

# PNRR e la grande trasformazione del Paese

di *Laura Fregolent\** e *Michelangelo Savino\*\**

*Archivio di Studi Urbani e Regionali* apre con questo numero una sezione dedicata al PNRR e del quale discuteremo le diverse misure, le previste riforme, gli investimenti promossi, regolamenti, procedure e i finanziamenti erogati, cercando un dibattito di approfondimento critico che evidenzi le attese, le attuazioni, le ricadute a scala urbana e territoriale, ma soprattutto la tanta attesa capacità di rimediare ai ritardi e agli squilibri del paese per avviare una nuova fase di sviluppo e crescita economica e sociale,

Diversi sono i punti di vista dai quali guardare al processo, come diversi sono gli Osservatori nati per monitorare l'emanazione dei bandi, le azioni e gli interventi legati al Piano attraverso l'analisi e la valutazione delle sue applicazioni: a loro il compito di restituire con puntualità caratteristiche e impatti degli interventi, alla luce dei costi sostenuti e dei benefici conseguiti. Il "Dibattito", che avviamo e che proseguirà anche nei prossimi numeri, vuole proporre piuttosto una disamina critica degli interventi, ragionando per ampi settori di azione, ricostruendo problematiche e principi che hanno guidato le strategie e le condizioni di attuazione del Piano; ma sarà anche un'occasione per riflettere sui temi non affrontati dal PNRR stesso e su quei nodi problematici che restano insoluti.

Il PNRR è indubbiamente una grande opportunità e lo è per diverse ragioni: è una politica su scala nazionale che prevede un investimento massiccio di risorse con una forte attenzione ai temi della sostenibilità; presenta sostanzialmente un'impostazione strategica in linea con gli obiettivi del *Green Deal* e quindi punta alla transizione ecologica per lo sviluppo di una nuova capacità energetica da fonti rinnovabili; investe tutto il territorio nazionale; vorrebbe essere plurisettoriale e favorire politiche integrate; vorrebbe essere veloce nelle attuazioni e soprattutto efficace negli impatti prodotti.

DOI 10.3280/ASUR2022-135008

\* Laura Fregolent, DCP – Università Iuav di Venezia, [laura.fregolent@iuav.it](mailto:laura.fregolent@iuav.it).

\*\* Michelangelo Savino, DICEA – Università di Padova, [michelangelo.savino@unipd.it](mailto:michelangelo.savino@unipd.it).

*Archivio di Studi Urbani e Regionali*, LIII, 135, 2022 – 2017 ISSN 0004-0177 ISSN<sub>e</sub> 1971-8519

Solo alcune informazioni preliminari per inquadrare temi e la strategia di ammodernamento del Paese che sta alla base del Piano.

Le risorse stanziare ammontano a ben 191,5 miliardi (68,9 mld di sovvenzioni e 122,6 di prestiti) che sono state ulteriormente integrate nel nostro paese con 30,6 mld del Fondo Complementare finanziato direttamente dallo Stato, ai quali si aggiungono 13 mld provenienti dal Fondo *React EU* per un importo complessivo di 235,1 mld di euro. Una cifra davvero consistente!

Il Piano è articolato in 6 missioni per la cui attuazione le amministrazioni pubbliche sono chiamate a rispettare i principi trasversali che regolano tutti gli interventi del PNRR e cioè: non causare danni all'ambiente; tracciare gli effetti su clima e digitalizzazione; produrre equità di genere; favorire la valorizzazione delle nuove generazioni e creare nuove opportunità per i giovani; garantire la riduzione dei divari territoriali. Le missioni sono:

1. Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura (49,2 miliardi di euro);
2. Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica (68,6 miliardi di euro);
3. Infrastrutture per una Mobilità Sostenibile (31,4 miliardi di euro);
4. Istruzione e Ricerca (31,9 miliardi di euro);
5. Inclusione e Coesione (22,4 miliardi di euro);
6. Salute (18,5 miliardi di euro).

Oltre agli investimenti e alla disponibilità delle risorse economiche, al centro delle strategie del PNRR si pone di maggior interesse la spinta verso le riforme – orizzontali, abilitanti e settoriali – destinate a garantire la stabile crescita economica e sociale del Paese a partire dall'investimento sulla Pubblica amministrazione e la sua qualificazione. In questa direzione il Piano promuove anche il processo di semplificazione e di transizione digitale, quest'ultimo oggetto di specifico intervento nell'ambito del PNRR, per colmare criticità e ritardi nei tempi di risposta della Pubblica amministrazione a cittadini e imprese e quindi agevolare la realizzazione degli investimenti previsti dal Piano.

La strategia del PNRR è di mettere insieme riforme e investimenti, sfruttandone l'effetto sinergico come volano per la crescita del Paese, servendosi della semplificazione attraverso due modalità: «l'individuazione del catalogo delle procedure amministrative oggetto di semplificazione al fine di favorire la “messa a terra” degli investimenti; la creazione di appositi presidi organizzativi dedicati alla semplificazione all'interno delle amministrazioni, coadiuvati da *task force* temporanee di professioni ed esperti esterni per la riduzione delle tempistiche di conclusione dei procedimenti e dell'arretrato» (Vidotti, 2022).

Equità, efficienza e competitività del Paese sembrano dunque essere i traguardi da raggiungere, oltre che le parole chiave di questo percorso che dovrebbe concludersi entro il 2027.

Non mancano però le critiche al PNRR. Molto di queste muovono da una contestazione all'impostazione metodologica complessiva del PNRR considerata sbagliata perché il Piano è stato scritto senza un confronto diretto con i tanti saperi disponibili: il risultato che ne consegue è quindi di uno strumento che manca di una concreta visione dell'Italia del futuro (Viesti, 2022), che non tiene conto delle disparità territoriali non solo tra Nord e Sud ma complessivamente tra aree disagiate e non che esistono e indipendentemente dal contesto geografico (centri e periferie, aree montane e di pianura, ecc.).

Altra questione alla quale si guarda con una certa attenzione e che – come rivista di studi territoriali – potrebbe considerarsi il filo rosso dei diversi interventi contenuti in questo Dibattito – è la mancata territorializzazione del Piano. Non si tratta infatti solo di definire la misura in cui gli interventi andranno ad insistere sulle diverse aree geografiche del Paese (40% al Sud) ma piuttosto la loro adeguatezza alle caratteristiche dei territori, alle loro concrete esigenze di sviluppo e alla loro capacità di moltiplicare i benefici che potranno venire dagli interventi realizzati. Le 6 missioni del Piano così come il quadro degli interventi ad esse legati (cfr. Cozzio, 2022) non sono state concepite con attenzione agli specifici contesti di riferimento. Solo in pochi casi investimenti ed azioni previste sono stati elaborati tenendo conto delle particolarità dei territori interessati o delle specificità delle problematiche su cui dovrebbero operare: la distribuzione delle risorse è stata piuttosto regolata dai meccanismi del bando pubblico e dall'attribuzione a determinati soggetti degli interventi da compiere. In molti casi, il territorio non ha fatto la differenza.

Un effetto di territorializzazione del PNRR si coglie piuttosto oggi, quale conseguenza dei bandi e in funzione dei soggetti che hanno risposto e che hanno visto i loro progetti ammessi al finanziamento. È quanto si evince da un primo esercizio di mappatura dei risultati dei bandi emanati sulla rigenerazione urbana, del bando “borghi” e del bando sulle *green communities* (cfr. Franco *et al.*, 2022) e che evidenzia in maniera netta le storture prodotte dall'assenza di un ragionamento territoriale nella complessa architettura delle politiche di investimento. La distribuzione delle risorse, infatti, comincia così a porre diversi problemi: alcuni territori risultano essere iper-finanziati rispetto ad altri (sia per una maggiore capacità tecnica di reazione ai bandi, sia per la loro particolare eligibilità stante le problematiche specifiche di quei territori); le risorse non sono distribuite sulla base delle reali necessità dei contesti; alcune amministrazioni non hanno le competenze e le risorse per partecipare ai bandi o piuttosto per garantire i risultati previsti; diverse tematiche – e di conseguenza alcuni territori – non risultano toccate dalle strategie del Piano. Due esempi per chiarire questo ultimo punto.

Nel caso della questione “casa” e in particolare dell’intervento per la casa pubblica, ad esempio, nonostante l’azione del PNRR sia prevista nel *Programma innovativo nazionale per la qualità dell’abitare* (PINQuA) e in qualche modo declinato anche all’interno dei *Piani Urbani Integrati* (PUI), nonché nelle misure rivolte agli interventi per i senza tetto, gli investimenti garantiti dal PNRR risultano sostanzialmente sottodimensionati rispetto al reale fabbisogno nazionale e la marginalità della questione nel quadro complessivo degli interventi del Piano è evidente proprio osservando le quote dei finanziamenti stanziati (Osservatorio nazionale sulle politiche abitative e di rigenerazione urbana, 2022).

Nel secondo caso, molto ci sarebbe da dire del processo di pianificazione urbana e territoriale, che viene sostanzialmente elusa per problemi oggettivi, ma anche per una vischiosa tradizione politica italiana che in realtà continua a negare al governo del territorio quella rilevanza e quell’imprescindibilità che in altri Paesi europei è un dato di fatto da decenni acquisito. Il dato oggettivo è legato indubbiamente ai tempi di attuazione del Piano, che nell’azione territoriale nel nostro paese risulta ancora questione annosa. Non si sono infatti sciolti i nodi legati alle procedure farraginose, ai vari passaggi amministrativi necessari, alle competenze e alle gerarchie, che rendono il processo di verifica di fattibilità degli interventi oneroso (in termini di tempi, energie, risorse umane, competenze tecniche, ecc.), così come in molti casi non è risolto – se non in modo puramente formale – la questione della trasparenza delle decisioni. Permangono poi forme di inconciliabilità quando non di vere controversie tra norme generali, disposizioni settoriali, regolamenti e provvedimenti specifici che in molti casi creano più di qualche difficoltà nelle fasi di progettazione come nell’attuazione. Questi nodi mai sciolti – per quanti interventi legislativi siano stati fatti per semplificare le procedure – impongono una chiara propensione alla deroga, alle procedure di urgenza, al superamento delle disposizioni.

D’altro canto, se nel nostro Paese un processo di pianificazione del territorio fosse stato condotto in modo corretto e consapevole, intendendolo non solo come pura regolazione degli usi del suolo, ma piuttosto come costruzione di scenari di sviluppo integrati di medio-lungo periodo, forse il PNRR ne avrebbe pienamente giovato, potendo disporre di concrete strategie di sviluppo territoriale; di pronta individuazione di priorità di intervento e di aree *target*; di un primo set di investimenti in una cornice di coerenza complessiva che avrebbe permesso agli investimenti del PNRR una indubbia maggiore efficacia per la costruzione delle condizioni di sviluppo e riequilibrio territoriale.

Ma queste riflessioni ci condurrebbero inopinatamente, nel mondo del “se”. Per rimanere con i piedi ben piantati per terra, nel concreto delle questioni di attuazione del PNRR e nelle finalità di questo Dibattito, in

questa prima sezione abbiamo raccolto tre contributi che tentano una prima valutazione critica del PNRR, iniziando ad osservare tre ambiti di azione, quello degli interventi infrastrutturali e di mobilità, quindi il settore delle politiche abitative e per chiudere questa sezione la sfera dei servizi di prossimità. Gli autori dei tre saggi sono diversamente coinvolti nella valutazione degli investimenti del PNRR, ne conoscono a fondo i funzionamenti e le modalità di intervento. È quindi ad osservatori specializzati, ma non per questo meno acuti e critici, che affidiamo le prime riflessioni del nostro Dibattito per capirne gli arcani ma soprattutto i progressi di attuazione.

## Riferimenti bibliografici

- Cozzio M. (2022) (a cura di). *Conoscere il PNRR. 150 parole chiave per capire regole, strumenti e funzionamento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*. Rimini: Maggioli.
- Franco E., Fregolent L. e Tamini L. (2022) (a cura di). *PNRR e servizi di prossimità*. Rimini: Maggioli.
- Osservatorio nazionale sulle politiche abitative e di rigenerazione urbana (2022). *Rilanciare le politiche pubbliche per l'abitare*. Roma. Testo disponibile al sito: [www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2022/07/DOCUMENTO\\_Rilanciare-le-politiche-pubbliche-per-l%E2%80%99abitare.x37342.pdf](http://www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2022/07/DOCUMENTO_Rilanciare-le-politiche-pubbliche-per-l%E2%80%99abitare.x37342.pdf).
- Vidotti G. (2022). Il PNRR in Veneto: la sfida della semplificazione. In: Franco E., Fregolent L. e Tamini L., a cura di, *PNRR e servizi di prossimità*. Rimini: Maggioli, 29-44.
- Viesti G. (2022). Riuscirà il PNRR a rilanciare l'Italia? *il Mulino*, 8 mar. Testo disponibile al sito: [www.rivistailmulino.it/a/riuscir-il-pnrr-a-rilanciare-l-italia](http://www.rivistailmulino.it/a/riuscir-il-pnrr-a-rilanciare-l-italia).

# PNRR in materia di infrastrutture e mobilità: tra investimenti e riforme<sup>1</sup>

di *Paolo Beria e Paola Pucci\**

Il paper ricostruisce gli investimenti e le riforme previste nel PNRR in materia di infrastrutture e mobilità, per poi fornire un'interpretazione del quadro complessivo degli interventi proposti, descrivendo i meccanismi di allocazione alla base del PNRR e il sistema di *governance* su cui è fondato. Nella conclusione si propongono alcune riflessioni più generali su quello che è, senza dubbio, il più grande piano di investimenti in Italia dal dopoguerra.

**Parole chiave:** PNRR; infrastrutture; mobilità; riforme.

The paper describes the investments and reforms envisaged in the PNRR in the infrastructure and mobility domain, for providing an interpretation of the overall framework of the interventions, describing the allocation mechanisms and the governance system foreseen in the PNRR. In the conclusion, some general reflections on the opportunities and limits of the largest investment plan in Italy since from the second postwar period, are proposed.

**Keywords:** PNRR; infrastructures; mobility; reforms.

## 1. Il PNRR: tra investimenti e riforme

Il PNRR, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, opera in due direzioni in materia di infrastrutture e mobilità: investimenti (infrastrutturali e non) e riforme, perlopiù indirizzate alla semplificazione delle procedure di attuazione delle opere.

All'interno delle risorse complessivamente disponibili, alle opere infrastrutturali e per la mobilità sono destinati investimenti pari a 61,4 miliardi di euro, di cui 40,4 miliardi finanziati dal Next Generation EU e il resto con fondi e scostamenti di bilancio interamente nazionali.

<sup>1</sup> Inviato il 9 mag. 2022, nella forma rivista il 6 set. 2022, accettato il 6 set. 2022.

\* Paolo Beria e Paola Pucci, DASTU – Politecnico di Milano, paolo.beria@polimi.it, paola.pucci@polimi.it.

L'Italia ha cioè deciso, quasi unica in Europa, di usare il PNRR anche come una leva di investimento: le risorse già allocate e ora “risparmiare” grazie al denaro e ai prestiti con garanzie europee, non vengono appunto risparmiare, ma sono utilizzate per altri investimenti infrastrutturali privi di vincoli temporali e formalmente privi dei meccanismi di controllo e monitoraggio propri del PNRR stesso. Questo “surplus”, che ovviamente surplus non è trattandosi di ulteriore debito, prende il nome di Piano Complementare.

Nei capitoli seguenti ricostruiremo brevemente (cap. 2) gli investimenti suddivisi nei diversi capitoli di intervento del PNRR in materia di infrastrutture e mobilità (le “Missioni”), per poi presentare le riforme (cap. 3). Il successivo capitolo 4 fornisce un'interpretazione di questo quadro complessivo, descrivendo i meccanismi di allocazione alla sua base e il sistema di *governance* su cui è fondato. Infine, in conclusione, si propongono alcune riflessioni più generali su quello che è, senza dubbio, il più grande piano di investimenti in Italia dal dopoguerra.

## **2. Quadro degli investimenti per le opere infrastrutturali, i trasporti e la mobilità**

### *2.1. Ripartizione degli investimenti*

Il PNRR prevede risorse in favore del miglioramento del sistema delle infrastrutture di trasporto e della mobilità all'interno della Missione 2\_Energie rinnovabili, idrogeno, rete e mobilità sostenibile e della Missione 3\_Infrastrutture per la mobilità sostenibile in capo al Ministero delle Infrastrutture e delle Mobilità Sostenibili oggi Ministero delle Infrastrutture e del Trasporto (MIMS), che si completano con i finanziamenti previsti per la missione MI\_Digitalizzazione del TPL – Mobility as a service in capo al Ministero per la Transizione Ecologica e Digitale (MITD), oltre due capitoli di spesa del Ministero della Cultura (MIC) relativi ai treni storici e turistici.

