NAPLES | 21 | 125.452 | 189.413 | Urban regeneration, mobility infrastructure | 21 municipalities | 27 | 52.715.696 | 1.952.470 | 437 | 278 |
| BARI | 1 | 272.337 | 587.939 | Social and cultural infrastructure | 25 municipalities | 35 | 113.309.555 | 3.147.488 | 409 | 193 |
| BARI | 2 | 895.879 | 259.126 | Green infrastructure, Public spaces | 21 municipalities | 21 | 70.163.684 | 3.341.127 | 78 | 268 |
| REGGIO CALABRIA | 23 | 662.000 | 471.125 | Urban regeneration, Green infrastructure | 23 municipalities | 28 | 118.606.100 | 4.235.575 | 178 | 252 |
| PALERMO | 22 | 961.815 | 1.027.590 | Urban regeneration, Public spaces | 23 municipalities + 1 UC | 57 | 188.131.271 | 3.475.987 | 196 | 183 |
| CATANIA | 5 | 998.797 | 134.386 | Urban regeneration, Public spaces | 15 municipalities | 17 | 91.477.680 | 3.926.111 | 91 | 383 |
| CATANIA | 6 | 696.000 | 696.000 | Urban regeneration, Green infrastructure | 10 municipalities | 22 | 134.009.566 | 6.091.322 | 151 | 151 |
| MESSINA | 10 | 42.000 | 6.500 | Urban regeneration, Social infrastructure | City of Messina | 1 | 76.492.548 | 76.492.548 | 1.821 | 5.299 |
| MESSINA | 11 | 118.619 | 50.000 | Urban regeneration, Social infrastructure | City of Messina | 10 | 76.492.548 | 7.649.255 | 645 | 1.530 |
| CAGLIARI | 4 | 696.000 | 419.958 | Green infrastructure | 17 municipalities | 33 | 195.258.043 | 3.189.677 | 211 | 281 |

Fig. 4 | I Piani Urbani Integrati (Fonte: Vinci, 2022)

Gli importi più rilevanti sono stati destinati, nell'ordine, a Napoli, Roma, Milano e Torino. Alla città metropolitana di Napoli sono assegnati 351 milioni per sei Piani con 65 interventi in 54 comuni dell'area metropolitana, tra cui la rigenerazione di due grandi quartieri di edilizia residenziale pubblica (Scampia e Taverna del Ferro), mobilità sostenibile, sport. A Roma vanno 330 milioni per 5 PUI principalmente negli ambiti della solidarietà sociale, cultura, sport e mobilità. Segue Milano con 277 milioni per 4 PUI volti principalmente all'inclusione sociale e alla mobilità smart. Torino riceve 234 milioni. Alle città metropolitane siciliane sono destinati complessivamente 314 milioni, di cui 19G a Palermo e 185,5 a Catania. Alla città metropolitana di Bari vanno 182 milioni. In molti casi, le città metropolitane hanno cofinanziato il proprio PUI con risorse proprie aggiuntive a quelle del PNRR (che qui non vengono incluse nel totale degli interventi). A Firenze il cofinanziamento è stato molto alto, pari a 113 milioni in aggiunta ai 157 del PNRR. A Venezia dei 334 milioni, ben 194 sono di cofinanziamento proprio, per un Piano sullo sport in 28 comuni dell'area metropolitana.

12 I progetti devono rispettare specifiche condizioni stabilite dal bando, indirizzate a garantire gli obiettivi della sostenibilità ambientale e sociale, quali: intervenire su aree urbane il cui Indice di vulnerabilità sociale e materiale (IVSM) è superiore a 99 o superiore alla mediana dell'area territoriale; avere un livello progettuale non inferiore alla progettazione preliminare ovvero studio di fattibilità tecnico economica; assicurare, nel caso di edifici oggetto riuso, rifunzionalizzazione o ristrutturazione, l'incremento di almeno due classi energetiche; assicurare l'equilibrio tra zone edificate e zone verdi nonché potenziare l'autonomia delle persone con disabilità e l'inclusione sociale; prevedere la valutazione di conformità alle condizioni collegate al principio del DNSH (*Do Not Significant Harm*); prevedere la quantificazione del target obiettivo ai fini del conseguimento degli obiettivi stabiliti nel PNRR (indicazione dei metri quadri dell'area interessata dall'intervento di rigenerazione).

Per questo studio, grazie all'analisi dei Piani, i finanziamenti sono stati ripartiti fra la città capoluogo e gli altri comuni facenti parte delle città metropolitane[13].

*Misura 3 e 3bis Rigenerazione urbana.*

Gli investimenti in progetti di rigenerazione urbana fanno parte della Missione 5 Inclusione e Coesione, Componente 2 Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore del PNRR. La misura è di titolarità del ministero dell'Interno. I contributi per progetti di rigenerazione urbana sono destinati a comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e mirano a ridurre le situazioni di emarginazione e degrado sociale nonché a migliorare la qualità del decoro urbano oltre che del contesto sociale e ambientale. Il costo totale dell'investimento è di 3,4 miliardi; la misura era già in corso precedentemente alla definizione del PNRR e le risorse europee sostituiscono risorse nazionali già stanziate. Come si dirà più avanti, sono stati poi aggiunti ulteriori 900,9 milioni a valere su risorse di bilancio per lo scorrimento della graduatoria[14]. Gli interventi ammessi ai contributi sono: a) manutenzione per il riutilizzo e la rifunzionalizzazione di aree pubbliche e strutture edilizie pubbliche esistenti a fini di pubblico interesse, compresa la demolizione di opere abusive; b) miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto socio-ambientale, anche attraverso la ristrutturazione ediliziadi edifici pubblici, con particolare riferimento allo sviluppo di servizi sociali e culturali, educativi e didattici; c) interventi per la mobilità verde, sostenibile e intelligente. I fondi sono allocati a bando fra le amministrazioni comunali. Con il Dpcm del 21/01/21 è stato stabilito un tetto al contributo massimo richiedibile[15], che appare fortemente penalizzante per le realtà urbane di maggiore dimensione. Il principale criterio utilizzato per la selezione dei progetti è stato l'"indice di vulnerabilità", ossia un indicatore costruito dall'Istat con l'obiettivo di fornire una misura sintetica del livello di vulnerabilità sociale e materiale dei comuni italiani, cioè dell'esposizione di alcune fasce di popolazione a situazioni di rischio, inteso come incertezza della propria condizione sociale ed economica[1G].

Il bando è del 02/04/21, quindi precedente all'approvazione del PNRR; la graduatoria è stata pubblicata il 31/12/21. Sono stati individuati 483 comuni beneficiari dei 3,4 miliardi, e finanziati 1784 progetti sui 2325 ritenuti ammissibili. Nel PNRR si leggeche «la priorità degli investimenti in materia di rigenerazione urbana è quella di

13 Alcuni importi non meglio dettagliati nei progetti, riferiti alle città metropolitane di Milano (50 milioni), Bologna (6), Roma (100), Reggio Calabria (22) e Palermo (4) sono stati ripartiti fra il comune capoluogo e gli altri in base alla popolazione. Lo stesso è stato fatto per il progetto di trasporto rapido di massa della città metropolitana di Catania (317 milioni).

14 Inoltre, con Decreto del ministero dell'Interno del 21/02/22, sono stati stanziati ulteriori 300 milioni dalla legge di bilancio del 2022 per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti e per i comuni che non risultano beneficiari delle risorse attribuite a fine 2021 (importi qui non analizzati).

15 I massimali sono: 5 milioni per i comuni con popolazione da 15 a 50mila abitanti, 10 milioni per i comuni con popolazione da 50 a 100mila abitanti, 20 milioni per i comuni con popolazione superiore a 100mila abitanti, capoluogo di provincia o sede di città metropolitana)

1G L'indice di vulnerabilità si costruisce attraverso 7 indicatori: a) incidenza percentuale della popolazione di età compresa fra 25 e 64 anni analfabeta e alfabeta senza titolo di studio; b) incidenza percentuale delle famiglie con 6 e più componenti; c)incidenza percentuale delle famiglie monogenitoriali giovani (età del genitore inferiore ai 35 anni) o adulte (età del genitore compresa fra 35 e 64 anni) sul totale delle famiglie; d) incidenza percentuale delle famiglie con potenziale disagio assistenziale, ad indicare la quota di famiglie composte solo da anziani (65 anni e oltre) con almeno un componente ultraottantenne; e) incidenza percentuale della popolazione in condizione di affollamento grave, data dal rapporto percentuale tra la popolazione residente in abitazioni con superficie inferiore a 40 mq e più di 4 occupanti o in 40-59 mq e più di 5 occupanti o in 60-79 mq e più di 6 occupanti, e il totale della popolazione residente in abitazioni occupate; f) incidenza percentuale di giovani (15-29 anni) fuori dal mercato del lavoro e dalla formazione scolastica; g) incidenza percentuale delle famiglie con potenziale disagio economico, ad indicare la quota di famiglie giovani o adulte con figli nei quali nessuno è occupato o è ritirato da lavoro.

ripartire tempestivamente le risorse tra le aree metropolitane garantendo una distribuzione delle risorse che tenga conto dei territori più vulnerabili e bisognosi di interventi di rigenerazione urbana. Pertanto, la distribuzione assicurerà che le risorse siano concentrate maggiormente nelle aree del Sud del paese più bisognose di interventi incisivi di rigenerazione urbana».

Non sorprende, pertanto, che ad esito della graduatoria del 30/12/21 i comuni destinatari degli interventi fossero in particolare quelli di Campania (486 milioni circa), Sicilia (417 milioni) e Puglia (391 milioni[17]) e che quelli del Sud ricevessero il 53% delle risorse. Molto significativo era stato il finanziamento dei comuni del Centro Italia; al Nord era destinato il 21,6% degli importi, con stanziamenti significativi per i comuni di Piemonte, Liguria ed Emilia-Romagna, ed invece molto modesti in Veneto e Friuli-Venezia Giulia. Tuttavia, vi è stata un'immediata richiesta da parte delle rappresentanze parlamentari delle regioni con minori importi, che ha ottenuto il sostegno dell'Anci nazionale, di rifinanziamento dell'iniziativa con 905 milioni al fine di accogliere altre proposte progettuali. Con il Dl 17/2022 è stato disposto lo scorrimento della graduatoria delle opere ammissibili e non finanziate e con decreto del 4 aprile 2022 sono stati stanziati 900,9 milioni a valere su risorse di bilancio per finanziare ulteriori 554 progetti, prevalentemente per comuni di Veneto e Lombardia[18]. Tali importi vengono considerati in questa analisi. In particolar modo, i comuni della Lombardia, che già prima dello scorrimento della graduatoria aveva a disposizione 174,3 milioni per 100 progetti di rigenerazione urbana, ottengono ulteriori 270,7 milioni, per un totale di 445 milioni. La Lombardia diviene la seconda regione per finanziamenti destinati alla rigenerazione urbana. Le città capoluogo hanno ottenuto i due terzi delle risorse complessivamente disponibili, cioè complessivamente 2862 milioni.

*Misura 4 Grandi attrattori culturali.*

Il Piano nazionale per gli investimenti complementari, come già ricordato, integra con risorse nazionali per complessivi 30,6 miliardi gli interventi del PNRR. Al suo interno, sono destinati 1.455,24 milioni al ministero della cultura per il Piano Strategico Grandi attrattori culturali; si tratta di quattordici interventi di recupero di siti culturali e complessi storici, in gran parte inseriti in contesti urbani. Per questo investimento non c'è stata alcuna selezione pubblica, in quanto gli interventi sono stati inseriti nominativamente dal ministero della Cultura, in concerto col ministero dell'Economia e delle Finanze, nel FC[19].

In alcuni casi la cultura è il fulcro di processi di rigenerazione urbana: tra di essi interventi di riqualificazione urbanistica come nel progetto Costa Sud dellacittà di Bari, che con 75 milioni, punta alla realizzazione di un parco lineare costiero che colleghi e rivalorizzi parti più degradate della città; nel progetto *Waterfront* di Reggio Calabria (53); nel progetto Porto Vecchio di Trieste (40) e nell'intervento sullo stadio Artemio Franchi di Firenze (95). Vi sono operazioni di riqualificazione attraverso la riconversione di manufatti esistenti, come per il recupero della Manifattura Tabacchi a Palermo (33), che verrà riconvertita in chiave culturale in un centro polifunzionale e la riqualificazione del Real Albergo dei Poveri di Napoli (100), la valorizzazione del sistema difensivo dei forti di

17 Poi rideterminati, con aggiornamento del Decreto del 4 aprile 2022, in 380, milioni

18 Con lo stesso decreto, a seguito di alcune rinunce, è stata rideterminata la graduatoria, che comprende nella sua versione finale 1771 per 3383,6 milioni.

19 https://monitor.palazzochigi.it/provvedimenti/files/mntr_143151_143153_dPCM%20fondo%20complementare%208ott2021_6415.pdf

Genova (69,9), il recupero della fortezza portuale di Trapani (27), il completamento della riqualificazione di spazi in uso alla Biennale di Venezia (169). In altri casi è prevista la realizzazione di biblioteche e musei, come a Torino (100), a Milano per la Biblioteca europea di Informazione e Cultura (101), a Roma, per il rilancio del sistema museale (105,9).

Gli ultimi due progetti riguardano il potenziamento dell'attrattività turistica delle aree del parco del delta del Po, promosso dalle regioni Veneto e Emilia-Romagna (55) e il progetto diffuso Percorsi nella storia - Treni storici e Itinerari culturali (435). Nell'insieme le città metropolitane sono destinatarie di 750 milioni, due terzi dell'importo totale.

*Misura 5 Trasporto rapido di massa.*

La misura per il Trasporto Rapido di Massa (TRM) fa parte della Missione 2 Rivoluzione verde e transizione ecologica, Componente 2 Energia rinnovabile, idrogeno, retee mobilità sostenibile, di pertinenza del ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile (MIMS). Il finanziamento totale del TRM è pari a 3,6miliardi rivenienti dal PNRR[20], ai quali si sommano risorse del PON-FESR 2014-20 per 29 milioni e risorse nazionali per 732,9 (legge n. 205 del 2017), per un totaledi 4,4 miliardi. Dal momento che i finanziamenti aggiuntivi sono strettamente correlati ai finanziamenti del PNRR, aggiungendosi a un quadro d'insieme sul Trasporto Rapido di Massa, il presente studio prende in considerazione tali risorse complessivamente[21], individuando un totale di finanziamenti destinati alle città pari a 4.183 milioni (3454,6 milioni da PNRR + 728 milioni da risorse aggiuntive).

L'obiettivo dell'investimento è quello di costruire reti di trasporti pubblici più ampie, veloci ed efficienti nelle principali aree metropolitane, al fine di ridurre il traffico delle auto private di almeno il 10% a favore del trasporto pubblico. Ha l'obiettivo di realizzare 231 nuovi km di rete: 11 km di metropolitane, 85 km di tramvie, 120 km di filovie e 15 di funicolari. Le risorse sono state assegnate in seguito alla presentazione di istanze da parte di città metropolitane, comuni con oltre 100.000 abitanti, comuni inferiori a 100.000 (esclusivamente per interventi di gravi criticità) e regioni titolari di servizi di TRM. Le istanze sono state valutate secondo i seguenti criteri[22]: a) fattibilità tecnico-economica dell'intervento (qualità e completezza del progetto e fattibilità tecnica dell'intervento; congruità dei costi d'investimento, in riferimento al costo chilometrico unitario dell'infrastruttura rispetto a quello di sistemi di trasporto analoghi; giustificazione delle scelte progettuali). b) sostenibilità finanziaria, gestionale ed amministrativa, connessa allo stato di avanzamento del progetto, dell'iter procedurale di approvazione e all'attivabilità del progetto in tempi certi. c) efficacia dell'investimento e redditività economico-sociale (soddisfazione della domanda di mobilità; equilibrio tra trasporto pubblico e privato; effetti in materia di risparmio energetico, impatto ambientale, riduzione incidentalità, benefici socio economici). Nel Novembre 2021 la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Unificata (Stato-Regioni-Enti territoriali) hanno approvato i decreti di riparto del finanziamento[23], che includono 1,4 miliardi per interventi che erano già finanziati a legislazione vigente (G73 milioni al Centro Nord e 72G milioni al Sud).

20 Esso include risorse del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) per 1.500 milioni.
21 Come da tabelle da tabelle presentate dal MIMS https://www.mit.gov.it/comunicazione/news/il-mims-per-le-regioni-e-le-province-autonome
22 Avviso n.2 per la presentazione di istanze per accesso alle risorse destinate al Trasporto Rapido di Massa ad Impianti Fissi
23 https://www.mit.gov.it/comunicazione/news/trasporto-pubblico-locale-intesa-con-regioni-e-enti-territoriali-sul-riparto-di

Nell'insieme il PNRR interviene su un processo di potenziamento dei sistemi di trasporto rapido di massa che copre un lungo arco temporale e che è finanziato da una pluralità di fonti. La tabella 2 tratta dall'Allegato Infrastrutture al Documento di Economia e Finanza del 2022 consente di apprezzarlo per le 14 città metropolitane.

Tab. 2 | *I finanziamenti per il trasporto rapido di massa nelle città metropolitane*
(tratto da: Allegato infrastrutture al DEF, 2022)

| | Costo totale interventi | Finanziamenti statali definiti | PNC | PNRR progetti in essere | PNRR progetti nuovi | Altro | Fabbisogno residuo |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Bari | 874 | 563 | 0 | 0 | 199 | 111 | 0 |
| Bologna | 1010 | 510 | 0 | 151 | 222 | 126 | 0 |
| Cagliari | 243 | 195 | 0 | 0 | 0 | 34 | 14 |
| Catania | 1646 | 346 | 82 | 115 | 317 | 642 | 143 |
| Firenze | 1253 | 534 | 0 | 150 | 222 | 163 | 202 |
| Genova | 1221 | 929 | 0 | 174 | 44 | 0 | 75 |
| Messina | 11 | 11 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Milano | 6511 | 4170 | 59 | 0 | 156 | 1749 | 376 |
| Napoli | 9208 | 4717 | 176 | 109 | 348 | 2409 | 1449 |
| Palermo | 1057 | 203 | 0 | 481 | 23 | 349 | 0 |
| R. Calabria | 23 | 23 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Roma | 6209 | 4300 | 153 | 100 | 120 | 244 | 1293 |
| Torino | 3269 | 2679 | 0 | 0 | 141 | 222 | 227 |
| Totale | 32535 | 19180 | 470 | 1280 | 1792 | 6049 | 3779 |

L'insieme degli interventi in programma nelle 14 città metropolitane ha un costo complessivo di 32,5 miliardi, di cui 19 già coperti da finanziamenti statali già definiti. Gli importi complessivi sono particolarmente rilevanti a Napoli (9,2 miliardi), a Milano (6,5 miliardi) e a Roma (6,2 miliardi). Il PNRR e il FC intervengono, in questo ambito, con circa 3,5 miliardi, pari all'11% del totale del costo di tutti gli interventi[24]. Il PNRR fornisce dunque un contributo significativo ma relativamente limitato a questa politica. Sempre stando all'Allegato Infrastrutture, e come si vede dall'ultima colonna della Tabella 2, rimangono ancora privi di finanziamento interventi per 3,8 miliardi[25]. Guardando agli stanziamenti del PNRR e del FC, Palermo è la città che riceve le maggiori risorse: 504 milioni per il suo sistema dei tram. Segue Roma con 417, che finanziano due nuovi interventi sulla linea tranviaria Termini-Vaticano-Aurelio (120) e le linee A e B-B1 della metropolitana (160). Poi Bologna e Firenze con finanziamenti da 370 milioni ciascuna. Rilevanti gli investimenti anche a Catania (317). A Milano vanno 201 milioni; il nuovo trasporto rapido di massa di Bari viene finanziato con 159 milioni. Fra le città non metropolitane, importanti i finanziamenti a Brescia, 362 milioni per la nuova linea tramviaria "Pendolina-Fiera", a Padova (342), Taranto (265), Bergamo (130) e Rimini (49). Anche gli interventi per il trasporto rapido di massa sono stati poi suddivisi, nel caso delle città metropolitane, fra il comune capoluogo e gli altri[2G].