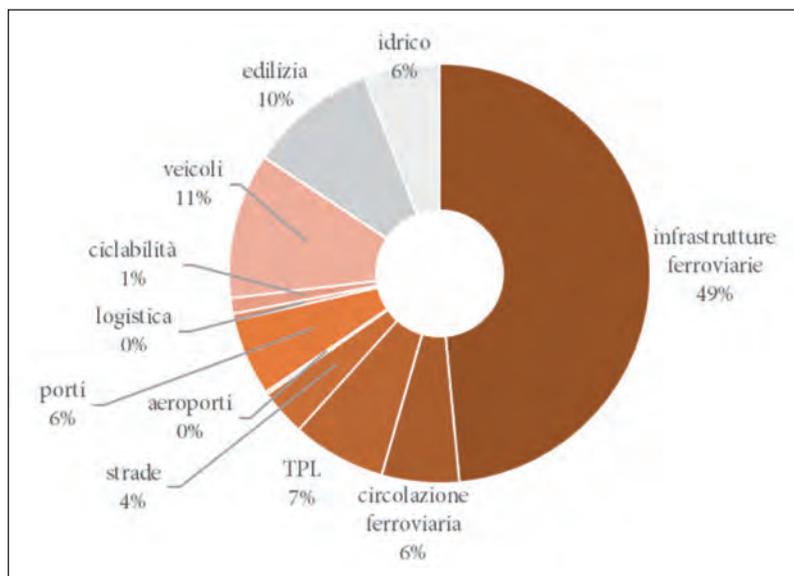
Gli obiettivi dichiarati di questi investimenti riguardano lo sviluppo di un trasporto non solo più sostenibile ai fini della decarbonizzazione, ma anche inteso “come leva per il miglioramento complessivo della qualità della vita in termini di riduzione dell'inquinamento dell'aria e acustico, diminuzione delle congestioni e integrazione di nuovi servizi” (MIMS, 2021) e tale da contribuire alla riduzione delle disuguaglianze territoriali in termini di miglioramento dell'accessibilità tra aree del paese.

Il quadro complessivo degli investimenti di competenza del MIMS (i già citati 61,4 miliardi di euro) la cui distribuzione per tipo di intervento è

riportata in fig. 1, vede una decisa prevalenza di investimenti in infrastrutture ferroviarie (circa 55%), seguito da un 7% per trasporto pubblico locale, e 6% e 4% su infrastrutture portuali e stradali, rispettivamente. Una voce importante è la contribuzione in conto capitale per il rinnovo veicolare di tutti i modi, per circa l'11% delle risorse complessive. Del tutto marginali sono le voci per ciclabilità, aeroporti e logistica, oltre al 16% per infrastrutture non di trasporto.

Considerando invece la natura degli interventi, il 75,6% delle opere finanziate riguarda opere pubbliche, il 10,6% investimenti che prevedono contestualmente la realizzazione di un'infrastruttura e l'acquisto di beni e servizi, l'11,3% l'acquisto di beni e servizi, mentre un restante 2,5% prevede contributi in conto capitale a imprese nel rispetto della disciplina per gli "aiuti di Stato" (es.: interventi su navigazione green/rinnovo della flotta, filiera industriale della mobilità sostenibile, ecc.) (MIMS, 2021).

Fig. 1 – Tipologia di interventi finanziati dal PNRR



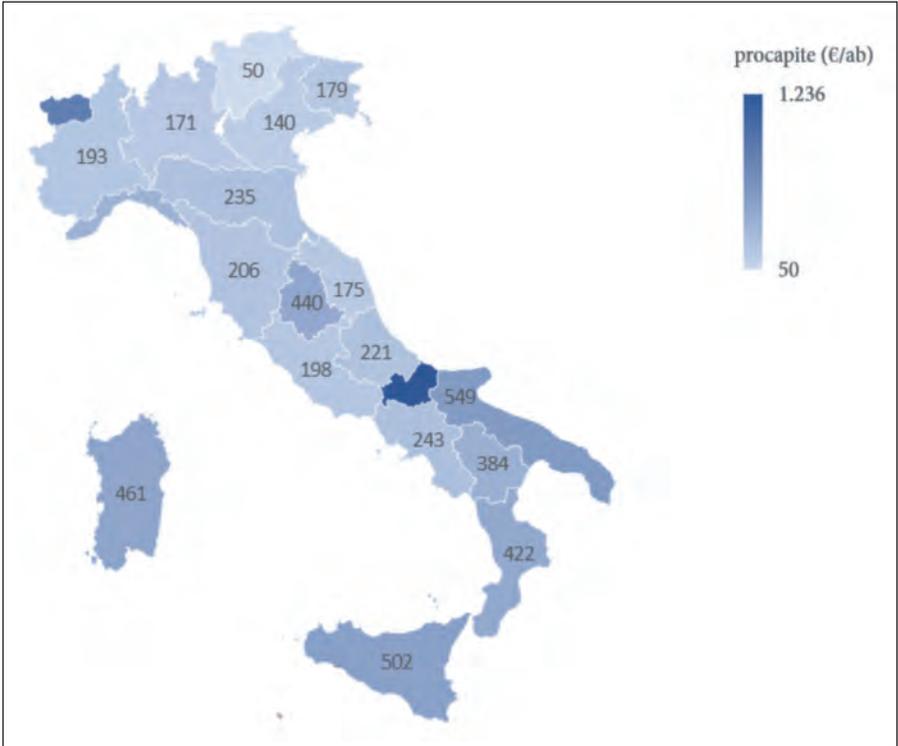
Fonte: nostre elaborazioni su MIMS (2021)

La ripartizione su base regionale dei fondi offre, come da impegni politici, un quadro fortemente sbilanciato sulle regioni meridionali con il 15,2% degli investimenti del PNRR destinati alla Sicilia, il 13,5% alla Puglia, 8,5% alla Campania, 6,6% alla Calabria. Le voci di spesa più importanti riguardano le linee ferroviarie regionali, insieme ai porti per

Sicilia, Puglia, Sardegna e Lazio. Alle regioni del Nord Italia (compresa la Toscana) vanno il 36,7% dei fondi di cui il 10,6% sono destinati alla Lombardia, perlopiù allocati sulle voci relative al rinnovo degli autobus urbani, al Trasporto Rapido di Massa (TRM) e per interventi di ammodernamento della rete ferroviaria. Si tornerà sui criteri di distribuzione geografica nel successivo paragrafo 4.

Considerando la ripartizione dei fondi su base pro-capite (fig. 2) – pur con tutti i limiti di una semplificazione che non considera i livelli infrastrutturali pregressi e che per infrastrutture lineari rende discutibile una ripartizione su base regionale – si conferma una distribuzione che premia le regioni meridionali (Puglia, Sicilia, Sardegna, Calabria). I valori elevati di Molise, Valle d’Aosta e Umbria sono legati all’effetto di singoli progetti su regioni poco popolate. Trentino-Alto Adige, Veneto, Lombardia e Marche fanno invece registrare i valori più bassi nella distribuzione dei fondi in base agli abitanti.

Fig. 2 – Ripartizione pro capite dei fondi PNRR e PC per regione, in €/abitante



Fonte: nostre elaborazioni su MIMS (2021)

## 2.2. Missione 2: Energie rinnovabili, idrogeno, rete e mobilità sostenibile

Entrando nel dettaglio delle singole missioni, la Missione 2 comprende risorse per interventi già definiti relativi ai Trasporti Rapidi di Massa (TRM), al rinnovo dei treni del trasporto pubblico locale (TPL) e treni intercity al Sud e alla “mobilità dolce” (ciclovie urbane e turistiche). Oltre a questi, si prevedono interventi di sperimentazione dell'idrogeno nel settore stradale e ferroviario, che hanno per il momento portato alla attivazione di tavoli tecnici con il Ministero per la Transizione Ecologica (MITE) per predisporre la selezione dei progetti.

Tra gli interventi finanziati nella Missione 2, una quota significativa delle risorse è indirizzata al rinnovo delle flotte e del parco veicolare (11% per bus, treni e navi verdi) con allocazione dei fondi sia agli enti locali (Comuni e Regioni), sia a Trenitalia, oltre che al MIMS. Degna di nota è l'esclusione del trasporto aereo (Santangelo, 2022).

La seconda voce di spesa riguarda il TRM per il quale sono stati già aggiudicati i fondi a seguito di un bando conclusosi nel gennaio 2022 (si veda tab. 1) che ha visto finanziati interventi destinati alle aree metropolitane di Milano, Torino, Genova, Roma, Napoli, relativamente al prolunga-

Tab. 1 – Localizzazione e entità dei finanziamenti per TRM

Città	Intervento	Modo	Realizzazione [M€]	Progettazione [M€]
Genova	Skymetro Val Bisagno	metrò	398,0	–
Genova	Prolungamento metro Canepari	metrò	20,9	–
Milano	M1 Baggio	metrò	180,0	–
Milano	M4 Segrate	metrò	420,0	–
Milano	M6 ramo sud	metrò	–	4,5
Milano	M3 asta Paullese	metrò	–	5,5
Napoli	Collegamento Afragola	metrò	794,9	–
Roma	Linea C Venezia - Fori	metrò	610,0	–
Roma	Linea C tratta T2	metrò	990,0	–
Torino	Linea 2 Politecnico - Rebaudengo	metrò	1000,0	–
Roma	Linea Termini - Aurelio	tranvia	173,2	–
Roma	Deposito Centocelle est	tranvia	11,3	–
Piacenza	BRT Polo ospedaliero	busvia	26,5	–
Milano	Deposito Gallaratese	metrò	122,2	–
			<b>4.746,9</b>	<b>10,0</b>

mento e/o realizzazione di linee metropolitane e tranviarie, mentre a Piacenza per la realizzazione di una linea di Bus Rapid Transit (BRT) che collegherà la stazione ferroviaria con il nuovo polo ospedaliero. Per entità dei finanziamenti a Roma sono destinati il 37,5 % dei fondi disponibili su questa voce di spesa, per la linea C della metropolitana (Tratta T2 e Venezia-Fori) e per la linea tranviaria Termini-Aurelio e il Deposito di Centocelle est.

La mobilità ciclabile (600 mln di euro, pari a 1% dei fondi da PNRR) riguarda, oltre alla realizzazione di reti di ciclabilità urbana (365 km), anche il completamento e la realizzazione di ciclovie turistiche (1235 km) come VENTO (Venezia-Torino, 51 mil); la ciclovia Sole (Verona-Firenze, 22,5 mil); la ciclovia dell'Acquedotto Pugliese (39,5 mil); la ciclovia Adriatica (74 mil); la ciclovia Tirrenica (44,5 mil); la ciclovia del Garda (30 mil); la ciclovia della Sardegna (33 mil); la ciclovia Magna Grecia (Basilicata-Calabria-Sicilia, 61,5 mil) e la ciclovia Trieste-Lignano-Sabbiadoro-Venezia (30 mil).

### 2.3. Missione 3: Infrastrutture per la mobilità sostenibile

Nella Missione 3, la voce largamente prevalente di spesa riguarda 8 gruppi di progetti nel settore ferroviario, di cui 3 prioritari, per complessivi 31 miliardi di spesa, pari al 90% degli investimenti ferroviari previsti. Si tratta di (fig. 3):

- l'AV al Sud (prioritario);
- l'AV al Nord e verso l'Europa (prioritario);
- le diagonali ferroviarie (prioritario);
- lo sviluppo dell'ERTMS sulla rete nazionale;
- il potenziamento di alcuni nodi metropolitani e direttrici di RFI;
- il potenziamento e l'upgrading di linee regionali di RFI;
- l'*upgrading*, elettrificazione e resilienza ferrovie al sud;
- l'*upgrading* di stazioni sud.

Delle 6 opere prioritarie<sup>2</sup>, insieme ad altre 4 non relative ai trasporti ferroviari<sup>3</sup>, sono già stati avviati tavoli di coordinamento periodici per

<sup>2</sup> L'asse ferroviario Alta Velocità/Alta Capacità Palermo-Catania-Messina; il potenziamento della linea ferroviaria Verona-Brennero; la linea ferroviaria Alta Velocità/Alta Capacità Salerno-Reggio Calabria; il collegamento ferroviario con caratteristiche di Alta Velocità Battipaglia-Potenza-Taranto; la linea ferroviaria Roma-Pescara; la linea ferroviaria Orte-Falconara.

<sup>3</sup> Le opere di derivazione della diga di Campolattaro (Campania); la messa in sicurezza e l'ammodernamento del sistema idrico di Peschiera (Lazio); gli interventi di potenziamento delle infrastrutture del porto di Trieste (progetto *Adriagateway*); la Diga Foranea di Genova (MIMS, 2021, p. 28).



## 2.4. Missione 5: MAAS\_Mobility as a service, una sfida che va oltre la digitalizzazione

All'interno della Missione 5 vi sono investimenti riconducibili ai trasporti e alla mobilità, in particolare in favore della digitalizzazione e realizzazione di piattaforme integrate di infomobilità per efficientare il trasporto pubblico locale (M1.4.6. Digitalizzazione del TPL – *Mobility as a service* in capo al MITD).

Si tratta di un'azione particolarmente sfidante in termini non solo di integrazione e interoperabilità dei dati sui servizi di trasporto offerti e sulla domanda di mobilità, ma soprattutto di messa a sistema di dati sensibili per i quali i soggetti proprietari hanno da sempre dimostrato resistenza alla condivisione.

Il MAAS è un servizio di info-mobilità e di gestione condivisa di dati per la creazione di servizi di mobilità “su misura”, capaci cioè di rispondere a esigenze di mobilità individuale attraverso l'integrazione di informazioni sui servizi pubblici e privati disponibili in un'area urbana. La piattaforma di infomobilità consentirebbe cioè di programmare e gestire meglio il trasporto pubblico in integrazione anche con i mezzi condivisi (*sharing mobility*) e la mobilità attiva.

Le tre città pilota che hanno visto aggiudicato il bando (Milano, Roma e Napoli) sulle 13 che hanno partecipato, sono le capofila nell'adozione del servizio nazionale di “Data Sharing and Service Repository Facilities – DS&SRF” che comporta anche un sostegno finanziario agli operatori del trasporto locale per digitalizzare i propri sistemi e servizi e, nel caso di Milano, anche l'attivare un *living lab* per testare l'introduzione del MAAS e le relative soluzioni di integrazione modale, in un processo di co-creazione con gli utenti.

In questo campo, tuttavia, la sfida importante va oltre la digitalizzazione dei sistemi e dei servizi di mobilità e riguarda la condivisione di banche dati di proprietà di soggetti sia pubblici che privati e che pone problemi di *governance* a cui il Ministero intenderebbe dare risposta attraverso la creazione del *Data Sharing and Service Repository Facilities*.

I problemi di “data integration” e “data interoperability” (Candela *et al.*, 2010; European Commission, 2004) sono da tempo noti, soprattutto in riferimento alla difficoltà di adottare uno standard comune di produzione, raccolta e condivisione di dati sensibili. Il tema, come sostengono Pagano *et al.* (2013), non può essere ricondotto unicamente a una questione di carattere tecnico, risolvibile quindi attraverso una messa in coerenza di banche dati, poiché l'interoperabilità dei dati deve essere trattata considerando almeno il livello organizzativo, il livello semantico, il livello tecnico dei dati, tra loro interdipendenti che riguardano “the characteristics the set of

contextual information should capture, the format this information should be represented in, and the manner it should be communicated” (Pagano *et al.*, 2013, p. 21).

Le misure pensate per lo sviluppo di una “Piattaforma Nazionale Dati” digitale (investimento 1.3. Dati e interoperabilità) che dovrà garantire l’interoperabilità dei dataset tramite “un catalogo centrale di connettori automatici” (API – Application Programming Interface) consultabili dalle amministrazioni pubbliche e un *Single Digital Gateway*, per ristrutturare procedure e servizi, rappresenta sicuramente una finalità condivisibile per la quale tuttavia al momento è difficile capire la reale portata operativa.

### 3. Le riforme

Quasi del tutto assente nel dibattito nazionale, il tema delle riforme è in realtà importante per l’Europa, più del capitolo investimenti. Non è corretto tradurre il meccanismo come “riforme in cambio di investimenti”, poiché la Commissione crede nell’effetto di crescita associato alla spesa, ma al contempo è un fatto che gli Stati si siano dovuti impegnare a promuovere riforme per attivare gli investimenti comunitari.

Le riforme del MIMS, riportate in tab. 2, sono perlopiù finalizzate a favorire un processo di accelerazione degli interventi infrastrutturali. Tra queste un primo insieme di riforme (M2C2-37, M3C1-1, M3C1) riguarda l’accelerazione dell’iter autorizzativo dei progetti ferroviari e la riforma dei processi valutativi legati al trasporto rapido di massa e a impianti fissi. Queste si completano con due riforme legate al tema della sicurezza stradale (M3C1-21 e M3C1-22), finalizzate a facilitare l’ammodernamento tecnologico attraverso un sistema di monitoraggio digitale, e al trasferimento degli obblighi manutentivi delle opere d’arte di ponti, viadotti e cavalcavia dagli enti locali a soggetti come ANAS e le società concessionarie autostradali. Quest’ultima scelta assume che soggetti di scala nazionale e strutturati abbiano migliori capacità di pianificazione e manutenzione rispetto ai singoli comuni o alle province, il cui operato non sembra aver garantito finora un adeguato mantenimento in sicurezza del patrimonio di opere d’arte di più difficile gestione. Infine, le ultime due riforme sono le uniche, a parere di chi scrive, capaci di incidere sugli agenti di mercato e di produrre effetti economici: l’aggiudicazione competitiva come strumento di efficienza in caso di monopoli e la costruzione di una piattaforma di digitalizzazione come efficientamento delle procedure per gli operatori economici.