24 Come si vede dalla Tabella vi sono 470 milioni del FC (in tabella definito PNC, Piano nazionale Complementare), 1280 milioni del PNRR per progetti in essere e 1792 milioni per progetti nuovi.
25 Come si vede dalla Tabella 2 i progetti ancora privi di finanziamento sono a Milano (sei progetti con un importo di 375,9 milioni; Napoli (cinque progetti da 1.448,98 milioni); Roma (tre progetti per 1.293 milioni, tra cui il rifinanziamento della linea C con 1.210 milioni); Torino con due progetti e 22G milioni; Catania con due progetti e 143 milioni; Genova e Cagliari con un progetto ciascuno e rispettivamente 75 e 14 milioni.
https://www.ilsole24ore.com/art/pnrr-gia-pronti-progetti-riserva-22-miliardi-AEtSCxXB
2G Nel caso del progetto di trasporto rapido di massa della città metropolitana di Catania (317

*Misura 6 Rinnovo flotte bus.*

L'investimento Rinnovo flotte bus e treni verdi fa parte della Missione 2 Rivoluzione verde e transizione ecologica, Componente 2 Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile. L'obiettivo dell'investimento è di accelerare l'attuazione del Piano Strategico Nazionale per la Mobilità Sostenibile, acquistando autobus a basse emissioni, treni a propulsione elettrica e a idrogeno, carrozze ferroviarie sviluppate con materiali riciclabili e rivestite con pannelli fotovoltaici, veicoli elettrici, ibridi o alimentati a gas per i Vigili del Fuoco. Il costo totale dell'investimento è 3.G39 miliardi, più G00 milioni del Fondo Complementare. Al novembre 2021 il MIMS ha assegnato risorse pari a 1.915 milioni, per gli esercizi dal 2022 al 202G per "Rinnovo flotte bus e treni verdi – sub-investimento BUS"[27], tutti per interventi in comuni capoluogo o città metropolitane. Questo è l'importo che viene analizzato in questo studio. Le risorse sono destinate all'acquisto di autobus ad emissioni zero con alimentazione elettrica o ad idrogeno e la realizzazione delle relative infrastrutture di supporto all'alimentazione, per i servizi di trasporto pubblico locale. Esse sono destinate ai comuni capoluogo di città metropolitana, ai comuni capoluogo di regione o di province autonome e ai comuni con alto tasso di inquinamento da PM10 e biossido di azoto. Da questo punto di vista, se è importante che il finanziamento sia destinato a comuni con alto livello di inquinamento, colpisce che nei criteri di riparto non venga considerata la dotazione di mezzi delle città italiane (rapportata alla popolazione o alla superficie), che è estremamente diseguale, al fine di una maggiore perequazione.

Il riparto delle risorse tra i beneficiari, con l'indicazione della quantità di mezzi da acquistare è stato indicato dal MIMS nell'Allegato 1 del Decreto n. 530 del 23/12/2021[28]. Tra i comuni capoluogo, a ricevere risorse maggiori ci sono Milano (249 milioni), Roma (292), Napoli (180), Torino (169), Cagliari (108), Bari (95) Bologna (90) e Palermo (88). Al di là delle città metropolitane, tra i comuni capoluogo e ad alto inquinamento ne sono stati finanziati, con un compreso tra i 5 e i 10 milioni, 28 al Nord (4 in Piemonte, 10 in Lombardia, 5 in Veneto, 2 nel Friuli-Venezia Giulia, 7 in Emilia-Romagna), 4 al Centro (due in Umbria e uno ciascuno in Marche e Lazio) e 3 al Sud (Abruzzo, Molise e Campania).

*Misura 7 Porti.*

All'interno della Componente 2 Intermodalità e logistica integrata della Missione 3, troviamo gli interventi portuali selezionati dal MIMS. Essi sono molto significativi perché il loro valore complessivo è di 3,47 miliardi, per la grandissima maggioranza (3,2 miliardi) in città capoluogo[29]. Alcuni di questi interventi sono di dimensione unitaria di grande rilevanza, come nei casi di Genova, Trieste e Napoli. L'intervento più grande è il progetto bandiera del porto di Genova, dove, con un finanziamento totale pari a 600 milioni è prevista

milioni), non disponendo di informazioni di dettaglio, gli importi sono stati attribuiti al comune di Catania e agli altri proporzionalmente alla loro popolazione.

27 https://www.anci.it/wp-content/uploads/M_INFR.GABINETTO.REG_DECRETI_R_.0000530.23-12-2021.pdf

28 https://www.anci.it/wp-content/uploads/ALLEGATO_1_del_DECRETO_PNRR_BUS_4.4.1_22.12.2021.pdf

29 In mancanza di informazioni di dettaglio, gli interventi di efficientamento dei porti dello Stretto (50 milioni) sono stati attribuiti per 25 a Messina, per 12 a Reggio e per 13 a Villa San Giovanni. Gli interventi sulle banchine (37 milioni) per 19 a Messina e per 18 a Villa San Giovanni. Gli 80 milioni destinati all'acquisto di nuove navi per la navigazione sullo Stretto, assimilabili al trasporto rapido di massa nella conurbazione Messina-Reggio, sono stati "attribuiti" per 40 milioni a Messina, e per 20 ciascuno a Reggio e Villa.

la realizzazione di un nuovo frangiflutti per consentire l'accesso a navi di nuova generazione, l'adeguata protezione delle banchine interne e l'innalzamento dei livelli di sicurezza delle manovre di ingresso ed evoluzione.

Gli interventi nel porto di Trieste sono finanziati con 442 milioni, quelli a Napoli con 300 e quelli a Venezia con 227. Molto importanti anche gli investimenti a Ravenna (165), Cagliari (132), Salerno (120), Palermo (108), Taranto (91), Brindisi (88), Trapani (73), Ancona (62). Interventi tra i 40 e i 50milioni sono previsti invece a La Spezia, Savona, Livorno e Bari. Viene inclusiin questo gruppo di progetti anche quello di efficientamento energetico dello Stretto di Messina, da 50 milioni[30], e quello per l'acquisto di nuovi mezzi navali, sempre per lo Stretto di Messina (80 milioni), in quanto ritenuto assimilabile ad un intervento per il trasporto urbano di massa. Nell'insieme,gli investimenti in città capoluogo assorbono oltre il 90% dell'importo della misura.

*Misura 8 Porti nelle ZES.*

Vengono anche considerati in questo lavoro gli interventi sui porti urbani finanziati nell'ambito delle Zone Economiche Speciali (ZES) del Mezzogiorno. Le ZES sono aree destinatarie di specifiche agevolazioni fiscali e semplificazioni burocratiche, da realizzarsi intorno ad aree portuali che presentino le caratteristiche di porti di rilevanza strategica. Il PNRR all'interno della Missione 5 Inclusione e coesione, Componente 3 Interventi speciali per la coesione territoriale, destina 630 milioni[31] per investimenti infrastrutturali volti ad assicurare un adeguato sviluppo dei collegamenti delle aree ZES con la rete nazionale dei trasporti, in particolare con le reti Trans Europee (TEN-T). Di essi, 261 milioni sono destinati (da un decreto congiunto MIMS – ministero per il Sud) ad interventi sui porti delle città capoluogo o delle città metropolitane. Gli interventi più rilevanti sono destinati ai porti di Gioia Tauro (città metropolitana di Reggio Calabria), con 52 milioni e a Taranto (50). Sono finanziati anche i porti di Termini Imerese (città metropolitana di Palermo, con 39 milioni), Salerno (22), Trapani (17,8), Cagliari (10), Reggio Calabria e Villa San Giovanni. Gli interventi sui porti delle città capoluogo assorbono il 41% della misura ZES: le altre risorse sono destinate ad aree industriali fuori dai capoluoghi.

*Misura y Progetti per Roma.*

I Progetti per Roma, in questo studio, comprendono due misure. La prima è l'investimento *Caput Mundi - New Generation EU* per i grandi eventi turistici, che fa parte della Missione 1, Componente 3 Turismo e Cultura 4.0. Con risorse pari a 500 milioni punta a sviluppare il turismo sostenibile nella Capitale, anche in connessione all'evento giubilare. Per fare ciò si prevede di incrementare l'utilizzo delle tecnologie digitali, valorizzando anche le aree verdi[32]. La seconda è il *Progetto Cinecittà: Sviluppo industria cinematografica*, all'interno della Missione 1 Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo, Componente 3 Turismo e Cultura 4.0, con 300 milioni. Il progetto mira alla realizzazione di nuovi studi e al potenziamento del Centro Sperimentale di Cinematografia.

30 Che come già detto è stato "allocato" per 25 milioni a Messina, per 12 a Reggio e 13 a Villa San Giovanni.
31 Di cui G00 milioni provenienti dal Fondo Sviluppo e Coesione.
32 Le risorse della misura Caput Mundi sono state attribuite tutte alla città di Roma, anche se si prevedono alcuni limitati interventi anche in altre aree del Lazio.