Quello portato avanti dal MIMS è dunque un paniere di riforme largamente sbilanciato verso il concetto di semplificazione delle procedure, con il fine ultimo di favorire, ancora una volta, investimenti pubblici, piuttosto

che riforme dei meccanismi di mercato o di *governance*, ad esempio meglio integrando trasporti e pianificazione territoriale<sup>4</sup>. Nulla di davvero profondo, ma l'eterno ritorno dei concetti che già animarono la Legge Obiettivo: in un paese in cui la politica dei trasporti è ridotta a mera politica infrastrutturale, l'esistenza di procedure approvative complesse è un problema perché rallenta gli investimenti stessi (mentre, in qualunque altro paese, li qualificerebbe e migliorerebbe). L'esito prevedibile è che si guadagnerà qualche mese e si perderanno garanzie e controlli (Cavalli *et al.*, 2021), aumentando l'arbitrarietà della spesa.

Tab. 2 – Le riforme del PNRR

Codice	Riforma
M2C2-37	Procedure più rapide per la valutazione dei progetti nel settore dei sistemi di TPL (impianti fissi e TRM)
M3C1-1	Accelerazione dell'iter di approvazione del contratto tra MIMS e RFI
M3C1-2	Accelerazione dell'iter di approvazione dei progetti ferroviari
M3C1-21	Attuazione del recente "Decreto Semplificazioni" mediante l'emanazione di un decreto "Linee guida per la classificazione e gestione del rischio, la valutazione della sicurezza e il monitoraggio dei ponti esistenti"
M3C1-22	Trasferimento della titolarità di ponti e viadotti delle strade di secondo livello ai titolari delle strade di primo livello
M2C4-27	Semplificazione normativa e rafforzamento della <i>governance</i> per la realizzazione di investimenti nelle infrastrutture di approvvigionamento idrico
M3C2-4	Semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti di <i>cold ironing</i>
M3C2-1	Semplificazione delle procedure per il processo di pianificazione strategica
M3C2-2	Aggiudicazione competitiva delle concessioni nelle aree portuali
M3C2-10	Istituzione di una piattaforma strategica nazionale per la rete dei porti e interporti, al fine di sviluppare la digitalizzazione dei servizi passeggeri e merci

#### 4. I meccanismi di allocazione della spesa per investimenti

Come abbiamo mostrato, riforme ed investimenti costituiscono un insieme piuttosto eterogeneo di interventi, con un'evidente predominanza del capitolo ferroviario. È interessante analizzare i criteri che hanno guidato

<sup>4</sup> Su questo tema si tornerà nelle conclusioni.

la compilazione di questo elenco di investimenti che sono, a nostro parere, essenzialmente riconducibili ai seguenti:

- aderenza agli obiettivi generali della Commissione;
- *readiness* (cantierabilità);
- distribuzione territoriale.

Il primo criterio, ampiamente dichiarato e richiesto, è l'aderenza agli obiettivi della Commissione e ai sei pilastri (art. 3 regolamento UE 2021/241) in materia di transizione ecologica, digitalizzazione, innovazione e inclusione sociale, con investimenti volti a rafforzare il capitale fisso e sociale e con riforme che dovrebbero incidere sulla produttività e competitività (European Union, 2021).

Si tratta di obiettivi piuttosto generali, che non portano automaticamente ad alcuna coerenza nei contenuti del programma di investimento, né internamente alle scelte dell'Italia né tantomeno con quelle degli altri paesi. Il PNRR non è dunque un “piano” in senso stretto, perché non c'è alcuna visione strategica complessiva, ma è essenzialmente una somma di interventi genericamente coerenti con gli ampi obiettivi comunitari. Ad esempio, qualunque investimento ferroviario è – e può essere – ricompreso nel PNRR perché la ferrovia è considerata genericamente “green”, mentre un investimento stradale – tranne quelli legati a digitalizzazione e sicurezza – non lo è per lo stesso (debole) motivo.

Il secondo criterio è quello della *readiness*: i progetti inseriti nel PNRR (ma non quelli del Piano Complementare) devono essere completati entro il 2026. Non si tratta dunque solo di costruire un piano coerente entro quella data, ma anche di progettare e realizzare tutto. Questo vincolo è incredibilmente sfidante sia per le grandi opere che per quelle piccole. Nel primo caso, perché appunto tutto deve essere concluso in pochi anni e dunque solo investimenti già decisi, progettati ed in qualche caso già iniziati hanno qualche probabilità di essere terminati. Nel secondo caso perché l'attivazione di tanti progetti piccoli e diffusi – che per loro natura avrebbero impatti ben più profondi sulla ripresa e sulla cura del territorio – richiede una lunghissima fase preparatoria fatta di numerosissimi bandi, aggiudicazioni, progettazioni e realizzazioni.

È evidente che l'Italia ha deciso, con una buona dose di realismo, per la prima strada: pochi ma grossi. Nel caso dei trasporti, una fetta largamente maggioritaria della spesa è stata dunque affidata all'unico soggetto nazionale che dava qualche garanzia di riuscire a spendere tutto in tempo: RFI. RFI è infatti l'unica entità nei trasporti che ha un ampio portafoglio di (grandi) progetti a diversi stadi di attuazione, oltre che la capacità di fare da stazione appaltante in tempi rapidi per un enorme numero di incarichi. Nessun'altra “amministrazione” italiana ha, nei trasporti, una simile “potenza di spesa” (coltivata in anni di Contratti di Programma), tranne forse

qualche comune, che non è però altrettanto spendibile sia per non incorrere in eccessive disparità territoriali, sia perché, comunque, un comune ben organizzato può ambire a spendere miliardi, non certo decine di miliardi.

Il terzo criterio, che dalla lettura della documentazione sembra essere stata la principale preoccupazione dei Ministeri, è quello della distribuzione territoriale. Non solo in termini di omogeneità tra regioni nelle assegnazioni, ma anzi perché una quota minima del 40% degli investimenti è stata per decreto destinata al Sud (Viesti, 2021). Per confortare questa promessa, il MIMS ha calcolato attentamente la quota che, secondo la programmazione più aggiornata, va al Sud: «[...] quasi il 50% delle risorse del NGEU (circa il 55% se si considerano anche le risorse del PC). Tale percentuale sale al 61% se si considerano esclusivamente le “nuove risorse” [...]» (MIMS, 2021).

In realtà, questo calcolo non è stato così facile da fare, né scontato, per due motivi ben noti. In primo luogo, non tutte le risorse sono territorializzabili, cioè riferibili ad un territorio specifico. Dunque, la percentuale calcolata su base regionale fa riferimento alla sola frazione di investimenti che si può attribuire a una regione. Tuttavia, dato il peso delle nuove infrastrutture, per il MIMS la quota territorializzabile vale ben il 97% del totale, e tutto il resto, essendo da considerarsi un'azione di sistema, è a vantaggio di tutto il paese. Il secondo motivo è più pernicioso per chi ama troppo i conti con il bilancino: parte delle risorse sono a bando. Le disponibilità sono date ai diversi enti locali e aggregate a fini di calcolo per regioni, ma tutto quello che non sarà speso, sarà perduto. Chiaramente il rischio di non riuscire a spendere non vale solo per il Sud, ma per tutto il paese. La preoccupazione di molti commentatori evidenzia, indirettamente, la sensazione di inadeguatezza delle amministrazioni (Santangelo, 2022), che non hanno capacità di programmazione e dunque non pianificano, non progettano e arrivano impreparate (o con progetti troppo deboli) alle occasioni di finanziamento. Le risorse variamente a bando sono, tra enti locali e bandi per le imprese, circa il 25% (si veda il § 4.1).

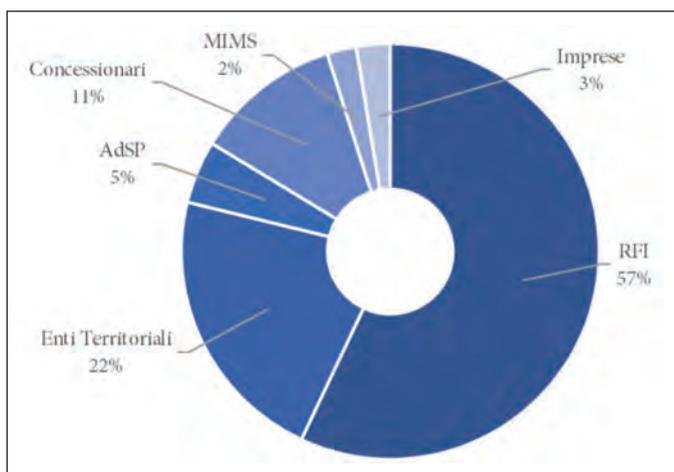
#### *4.1. I soggetti attuatori*

Proprio a causa dei formidabili vincoli temporali imposti dal meccanismo di finanziamento, la scelta degli interventi e dei relativi soggetti attuatori è stata dunque tutt'altro che libera.

Il soggetto attuatore è chi è responsabile della realizzazione dell'azione o dell'investimento e a cui vengono attribuite le risorse. Per i trasporti, come già sottolineato, la voce principale è quella relativa alle nuove infrastrutture ferroviarie (per i dettagli si veda la sezione 2.3) e dunque il soggetto attuatore è RFI, con il 57% delle risorse PNRR e PC.

Per l'attuazione degli altri interventi previsti, che riguardano sia opere pubbliche sia acquisti di beni e servizi (tra cui il rinnovo dei mezzi di trasporto pubblico e il materiale rotabile, la digitalizzazione della mobilità urbana), oltre che il contributo a imprese, le risorse sono state assegnate ad altri soggetti attuatori (fig. 4). Tuttavia, si tratta di una quantità relativamente limitata di risorse, soprattutto se confrontato con quanto avvenuto per altri investimenti del PNRR in capo ad altri Ministeri come il MISE.

Fig. 4 – Distribuzione delle risorse tra soggetti attuatori, insieme di PNRR, PC e scostamento di bilancio



L'attuazione in capo a pochi soggetti rende più agevole il monitoraggio da parte del Ministero dello stato di attuazione degli interventi, che in caso di una maggiore frammentazione dei soggetti attuatori potrebbe compromettere il monitoraggio delle fasi di implementazione degli interventi che rappresenta una condizione particolarmente stringente all'interno del PNRR e in un quadro di tempistiche fortemente contratte. Allo stesso tempo, la suddivisione ricalca la consueta ripartizione di competenze, con le Regioni titolari del trasporto ferroviario locale, le città del trasporto rapido di massa e concessionari e Autorità di Sistema Portuale (AdSP) degli investimenti nelle rispettive infrastrutture, di cui sono anche stazione appaltante.

È infine interessante notare come solo una frazione minima (il 3%) sia stata resa disponibile con bandi per i soggetti di mercato, cioè le imprese. Si tratta di circa 1,2 mld di euro, destinati attraverso bandi al rinnovo di materiale rotabile in chiave green (bus, treni, navigazione), all'acquisto di bus elettrici e al rinnovo del parco merci (locomotori, carri, trattori).

#### 4.2. La governance del PNRR in materia di investimenti in infrastrutture e mobilità

Un aspetto particolarmente rilevante per garantire l'attuazione degli interventi nei tempi stabiliti, oltre alla concentrazione dell'attuazione in relativamente pochi soggetti attuatori, riguarda anche le strutture e gli strumenti di *governance* pensati per sostenere la programmazione e l'implementazione delle opere entro i tempi previsti dal NGEU.

Tra questi, il Comitato speciale del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, con ruolo consultivo per i progetti di fattibilità tecnica ed economica e con ruolo di accompagnamento dell'iter dei progetti al loro passaggio dalla conferenza dei servizi all'invio del progetto alla segreteria tecnica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. La struttura ha avviato la valutazione, sino al febbraio 2022, di 21 progetti dei quali 12 sono finanziati con risorse PNRR, uno parzialmente, 8 con risorse nazionali.

Il processo valutativo si avvale di Nuove linee guida per la Relazione di sostenibilità del progetto di fattibilità tecnico-economica che rappresenta un documento di analisi *ex-ante* delle opere. Accanto alla valutazione degli impatti economici (contributo agli obiettivi di sviluppo sostenibile, impatti di medio-lungo periodo), degli impatti ambientali (verifica DNSH, *carbon footprint*, bilancio energetico e *Life Cycle assessment*) e sociale (impatti occupazionali, misure per la tutela del lavoro dignitoso per l'intera filiera degli appalti), gli elementi di valutazione riguardano anche i modelli di coinvolgimento degli *stakeholders*.

Inoltre, le modifiche apportare ai contenuti del Dibattito pubblico in riferimento sia alla semplificazione della procedura, abbreviata per le opere del PNRR, sia all'abbassamento della soglia di costo dell'opera per la quale il dibattito è obbligatorio, potranno ampliare il numero di opere sottoposte a dibattito pubblico, con effetti positivi sia rispetto alla costruzione del consenso, sia in riferimento alla possibilità di migliorare i contenuti progettuali dell'opera stessa.

## Conclusioni

Il quadro delineato mostra certamente un'importante capacità proattiva e un impegno a coordinare un processo che, per tempi e risorse da allocare, pone sfide significative rispetto a strutture decisionali e iter attuativi spesso complessi. Inoltre:

- il sistema di monitoraggio dell'attuazione degli investimenti messo a punto per il PNRR potrebbe rappresentare un lascito importante, capace di migliorare l'attuazione degli interventi in materia di infrastrutture e mobilità;

- le linee guida per la relazione di sostenibilità del progetto di fattibilità tecnico-economica delle opere estendono i criteri di valutazione *ex-ante* degli impatti, comprendendo anche i modelli di coinvolgimento degli *stakeholders* e formalizzano, per la prima volta, criteri progettuali e valutativi che sono la norma in altri paesi europei;
- il dibattito pubblico attivato per alcune delle opere in programma in tempi e secondo modalità inclusive (come nel caso del Dibattito Pubblico per la circonvallazione ferroviaria di Trento) rappresenta uno strumento rafforzato dal PNRR e necessario nell’ottica non solo di garantire accettabilità e costruzione del consenso, ma anche di raccogliere indicazioni migliorative rispetto ai contenuti stessi dell’opera e della sua integrazione entro programmi e politiche locali.

Oltre alle luci, si rilevano però anche alcune ombre.

In primo luogo, la fase di riforme, che è un capitolo di rilevante importanza all’interno del PNRR, avrebbe dovuto svolgere un ruolo di primo piano non solo in termini di semplificazione delle procedure esistenti, ma di creazione di forme di *governance* multilivello efficaci, se non per le opere finanziate, almeno per il futuro. Si tratta di forme sempre più necessarie in un ambito multisistema come quello della mobilità che avrebbe potuto beneficiare di un evento “speciale” come il PNRR per vedere messa in atto una riforma delle procedure decisionali e delle competenze in materia, tra i diversi soggetti coinvolti a diversi livelli. La necessità, ad esempio, di attuare politiche integrate trasporti e usi del suolo, spesso esortativamente richiamata, ma difficile da intraprendere in assenza di strumenti per il coordinamento di competenze in capo a soggetti autonomi e poco cooperanti, nel caso delle progettualità incluse nel PNRR, proprio perché molte sono in capo a RFI, avrebbero meritato un’attenzione in questo senso, anche per costruire le condizioni per creare valore aggiunto per i territori, a partire dall’investimento sull’infrastruttura.

Più controversa la valutazione sulle opere scelte, molte delle quali sono da tempo nel portafoglio del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile e degli enti territoriali e dunque non figlie dirette del PNRR. Il problema non è quello, da molti evocato, che “si tratti di opere vecchie, già finanziate”, poiché questo era una condizione semplicemente inevitabile visti i tempi dettati dalla Commissione. Il punto è che manca ancora – come da tradizione – una visione integrata degli investimenti, che restano la solita “lista della spesa” di opere, per le quali le ricadute territoriali sono considerate unicamente in termini di attivazione di consenso attraverso la spesa, eventualmente celebrata attraverso il Dibattito pubblico (peraltro solo per quelle opere sottoposte a questa procedura). *L’effetto-elenco* riguarda anche le sfide ambientali, per cui non si rinviene una visione di cambiamento radicale delle pratiche di mobilità, ma appunto la riproposizione di singoli progetti, più o meno efficaci.

Inoltre, la concentrazione delle risorse in capo a pochi soggetti, tra tutti RFI, se ha semplificato l'iter attuativo, al contempo crea difficoltà nel promuovere una "territorializzazione" delle opere, cioè la capacità di attivare a partire dai singoli investimenti, valore aggiunto per i territori. Questo si crea solo a partire dalle già citate politiche integrate trasporti-usi del suolo che coinvolgono anche i soggetti territoriali. RFI non sembra aver il ruolo e le competenze per promuovere processi di questa natura che, invece, per gli interventi di potenziamento e riqualificazione di linee ferroviarie, può rappresentare una condizione necessaria per incidere sulla ripartizione modale in favore del treno e anche per costruire finalmente politiche integrate trasporti-usi del suolo.

In questo senso, anche le finalità dichiarate, tra cui contribuire alla riduzione delle disuguaglianze territoriali in termini di miglioramento dell'accessibilità tra aree del paese, rischiano di rimanere un obiettivo di cui è difficile valutare la realizzabilità (e misurabilità). Gli interventi sulla rete ferroviaria minore daranno, se non cambia il paradigma di fornitura di servizi regionali, effetti molto localizzati alle piccole comunità direttamente collegate, ma non risolveranno certo il problema della marginalità e di difficile accesso a servizi essenziali per larga parte del territorio. Altro sarebbe stato porre le basi per riformare il tipo di offerta ferroviaria regionale, orientandolo più verso le medie distanze che all'eccessiva ed inefficace capillarità odierna. Inoltre, per estendere gli effetti degli investimenti previsti, sarebbe stato utile introdurre misure di *governance* capaci di coinvolgere attorno al progetto finanziato soggetti pubblici e privati capaci di valorizzarne le ricadute territoriali.