*Misura 10 Cittadelle giudiziarie.*

L'intervento Efficientamento degli edifici giudiziari è un sub-investimento della Missione 2 Rivoluzione verde e transizione ecologica, Componente 3 Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici. Le risorse totali sono pari a 411,7 milioni. L'obiettivo dell'investimento è intervenire su 290.000 mq di uffici, tribunali e cittadelle giudiziarie, efficientando le strutture, migliorando tecnologicamente l'erogazione dei servizi e recuperando il patrimonio storico degli edifici. L'intervento mira a garantire la sostenibilità economica, ambientale e sociale degli interventi attraverso l'utilizzo di materiali sostenibili e il ricorso a energia elettrica autoprodotta da fonti rinnovabili. Gli interventi sono stati selezionati dal ministero della Giustizia sulla base di tre criteri[33]: a) strutturale (criticità strutturali e degrado funzionale degli edifici); funzionale (rilevanza dell'ufficio giudiziario dal punto di vista del numero giornaliero degli accessi di estranei e dipendenti); c) realizzativo (i progetti individuati come realizzabili nel periodo 2021-202G sono stati selezionati sulla base dello stato di avanzamento dei necessari passaggi procedurali, nonché delle informazioni offerte dalle amministrazioni tecnicamente competenti - Agenzia del Demanio e ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti). Gli interventi più consistenti sono a Roma, con ben 158 milioni; significativi anche quelli a Torino (25). Nell'insieme i capoluoghi assorbono tre quarti delle risorse disponibili.

*Misura 11 Edilizia residenziale pubblica.*

Il Programma Sicuro, verde e sociale: riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica è finanziato 2 miliardi del Fondo complementare al PNRR, con l'obiettivo di migliorare l'efficienza energetica, la resilienza e la sicurezza sismica del patrimonio residenziale pubblico, nonché la condizione sociale nei tessuti edilizi in cui sono situati. Il Programma è complementarealla Missione 2 Rivoluzione verde e transizione ecologica, Componente 3 Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici del PNRR. Con Decretodel Presidente del Consiglio dei ministri, il 15 settembre 2021 le risorse sono state ripartite tra le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano sulla base dei seguenti indicatori e relativi pesi: a) numero alloggi di edilizia residenziale pubblica presenti in ciascuna regione (50%); b) entità della popolazione residente nella regione (20%); c) entità popolazione regionale residente nelle zone sismiche 1 e 2 (30%), con riserva del 40% per le regioni del Mezzogiorno. Le regioni maggiormente beneficiari di questo riparto sono state la Campania con oltre 295 milioni, Lombardia 252, Lazio 240 e Sicilia 233. Risultano assegnatarie di oltre 100 milioni anche Emilia-Romagnae Puglia. Ciascuna regione e provincia autonoma ha proceduto a sua voltaa selezioni interne, pubblicando le relative procedure per l'individuazione delle proposte da parte dei soggetti individuati, sulla base dei seguenti criteri: a) effettuazione degli interventi nelle zone sismiche 1 e 2; b)presenza contemporanea di interventi di miglioramento della classe sismica e dell'efficientamento energetico dell'immobile; c) livello di progettazione degli interventi, privilegiando quelli di immediata cantierabilità[34]. I piani regionali degli interventi sono stati poi approvati e finanziati dal MIMS (30.3.22).

33 OCD177-4961.pdf su camera.it

34 È stato prodotto un distinto elenco (All. B) contenente interventi ulteriori rispetto all'importo assentito al fine di agevolare l'utilizzo delle eventuali economie di gara a conclusione degli interventi, senza vincolo di finanziamento.

Ad esito di questo processo, poco più di un miliardo (il 55% del totale) è stato destinato ad interventi nelle città capoluogo e nei comuni facenti parte di città metropolitane[35]. Fra i comuni capoluogo, gli investimenti più rilevanti saranno a Roma (G0 milioni), Napoli (43), Bari (35), Bologna (30), Torino (28), Palermo (25), Brescia (24).

## L'ALLOCAZIONE TERRITORIALE DELLE RISORSE

Per tutte le misure analizzate in questo lavoro, e descritte nel paragrafo precedente, sono state reperiti, da diverse fonti tutte di natura ufficiale, i dati sull'allocazione territoriale a livello di comune dei progetti che essi finanziano. Come già detto, in questo lavoro vengono presi in considerazione i progetti all'interno dei comuni capoluogo e quelli nei comuni che fanno parte di una città metropolitana. È bene ricordare che le allocazioni in ogni città dipendono dall'interazione di tre principali elementi: 1) alcune misure prevedevano già la definizione dei progetti; 2) alcune misure (come si è visto nel paragrafo precedente) erano destinate solo ad alcune tipologie di beneficiari, come le città metropolitane o quelle ad alto livello di inquinamento ambientale; 3) altre, invece, hanno allocato le proprie risorse sulla base di bandi competitivi fra le amministrazioni; 4) vige la regola, successiva alla definizione del PNRR, che in ogni atto attuativo il 40% degli importi dovrebbe essere destinato al Mezzogiorno. Esse, dunque, devono essere interpretate con grande cautela: la loro dimensione è frutto dell'interazione fra scelte a monte, nel Piano e poi successivamente dei ministeri, esito dei bandi, riserva per il Sud. Come si è detto, nell'insieme si tratta di 20,4 miliardi di investimenti, destinati ad aree del paese (tutti i capoluoghi e i comuni che fanno parte delle città metropolitane) che comprendono circa 30 milioni di abitanti: si tratta quindi sinora di una intensità di investimento pari a G85 euro per abitante[3G], un parametro che sarà utile per le comparazioni a livello territoriale. Oltrei due terzi delle risorse delle misure che vengono qui analizzate saranno impiegate nelle 14 città metropolitane italiane, complessivamente oltre 14 miliardi. Questo dipende dall'esistenza di interventi ad esse specificamente dedicati, dai criteri allocativi analizzati nel paragrafo precedente e dal successo delle diverse amministrazioni nei bandi. Tuttavia, considerando la loro popolazione (pari a circa 21 milioni di abitanti, sommando capoluoghi e altri comuni), l'intensità di investimento è pari a 668 euro per abitante, non diversa dal dato di insieme. La tabella 3 mostra gli importi per ciascuna delle città metropolitane, che vanno dai 2,7 miliardi per Roma, seguita da Napoli e da Genova fino alle cifre, inferiori al mezzo miliardo, per Messina e Cagliari.

35 In alcuni casi minori, una parte degli stanziamenti è stata attribuita al comune capoluogo, non essendo disponibili dati di maggiore dettaglio; si tratta del finanziamento indicato per i comuni di: Belluno (0,73 milioni), Padova (1,65), Rovigo (1,2) Lucca (1,46), Massa (4,13), Pisa (2,34), Perugia (0,3) e Terni (0,34). Le risorse indicate tra parentesi rappresentano quelle che non è stato possibile suddividere, e non il totale assegnato ai comuni capoluogo elencati.

3G Come già detto, sono incluse le risorse per lo scorrimento della graduatoria dei progetti di rigenerazione urbana e per gli interventi aggiuntivi sul TRM (599 e 728 milioni): essi non provengono dalle risorse PNRR in senso stretto, ma sono direttamente collegati alle scelte attuative del piano.

Tab. 3 | *Importi degli interventi nella città metropolitane* (elaborazione degli autori su documenti ufficiali)

| | |
|---|---|
| Città Metropolitana di Roma Capitale | 2G98 |
| Città Metropolitana di Napoli | 1581 |
| Città Metropolitana di Genova | 1256 |
| Città metropolitana di Milano | 1177 |
| Città Metropolitana di Palermo | 1092 |
| Città Metropolitana di Bari | 951 |
| Città Metropolitana di Catania | 8G1 |
| Città metropolitana di Torino | 845 |
| Città Metropolitana di Firenze | 803 |
| Città Metropolitana di Bologna | 791 |
| Città Metropolitana di Venezia | 727 |
| Città Metropolitana di Reggio Calabria | 570 |
| Città Metropolitana di Messina | 484 |
| Città Metropolitana di Cagliari | 417 |
| TOTALE CITTA' METROPOLITANE | 14254 |

Ma le città metropolitane italiane sono molto diverse. La tabella 4 lo ricorda: si va dai 4,2 milioni di abitanti di quella di Roma, ai circa 3 di Milano e Napoli, ai 2 di Torino, fino a circa mezzo milione per Messina, Reggio Calabria e Cagliari. L'estensione va dai G800 kmq di Torino e dai 5300 kmq di Roma ai circa 500 delle tre più piccole. Anche il numero di comuni passa dagli oltre 300 di Torino, ai più di 100 di Milano, Roma e Messina (e ai quasi centro di Reggio Calabria), fino ai 17 di Cagliari. È indispensabile normalizzare i dati.

Tab. 4 | *Le città metropolitane italiane* (Fonte: Istat)

| | popolazione (ml) | estensione (000 kmq) | numero comuni |
|---|---|---|---|
| Roma | 4,2 | 5,3 | 121 |
| Milano | 3,2 | 1,6 | 133 |
| Napoli | 3 | 1,2 | 92 |
| Torino | 2,2 | 6,8 | 312 |
| Bari | 1,2 | 3,9 | 41 |
| Palermo | 1,2 | 5 | 82 |
| Catania | 1,1 | 3,6 | 58 |
| Bologna | 1 | 3,7 | 55 |
| Firenze | 1 | 3,5 | 41 |
| Venezia | 0,8 | 0,8 | 44 |
| Genova | 0,8 | 0,8 | 67 |
| Messina | 0,6 | 0,6 | 108 |
| R. Calabria | 0,5 | 0,5 | 97 |
| Cagliari | 0,4 | 0,4 | 17 |

La tabella 5 mostra allora le allocazioni in euro per abitante fra le 14 città metropolitane. La città metropolitana con la maggiore intensità di investimento, al momento, è Genova, anche a causa dell'intervento di grande dimensione destinato al suo porto. Anche Reggio Calabria, e anche in questo caso per gli interventi portuali, ha una intensità di investimento superiore alla media. Molte città metropolitane hanno una intensità di investimento relativamente simile: Venezia, Bologna, Firenze, Bari, e le tre siciliane. Al di sotto della media nazionale sono invece Roma, nonostante gli 800 milioni delle misure ad essa espressamente dedicate, Napoli, e poi, con importi minori, Torino e Milano.