Un'ultima considerazione riprende quanto accennato nell'introduzione. Il PNRR rappresenta uno sforzo finanziario assolutamente unico, sia per il paese che per l'Europa. Nulla di simile è prevedibile nei prossimi decenni. La scelta italiana è stata, a differenza di altri Stati, quella di puntare molto sulla spesa infrastrutturale e ferroviaria in particolare<sup>5</sup>, tanto da attivare addirittura risorse aggiuntive, naturalmente a debito. La scommessa, rischiosa, è dunque che questa imponente immissione di risorse, purtroppo diretta verso letteralmente ogni progetto che fosse cantierabile indipendentemente dalla sua utilità economica e ambientale, generi una spinta espansiva dovuta alla spesa in quanto tale (comunemente detto "moltiplicatore keynesiano") più che agli effetti benefici generati dell'oggetto dell'investi-

<sup>5</sup> Ad esempio, la Spagna investe in infrastrutture di mobilità circa 13 miliardi su 69, la Germania su tutto il capitolo mobilità (inclusi però i veicoli) 5,4 miliardi su 25,6, la Francia 4,4 miliardi alle ferrovie su quasi 40. Fonte: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility\\_it#national-recovery-and-resilience-plans](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_it#national-recovery-and-resilience-plans).

mento. Effetti che, purtroppo, non sono affatto certi (Forges Davanzati, 2022), perché nessuno li ha davvero misurati e valutati, a meno che non si consideri accettabile misurare i benefici del piano in termini di km di infrastrutture costruite invece che di effetti trasportistici, economici ed ambientali.

## Riferimenti bibliografici

- Candela L., Castelli D. and Thanos C. (2010). Making Digital Library Content Interoperable. Digital Libraries - 6<sup>th</sup> Italian Research Conference, IRCDL 2010, Padua, 13-25.
- Cavalli L., Alibegovic M., Cruickshank E. e Farnia L. (2021). Il contributo degli investimenti del PNRR all'Agenda 2030 alla luce della valutazione della Commissione europea (July 14<sup>th</sup>). *FEEM Policy Brief*, 3-2021. Testo disponibile al sito: <https://ssrn.com/abstract=3886285>
- European Commission (2004). *European Interoperability Framework for Pan-European eGovernment Services*. Luxembourg: European Commission.
- European Union (2021). *Regional and local authorities and the National Recovery and Resilience Plans*. Bruxelles.
- Forges Davanzati G. (2022). Le debolezze del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. *Moneta e Credito*, 75(297): 77-88.
- MIMS (2021). *Attuazione delle misure del PNRR*. Roma.
- Pagano P., Candela L. and Castelli D. (2013). Data interoperability. *Data Science Journal*, 12, July 23<sup>rd</sup>: 19-25.
- Santangelo S. (2022). La dimensione geografica del PNRR. *Documenti geografici*, 1: 331-338.
- Viesti G. (2021). *Gli investimenti del PNRR e del Fondo Complementare nel Mezzogiorno*. Forum Disuguaglianze e Diversità. Roma.

# PNRR: rigenerazione urbana e housing<sup>1</sup>

di Carlo Cellamare\*

Il PNRR costituisce oggi un complesso di politiche e di interventi particolarmente rilevante per le nostre città. Il presente articolo lo analizza per quanto riguarda le politiche abitative e la rigenerazione urbana. Ne discute alcuni aspetti, tra cui la mancanza di politiche abitative strutturate e di un approccio integrato alla rigenerazione urbana, i problemi della gestione e del coordinamento. Si sottolinea come tale approccio integrato sia praticabile e si suggeriscono alcune linee di prospettiva.

**Parole chiave:** housing; rigenerazione urbana; città; politiche abitative; PNRR.

## **Recovery Plan: urban regeneration and housing**

The PNRR today constitutes a complex of policies and interventions that are particularly relevant for our cities. This article analyses it regarding housing policies and urban regeneration. It discusses some aspects, including the lack of structured housing policies and an integrated approach to urban regeneration, the problems of management and coordination. It is emphasized that this integrated approach is practicable, and some lines of perspective are suggested.

**Keywords:** housing; urban regeneration; cities; urban policies; Recovery Plan.

## **1. Il PNRR per le politiche abitative e la rigenerazione urbana**

Il PNRR costituisce oggi un complesso di politiche e di interventi particolarmente rilevante per le nostre città. Per quanto riguarda le politiche abitative e la rigenerazione urbana, il PNRR sta sostenendo il PINQuA – *Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell’Abitare*<sup>2</sup>, attivato con un bando interministeriale<sup>3</sup> su iniziativa del MIMS (Ministero delle Infra-

<sup>1</sup> Inviato il 9 mag. 2022, nella forma rivista il 10 set. 2022, accettato il 12 set. 2022.

\* Carlo Cellamare, DICEA – Sapienza Università di Roma, carlo.cellamare@uniroma1.it.

<sup>2</sup> Il PINQuA, programma promosso dal MIMS nell’ambito delle linee di intervento dedicato all’edilizia sociale e alla rigenerazione urbana, è stato istituito con il comma 437 della L. 160/2019 (Legge di Bilancio 2020).

<sup>3</sup> Decreto Interministeriale n. 395 del 16 settembre 2020.

strutture e delle Mobilità Sostenibili, già MIT – Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) i cui progetti sono stati presentati nel febbraio 2021 e di cui sono uscite le graduatorie durante l'estate 2021<sup>4</sup>. Originariamente si trattava di un programma autonomo, finanziato con 800 milioni di euro. Successivamente il PNRR ha ulteriormente finanziato il programma, per un totale di complessivi 2 miliardi e 800 milioni di euro<sup>5</sup>, potendo quindi finanziare molti più progetti, peraltro riuscendo a rispondere in questo modo all'elevato numero di progetti presentati, di molto superiore a quello atteso. I progetti potevano essere presentati (per un numero massimo di tre ciascuno) da Regioni, Città Metropolitane, Comuni sede di Città Metropolitana, Comuni Capoluoghi di Provincia, Città di Aosta e Comuni con più di 60.000 abitanti, con un tetto massimo di finanziamento richiedibile di 15 milioni di euro, sicuramente consistente anche in confronto con quanto avvenuto nel passato. I “progetti pilota ad alto impatto strategico”, ovvero quelli ritenuti di particolare qualità, innovazione e impegno, potevano ambire anche ad un cofinanziamento di 100 milioni di euro.

Più recentemente, a dicembre 2021, sono state approvate le assegnazioni (da parte del Ministero dell'Interno) ai Comuni per gli *Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale*<sup>6</sup>, di dimensioni minori. A novembre 2021 è invece stato pubblicato il decreto relativo ai Piani Urbani Integrati (PUI)<sup>7</sup>, indirizzato alle sole Città Metropolitane italiane, per le quali è stata definita a monte una ripartizione dei finanziamenti. Dovevano essere previsti progetti per un minimo di 50 milioni di euro.

Si tratta quindi di progetti ancor più consistenti. La presentazione dei progetti è avvenuta ai primi di marzo. Tenendo conto dei periodi di vacanza, dei lunghi tempi decisionali (sia nello scegliere le aree e le tipologie di progetti, sia nel portare in approvazione i progetti per la loro presentazione formale), nonché delle procedure amministrative, i tempi effettivi per l'elaborazione dei progetti sono stati veramente limitati. Anche in questo caso il soggetto referente è stato il Ministero dell'Interno, fatto che rappresenta un po' un'anomalia<sup>8</sup>. Anche le indicazioni erano meno chiare e articolate

<sup>4</sup> Per la precisione si tratta della M5 (Missione 5 – Coesione e Inclusione) C2 (Componente 2 – Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore) Intervento 2.3 (PINQuA).

<sup>5</sup> I finanziamenti del Fondo Complementare (800 milioni di euro) avevano in realtà scadenza il 2033, mentre quelli aggiuntivi del PNRR il 2026.

<sup>6</sup> Missione 5 Componente 2 Investimento 2.1, per un totale di circa 3,3 miliardi di euro, di cui 500 sul Fondo Complementare.

<sup>7</sup> *Piani Urbani Integrati (general project)*, Missione 5 Componente 2 Investimento 2.2, per un totale di circa 2,5 miliardi di euro.

<sup>8</sup> Probabilmente dovuta alla lontana origine di tale linea di programmazione, legata agli esiti della Commissione Parlamentare di inchiesta sulle periferie italiane, scaturita

di quanto non fosse il bando PINQuA, sebbene (a differenza di quello) siano state previste linee di finanziamenti a favore di interventi da parte di soggetti del Terzo Settore. Con DM 22 aprile 2022 è stato approvato l'elenco definitivo dei PUI finanziabili, selezionati e presentati dalle Città Metropolitane. Le Città Metropolitane hanno presentato propri progetti così come progetti o sistemi di interventi proposti dai Comuni. Come importi si va dai poco più 100 milioni di euro del PUI di Cagliari ai 330 di Roma e ai 350 di Napoli.

Si tratta quindi già di un pacchetto molto consistente<sup>9</sup>, di per sé un fatto innovativo e importante nel contesto italiano, anche perché introduce alcuni elementi qualificanti rispetto al passato. D'altra parte, emergono alcuni elementi di criticità. Il presente contributo intende sviluppare alcune considerazioni e alcune valutazioni su diversi aspetti, a partire sia dai contenuti dei bandi e dei programmi, sia dal quadro dei progetti presentati<sup>10</sup>. Tali considerazioni sono sostenute anche dall'interlocuzione con soggetti privilegiati, dalla conoscenza diretta di alcuni dei processi che hanno sviluppato i progetti proposti (nonché delle prime fasi di implementazione che stanno seguendo), nonché dalla partecipazione ad un articolato lavoro di un gruppo di esperti<sup>11</sup>. Le riflessioni proposte vogliono anche stimolare il dibattito

dai temi del degrado e della sicurezza, altra distorsione originaria di tali politiche e di tali prospettive d'intervento.

<sup>9</sup> È stato successivamente pubblicato un altro decreto sulla rigenerazione dei centri minori e altri se ne attendono.

<sup>10</sup> L'unico rapporto di ricostruzione del quadro degli interventi e dei progetti è quello fornito dal MIMS relativamente al PINQuA, dal titolo *Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare. Progetti e prime evidenze*. Il rapporto è stato redatto dall'Unità di Missione PNRR del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili in collaborazione con la DIGES (Direzione Generale per l'Edilizia Statale, le politiche abitative, la riqualificazione urbana e gli interventi speciali). I dati sono aggiornati al marzo 2022. Pur essendo limitato ad una ricostruzione del quadro complessivo del bando e dei progetti, dei criteri di assegnazione, della loro numerosità, insieme alle schede sintetiche di ciascun progetto, il rapporto costituisce oggi l'unico strumento di conoscenza disponibile fornito dall'amministrazione. Bisogna dare atto al MIMS di questo seppur limitato impegno, a fronte di un quadro sconcertante della pubblica amministrazione che è restia complessivamente non solo a costruire un dialogo e un confronto, ma anche semplicemente a fornire informazione e ad operare in maniera trasparente (come più volte sottolineato da diversi soggetti come il Forum Disuguaglianze e Diversità e Openpolis). In alcune città si sono formati osservatori civici o, come a Roma, una specifica Commissione consiliare sul PNRR, ma la loro attività non è facile. Per quanto riguarda i PUI il Ministero dell'Interno ha reso disponibile la documentazione connessa al decreto di approvazione (senza ulteriori elaborazioni o valutazioni). Cfr.: <https://dait.interno.gov.it/finanza-locale/documentazione/decreto-22-aprile-2022>.

<sup>11</sup> In particolare, si è avuto modo di seguire direttamente (anche con un coinvolgimento diretto delle Università) i progetti relativi al PINQuA e ai PUI relativi a Roma. Inoltre, si ha il vantaggio di svolgere una funzione di coordinamento dell'*Osservatorio nazionale sulle politiche abitative e di rigenerazione urbana* attivato dal Forum Disuguaglianza e

ed il confronto, al fine di un miglioramento delle relative politiche pubbliche. Si tenga conto, peraltro, che si tratta di processi in svolgimento e quindi le considerazioni potranno evolvere ed arricchirsi nel tempo a venire.

Si noti che i temi della rigenerazione urbana e dell'*housing* vengono qui trattati insieme, perché tali risultano anche le politiche del PNRR e, in generale, perché le due tematiche sono strettamente legate. Il PINQuA, ad esempio, mira a recuperare alloggi di edilizia pubblica attraverso interventi cosiddetti di “rigenerazione urbana” all’interno di una più complessiva politica per la “qualità dell’abitare”. D’altronde, effettivamente, occuparsi di “rigenerazione urbana” senza occuparsi di politiche abitative sarebbe un controsenso, così come occuparsi di politiche abitative e, in particolare, di “qualità dell’abitare” significa anche occuparsi della qualità del contesto urbano di vita, della dotazione di servizi ed attrezzature, dell’accesso alle opportunità che nel suo complesso può offrire la città. Di conseguenza, appare utile e necessario trattare insieme i due temi.

Da questo punto di vista, influiscono indirettamente su questi aspetti anche altre linee di finanziamento, anche più consistenti, più legate all'*housing*, come l’efficientamento energetico degli edifici (tra cui il ben noto bonus del 110%) o la loro messa in sicurezza nelle aree soggette a rischi ambientali (nell’ambito della Missione 5 Transizione Ecologica).

D’altronde sono anche altre le politiche e le linee di finanziamento che potrebbero essere riportate al tema della rigenerazione urbana come quelle più legate alla Missione 5 Transizione Ecologica<sup>12</sup> o alle altre componenti della Missione sull’inclusione sociale<sup>13</sup>, anche se il PNRR non lo fa intenzionalmente nella sua struttura originaria. Altre linee di programmazione, infine, si prospettano nel futuro, come il Fondo Complementare o il PON Metro<sup>14</sup>.

Diversità, con la collaborazione di molti altri soggetti della società civile (Legambiente, CGIL, SUNIA, Unione Inquilini, Forum Terzo Settore, ecc.) nonché del mondo universitario (IUAV, Politecnico di Milano, Sapienza Università di Roma, Università di Trieste, Università di Catania, Politecnico di Bari), che si ringraziano. Il gruppo di lavoro ha elaborato un documento (“Rilanciare le politiche pubbliche per l’abitare”), presentato nel luglio 2022 e disponibile sul sito del Forum DD: [www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2022/07/DOCUMENTO\\_Rilanciare-le-politiche-pubbliche-per-l%E2%80%99abitare.pdf](http://www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2022/07/DOCUMENTO_Rilanciare-le-politiche-pubbliche-per-l%E2%80%99abitare.pdf).

<sup>12</sup> Ad esempio, *Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extra-urbano*.

<sup>13</sup> Come quelle su *Housing temporaneo e stazioni di posta*; su *Sport e inclusione sociale*; su *Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie* o, ancora, sui temi culturali.

<sup>14</sup> Il quadro dei finanziamenti non si esaurisce col PNRR, ma bisogna considerare le opportunità offerte anche da altre fonti di finanziamento: il fondo complementare, PON e POR (in particolare il PON Metro), i fondi europei cui si può ordinariamente attingere (a cominciare dal programma UIA – Urban Innovative Actions, ora ridenominato EUI – European Urban Initiative nella nuova programmazione). Allo stesso modo potrebbero essere considerate anche le risorse impegnate nel campo dell'*housing* e delle politiche abi-

In questo contributo, dato lo stretto riferimento al PNRR, ci si riferirà soprattutto al PINQuA e ai PUI.

## 2. Alcuni elementi caratterizzanti gli interventi del PNRR

Il PINQuA introduce sicuramente elementi di interesse, oltre ad essere un bando ben strutturato. Le proposte ammesse a finanziamento sono state 159. “Dei 159 progetti finanziati, sia il Mezzogiorno sia il Nord presentano 60 progetti (37,7% ciascuno), mentre i restanti 39 sono localizzati nelle regioni del Centro (24,5%). Data la natura del programma, tra i soggetti proponenti, i principali beneficiari sono i Comuni (72%), mentre il restante dei progetti sono gestiti a cura delle Regioni (18%) e delle Città Metropolitane (11%). I 114 progetti dei Comuni comprendono 98 progetti ordinari (di cui 15 in Puglia, 11 nel Lazio e Lombardia) e sei progetti pilota (due in Lombardia, uno ciascuno in Puglia, in Liguria, nelle Marche e in Calabria). La Regione con maggior numero di progetti finanziati è la Puglia<sup>15</sup>, che oltre ai 16 progetti degli Enti comunali (di cui uno pilota) presenta anche tre progetti ordinari della Città Metropolitana di Bari e due della Regione, per un totale di 21 progetti” (MIMS, 2022, pp. 34-35).