Tab. 5 | *Importi per abitante degli interventi* (elaborazione degli autori su documenti ufficiali)

| | |
|---|---|
| Città Metropolitana di Genova | 1539 |
| Città Metropolitana di Reggio Calabria | 1099 |
| Città Metropolitana di Cagliari | 994 |
| Città metropolitana di Palermo | 911 |
| Città Metropolitana di Venezia | 866 |
| Città Metropolitana di Firenze | 808 |
| Città Metropolitana di Messina | 806 |
| Città metropolitana di Catania | 805 |
| Città Metropolitana di Bologna | 779 |
| Città Metropolitana di Bari | 776 |
| Città Metropolitana di Roma Capitale | G39 |
| Città Metropolitana di Napoli | 533 |
| Città Metropolitana di Torino | 383 |
| Città Metropolitana di Milano | 364 |
| TOTALE CITTA' METROPOLITANE | 668 |

All'interno delle 14 città metropolitane, l'intensità di investimento è molto maggiore nei capoluoghi rispetto agli altri comuni: per questi ultimi si scende a 30G euro per abitante, circa un terzo rispetto ai soli capoluoghi. La tabella G presenta gli importi totali e in termini di euro per abitante nelle 14 città metropolitane suddivisi fra i capoluoghi e gli altri comuni. È bene ricordare che per talune stime che sono state operate, per i piani urbani integrati (specie a Roma e Milano) e per il TRM a Catania, i dati vanno letti con una certa cautela in questi tre casi. I confronti fra le diverse realtà devono poi tenere conto della diversa conformazione delle città metropolitane di cui si diceva: come si vede il peso demografico del capoluogo sul totale è spesso intorno ad un terzo, ma raggiunge il 69% a Genova, il 65% a Roma e il 53% a Palermo, scendendo fino al 26% a Bari.

Tab. G | *Investimenti nelle città metropolitane* (elaborazione degli autori su documenti ufficiali)

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

Tutto ciò detto, appare comunque evidente in tutti i casi una concentrazione molto maggiore degli interventi nei capoluoghi. Se questo può essere per alcuni versi fisiologico, richiama comunque l'attenzione su una dimensione probabilmente insufficiente (anche in comparazione) degli investimenti previsti negli ambiti periurbani, in molti casi, specie ma non solo nel Mezzogiorno, caratterizzati da maggiori difficoltà sociali e da minori dotazioni di beni pubblici. In alcuni casi, come quelli dei comuni della città metropolitana di Napoli (nei quali vivono oltre due milioni di italiani), appare evidente una modestia degli interventi finora programmati, specie considerando il forte disagio sociale e la presenza assai scarsa di beni e servizi pubblici.

Escludendo i comuni non capoluogo facenti parte delle città metropolitane, tutte le città italiane (intese sempre come comuni capoluogo di provincia) sono destinatarie di investimenti per 16,7 milioni. La tabella 7 elenca le trenta città a cui sono destinate i maggiori interventi, in valore assoluto. Roma riceve oltre 2,1 miliardi, Genova 1,2, Napoli poco meno di uno e poi le altre.

Tab.7 | *Le 30 città destinatarie dei maggiori interventi (milioni)* (elaborazione degli autori)

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

È evidente la concentrazione nelle principali città italiane in termini dimensionali[37]. Tuttavia, dalla tabella 7 emergono anche altri centri di media e medio-grande dimensione destinatari di finanziamenti molto significativi: Trieste, Brescia, Padova, Bergamo, Ravenna al Nord; Perugia e Ascoli Piceno al Centro; Taranto, Salerno, Trapani, Brindisi al Sud. Come si vede, le cifre si riducono rapidamente in valore assoluto. Solo 25 città ricevono finanziamenti di importo superiore ai 100 milioni. Dopo le 30 città presentate in tabella, altre quindici hanno investimenti compresi fra 50 e 100 milioni; poi cinquantasette fra 20 e 50 milioni; le ultime quindici della graduatoria, cifre inferiori ai 20 milioni. Alle prime dieci città sono destinati oltre 9 miliardi, pari al 45% del totale. Considerando le prime venti, si arriva a 12,8, cioè quasi i due terzi.

Naturalmente, è indispensabile ponderare gli importi assoluti per la dimensione demografica delle città, esprimendo le cifre in euro per abitante. Sono evidenti significative disparità. In primo luogo, la tabella 8 elenca le trenta città con la maggiore intensità di investimento per abitante. La classifica è guidata da città con rilevanti interventi nei porti (Trapani, Trieste, Venezia, Genova, Cagliari, Brindisi, Ravenna). Fra di esse, Venezia riceve importanti finanziamenti anche per la Biennale, per i mezzi per il trasporto locale; Genova per il TRM, per i PUI e per i PinQua; Cagliari per i bus urbani. Vi sono poi città con significativi interventi sul trasporto di massa: Brescia, Padova, Bergamo e Taranto; quest'ultima anche per il porto. Ascoli ottiene invece risultati molto importanti nei finanziamenti del PinQua. La ripartizione dei finanziamenti di Bari, Bologna, Firenze, Palermo, Napoli appare invece piuttosto composita fra le diverse misure. In alcuni casi (Urbino, Sondrio, Isernia, Oristano) è la dimensione demografica assai modesta a far risaltare i finanziamenti ottenuti. Ventinove di queste trenta città (Ancona esclusa) sono le uniche ad avere una intensità di investimento superiore alla media dei capoluoghi: in altri termini, 29 capoluoghi ricevono importi superiori a 943 euro per abitante, mentre 83 sono al di sotto. Roma è a 789, Torino a G97, Milano a G28.

Tab. 8 | *Le 30 città con gli importi più elevati di investimenti per abitante*
(elaborazione degli autori)

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Trapani | 2874 | Bologna | 1759 | Sondrio | 1378 |
| Trieste | 2846 | Firenze | 1734 | Catania | 1325 |
| Venezia | 2459 | Bergamo | 1G33 | Ravenna | 1221 |
| Ascoli Piceno | 2313 | Brindisi | 1568 | Savona | 1196 |
| Brescia | 2302 | Messina | 1475 | Oristano | 1195 |
| Taranto | 2301 | Salerno | 1452 | Napoli | 1086 |
| Cagliari | 2212 | Urbino | 1433 | Fermo | 1076 |
| Genova | 2201 | Rieti | 1431 | Varese | 996 |
| Padova | 1887 | Reggio Calabria | 1420 | Isernia | 971 |
| Bari | 1878 | Palermo | 1386 | Ancona | 931 |

37 Si ricordi ancora che in queste cifre non sono inclusi gli investimenti nei comuni dell'area metropolitana diversi dal capoluogo.

Quaranta città italiane sono sinora destinatarie di interventi per un importo pro-capite inferiore alla metà della media dei capoluoghi. Sono elencate nella tabella 9. Esse sono distribuite fra Nord (dove includono Verona, Vicenza e diverse città lombarde e emiliano-romagnole), Centro (con alcune delle città della Toscana), e Sud. In quest'ultimo caso i 14 centri comprendono importanti città dell'Abruzzo (Teramo e Pescara), della Puglia (Foggia, Barletta, Lecce), della Calabria (Cosenza, Crotone e Catanzaro) e della Sicilia (Agrigento, Caltanissetta, Ragusa e Siracusa), oltre a Matera e Sassari. A Foggia, in base alle misure qui analizzate, saranno realizzati interventi per 15 milioni[38]: una cifra inferiore a quella destinata al piccolissimo comune di Accadia, nella sua provincia, selezionato nel bando "borghi" e che disporrà di 20 milioni (Chiapperini *et al.*, 2022).

Tab. 9 | *Le città italiane con investimenti per abitante inferiori al 50% della media dei capoluoghi* (elaborazione degli autori)

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

Il grafico che segue (Fig. 5), correla l'intensità degli investimenti per abitante nelle città italiane, così come calcolati con questa analisi, con il reddito pro-capite delle province a cui esse appartengono, per il 2020, di fonte Istituto Tagliacarne[39]. Da esso appare evidente come per gli stessi livelli di reddito pro-capite ci siano stanziamenti per investimenti molto diversi, e come non appaia, nell'insieme, una maggiore intensità degli interventi nelle realtà relativamente meno avanzate.

38 Importo destinato naturalmente a crescere con le altre misure.
39 https://www.tagliacarne.it/files/211008/nota_valore_aggiunto_provinciale_2020.pdf. Dati aggiornati sul reddito pro-capite a scala comunale non sono disponibili.

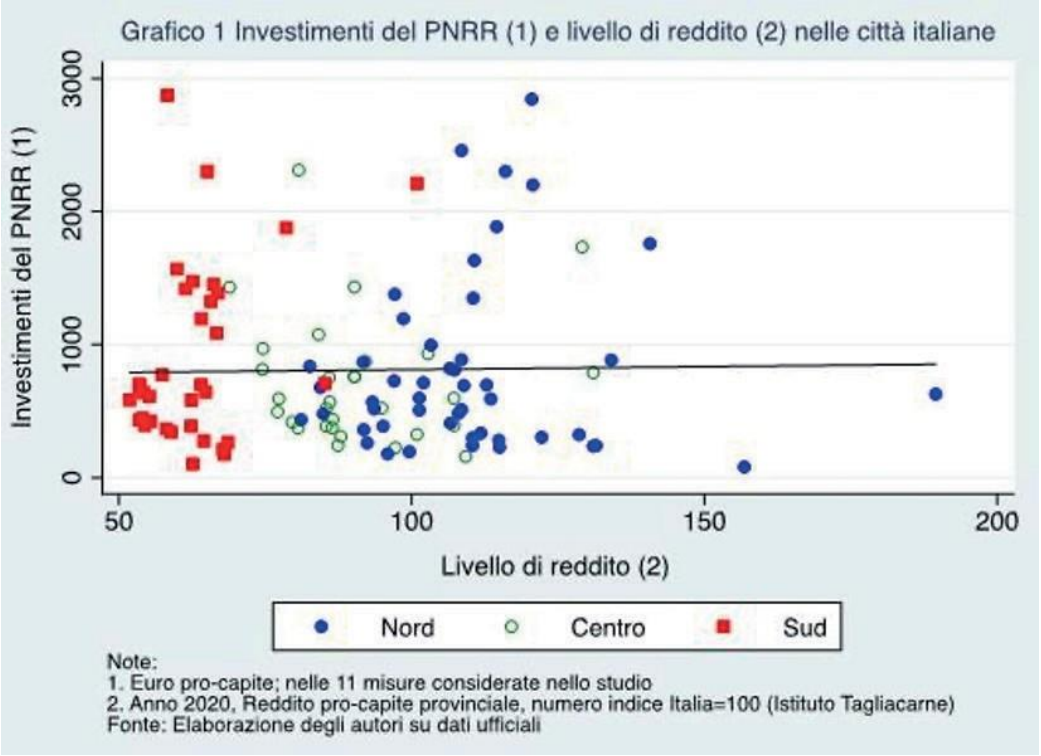



Fig. 5 | Investimenti del PNRR (1) e livello di reddito (2) nelle città italiane (elaborazioni degli autori su dati ufficiali e Istituto Tagliacarne)