Sempre facendo riferimento al rapporto del MIMS, “le proposte contengono progettualità per interventi nelle seguenti cinque linee d’azione:

- riqualificazione e riorganizzazione del patrimonio destinato all’edilizia residenziale sociale e incremento dello stesso;
- rifunzionalizzazione di aree, spazi e immobili pubblici e privati anche attraverso la rigenerazione del tessuto urbano e socio-economico e all’uso temporaneo;

tative (strettamente connesse alla “rigenerazione urbana”), da quelle – come si è accennato – impegnate nell’ambito del PNRR (“Programma Safe, green and social”) a quelle legate ad altri finanziamenti ministeriali, in particolare del MIMS (come il “Programma di recupero e razionalizzazione degli alloggi e degli immobili di edilizia residenziale pubblica” e il “Fondo per la progettazione degli enti locali”). L’elaborazione dell’Agenda urbana per lo sviluppo sostenibile del MIMS mira a valutare e mettere a sistema almeno alcuni di questi programmi nazionali.

<sup>15</sup> Questo importante risultato si deve probabilmente alle rilevanti politiche e all’impegno sviluppato durante l’amministrazione Vendola, dove l’assessore Angela Barbanente ha profuso consistenti energie nel campo delle politiche abitative e della rigenerazione urbana, sia attraverso l’attività legislativa specifica, sia attraverso la programmazione e il finanziamento di programmi operativi e interventi, sia attraverso la formazione e l’attività di supporto ai Comuni (cfr. Barbanente, 2011). Per quanto riguarda l’attività legislativa sicuramente la regione Puglia appare quella più interessante e innovativa, a fronte di un panorama nazionale ambiguo e problematico (cfr. Cellamare, 2020).

- miglioramento dell’accessibilità e della sicurezza dei luoghi urbani e della dotazione di servizi e delle infrastrutture urbano-locali;
- rigenerazione di aree e spazi già costruiti, soprattutto ad alta tensione abitativa, incrementando la qualità ambientale e migliorando la resilienza ai cambiamenti climatici anche attraverso l’uso di operazioni di densificazione;
- individuazione e utilizzo di modelli e strumenti innovativi di gestione, inclusione sociale e welfare urbano nonché di processi partecipativi, anche finalizzati all’autoconstruzione” (MIMS, 2022, p. 16).

Il PINQuA mira quindi a lavorare su diversi fronti e con diversi obiettivi, anche molto ambiziosi, oltre a quello della riqualificazione del patrimonio edilizio (in particolare sociale) e alla riqualificazione e funzionalizzazione dello spazio pubblico: “consumo di suolo zero”, sostenibilità ambientale (riuso e riciclo, *nature based solutions*, infrastrutture verdi, ecc.), miglioramento della coesione sociale, arricchimento culturale, attrezzature e servizi, rigenerazione del tessuto socio-economico, ecc.

Il rapporto del MIMS illustra ampiamente alcuni dati rilevanti<sup>16</sup>, tra cui la prevalenza di superficie scoperta interessata dagli interventi, la realizzazione solo di un 2% di superficie di nuova edificazione, la riduzione di consumo di risorse materiche (riuso o riciclo), la rilevanza delle aree scoperte vegetazionali, la destinazione dell’84% a livello nazionale di superficie di area esterna pubblica con funzione di socializzazione, mentre una quota del 16% è edificato pubblico, un miglioramento in termini di prestazione energetica annua stimato pari al 38%, una riduzione stimata del 31% di emissioni kg CO<sub>2</sub>/mq anno, ecc., segnalando ovviamente i positivi esiti attesi del programma. Le prestazioni dei progetti nel Mezzogiorno appaiono complessivamente migliori che nel resto d’Italia.

Il PINQuA appare quindi introdurre, almeno nelle intenzioni, elementi di interesse e anche di carattere innovativo. Bisogna comunque ricordare che altri programmi e altre politiche sono state fatte nel tempo su questi temi (purtroppo sempre seguendo la logica dei bandi), anche se di esse si è parlato molto meno e dei cui risultati si hanno ben poche informazioni. Tra questi il PON Metro (che più di altri programmi è stato effettivamente sviluppato secondo una logica di integrazione dei campi di azione) e il cosiddetto Bando Periferie<sup>17</sup>. Il Bando Periferie ha rappresentato un’esperien-

<sup>16</sup> Per un approfondimento delle informazioni si rimanda ovviamente al rapporto. Esso riporta anche le schede illustrative dei progetti. Essendo sintetiche non permette un’analisi specifica dei singoli progetti però fornisce un quadro ampio e interessante. Numerosi sono i progetti di grande interesse, come ad esempio quello di Messina dove finalmente si affronta il problema della rifunzionalizzazione degli ambiti di risanamento della zona sud, cercando di porre termine ad un’annosa situazione di degrado urbano e di disagio sociale.

<sup>17</sup> Il “Bando per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie” è stato pubblicato nel maggio 2016 (Governo Renzi) e i progetti dovevano essere presentati entro agosto

za interessante e innovativa, di fatto la prima in Italia: “Per la prima volta i Comuni capoluogo e le Città Metropolitane attivano un processo di formulazione di progetti di rigenerazione urbana che integrano interventi fisici di trasformazione e riqualificazione a interventi immateriali di welfare, innovazione, sviluppo economico” (ANCI e Urban@it, 2017, p. 4). Nonostante questo, i tempi lunghi di attuazione, le rimodulazioni, la scarsa capacità di attuare gli interventi previsti ed in particolare le attività immateriali, ecc. hanno fatto sì che questo programma abbia avuto un effetto debole sui territori, caratterizzandosi più per una tradizionale riqualificazione urbana piuttosto che per una reale rigenerazione urbana, ed evidenziando già i grandi problemi gestionali che si incontrano nell’implementazione di questi programmi.

Per quanto riguarda i PUI non si dispone di valutazioni strutturate, ma dei soli progetti presentati e del loro quadro complessivo. Si può segnalare che, come già detto, il decreto appare meno strutturato ed organizzato del PINQuA e più indirizzato al recupero delle aree e strutture pubbliche, il miglioramento del decoro urbano, del tessuto sociale e ambientale, lo sviluppo dei servizi culturali, educativi, sportivi e della sicurezza dei residenti, e più in generale con l’obiettivo della manutenzione e riuso di aree pubbliche e edifici, rigenerazione e valorizzazione di aree urbane sottoutilizzate o inutilizzate.

Specificamente le proposte dovevano perseguire le seguenti finalità:

- manutenzione per il riutilizzo delle aree pubbliche;
- miglioramento della qualità dell’arredo urbano e del tessuto sociale e ambientale;
- miglioramento della qualità ambientale e del profilo digitale delle aree urbane.

In questa attenzione particolare ai problemi del degrado e della sicurezza urbane, le aree di intervento dovevano caratterizzarsi per situazioni di particolare disagio sociale, utilizzando l’indice di vulnerabilità sociale e materiale (IVSM). Inoltre, a differenza del PINQuA (e questo è un elemento di interesse), si cerca di favorire concretamente gli interventi in campo socio-economico, anche se di fatto soprattutto nel sociale. I progetti presentati infatti potevano includere:

2016. I progetti dovevano avere ad oggetto “la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia” e venivano individuate per le proposte cinque tipologie di azione: progetti di miglioramento del decoro urbano, progetti di riuso e rifunzionalizzazione di strutture e aree esistenti, progetti per la sicurezza del territorio, progetti per il potenziamento dei servizi e del welfare, progetti per la mobilità sostenibile. A fronte dei 500 milioni di euro messi a disposizione, sono stati presentati 120 progetti (con oltre 2000 interventi programmati) e la richiesta di finanziamenti per un ammontare complessivo pari a 2,61 miliardi di euro.

- la partecipazione di promotori privati o singoli fino al 30%;
- la presenza di start-up per servizi pubblici nella proposta progettuale;
- la co-progettazione con il terzo settore.

Nel complesso sono stati presentati 31 PUI. Nella maggior parte dei casi le Città Metropolitane hanno presentato un unico PUI (Bologna, Cagliari, Genova, Palermo, Reggio Calabria, Venezia), spesso corrispondenti ad un sistema di interventi, o due PUI (Bari, Catania, Firenze, Messina, Torino). Torino, ad esempio, ne ha presentato uno relativo al capoluogo ed uno relativo alla Città Metropolitana. Milano, Napoli e Roma hanno invece optato per un pacchetto di PUI, probabilmente anche in ragione del notevole finanziamento disponibile. Il totale dei PUI di Milano ammonta a più di 287 milioni di euro, quello di Napoli a oltre 350, quello di Roma a oltre 330; a valere quasi totalmente sui fondi del bando (senza quindi cofinanziamento proprio). In alcuni casi vi è invece una quota di cofinanziamento (Bologna, Firenze, Bari, Cagliari, Torino, ecc.), particolarmente consistente nel caso di Firenze, altrimenti in generale non superiore al 10% del totale complessivo. Nella maggior parte dei casi i PUI comportano sistemi di intervento che riguardano sia il Comune capoluogo che gli altri Comuni dell'area metropolitana. In alcuni pochi casi, come per Roma, si concentrano quasi esclusivamente sul Comune capoluogo.

Seguendo le indicazioni del bando i progetti si sono concentrati su quattro grandi ambiti tematici: mobilità sostenibile e riferimento alle *smart cities*; aree verdi, riduzione consumo di suolo e impermeabilizzazione, forestazione urbana, contrasto ai cambiamenti climatici, ecc.; recupero e riuso di aree ed edifici dismessi, rifunzionalizzazione, riqualificazione urbana, efficientamento energetico (la netta maggioranza); servizi, cultura, sport, ecc. (ad esempio, Firenze, Bologna, Messina, Genova). Anche con riferimento a questo ultimo campo di azione i progetti si sono riferiti soprattutto ad interventi fisici (riqualificazione e rifunzionalizzazione delle strutture sportive, riuso di edifici per attività culturali, ecc.), piuttosto che ad investimenti propriamente “immateriali” (come nel caso di Palermo o del progetto sulle reti di biblioteche e poli culturali di Roma). Il PUI di Messina e pochi altri hanno sviluppato uno sforzo significativo nei confronti di una maggiore integrazione tra interventi “materiali” e azioni “immateriali”. Nonostante, quindi, le buone intenzioni, anche in questo caso si è trattato prevalentemente di interventi di riqualificazione urbana.

### 3. I temi critici in discussione

A fronte degli importanti obiettivi e del grande impegno dei programmi inseriti nel PNRR, in una riflessione critica sulle politiche abitative e di rigenerazione urbana nel PNRR si pongono, tra le altre, tre grandi questioni.

### 3.1. La mancanza di politiche abitative

Per quanto riguarda le politiche abitative il PNRR non prevede interventi diretti a sostegno dell'edilizia residenziale pubblica, confermando l'assenza di una politica che ormai data da molti anni, dagli inizi del nuovo millennio. Da quell'epoca, infatti, praticamente il finanziamento alla casa pubblica si è azzerato, a fronte di un permanere, soprattutto nelle grandi città (tra le altre, in particolare, a Roma), di una condizione di emergenza abitativa, con moltissime famiglie in lista di attesa<sup>18</sup>. Ricordiamo che nell'ultimo bando ATER (l'Agenzia Territoriale per l'Edilizia Residenziale) di Roma sono state riconosciute circa 13.000 famiglie come aventi diritto, a fronte del fatto che vengono assegnati mediamente – nelle condizioni migliori – 200-250 alloggi all'anno. In tutta Italia si stima in 650.000 le famiglie in attesa dell'assegnazione di un alloggio pubblico (Talluri, 2022; Nomisma, 2018). È un dato del 2018, ma probabilmente la situazione è peggiorata piuttosto che migliorata, se si stima un 1 milione di nuovi poveri come effetto della pandemia<sup>19</sup>. La questione abitativa è complicata ulteriormente sia dal fenomeno delle occupazioni illegittime degli alloggi pubblici, sia dalle occupazioni a scopo abitativo di edifici abbandonati ed inutilizzati. Tali problemi si determinano all'incrociarsi, da una parte, di reali condizioni di emergenza e/o disagio abitativi e, dall'altra, di una carenza di gestione e di una mancanza di politiche pubbliche. A questa situazione cronicizzata, si deve aggiungere un'ulteriore situazione emergenziale dovuta alla pandemia. Il blocco degli sfratti aveva permesso di calmierare una situazione esplosiva, ma il recente sblocco preannuncia un problema sociale di notevole portata. L'Unione Inquilini stima in almeno 100 mila gli sfratti che incombono, e altrettante sarebbero le esecuzioni immobiliari causate da insolvenza di mutui o debiti.

Il bando PINQuA valuta positivamente e sostiene la possibilità di recuperare alloggi dalla ristrutturazione degli edifici (e questo è sicuramente un fatto positivo), ma si tratta di un effetto indiretto, non tanto di una linea di

<sup>18</sup> Si segnala che, proprio per affrontare questi problemi e l'arretratezza delle politiche pubbliche, è stato avviato presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (di concerto con il MIMS) un *Gruppo di lavoro sulle politiche per la casa e l'emergenza abitativa*.

<sup>19</sup> Si veda a questo proposito l'"Indagine sul Reddito e le condizioni di vita" dell'Istat (edizione 2022, cfr.: [www.istat.it/it/archivio/5663](http://www.istat.it/it/archivio/5663)) e, in particolare, l'"Indagine sulle spese delle famiglie", nonché le numerose indagini della Caritas sulla povertà e sulla povertà abitativa, sia a livello nazionale che a livello locale (ad esempio: Caritas Roma, 2022). I dati Istat su questi temi sono ben sintetizzati nel documento ISTAT (2022), report presentato in audizione al già citato gruppo di lavoro presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

azione specifica e diretta, e le quantità che ne emergono sicuramente non possono affrontare adeguatamente la questione abitativa. Sicuramente sarebbe invece importante partire proprio dal recupero e dal riuso del patrimonio edilizio dismesso e abbandonato, così come riabilitare e rimettere in assegnazione i circa 50 mila alloggi di edilizia residenziale pubblica oggi vuoti.

Il PNRR segue piuttosto altre strade. Tracce di una politica per il problema dell'abitazione, come si è detto, si ritrovano nel campo dell'inclusione sociale (con politiche come quelle riconducibili ad *housing first*), nel campo della messa in sicurezza degli edifici nelle aree a rischio ambientale e dell'efficientamento energetico degli edifici (soprattutto attraverso la leva del bonus 110%)<sup>20</sup>, e infine in quello dell'*housing sociale*. Ricordiamo che in Italia l'*housing sociale* è ben diverso dal *social housing* di altri Paesi del nord Europa e che le esperienze condotte sinora non sono state tutte convincenti. In Italia è usato come termine generale e un po' generico per indicare l'edilizia residenziale pubblica con finalità sociali, rimandando per lo più a quello che la legge definisce "edilizia residenziale sociale". Purtroppo, però la legge non ne definisce con chiarezza i termini e le caratteristiche. Questo lascia spazio ad iniziative diversificate che non riescono ad intercettare, eventualmente con metodi innovativi e che coinvolgono il privato sociale più sensibile e capace di investire, la domanda abitativa delle categorie più deboli (come avviene in altri Paesi europei, cfr.: Housing Europe, 2021). In ogni caso si tratta di una politica che favorisce le fasce sociali intermedie<sup>21</sup> e non quelle più svantaggiate (e comunque prevale una politica a favore della casa in proprietà).

<sup>20</sup> Si tratta di misure importanti e la riqualificazione del patrimonio edilizio ne ha sicuramente bisogno, con effetti positivi sia sulla prevenzione sia sul risparmio energetico e la riduzione dei consumi. Anche in questo caso si tratta, però, di interventi che non affrontano il problema della casa e del disagio abitativo, soprattutto nelle grandi città. Anzi, sebbene di questa misura possano giovare anche i soggetti pubblici a cominciare dalle agenzie regionali per l'edilizia residenziale pubblica, in realtà i principali fruitori saranno i privati, i proprietari degli immobili, e soprattutto chi ha una capacità di organizzazione e di investimento. Quindi ne verrà avvantaggiato chi è in condizioni migliori, favorendo ancora una volta la proprietà della casa (che, ricordiamo, in Italia raggiunge livelli dell'80%) e non intervenendo sulle disuguaglianze esistenti.

<sup>21</sup> Si è più volte sottolineata l'esistenza di una "fascia grigia", ovvero di famiglie in condizioni sociali disagiate (per cui hanno difficoltà ad accedere all'abitazione sul libero mercato per i costi troppo elevati o non sostenibili rispetto alle altre spese nel bilancio familiare), ma che non hanno i requisiti per accedere alla casa pubblica (Fregolent e Torri, 2018). Questa "fascia grigia" è spesso associata a quelle classi sociali che, in relazione alle diverse crisi che si sono succedute, stanno "scivolando" verso la condizione di povertà (relativa o assoluta). Più recentemente si è anche discusso dei caratteri di tale "fascia grigia" perché la crisi pandemica e le conseguenze della recente guerra in Ucraina (con i relativi rincari) ha decisamente spinto queste famiglie verso la condizione di povertà.

Se quindi, all'interno del PNRR sono presenti importanti linee di finanziamento nel campo edilizio, manca ancora una politica pubblica per il problema abitativo<sup>22</sup> ed emergono piuttosto politiche implicite che favoriscono la proprietà privata della casa, senza affrontare le disuguaglianze.

Infine, bisogna ricordare che il PNRR, nelle sue dichiarazioni, si riferisce a politiche per la “qualità dell’abitare”. Indubbiamente sia il PINQuA che i PUI rivolgono una notevole attenzione alle questioni degli spazi pubblici ed attrezzati, alla dotazione di servizi e attrezzature, al rapporto con la mobilità (e, in particolare, la mobilità sostenibile). Non tutti i progetti riescono a dare risposte adeguate a questi aspetti, ma sicuramente l’attenzione è esplicitata. Il nodo problematico è che, ancora una volta, ci si preoccupa della riqualificazione degli spazi fisici e della realizzazione delle attrezzature, mentre è meno chiaro come possano essere sviluppate e gestite le attività che all’interno di quegli spazi si devono svolgere. Il problema evidentemente si porrà al momento della conclusione dei lavori edilizi.

### *3.2. Rigenerazione senza abitanti*

Per poter sviluppare alcune valutazioni sui programmi di rigenerazione urbana connessi al PNRR è utile ricordare alcune questioni di carattere generale, in realtà ampiamente acquisite. Il concetto di “rigenerazione urbana” è ambiguo e usato spesso in maniera distorta. In molti casi tale modalità di intervenire si è appiattita fortemente sulla valorizzazione economica e immobiliare, prevalentemente attraverso l’intervento del soggetto privato. È diventato quindi un tema di moda, spesso uno slogan usato impropriamente<sup>23</sup>. Per avere un senso più qualificante della tradizionale “riqualificazione urbana”, la rigenerazione urbana si dovrebbe caratterizzare (Vicari Haddock e Moulaert, 2009; Agostini, 2020; Cremaschi, 2003; Cellamare, 2020) per un più complessivo progetto di rilancio dei territori e dei contesti urbani, partendo dalle opportunità offerte soprattutto dal patrimonio edilizio dismesso e/o inutilizzato e dalle necessità della riqualificazione anche fisica di alcuni quartieri e dei relativi spazi pubblici, ma avendo come orizzonte fondamentale la promozione sociale di quei quartieri nel loro complesso, sviluppando le iniziative culturali e sociali, le economie locali,

<sup>22</sup> Cfr. a questo proposito il già citato documento “Rilanciare le politiche pubbliche per l’abitare”.

<sup>23</sup> Alcuni studiosi (Scandurra, 2017; Agostini, 2020) evidenziano giustamente come la trasposizione all’urbanistica del concetto originario da altre discipline, in particolare dalla biologia, non è propriamente corretto.

la riappropriazione degli spazi, il coinvolgimento degli abitanti, l'innovazione sociale, i servizi e il *welfare di comunità*, l'attenzione ai cicli naturali, l'utilizzazione di *nature based solutions*, le condizioni di una "città accessibile" (Criconia, 2019), ecc. In poche parole, bisognerebbe assumere un approccio integrato mirato allo sviluppo locale integrale dei quartieri e, in particolare, delle periferie. (Barca e Luongo, 2020; Cognetti *et al.*, 2020; Brignone *et al.*, 2022).

Rispetto a tale interpretazione complessa (ma ormai consolidata) della "rigenerazione urbana", attenta ad un approccio integrato e processuale, nonché di coinvolgimento dei territori, il bando PINQuA, nonostante le buone intenzioni, gli obiettivi che si pone e la valutazione positiva dei progetti che sviluppano un approccio integrato, in realtà non finanzia le azioni "immateriali", facendo venir meno una gamba importante di tutta la politica<sup>24</sup>. La possibilità, e la capacità, di sviluppare tali multidimensionalità e integrazione è di fatto demandata agli enti locali (i proponenti), per lo più i Comuni, che hanno non poche difficoltà a realizzarle. La stessa struttura del format per la presentazione dei progetti era orientata essenzialmente al tema delle opere pubbliche. Per questi aspetti, piuttosto che sviluppare un approccio integrato, di fatto si tratta più di una tradizionale riqualificazione urbana. Gli aspetti più legati alla dimensione socio-economica e culturale o ai percorsi di coinvolgimento degli attori locali sono demandati alla gestione dei processi da parte degli enti locali (i Comuni *in primis*), sia in fase di progettazione che di implementazione. Questo significa che o i proponenti avevano già percorsi di questo tipo attivati o altrimenti la qualità dei progetti ne risente. Anche in termini gestionali, oltre alla necessaria disponibilità aggiuntiva di fondi, si pongono numerosi problemi (selezione delle attività socio-economiche e criteri di assegnazione degli spazi, sostegno alle attività sociali e produttive radicate localmente e individuazione dei necessari finanziamenti, capacità di gestire lo sviluppo di tali processi, ecc.). Sarebbe ben più opportuno prevedere a monte, in termini di politiche strutturali e di lungo periodo a livello centrale, tale capacità di integrazione delle politiche e delle competenze (nonché delle fonti di finanziamento) e creare le condizioni perché possa essere sviluppata successivamente dagli enti locali.

Anche il decreto sui PUI è sulla stessa linea. Se, da una parte, è vero che introduce l'opportunità di coinvolgere il Terzo Settore e la possibilità di attivare *start-up* anche nel campo del sociale (ma nei quartieri difficili è complicato anche solo spiegare cosa possano essere e ancor più sostenere i connessi processi di implementazione), viceversa, dall'altra, risulta

<sup>24</sup> In questo, peraltro, facendo un passo indietro rispetto al *Bando Periferie*.

molto meno chiaro del bando PINQuA, senza creare le condizioni per una reale (o almeno facile) praticabilità, data poi la ristrettezza ancora maggiore dei tempi di elaborazione e implementazione. Si è già detto, infatti, dei tempi strettissimi per la presentazione dei progetti. Ancor più limitati sono stati i tempi per la condivisione con i territori, nonostante fosse invocata un'attenzione alla co-progettazione. Anzi, in molti casi (se non nella maggioranza di essi) non vi è stata alcuna condivisione con i territori destinatari dei progetti. Date queste ristrettezze di tempi, nella maggior parte dei casi si tratta di progetti che erano già nelle corde (ed eventualmente nei cassetti) delle amministrazioni e quindi inevitabilmente si sono mosse meglio quelle amministrazioni che erano già in qualche modo preparate o attrezzate. Inoltre, la preoccupazione era più nella possibilità di rispettare i tempi di presentazione (e poi i tempi di attuazione) che non la qualità dei progetti, o la loro effettiva necessità/utilità e rispondenza alle esigenze dei territori. Dall'analisi dei progetti presentati, d'altronde, emerge con ancora maggiore evidenza la prevalenza di interventi fisici piuttosto che di azioni "immateriali".

Le difficoltà segnalate non hanno certamente impedito di presentare progetti interessanti e ben strutturati. Questo però è dipeso molto da quanto le amministrazioni locali stessero già lavorando su questi temi con i territori e avessero processi di elaborazione in corso, nonché un'attitudine e un'abitudine a perseguire un approccio integrato.

La rigenerazione urbana non può essere limitata ad interventi sulle componenti fisiche (pur sempre importanti, ovviamente). Non è sufficiente, e quindi è inefficace, perché i quartieri – soprattutto quelli in difficoltà, come quelli di edilizia residenziale pubblica – e i relativi abitanti hanno anche problemi strutturali (la povertà, il lavoro, le disuguaglianze, la mancanza di servizi, ecc.), che vanno oltre quelli solo legati allo spazio fisico e che richiedono progetti duraturi in quei campi: sostegno alle economie locali, lotta alla disoccupazione, sviluppo dei servizi, ecc. Inoltre, molto spesso nei quartieri sono già attive realtà sociali locali impegnate in iniziative sociali e culturali volte ad affrontare i problemi esistenti. Quindi è importante sostenerle e valorizzarle, così come coinvolgere gli abitanti ed il protagonismo sociale in tali processi di "rigenerazione urbana" (Rossi, 2020; Tedesco, 2020; Bricocoli *et al.*, 2021). Bisogna sottolineare che non si tratta soltanto della tradizionale partecipazione, con tutte le sue distorsioni e ambiguità, e neanche soltanto di processi che comportino innovazione sociale (Ostanel, 2017). Sarebbe inoltre importante sviluppare più complessive "politiche per l'autorganizzazione" (Cellamare, 2019), che mettano in gioco il protagonismo degli abitanti e degli altri soggetti che hanno un rapporto costruttivo con i territori, nonché la valorizzazione e il sostegno delle iniziative e delle pratiche già attive e che vanno nella dire-

zione dell'interesse collettivo. Esse rimandano a più complessivi processi di co-produzione della città (Chirulli, Iaione, 2019).

Si tratta di questioni ben note, non solo alla ricerca scientifica (Vicari Haddock e Moulaert, 2009; Bertoni e Piccioni, 2018; Coppola *et al.*, 2021; Cellamare, 2020), ma ormai anche al dibattito pubblico sulle politiche dell'abitare, agli operatori più sensibili e persino alle stesse istituzioni<sup>25</sup>. Ma rimangono ancora inattuate: una rigenerazione senza abitanti.

Un approccio integrato che miri ad un reale e complessivo sviluppo integrale con i territori, la possibilità di sviluppare percorsi partecipativi o almeno di co-progettazione e la capacità di gestione dei processi di rigenerazione urbana sono i grandi punti deboli delle politiche implicite per la rigenerazione urbana nel PNRR.

### 3.3. *I problemi gestionali e di processo*

Sono già state segnalate le difficoltà gestionali e di processo. Un altro nodo problematico fondamentale è infatti quello gestionale. In primo luogo, come si è detto, il PNRR rivolge attenzione alla qualità dell'abitare nel suo complesso, ma lo fa con riguardo soprattutto alla riqualificazione degli spazi fisici e alla realizzazione di attrezzature, mentre i problemi si porranno – come è già stato evidenziato in molti quartieri dove si sono sviluppate discussioni pubbliche – nel momento in cui si dovranno attivare, sviluppare e gestire le attività che si devono svolgere in quegli spazi: criteri e modalità di assegnazione, sostegno alle realtà più deboli (soprattutto nei quartieri di edilizia residenziale pubblica), promozione delle attività che sono radicate nel territorio e supporto ai soggetti produttivi che si costituiscono localmente, ecc. Più in generale si pone un problema di accompagnamento dei processi. Come l'esperienza (a cominciare da quella dei contratti di quartiere) ci ha ampiamente mostrato si tratta di attivare, sostenere, sviluppare e accompagnare dei processi, e non semplicemente di realizzare delle opere. Questo aspetto non viene preso in considerazione e richiederebbe di programmare un'organizzazione adeguata.

Rispetto a tali prospettive le amministrazioni locali – salvo alcune importanti e lodevoli esperienze, che costituiscono un riferimento<sup>26</sup> – non

<sup>25</sup> Cfr. il documento del Forum Disuguaglianze e Diversità (2021) sulle “politiche dell'abitare” e le connesse critiche al PNRR. Analogamente esistono su questi temi alcuni documenti sia della sola CGIL che unitari dei diversi sindacati (CGIL, CISL, UIL, Unione Inquilini, SUNIA, SICET, UNIAT). Altra attività di monitoraggio e valutazione viene svolta da realtà come *urbanpromo* (connessa all'INU) e *urban@it*.

<sup>26</sup> Ci si riferisce all'esperienza torinese (legata anche ai progetti del PON Metro) o a quella di Bologna (con la Fondazione Innovazione Urbana).

sono sempre attrezzate e preparate. Inoltre, la compartimentazione delle competenze all'interno della pubblica amministrazione (e la loro distribuzione su più livelli) rende tutto più difficile e richiederebbe un grande lavoro di coordinamento che non appare previsto. Di fatto lo si rimanda agli enti locali (peraltro pensando che non sia competenza anche degli organi centrali dello Stato) in fase attuativa, mentre sarebbe opportuno pensarlo a monte. E, a questo proposito, sarebbe necessario un coordinamento (cabine di regia o altro) anche a livello dell'amministrazione centrale (pensiamo alle competenze concorrenti del MIMS e del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali), nonché nel rapporto tra amministrazioni centrali e Regioni che nel campo delle politiche abitative e di rigenerazione urbana avrebbero un ruolo centrale, oltre che una competenza programmatica e la disponibilità di finanziamenti.

Nell'implementazione del PNRR, inoltre, le amministrazioni locali si sono trovate in difficoltà a sostenere la pressione dovuta ai bandi e ai decreti. O, in qualche modo, tali amministrazioni avevano sviluppato già una ampia fase di programmazione e di progettazione, tale da trovarle pronte a presentare proposte, o è estremamente difficile riuscire a realizzarle nei tempi brevissimi previsti dai bandi e dai decreti, che chiedono – soprattutto per quanto riguarda la realizzazione di opere – un livello di progettazione preliminare e di fattibilità tecnico-economica che permetta di dimensionare anche i costi prevedibili per la realizzazione.

Questa esigenza azzerava la possibilità di sviluppare processi di coinvolgimento degli abitanti e di discussione pubblica e si riduce prevalentemente ad un iter di carattere tecnico-amministrativo. È proprio lo strumento “bando”, con queste scansioni temporali e con la tendenza a mettere in competizione gli enti territoriali, che è inadatto alla realizzazione di percorsi partecipativi. Sarebbero piuttosto necessarie politiche strutturali e di lungo periodo, con attività di supporto alle amministrazioni locali.

Alcune amministrazioni più virtuose hanno potuto sviluppare progetti su cui avevano già lavorato, ma la maggioranza si è trovata in difficoltà. Anche quelle che cercano di essere più attente e sensibili, alla fine sono costrette dalla preoccupazione di individuare progetti che siano realizzabili nei tempi previsti. Per poter ottenere i fondi dell'UE, infatti, i progetti devono essere non solo realizzati, ma anche collaudati e rendicontati entro il 2026. Pena il mancato finanziamento. Una prospettiva estremamente difficile. Le preoccupazioni di carattere amministrativo prevalgono quindi decisamente sulle altre, ed in particolare sulla considerazione delle esigenze prioritarie. È più importante cercare di capire quale progetto sia presentabile entro le scadenze previste e sia poi realizzabile e rendicontabile entro il 2026, piuttosto che valutarne qualità e priorità. Per questo alcune amministrazioni ripiegano su progetti che non sarebbero la scelta prioritaria e ottimale.

Un nodo centrale è quindi quello di mettere le amministrazioni locali nelle condizioni di poter lavorare, al di là degli automatismi dei bandi e delle procedure con cui le amministrazioni centrali hanno gestito questa fase e superando le condizioni di disuguaglianza tra amministrazioni locali.

### 3.4. Si può fare

Alcuni progetti risultati vincitori dei bandi PINQuA e PUI sono sicuramente dei progetti interessanti se non eccellenti, che si spera vengano realizzati al più presto. Si segnalano, ad esempio, quelli relativi all'ex caserma di Porto Fluviale a Roma e al quartiere San Siro a Milano, realizzati da gruppi di progettisti sensibili e competenti e/o esito di processi in corso da tempo e che hanno visto un profondo coinvolgimento degli abitanti, altrimenti non realizzabili nei tempi così brevi dei due programmi che sono stati qui presi in considerazione.

Nel caso del Porto Fluviale a Roma si raggiunge finalmente la regolizzazione di un'occupazione a scopo abitativo di un edificio militare che, in questo modo, passerebbe dal demanio agli enti locali, in particolare al Comune. Il progetto di riqualificazione è stato sviluppato con gli attuali abitanti, prevede percorsi di autocostruzione e l'inserimento di servizi, aprendo la struttura al quartiere. I progettisti, docenti dell'Università di Roma Tre, parlano quasi di "congiunzione astrale" per il mix di situazioni favorevoli che si sono create.

In realtà il bando PINQuA, come si è detto, finanzia solo gli interventi fisici ed il valore complessivo è dato dal più ampio processo integrato che fa da contesto e che ci permette di dire: "si può fare"; si possono fare percorsi di rigenerazione urbana a carattere integrato e con il coinvolgimento degli abitanti. In questo caso è legato a condizioni esterne al bando e al programma. Vi sono anche altre esperienze (ad esempio a Roma e Torino) in cui, pur in mancanza di un sostegno diretto del soggetto pubblico, si sono attivati percorsi di sviluppo locale con i territori, spesso con percorsi di rigenerazione "dal basso" e con il coinvolgimento di attori sociali differenti (Brignone *et al.*, 2022), confermando la praticabilità di un approccio integrato.

## Conclusioni

Il PNRR è di fatto soprattutto un sistema di implementazione ed attuazione di progetti e non un quadro di programmazione, tanto meno un insieme di politiche organico e integrato. Questo vale ancor più per le politiche

abitative e di rigenerazione urbana. Sullo sfondo si pone quindi chiaramente la necessità di un rilancio delle “politiche abitative” nel loro complesso, così come di una “politica per le città” (come peraltro avviene in altri Paesi europei e non solo). Da questo punto di vista il CIPU – Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane, costituito nel 2021, potrebbe svolgere un ruolo importante.

Sarebbe opportuno sviluppare politiche ordinarie piuttosto che programmi straordinari e *una tantum*. In questo senso, bisognerebbe pensare a strumenti adeguati, che non siano i bandi a cui ci siamo abituati. Insieme a questo, bisogna riportare l'attenzione sulle problematiche strutturali, altrimenti sarà impossibile affrontare il problema delle periferie e della rigenerazione urbana (Urban@it, 2020).