Nell'insieme, nelle città e città metropolitane del Sud saranno realizzati interventi per 7,8 miliardi, pari al 38% del totale, una percentuale lievemente inferiore a quello che dovrebbe essere l'obiettivo del PNRR di destinare al Mezzogiorno almeno il 40% delle risorse. L'intensità degli interventi, in euro per abitante, è lievemente superiore al Sud (749) rispetto alla media nazionale (685) ad indicare un orientamento verso il riequilibrio territoriale, seppure di intensità piuttosto modesta. Come si vede dalla tabella 10 la percentuale destinata alle città e città metropolitane del Sud è molto variabile per le misure qui analizzate (oltre ad essere ovviamente 100% per i porti nelle ZES e 0% nelle misure per Roma). La quota è elevata nei casi, come rigenerazione urbana e piani urbani integrati, nei quali fra i criteri di riparto sono stati considerati indici di vulnerabilità sociale; tuttavia, il finanziamento dello scorrimento della graduatoria dei progetti di rigenerazione urbana, indicato in tabella come "Rigenerazione urbana-2" alloca al Sud solo il 6,9% del totale. Considerando entrambi i finanziamenti, quello originario e quello per lo scorrimento della graduatoria, sull'insieme della misura, la quota delle città del Sud è pari al 42,3%. Percentuali contenute, inferiori al 30%, caratterizzano le misure per i grandi progetti per la cultura e per le cittadelle giudiziarie: in questi casi l'importo pro-capite è inferiore nelle città del Mezzogiorno. Intorno al 35%, è la quota di investimenti destinati alle città del Mezzogiorno per gli interventi su reti e mezzi per il trasporto urbano e per l'edilizia residenziale pubblica: in questi casi l'intensità dell'investimento è largamente simile. Dai PinQua, allo stesso modo, le città del Sud ottengono il 35,8% degli importi allocati nelle città; tuttavia, in questo caso va ricordato che sono risultate aggiudicatari di progetti PinQua diversi comuni del Sud non capoluoghi di provincia. Nell'insieme le risorse più cospicue destinate alle città del Sud provengono dalle misure per il TRM, per i porti, i piani urbani integrati e la rigenerazione urbana.

Tab. 10 | *Risorse destinate alle città e città metropolitane del Sud* (elaborazione degli autori)

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

Se una certa disparità delle allocazioni territoriali è inevitabile, e se l'attenzione alle grandi città italiane è pienamente giustificata, il quadro presenta criticità. La definizione dei soggetti ammissibili agli interventi, i meccanismi di bando, fa sì che dall'attuazione di queste importanti 11 misure del PNRR emergano significative disparità di attenzione. Nell'insieme, molte medie e medio-piccole città italiane appaiono beneficiarie di interventi di dimensione assai modesta. Nelle città del Mezzogiorno viene allocato il 38% delle risorse: ma al suo interno emergono chiaramente territori urbani deboli (specie in Calabria e Sicilia) nei confronti dei quali gli investimenti sinora mobilitati dal Piano appaiono straordinariamente modesti.

L'associazione Urban@it nel suo *position paper* del maggio 2021 (Viesti *et al.*, 2021) aveva auspicato che «tutte le missioni (fossero) permeate da un complessivo obiettivo di perequazione nelle dotazioni di capitale pubblico fra i territori e le città». Spiegando che «questo non significa affatto rallentare i processi di sviluppo delle aree urbane più forti, ma puntare ad un paese complessivamente più forte perché basato su una rete articolata e differenziata di città». Tale auspicio non pare, per quanto è possibile direa questo stato di avanzamento del PNRR, essere stato complessivamente attuato.

## REALIZZARE I PROGETTI, INTEGRARLI, TRARNE SERVIZI, CONDIVIDERE LE STRATEGIE CON I CITTADINI

Questo insieme di interventi, a cui si affiancheranno gli investimenti relativi alle misure non analizzate in questo testo, e che comunque si sommerannoad altri interventi finanziati dai bilanci ordinari e dalle politiche di coesione, richiederà uno sforzo straordinario da parte delle amministrazioni comunali e delle città metropolitane.

Come si vedrà in questo paragrafo, il PNRR scarica oneri di progettazione e realizzazione di interventi su amministrazioni, in particolare comunali, fortemente indebolite; e con un quadro di capacità, leggibili dal personale disponibile, o dai tempi impiegati in passato per i lavori pubblici, fortemente disomogeneo all'interno del paese, ed in generale più problematico per le amministrazioni del Mezzogiorno.

Queste difficoltà delle amministrazioni non riguardano solo le fasi di realizzazione delle opere per le quali è stato ottenuto il finanziamento, ma anche la loro stessa capacità di partecipare ai bandi per ottenere le risorsedel PNRR, di cui ci si è appena occupati nel paragrafo precedente. Date le modalità di individuazione dei progetti, le difficoltà degli enti locali possono aver determinato criticità nella fase di candidatura di progetti. Sul tema nonc'è al momento evidenza disponibile. Tuttavia, come si è appena visto, al di là della generale previsione di allocazione del 40% delle risorse al Sud, possono generarsi sperequazioni nell'accesso alle risorse fra i comuni. Nelle realtà più deboli, dove sono maggiori le necessità di intervento, può essersi determinata e si potrà ancora determinare una relativa carenza di progetti di qualità e quindi di nuovi investimenti. Non solo nel Mezzogiorno, le risorse potrannopiù che proporzionalmente affluire verso le amministrazioni meglio attrezzate tecnicamente, contribuendo così ad alimentare, piuttosto che a ridurre, disparità territoriali all'interno delle macroregioni e delle stesse regioni. Inoltre, per poter partecipare a bandi o per utilizzare le risorse ottenute dai riparti, i Comuni possono aver utilizzato progetti già disponibili, o disegnato quelli più facili da predisporre, indipendentemente dalla loro qualità o rilevanza. Il tema merita e meriterà la massima attenzione. Ed è evidente il rischio che, una volta ammessi a finanziamento i progetti, si possano determinare ritardi nella loro realizzazione, dati anche i tempi molto ristetti dell'intero PNRR.

In Italia gli investimenti dei comuni sono fortunatamente già in ripresa, dopo il forte calo degli anni Dieci. Stando a recenti ricostruzioni della Corte dei Conti (2022), essi sono passati dagli 8,5 miliardi del 2017-18, ai 9,7 del 2019, ai 10 del 2020 e agli 11,3 del 2021. Ci sono già differenze territoriali: come si vede dalla figura 6, nel 2021 i comuni del Nord hanno realizzato investimenti per più della metà del totale (6,2 miliardi) e hanno avuto valori di investimento per abitante, soprattutto al Nord-Est, ben superiori rispetto a quelli del Centro-Sud.

INVESTIMENTI DEGLI ENTI TERRITORIALI PER AREA GEOGRAFICA 2021

| | Regioni | CM e Province | Comuni | Totale |
|---|---|---|---|---|
| | volari assoluti (milioni di euro) | | | |
| NORD OVEST | 276,9 | 432,6 | 3.415,1 | 4.124,7 |
| NORD EST | 705,0 | 249,0 | 2.789,3 | 3.743,3 |
| CENTRO | 203,2 | 257,2 | 1.786,9 | 2.247,3 |
| SUD | 380,3 | 373,4 | 2.430,5 | 3.184,3 |
| ISOLE | 329,8 | 149,8 | 918,1 | 1.397,6 |
| TOTALE | 1.895,2 | 1.462,1 | 11.339,9 | 14.697,2 |
| | valori procapite (in euro) | | | |
| NORD OVEST | 17,4 | 27,2 | 214,8 | 259,4 |
| NORD EST | 60,9 | 21,5 | 240,8 | 323,2 |
| CENTRO | 17,2 | 21,8 | 151,6 | 190,7 |
| SUD | 28,1 | 27,6 | 179,5 | 235,2 |
| ISOLE | 51,4 | 23,3 | 143,0 | 217,7 |
| TOTALE | 32,0 | 24,7 | 191,5 | 248,2 |

Fig. G | Gli investimenti dei Comuni, 2021 (tratto da: Corte dei Conti 2022)

Stando a stime della Svimez (2021), l'esecuzione del Piano comporterà nel biennio 2024-25 rispetto al 2017-19, un aumento della spesa in conto capitale della pubblica amministrazione locale di circa il 45%; al Sud l'aumento dovrebbe aggirarsi intorno al 50%. Secondo le valutazioni dell'Upb (2021), le amministrazioni locali dovrebbero realizzare fra il 2023 e il 2025 spese legate all'attuazione del PNRR per 12 miliardi l'anno: «si tratterebbe di un valore pari a oltre il 40% del valore annuo della spesa in conto capitale effettuata dalle amministrazioni locali nel triennio 2018-20, un periodo contraddistinto da una crescita di tali voci di spesa, dopo il calo iniziato nel 2009». Secondo l'Upb, «ipotizzare un ulteriore incremento nell'ordine di oltre 10 miliardi annui entro un triennio pone certamente un interrogativo circa la capacità delle strutture coinvolte di farvi fronte». Infatti, le complessive capacità tecnico amministrative di tutti gli Enti Locali italiani si sono fortemente ridotte nell'ultimo ventennio, ed in particolare negli anni Dieci, in modo più intenso nel Mezzogiorno. Riusciranno in questa situazione gli enti locali a realizzare, e poi a integrare e far funzionare a regime tutti questi interventi. Si tratta del principale tema realizzativo del PNRR.