Al di là di questo, anche solo per rendere efficaci e di qualità gli interventi, è sicuramente necessaria un'attività di coordinamento, sia tra amministrazioni pubbliche di livello differente (*governance* multilivello) sia tra dipartimenti e attori diversi a livello locale (superando la compartimentazione tradizionale della pubblica amministrazione, obiettivo non banale che evidentemente richiede un impegno specifico). Questo significa sviluppare una regia a livello nazionale (e nuovamente il CIPU potrebbe svolgere un ruolo importante, ma questo significa pensare anche a programmi già costitutivamente organici e integrati), così come una capacità di coordinamento a livello locale (pensando quindi a specifiche regie, anche in forma di agenzie, senza però costituire nuovi organismi o sovrastrutture, tanto meno emergenziali ed occasionali, quanto valorizzando e strutturando l'organizzazione amministrativa esistente).

Infine, bisogna pensare le modalità di supporto alle amministrazioni locali, in particolare quelle che si trovano meno attrezzate e più in difficoltà (soprattutto con riferimento ai quartieri più problematici), per le quali il sistema dei bandi spesso determina ulteriori divari piuttosto che ridurli.

## Riferimenti bibliografici

- Agostini I. (2020). “La rigenerazione urbana come nuovo ciclo della rendita. Alternative progettuali e pratiche di contrasto”. In: Marson A., a cura di, *Urbanistica e pianificazione nella prospettiva territorialista*. Macerata: Quodlibet.
- ANCI e Urban@it (2017). *Rigenerazione urbana: un progetto per l'Italia. Dossier sui Progetti di Comuni e Città Metropolitane per il Bando Periferie*. Testo disponibile al sito: [www.anci.it/Contenuti/Allegati/Dossier\\_periferieok.pdf](http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Dossier_periferieok.pdf).
- Barbanente A. (2011). Le nuove politiche abitative in Puglia: bilanci e prospettive. Relazione introduttiva alla *Seconda Conferenza programmatica sulle politiche abitative*. Bari, 5 apr.

- Barca F. e Luongo P. (2020) (a cura di). *Un futuro più giusto. Rabbia, conflitto e giustizia sociale*. Bologna: il Mulino.
- Bertoni A. e Piccioni L. (2018) (a cura di). *Raccontare, leggere e immaginare la città contemporanea*. Firenze: Olschki.
- Bricocoli M., Peverini M. e Tagliaferri A. (2021), *Cooperative e case popolari. Il caso delle Quattro Corti a Milano*. Padova: Il Poligrafo.
- Brignone L., Cellamare C., Gissara M., Montillo F., Olcuire S. and Simoncini S. (2022). Social Innovation or Societal Change? Rethinking Innovation in Bottom-Up Transformation Processes Starting from Three Cases in Rome's Suburbs. In: Calabrò F., Della Spina L. and Piñeira Mantiñán M.J., eds., *New Metropolitan Perspectives. NMP 2022. Lecture Notes in Networks and Systems*. Cham: Springer.
- Caritas Roma (2022). *La (vera) sfida: abitare (con il cuore) la città*. Roma: Caritas Roma.
- Cellamare C. (2019). *Città fai-da-te. Tra antagonismo e cittadinanza. Storie di autorganizzazione urbana*. Roma: Donzelli.
- Cellamare C. (2020). La rigenerazione senza abitanti. In: Storto G., a cura di, *Territorio senza governo. Tra Stato e regioni: a cinquant'anni dall'istituzione delle regioni*. Roma: Derive Approdi.
- Chirulli P. e Iaione C. (2019) (a cura di). *La Co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*. Napoli: Jovene editore.
- Cognetti F., Gambino D. e Lareno Faccini J. (2020). *Periferie del cambiamento. Traiettorie di rigenerazione tra marginalità e innovazione a Milano*. Macerata: Quodlibet.
- Coppola A., Del Fabbro M., Lanzani A., Pessina G. e Zanfi F. (2021) (a cura di). *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*. Bologna: il Mulino.
- Cremschi M. (2003), *Progetti di sviluppo del territorio. Le azioni locali integrate in Italia e in Europa*. Milano: Il sole 24 Ore.
- Criconia A. (2019) (a cura di). *Il diritto alla città*. Roma: Donzelli.
- Forum Disuguaglianze Diversità (2021). *Una casa dignitosa, sicura e socievole per tutti. Una missione strategica attivata dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* Testo disponibile al sito: [www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2021/02/Proposta-Casa\\_ForumDD.x74988.x14467.pdf](http://www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2021/02/Proposta-Casa_ForumDD.x74988.x14467.pdf).
- Fregolent L. e Torri R. (2018) (a cura di). *L'Italia senza casa. Bisogni emergenti e politiche per l'abitare*. Milano: FrancoAngeli.
- Housing Europe (2021). *State of Housing in Europe 2021*. Teto disponibile al sito: [www.housingeurope.eu](http://www.housingeurope.eu)
- ISTAT (2022). *Gruppo di lavoro sulle politiche per la casa e l'emergenza abitativa. Audizione dell'Istituto Nazionale di Statistica*. Roma, 6 set.
- MIMS – Ministero delle Infrastrutture e delle Mobilità Sostenibili (2022). *Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare. Progetti e prime evidenze*, Roma.
- Nomisma (2018). *Aggiornamento del rapporto sul disagio abitativo*. Report Federcasa. Bologna.

- Ostanel E. (2017). *Spazi fuori dal comune. Rigenerare, includere, innovare*. Milano: FrancoAngeli.
- Rossi M. (2020). Pratiche di rigenerazione dal basso di beni comuni territoriali. A quali condizioni è ancora utile la partecipazione? In: Marson A., a cura di, *Urbanistica e pianificazione nella prospettiva territorialista*. Macerata: Quodlibet.
- Scandurra E. (2017). L'uso ambiguo della metafora in urbanistica. *Eddyburg*. Testo disponibile al sito: [www.eddy-burg.it/2017/04/luso-ambiguo-della-metafora-in.html](http://www.eddy-burg.it/2017/04/luso-ambiguo-della-metafora-in.html).
- Talluri L. (2022). “La sfida dell’abitare sociale in Italia. Aumentare il numero degli alloggi ERP rigenerando le città e rinnovando la gestione. In: Delera A. e Ginelli E., a cura di, *Storie di quartieri pubblici. Progetti e sperimentazioni per valorizzare l’abitare*. Sesto San Giovanni: Mimesis.
- Tedesco C. (2020). Percorsi di rigenerazione urbana creativa. In: Marson A., a cura di, *Urbanistica e pianificazione nella prospettiva territorialista*. Macerata, Quodlibet.
- Urban@it (2020). *Quinto Rapporto sulle città. Politiche urbane e per le periferie*. Bologna: il Mulino.
- Vicari Haddock S. e Moulaert F. (2009), *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*. Bologna: il Mulino.

# Il PNRR nella dimensione della prossimità: questioni problematiche e scenari di opportunità<sup>1</sup>

di *Elena Franco\**, *Laura Fregolent\*\** e *Luca Tamini\*\*\**

Il saggio intende indagare, attraverso la lente dei servizi di prossimità, alcuni investimenti per la rigenerazione urbana a diverse scale che il PNRR prevede per città e territori, oltre che per i comuni di dimensione minore, i cosiddetti “borghi”. Anche gli investimenti per la logistica nel PNRR vengono contestualizzati, mostrandone gli impatti. Vengono evidenziate alcune carenze del Piano a partire dalla mancata territorializzazione delle risorse.

**Parole chiave:** PNRR; servizi di prossimità; rigenerazione urbana; logistica; borghi.

The paper tries to investigate, through the lens of proximity services, some investments of the Recovery Plan for urban regeneration at different scales of cities and territories, as well as for smaller municipalities and villages. Investments for logistics in Recovery Plan are also contextualized, showing their impacts. Some shortcomings of the Plan are highlighted, starting from the lack of territorialization of the resources.

**Keywords:** Recovery Plan; proximity services; urban regeneration; logistics.

## Introduzione<sup>2</sup>

Nel quadro degli interventi previsti dal PNRR vi è un tema in parte sottostimato dal punto di vista della sua importanza che è quello del commercio, delle attività economiche legate al commercio e ai servizi di prossimità. Capitolo importante nelle strategie dello sviluppo urbano, per la qualificazione degli spazi di vita delle persone e quindi dell’abitare, che

<sup>1</sup> Inviato il 4 set. 2022, nella forma rivista il 1 nov. 2022, accettato il 8 nov. 2022.

\* Elena Franco, Architetto libero professionista, [archelenafranco@gmail.com](mailto:archelenafranco@gmail.com).

\*\* Laura Fregolent, DCP – Università Iuav di Venezia, [laura.fregolent@iuav.it](mailto:laura.fregolent@iuav.it).

\*\*\* Luca Tamini, DASTU – Politecnico di Milano, [luca.tamini@polimi.it](mailto:luca.tamini@polimi.it).

<sup>2</sup> Gli autori fanno parte del Comitato scientifico istituito nel 2020 dalle Confesercenti di Lombardia, Piemonte e Veneto e che si è occupato dell’analisi del PNRR e dei piani/progetti presentati dalle Regioni per il PNRR.

contribuisce all'economia locale. Nonostante cioè il ruolo e il peso del settore nello spazio urbano e nel sistema economico del paese nel suo complesso, non vi è all'interno del PNRR una trattazione specifica nelle azioni e nelle linee di intervento previste.

Sappiamo bene che l'articolazione del PNRR – e in questo sta anche la sua forza – è giocata sulla trasversalità dei temi, ma, anche se lo guardiamo da questo punto di vista, ci accorgiamo di un contenuto interesse sull'argomento; l'attenzione al commercio come macro capitolo nel quale comprendiamo le attività commerciali e i servizi di prossimità alla scala urbana, ma anche la trattazione delle grandi infrastrutture commerciali e della logistica, viene lasciata alla sensibilità in fase progettuale dei singoli attori coinvolti.

In fase di progetto alla scala territoriale sarà cioè necessario che Enti territoriali e Associazioni di categoria attivino le pratiche necessarie per far sì che le questioni legate a commercio e, in particolare, ai servizi di prossimità nei quali le attività commerciali si traducono, siano adeguatamente contemplati e che, quindi, i territori non perdano servizi qualificanti l'abitare.

In particolare, il PNRR focalizza sulla trasformazione della filiera della distribuzione, ma – in attesa di una riforma urbanistica che consideri in maniera attenta gli impatti territoriali della logistica per l'*e-commerce* – tale sforzo trasformativo deve essere attentamente vigilato affinché non si accentuino le criticità in parte già consolidate e in parte in divenire, con una forte sperequazione fra modelli di *governance* degli insediamenti commerciali e logistici a servizio della distribuzione. Se osserviamo, infatti, il comparto della logistica a servizio dell'*e-commerce*, ci accorgiamo che la sua crescita avviene senza alcuna regolamentazione specifica a scala territoriale (Franco, 2022b).

I paragrafi seguenti si concentreranno, quindi, sulla disamina delle questioni enunciate attraverso: 1) la ricostruzione di alcune azioni volte alla promozione di interventi di rigenerazione urbana nei quali l'attenzione nei confronti dei servizi di prossimità è debolmente esplicitata; 2) la disamina del bando sull'"Attrattività dei borghi storici" e di come il modello distrettuale possa essere un importante riferimento metodologico alla scala locale (cfr. Franco *et al.*, 2020) e di come la relazione sinergica tra attività culturali ed economiche, intervento pubblico e privato sia possibile prefigurare interventi di valorizzazione del settore commerciale e di rigenerazione complessiva del contesto urbano; 3) l'impatto della logistica legata all'*e-commerce* e l'urgenza di affrontare in termini regolativi la questione che sta occupando uno spazio enorme nelle trasformazioni territoriali.

## 1. Rigenerazione urbana e servizi di prossimità

Diverse le misure che nel PNRR toccano in maniera differente il tema della rigenerazione urbana. A partire dalla Misura 1 – *Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo*, nella quale troviamo gli interventi dedicati a: Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale religioso e rurale; Attrattività dei borghi; Tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale; Programmi per valorizzare l'identità dei luoghi: parchi e giardini storici. Uno spazio importante è dedicato anche alla qualificazione valorizzazione del turismo, alle *Green communities* e ad altri interventi minori che, pur non avendo chiaramente esplicitato il tema della rigenerazione urbana, sono potenzialmente delle azioni di innesco per altri interventi; ci si riferisce a tutti gli investimenti nella stessa misura dedicati alla mobilità sostenibile e al rafforzamento della mobilità ciclistica.

Ma è la Misura 5 – *Inclusione e coesione*, che in maniera esplicita richiama interventi di rigenerazione urbana attraverso progetti specifici quali i Piani Urbani Integrati (PUI) e il Programma innovativo della qualità dell'abitare (PINQuA) e altre azioni finalizzate a promuovere la coesione territoriale e a qualificare gli spazi di vita (Basso e Nicoletto, 2022; Fregolent, 2022).

Il programma PINQuA (avviato con la Legge di Bilancio 160/2019) tenta di rispondere all'esigenza di incentivare l'edilizia residenziale pubblica e sociale all'interno di un quadro organico e coerente a tutto il territorio nazionale, innovando il sistema di supporto finanziario e gli strumenti di progetto verso una visione inter-scalare del tema dell'abitare, capace di guardare alle politiche della casa pubblica e sociale come potenziale innesco di un più ampio disegno urbano strategico (MIMS, 2022).

I PUI, invece, destinati a finanziare progetti per le città metropolitane, si concentrano sulla riqualificazione di aree degradate e sulla loro rivitalizzazione economica. In entrambi i casi, e cioè sia con il bando PINQuA che i finanziamenti dei PUI, sono stati presentati progetti molto disomogenei tra di loro sia in termini di contenuti che di declinazione dei temi del bando. Poteva esserci una spinta chiara di tali progettualità sull'abitare e sulla qualificazione degli spazi di vita anche attraverso l'intervento sui servizi di prossimità, e volta ad incidere sui processi di dismissione e abbandono commerciale all'interno dei centri urbani, ma anche nelle aree extra-urbane (Tamini, 2020) e promuovere forme di innovazione nel settore, che invece non c'è stata.

Nel caso dei PUI va sottolineato che il problema è più generale e fa riferimento anche alla scarsa operatività che le Città metropolitane hanno avuto e all'assenza in molti casi di un vero e proprio disegno strategico di indirizzo. A questo si aggiunge la modalità di erogazione del finanziamen-

to, cioè attraverso bando, che non necessariamente intercetta ambiti prioritari e del bisogno, problematiche sulle quali intervenire, e che si traduce in una mancata territorializzazione delle risorse del PNRR.

Questo non vuol dire che singoli progetti non abbiamo lavorato sul tema del commercio e proposto azioni volte alla rivitalizzazione del commercio, ad esempio e nel caso dei PINQuA, due progetti pilota<sup>3</sup> e cioè quello presentato dal Comune di Brescia, *Torre Tintorello a San Polo*, e quello presentato dalla Regione Lombardia, *Milano Gratosoglio 2.0. Strategie sostenibili per un grande quartiere pubblico*, lavorano il primo sulla rigenerazione dell'area dove è presente la torre proponendo la realizzazione di oltre 21.000 mq di edilizia residenziale sociale, circa 1.000 mq di servizi di interesse pubblico e oltre 1.000 mq di spazi commerciali, il secondo sulla riattivazione degli spazi a piano terra degli edifici con inserimento di micro-imprenditorialità anche sociale e attività commerciali ad alto valore sociale per creare nuovi servizi di vicinato ma anche altre attività di tipo sociale e culturale.

Si è persa, cioè, in molti dei progetti presentati l'opportunità di guardare alle attività commerciali come strumento potente per la valorizzazione e riqualificazione degli spazi dell'abitare, ma anche come luogo di sperimentazione di pratiche e di nuove commessioni tra urbanistica e commercio.

## **2. Attrattività dei borghi: ruolo dei partenariati pubblico-privati e sperimentazione del modello distrettuale**

L'investimento 2.1 "Attrattività dei borghi storici" del PNRR (Missione 1 e Componente 3-Cultura) si colloca nell'ambito delle "strategie che interpretano la cultura come fattore trasversale nelle politiche di sviluppo territoriale e locale" alle quali concorrono nel dettaglio le iniziative per il rafforzamento dell'attrattività dei piccoli borghi storici, in coerenza con le numerose iniziative avviate negli ultimi anni: dalla L. 158/2017 per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni e per la riqualificazione e il recupero dei loro centri storici, all'attuazione della Strategia Nazionale per le Aree Interne nell'ambito delle politiche di coesione.

Gli interventi finalizzati alla rigenerazione culturale e sociale di almeno 229 borghi storici, si è attuata tramite un avviso pubblico emanato dal Mi-

<sup>3</sup> Progetti ad alto impatto strategico orientati all'attuazione del *Green Deal* e della *Digital Agenda*. Ne sono stati finanziati 8 in tutta Italia, di cui 3 in regione Lombardia. Le proposte potevano essere cofinanziate fino a 100.000.000 di euro ciascuna. Gli 8 enti finanziati con un PINQuA progetto pilota sono: i comuni di Ascoli Piceno, Bari, Brescia, Genova, Lamezia Terme, Messina e Milano e la Regione Lombardia.

nistero della Cultura il 20 dicembre 2021 per il finanziamento dei “Progetti locali di rigenerazione culturale e sociale” (Linea B), presentati entro il 15 marzo 2022 da Comuni in forma singola o aggregata (fino ad un massimo di 3 ambiti comunali “limitrofi o ricadenti nella medesima regione che condividono medesimi tematismi”) con popolazione residente complessiva fino a 5.000 abitanti. Gli interventi sono stati articolati in una pluralità di azioni progettuali: dal recupero del patrimonio storico-architettonico alla riqualificazione degli spazi pubblici aperti, dalla creazione di piccoli servizi culturali anche a fini turistici alla creazione e promozione di nuovi itinerari tematici o storici e all’attivazione di nuove attività culturali, creative, turistiche, commerciali, agroalimentari e artigianali, volte a “rilanciare le economie locali valorizzando i prodotti, i saperi e le tecniche del territorio” attraverso misurabili ricadute occupazionali.