Vi è stata una fortissima contrazione del personale dei comuni, e delle amministrazioni locali nel loro insieme, negli anni Dieci. Stando sempre all'Upb (2021), con riferimento al macro-comparto Funzioni Locali (che non include il comparto sanità né le regioni a statuto speciale e le province autonome), nel 2019 gli occupati totali – calcolati considerando tutte le tipologie di rapporto di lavoro – erano poco meno di 445.000 a fronte dei quasi 579.000 del 2010. Stando a recenti ricostruzioni della Banca d'Italia, fra il 2008 e il 2019 il personale degli enti territoriali delle regioni a statuto ordinario si è ridotto da 94 a 72 addetti per diecimila abitanti (-23%) al Centro-Nord e da 95 a 64 addetti (-33%, ma con riduzioni ancora maggiori in Campania) nel Mezzogiorno. Nelle regioni a statuto speciale le riduzioni sono state sensibili, ma meno intense, e con una presenza di personale maggiore (tab. 11). Particolarmente forte è stata la contrazione proprio nelle maggiori città: al Sud, nei comuni con più di 250.00 abitanti si è scesi da 120 a 66 dipendenti per diecimila abitanti, con un crollo del 45%; nei comuni con più di 250.000 abitanti delle regioni a statuto speciale si è passati da 148 a 101, con una riduzione del 32%. Anche nei comuni con più di 250.000 abitanti al Nord, c'è stata una riduzione, anche se meno drammatica, e si è passati da 89 a 67 (-25%). Anche nei comuni medi (60.000 – 250.000 abitanti) le tendenze sono state ad una sensibile riduzione, ancora una volta più forti in quelli delle regioni a statuto ordinario del Sud.

Tab. 11 | *Personale degli enti territoriali per diecimila abitanti, 2008 e 201y* (elaborazioni su dati: Aimone Gigio *et al.*, Banca d'Italia, 2022)

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

Coerentemente con questo quadro, analisi della Svimez (2021) sulle principali città italiane mostrano che nel periodo 2013-2018 l'indice di ricambio del personale è stato sempre inferiore al 100%, con picchi negativi a Torino e Reggio Calabria, dove è stato inferiore al 40%, a Napoli (sotto il 30%) e a Palermo (sotto il 10%). Anche a causa del blocco del turnover, il personale dei comuni ha una età media significativamente superiore rispetto al passato; e nel Mezzogiorno maggiore che nel Centro-Nord: al Sud l'80% dei dipendenti dei comuni ha più di 50 anni (era il 60% nel 2008, ed è il 60% al Centro-Nord). I livelli di istruzione restano modesti: a Palermo solo il 10% dei dipendenti è laureato, il 20% a Napoli e Reggio Calabria. Inoltre, molti importanti comuni, a partire da Torino, Napoli, Palermo e Reggio Calabria hanno elevati livelli di indebitamento che ne condizionano e limitano l'attività corrente. Sempre la Svimez (2022) riporta che al Sud il 33% della popolazione vive in comuni in difficoltà finanziaria, quando la corrispondente quota al Centro-Nord è del 3%. Nell'insieme, molti comuni appaiono quindi oggi sguarniti di molte delle professionalità indispensabiliper le fasi di progettazione prima, e poi di progettazione esecutiva, appalto, realizzazione, collaudo, messa in funzione degli interventi. Queste carenze sono sensibili in tutto il paese, ma particolarmente al Sud.

Come noto, i tempi di realizzazione delle opere pubbliche sono molto elevati in tutto il paese (Sistema CPT, 2018). Anche per le minori competenze disponibili, recenti analisi della Banca d'Italia (Baltrunaite *et al.*, 2021) e dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio (Upb, 2022b) documentano come essi siano maggiori nel Mezzogiorno rispetto a quelli del resto del paese, specie quando le stazioni appaltanti sono proprio le amministrazioni comunali. La figura 7 mostra come i tempi medi di realizzazione, calcolati su un ampio campione di appalti, siano decisamente più estesi per le amministrazioni locali del Mezzogiorno rispetto a quelle del resto del Paese.

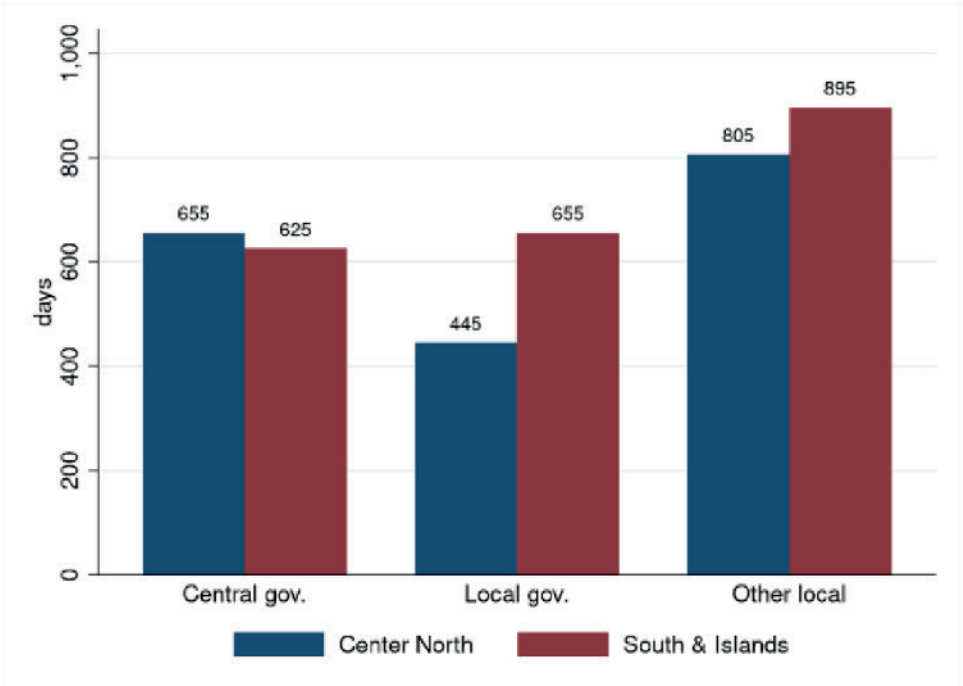



Fig. 7 | Durata mediana della realizzazione di lavori pubblici
(tratto da: Baltrunaite *et al.*, 2021)

Indicazioni simili vengono dalla figura 8, che mostra anche come la situazione nelle regioni del Centro sia più vicina a quelle del Sud che a quelle del Nord.

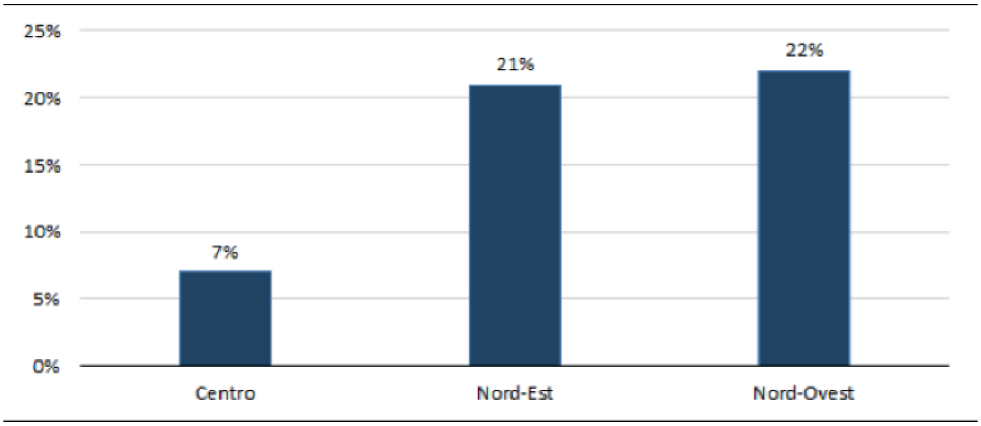



Fig. 8 | Durata media degli appalti: scarto fra il Mezzogiorno e il Centro-Nord
(tratto da: Upb, 2022 su stime Irpet-Upb )

Il PNRR, pur determinando un accentuato impegno per le amministrazioni pubbliche a tutti i livelli non prevede azioni strutturate per il loro rafforzamento o quantomeno per un sistematico accompagnamento di questi processi. Da parte degli estensori del PNRR vi è stata una sottovalutazione di questi nodi.

Certamente, nell'attuazione del Piano si stanno operando significative operazioni di semplificazione delle procedure di appalto. E il Governo ha intrapreso alcune iniziative a sostegno delle amministrazioni, opportune anche se con tutta probabilità non sufficienti rispetto alla scala dei problemi. Con difficoltà, si sta procedendo alla selezione di esperti per rafforzare il personale. Il Dl 80/21 aveva già consentito maggiori possibilità assunzionali e definito il reclutamento di 1.000 esperti per gli enti locali (40% al Sud) tramite la piattaforma InPA. Vi è poi una procedura di reclutamento di 2.800 esperti a valere sulle risorse europee, in particolare per il Mezzogiorno, ma che, al giugno 2022, non si è ancora conclusa. È stata finanziata la possibilità di assunzione (per 67 milioni) di esperti da parte dell'Agenzia per la Coesione. Il ministero dell'Economia e delle Finanze ha concluso accordi con società pubbliche per supporto di tipo giuridico, tecnico-specialistico e anche informatico alle PA per la predisposizione di capitolati di gara per appalti per l'approvvigionamento di beni, servizi e lavori, per la progettazione e alla presentazione delle proposte in risposta ai bandi. In questo quadro, le competenze della Cassa Depositi e Prestiti (CDP) potrebbero essere di particolare rilevanza. Dal 20/06/22 (dopo quattordici mesi dall'approvazione del Piano) è disponibile un nuovo portale di assistenza tecnica "Capacity Italy", realizzato con il supporto tecnico e operativo di CDP, Invitalia e Mediocredito Centrale, con 550 esperti disponibili, e relativa a 27 misure del PNRR. Inoltre, sono stati avviati un Fondo concorsi di progettazioni e idee per la coesione territoriale a favore dei comuni del Mezzogiorno e delle aree urbane interne per rafforzare la capacità progettuale dei comuni (fino a 30.000 abitanti) con una dotazione di 161,5 milioni e piani di rafforzamento delle capacità amministrative per i piccoli comuni (42 milioni); una task force specifica per l'edilizia scolastica, per la progettazione degli interventi[40].

40 Nel 2022 è stato istituito il Tavolo di monitoraggio delle misure per rafforzare gli Enti locali, coordinato dal Dipartimento della Funzione pubblica e dal Dipartimento degli Affari regionali e le Autonomie, a cui partecipano i rappresentanti del MEF, del Dipartimento per le politiche di coesione, delle regioni, province e comuni per verificare l'utilizzo di questi strumenti.

Complessivamente, non sembra essere stato accolto l'auspicio formulato nel *position paper* di Urban@it (Viesti *et al.*, a cura di, 2021) secondo il quale «una fondamentale precondizione per l'attuazione del PNRR (è) dunque un'azione immediata di potenziamento del personale delle amministrazioni comunali, come già proposto nel Progetto di rigenerazione delle PA contenuto nel documento "Se la PA non è pronta" (elaborato dal Forum Disuguaglianze e Diversità, Movimenta e Forum PA) e di semplificazione procedurale».

Naturalmente, l'effetto più importante degli investimenti pubblici finanziati dal PNRR non scaturisce dalla loro mera realizzazione, ma dalla circostanza che grazie ad essi sarà possibile fornire maggiori e migliori servizi. Il successo del Piano dipenderà cioè dalla capacità degli attori locali di attivare nuovi servizi a beneficio di cittadini e imprese a partire dagli investimenti realizzati, di disegnarli anche con modalità gestionali innovative, anche con il coinvolgimento del Terzo Settore, e di integrarli in compiuti disegni di rinnovamento urbano, partecipati dai cittadini. Quanto alla capacità di attivazione dei servizi, essa dipenderà a sua volta da più elementi. Tra i principali, le disponibilità di bilancio, specie delle amministrazioni comunali. Esse sono legate alla dimensione complessiva dei trasferimenti a loro favore, del tutto ignota al momento, e dipendente sia dalle nuove regole del Patto di Stabilità europeo (sospeso sino al 2024 a causa della crisi ucraina) sia delle complessive politiche di bilancio nazionali. Dipenderà altresì dai meccanismi del federalismo fiscale comunale, attualmente ancora in fase di rodaggio ad oltre venti anni dalla riforma costituzionale del 2001 (Viesti, 2021b). Il caposaldo dei meccanismi di finanziamento dei comuni, cioè la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, ovverossia i diritti di cui deve godere ogni cittadino italiano indipendentemente da dove vive, è ancora solo parzialmente realizzato. La conseguente determinazione dei fabbisogni, degli obiettivi di servizio da raggiungere progressivamente, e delle loro modalità di finanziamento è ancora parzialmente realizzata; il fondo di solidarietà comunale, fondamentale per i comuni con capacità fiscale più limitata, è al momento in una formulazione provvisoria fino al 2030. Tuttavia, il PNRR ha fra i suoi traguardi anche la definizione a regime del federalismo fiscale, anche se solo per il marzo 202G. Novità decisamente positiva è stata la previsione nella legge di bilancio per il 2022[41] di risorse aggiuntive per i comuni, crescenti nel tempo, destinati alla gestione degli asili nido e di taluni servizi sociali. Con una innovazione di grande portata, esse rappresentano e rappresenteranno stanziamenti vincolati al loro specifico utilizzo. La Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard (CTFS) ha intrapreso un lavoro di grande qualità ed interesse per la formulazione di criteri di riparto, e quindi per l'assegnazione dei finanziamenti ai singoli comuni, con criteri perequativi a favore di quelli con minori livelli di spesa per i servizi (CTFS 2022).

Infine, come già ricordato, il PNRR ha rappresentato una significativa cesura nella definizione delle politiche pubbliche: i progetti che verranno realizzati nelle città italiane non discenderanno dalla definizione a scala territoriale di strategie di sviluppo. Al contrario, essi saranno il frutto delle modalità attuative delle linee di intervento settoriali del Piano. Le città conosceranno l'esatta tipologia e dimensione degli investimenti realizzati nel loro territorio solo alla fine del processo di selezione dei progetti: fra fine 2022 e inizio 2023. E sarà dall'insieme dei progetti che le città dovranno ripartire per ricucirli in una visione d'insieme del proprio sviluppo.

41 Legge 234/21, art. 1, comma 172

Il vero successo del Piano potrà determinarsi solo attraverso l'integrazione su scala territoriale dei diversi investimenti e dei servizi che da essi potranno scaturire, per rendere concrete le transizioni digitale e verde del sistema urbano italiano, e per contrastare le sensibili disuguaglianze al suo interno, nei redditi e lungo le dimensioni di genere e generazionale.

Come ricordato nel *position paper* di Urban@it (Viesti *et al.*, a cura di, 2021), il punto cruciale sarà «individuare un principio di integrazione e coesione territoriale che metta a sistema le molte politiche settoriali che ricadono nelle città», inquadrando l'integrazione di una pluralità di interventi variamente differenziati nell'ambito di strategie urbane che identifichino chiaramente i principali cambiamenti che si vogliono produrre. In questo processo, sarà molto importante la partecipazione dei cittadini, delle associazioni civiche, del Terzo Settore, affinché le trasformazioni delle città che si determineranno siano condivise e l'attuazione del Piano inneschi con il tempo un mutamento non solo fisico ma anche nelle opportunità e nei comportamenti, individuali e collettivi, nelle aree urbane.

In **Appendice** vedi sul documento originale le tabelle:

*Importi degli interventi nelle città capoluogo in ordine geografico*

*Importi degli interventi nelle città capoluogo in ordine per valori assoluti*

*Importi degli interventi nelle città capoluogo in ordine pro-capite*

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI


ANCI – Associazione Nazionale dei Comuni Italiani, 2022.
Gli investimenti per comuni e città nel PNRR, dossier aggiornato al 10 giugno 2022, Roma.

Baltrunaite, A., Orlando, T., and Rovigatti G., 2021.
The implementation of public works in Italy: institutional features and regional characteristics. *Questioni di Economia e Finanza*, n. G59.

Chiapperini, C., Montenegro, E., Viesti, G., 2022.
Ventuno fortunati borghi, in Barbera F., Cersosimo D., De Rossi A. (a cura di), *Contro i borghi. Il belpaese che dimentica i paesi.* Roma: Donzelli.

Corte dei Conti, 2022.
*Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).*

CTFS – Commissione Tecnica per i fabbisogni standard, 2022.
Audizione del Presidente sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 11 maggio 2022.

Dipartimento per le politiche di coesione, 2022.
*Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Prima relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente.* Marzo, 2022.

Ministero dell'Economia e Finanza, 2022.
Documento di Economia e Finanza 2022. Allegato. *Dieci anni per trasformare l'Italia. Strategie per infrastrutture, mobilità e logistica sostenibili e resilienti,* presentato dal Ministro Enrico Giovannini, Roma.

Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, 2022.
*Monitoraggio dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e del Piano Nazionale Complementare di competenza del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (MIMS).*

Sistema CPT – Conti Pubblici Territoriali, 2018.
*Rapporto sui tempi di attuazione delle opere pubbliche*, Temi CPT, G, Roma.

Svimez, 2021.
*Rapporto Svimez. L'economia e la società del Mezzogiorno.* Bologna: Il Mulino.

Ufficio Parlamentare di Bilancio, 2021.
*Audizione sullo stato di attuazione e le prospettive del federalismo fiscale anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*. Intervento del consigliere Alberto Zanardi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 20 ottobre 2021.

Ufficio Parlamentare di Bilancio, 2022*a*.
*I bandi PNRR destinati agli Enti territoriali: obiettivi specifici e vincoli territoriali.* Flash n. 1 / 20 gennaio 2022.

Ufficio parlamentare di bilancio, 2022*b*.
Audizione sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale. [online] Disponibile su: https://www.Upb ilancio.it/audizione-sullassetto-della-finanza-territoriale-e-sulle-linee-di-sviluppo-del-federalismo-fiscale/

Viesti, G., *et al.*, a cura di, 2021.
Piano di Ripresa e resilienza (PNRR) e città. Position Paper su Urban@it.

Viesti, G., 2021*a*.
Il PNRR e il Mezzogiorno. 80 miliardi, un totale in cerca di addendi. *Quaderni di Rassegna Sindacale*, 2/2021.

Viesti, G., 2021*b*.
*Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo.* Bari: Editori Laterza.

Viesti, G., 2022*a*.
Un piano per rilanciare l'Italiaẓ, in *Il Mulino*, 2/2022.

Viesti, G., 2022*b*.
The territorial dimension of the Italian NRRP, in Caloffi, A., De Castris, M., Perucca G., 2022. *The regional challenges in the post-Covid era*. Franco Angeli.

Vinci, I., 2022.
*Bridging the gap of Southern city-regions in Italy: institutional change and planning challenges*, *mimeo*, comunicazione presentata alla conferenza EURA 2022, Milano 1G-18 giugno