Allo stato di attuazione dei progetti ammessi a finanziamento<sup>4</sup> non è ancora possibile evidenziare esperienze progettuali in cui le politiche commerciali abbiano agito da leva per la rigenerazione dei borghi. Tuttavia, è possibile evidenziare come, a scala locale, possa avvenire una ricomposizione degli investimenti in termini di rigenerazione, connessa a politiche regionali ordinarie di sostegno alla gestione del commercio integrato, come nel caso dei Distretti del Commercio. In Piemonte, ad esempio, dei 13 progetti Linea B del Bando Borghi ammessi a finanziamento, soltanto due non intersecano la politica dei Distretti del Commercio, basati sulla definizione di un partenariato pubblico privato stabile a livello locale: Ameno nel VCO e Ormea con Bagnasco e Nucetto (AL).

Nel perimetro del Distretto Diffuso della Valle Maira, grazie al Bando Borghi, arriveranno risorse per circa 26.240.000 di euro: 20.000.000 di euro a Elva come Borgo Linea A e – per la Linea B – rispettivamente 2.080.000 di euro a Celle di Macra con Macra e 2.560.000 di euro a San Damiano Macra, Roccabruna, Cartignano, a cui dovrebbero aggiungersi circa 1.600.000 di euro per le imprese ricadenti nel territorio dei Comuni di cui sopra.

L’altro territorio che si distingue è l’astigiano, dove nel perimetro del Distretto Diffuso del Commercio “Le terre del Monferrato astigiano e casalese” sono ricompresi due raggruppamenti di Comuni assegnatari di risorse delle Linee B del Bando Borghi, ovvero Rosignano Monferrato per 1.600.000 di euro e il raggruppamento di Moncalvo (che è anche capofila del DDC), Penango, Ponzano Monferrato per 2.560.000 di euro. Il totale è, dunque, di 5.760.000 € circa, per la ragione del bando imprese di cui sopra.

<sup>4</sup> Relativamente alla Linea B, sono state presentate 1.791 candidature – di cui 1.595 ammesse a valutazione a seguito di verifica di ammissibilità formale – che, a seguito di un puntuale lavoro di istruttoria, ha visto ammissibili 289 progetti a livello nazionale per un totale di 363.445.527 di euro di investimento.

Un elemento di interesse, dunque, dal punto di vista del metodo di selezione delle proposte introdotto dal MiC, è la previsione che tali progettualità siano caratterizzate da una significativa collaborazione tra soggetto pubblico e privato, con forme di premialità (attraverso una valutazione incrementale a punteggio) al grado di coinvolgimento diretto sia delle comunità locali, sia delle imprese (*profit* e *non profit*) e delle loro organizzazioni intermedie (nel rispetto dei principi comunitari di non discriminazione, trasparenza, proporzionalità e di pubblicità). Allo scopo di favorire il coordinamento, l'integrazione e la *partnership*, in termini sia di co-progettazione sia di forme collaborative di gestione dei servizi e delle attività previste, le candidature dei Comuni proponenti in forma singola oppure aggregata hanno quindi previsto l'adesione, con uno o più atti (tab. 1), di partner pubblici e privati, diversi dai soggetti attuatori comunali, impegnati a concorrere al raggiungimento degli obiettivi dei Progetti locali di rigenerazione culturale e sociale attraverso interventi di cofinanziamento o l'esecuzione di interventi sinergici, integrati e coerenti con la strategia di rigenerazione culturale, sociale ed economica dei borghi storici.

*Tab. 1 – Ambiti e criteri di valutazione delle proposte: il coinvolgimento delle comunità locali e degli stakeholder*

Ambiti	Criteri	Indicatore
C. Grado di coinvolgimento delle comunità locali e altri stakeholder nel Progetto	1. Presenza di accordi di collaborazione già stipulati	Presenza di accordi di collaborazione pubblico-privato e di accordi tra pubbliche amministrazioni già stipulati al momento di presentazione della domanda finalizzati alla realizzazione di uno o più interventi previsti dal Progetto con evidenza dei ruoli e degli impegni assunti dai partner coinvolti
	2. Impegno alla stipula di accordi di collaborazione	Impegno giuridicamente rilevante alla stipula di accordi di collaborazione pubblico-privato e di accordi tra pubbliche amministrazioni finalizzati alla realizzazione di uno o più interventi previsti dal Progetto
	3. Adesione al Progetto di partner pubblici e privati che si impegnano a concorrere al raggiungimento degli obiettivi del Progetto con risorse che non gravano sul presente avviso	Adesione al Progetto di partner pubblici e privati, diversi dai soggetti attuatori, i quali si impegnano, con effetti giuridici vincolanti, a concorrere al raggiungimento degli obiettivi del Progetto attraverso interventi di cofinanziamento o l'esecuzione di interventi sinergici e integrati a carico del partner pubblico o privato

Fonte: Ministero della Cultura, 2021

Altro elemento da sottolineare è che all'interno della complessiva dotazione finanziaria della Linea B pari a 580.000.000 euro, oltre ai 380.000.000 euro dedicati ai Progetti locali di rigenerazione culturale e sociale presentati dai Comuni, è stata prevista una quota non irrilevante di 200.000 euro (pari a un contributo massimo stimato di 800.000 euro a borgo e con un numero massimo di circa 10 imprese finanziabili) quale regime d'aiuto – che sarà attivato e gestito direttamente dal Ministero – a favore delle micro, piccole e medie imprese (MPMI), *profit e non profit*, localizzate o che intendono insediarsi nei 229 borghi selezionati. Allo stato attuale tale bando non è ancora stato pubblicato. Chiaramente contribuirà in maniera decisiva al rafforzamento dell'effetto leva che le politiche commerciali potranno assicurare per la rigenerazione dei borghi.

In questo quadro di azione, tra le strategie e *policies* di riferimento, il modello distrettuale può rappresentare un importante elemento di riferimento metodologico alle diverse progettualità locali. La presenza di partenariati consolidati e la consuetudine dei diversi soggetti pubblici e *stakeholder* privati a lavorare in forma condivisa e sinergica, rappresenta senza dubbio un valore aggiunto nelle politiche attive di consolidamento e sviluppo delle economie territoriali.

La strategia della distrettualità urbana, individuata dagli autori nel processo di accompagnamento tecnico-scientifico alla Regione Friuli-Venezia Giulia alla definizione condivisa delle progettualità PNRR del progetto pilota Borgo Castello di Gorizia – coincidente con la Linea A della misura "Attrattività dei borghi", pari a 420.000 euro, dedicata in forma esclusiva a 21 interventi sul territorio nazionale selezionati da ciascuna Regione o Provincia autonoma – ha rappresentato un concreto scenario di risposta fisica, unitaria e integrata ai radicali cambiamenti in atto: dallo sviluppo di una matura relazione progettuale di prossimità tra attività economiche urbane e azioni di rigenerazione urbana all'emergente valore aggiunto dell'uso dello spazio pubblico, fino al consolidamento di figure e profili condivisi (manager di distretto) nell'interfaccia con i molteplici attori pubblici e privati presenti nel set decisionale locale. L'approccio distrettuale delineato si accompagna alla piena convinzione che la profonda trasformazione del commercio, turismo e servizi – accelerata dal Covid 19 e dalla transizione digitale ed energetica – debba poggiare su di un approccio necessariamente intersettoriale, plurale e fortemente integrato.

In questo senso, la prefigurazione degli *Smart Sustainable Districts* (Politecnico di Milano, 2022) può suggerire un sistema di servizi sviluppato secondo una logica di flessibilità – in modo da garantire la massima adattabilità a esigenze e condizioni variabili – potenzialmente utile per orientare l'azione pubblica e privata all'interno di una geometria variabile di relazioni di prossimità: sia attraverso il coinvolgimento delle imprese

del commercio e dei servizi nelle politiche e nei progetti a scala distrettuale, sia con la compartecipazione alla realizzazione di infrastrutture e alla gestione integrata di servizi comuni per le imprese, l'utenza e i visitatori su temi emergenti come la connettività, il commercio *online*, l'adozione di tecnologie digitali e di infrastrutture informatiche, la mobilità e la logistica urbana, il trasporto e la consegna a domicilio, i servizi *smart* per la gestione dei rifiuti e l'economia circolare.

Tab. 2 – Il modello *Smart Sustainable Districts (SSD)*

<i>Smart</i>	<i>Sustainable</i>	<i>Districts</i>
Intelligenza nell'uso dell'innovazione	Intersezione tra ambiente, società, economia	Contesto urbano, mix di funzioni
Approccio integrato, flessibile, interdisciplinare	Qualità della vita, salute e benessere delle comunità	Geometria variabile
Processo evolutivo, dinamico e incrementale	Equità, pari opportunità e accessibilità	Relazioni di prossimità e condivisione di valori
Capacità di autoapprendimento	Transizione ecologica e climatica	Contesto governabile su cui prendere decisioni
Sperimentazione di pratiche innovative		Dimensione minima per impatti integrati e misurabili

Fonte: Politecnico di Milano, 2022

### 3. Impatti territoriali della logistica

Il disequilibrio insediativo e di concorrenza fra commercio in sede fissa e logistica a servizio dell'*e-commerce* è una delle maggiori criticità della città contemporanea e impatta fortemente sulle politiche di rigenerazione urbana, soprattutto per ciò che concerne l'ultimo miglio (Franco, 2021).

Nel 2020 l'*e-commerce* di prodotto in Italia ha registrato una crescita del +45% raggiungendo una penetrazione sul totale degli acquisti *retail* del 9%. Anche se nel 2021 l'*e-commerce* è tornato a crescere con un ritmo simile a quello precedente alla pandemia, gli acquisti di prodotto sono continuati ad aumentare, seppure con un tasso più contenuto (+18%) rispetto a quello del 2020 e hanno toccato i 30.500.000.000 euro. Anche gli acquisti di servizi, dopo la forte crisi del 2020, hanno segnato una ripresa (+36%) raggiungendo gli 8.900.000.000 euro<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Dati osservatorio *e-commerce business to consumer* della *School of Management* del Politecnico di Milano.

Nel terzo trimestre del 2021 il mercato degli investimenti immobiliari non residenziali in Italia ha fatto segnare un balzo in avanti del 16% rispetto allo stesso periodo di un anno prima, con la logistica in crescita con 1,5 miliardi di investimento nel 2021 e il settore del *retail* in difficoltà, con un calo del 40% di transazioni nel terzo trimestre rispetto al 2020 (Cerne, 2021). La crescita dell'*e-commerce* e i cambiamenti nei comportamenti di acquisto dei consumatori, dunque, sono stati accelerati dalla pandemia da Covid-19 e il consolidamento di questa tendenza sta producendo, dal punto di vista non solo occupazionale, ma anche territoriale, dei disequilibri e delle criticità: nelle aree urbane si acuisce il fenomeno della desertificazione commerciale, i centri e i parchi commerciali, le grandi superfici di vendita entrano in crisi e nel settore degli investimenti immobiliari vige un certo attendismo, i flussi di traffico si modificano e impattano sulle infrastrutture e la qualità dell'aria, non si arresta il consumo di suolo, si evidenziano nuove necessità per i lavoratori del comparto che non trovano risposta nelle aree di insediamento dei magazzini (residenza, servizi).

La transizione epocale del settore commerciale in essere, spinta dalla digitalizzazione, è uno dei fattori di trasformazione della città e del paesaggio contemporanei. I “paesaggi dell'obsolescenza” (Claus, 2016), nati dalle dismissioni commerciali, si accompagnano a nuovi paesaggi della distribuzione funzionali alla logistica: a servizio della produzione, della filiera della GDO e, soprattutto, a servizio dell'*e-commerce*. Entrambi si caratterizzano per la mancanza di pianificazione e governo delle esternalità negative, in balia degli eventi del mercato e senza consapevolezza e presa di coscienza collettiva del fenomeno.

Questa tendenza è favorita dal fatto che, dal punto di vista normativo, il quadro urbanistico italiano non dispone, allo stato attuale, nemmeno delle parole per descrivere il fenomeno, figuriamoci per normarlo in un'ottica di programmazione (Pileri, 2018).

Sebbene, dal punto di vista del mercato e della concorrenza, tali insediamenti possano essere assimilabili agli insediamenti commerciali – così come normati dal combinato disposto della normativa urbanistica nazionale vigente, e recepita a livello regionale, e dal D.Lgs. 114/1998 e s.m.i. – nessuna Regione ha finora emesso provvedimenti che chiariscano la questione. Ciò accade anche perché l'atto di acquisto, nel caso di transazioni *on line*, non avviene nel magazzino in cui le merci sono stoccate, bensì presso la sede legale del soggetto venditore.

Questi magazzini, dunque – che necessitano non solo di ampie superfici di stoccaggio, ma di altezze interne utili superiori ai normali capannoni industriali, così come di ampie superfici cortilive o *yards* destinate a parcheggio non tanto per gli addetti al magazzino, quanto per i parchi di mezzi a servizio di tali strutture e come infrastrutture fisiche per il *cross*

*docking* – si insediano, spesso, allo stato attuale, in aree produttive individuate, spesso, da strumenti urbanistici concepiti prima dell’ascesa di tale fenomeno e pensate in funzione di visioni di sviluppo territoriale ormai superate (Franco, 2022b). Allo stesso modo, anche quando sia necessaria per la loro individuazione una variante urbanistica, non viene mai esplicitata la tipologia di operatore finale che andrà ad occupare gli edifici, non essendo necessario nessun passaggio autorizzativo all’atto di apertura dell’attività.

La crescita del comparto della logistica, soprattutto di quella a servizio dell’*e-commerce*, sta avvenendo, dunque, nel nostro Paese, senza alcuna regolamentazione dello stesso che non sia quella voluta dal mercato. Ciò implica la crescita di esternalità negative incontrollate per ciò che concerne il consumo di suolo, gli impatti ambientali e sul traffico, la mancata integrazione con politiche abitative e sociali riguardo i lavoratori del comparto, la mancanza di adeguata dotazione di servizi nelle aree di insediamento, effetti distorsivi sulla concorrenza rispetto al commercio in sede fissa che si accompagnano all’acuirsi dei fenomeni di desertificazione commerciale nel tessuto urbano.

Il fenomeno è sotto gli occhi di tutti, sebbene non vi sia, a livello nazionale, un osservatorio che lo registri, con specifica attenzione alle questioni urbanistiche e insediative<sup>6</sup>.

La logistica a servizio dell’*e-commerce* necessita di depositi di diverse dimensioni e la diffusione capillare di questa tipologia di strutture caratterizzerà lo sviluppo di questo settore nei prossimi anni, soprattutto in relazione alla crescita del segmento *food*, per il quale sarà necessario avere disponibilità di edifici a temperatura controllata. *L’ultimo miglio* è la frontiera verso cui si concentreranno gli sforzi degli operatori del settore e, nonostante il forte numero di immobili dismessi, trovare spazi che possano rispondere alle esigenze della logistica dell’ultimo miglio non è sfida semplice. Con la forte domanda odierna, gli spazi disponibili andranno presto in saturazione.

Siamo, in pratica, al centro di una tempesta perfetta, che la pandemia ha ancor più alimentato e che segnerà un cambiamento importante nelle modalità di circolazione delle merci, anche grazie alla visione di sviluppo sottesa al PNRR. Gli effetti di questo cambiamento, che viene descritto, in questo momento, soprattutto per le evidenti conseguenze che sta generando sul mercato del lavoro e sulla concorrenza, ha, in realtà, un impatto enorme sulla forma fisica della città e del territorio.

<sup>6</sup> Il consumo di suolo per la logistica è comunque all’attenzione del Sistema Nazionale per la Protezione dell’Ambiente nel Rapporto nazionale *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, ora disponibile al sito: [www.isprambiente.gov.it/attivita/soilo-e-territorio/il-consumo-di-suolo/il-rapporto-snpa-201econsumo-di-suolo-dinamiche-territoriali-e-servizi-ecosistemici201d](http://www.isprambiente.gov.it/attivita/soilo-e-territorio/il-consumo-di-suolo/il-rapporto-snpa-201econsumo-di-suolo-dinamiche-territoriali-e-servizi-ecosistemici201d).

Dal punto di vista normativo e, soprattutto, di pianificazione, questo fenomeno va, non solo osservato e analizzato, ma anche posto al centro del quadro di riforma urbanistico sia a scala nazionale sia a livello regionale.

La necessità di riformare il quadro urbanistico nazionale e, conseguentemente, di adattare quelli regionali alla contemporaneità è chiaro a tutti. I lavori in tal senso sono in corso e si spera che, presto, potranno convergere in un testo a livello nazionale capace di individuare non soltanto le sfide del nostro tempo, ma anche di governarle ponendo al centro il bene comune rappresentato dal suolo, dal paesaggio e dalla ricchezza delle diversità del nostro Paese.

Come abbiamo visto, in questo particolare momento storico, è necessario superare le settorialità a cui eravamo abituati per riuscire a intercettare davvero le istanze del territorio. L'impianto normativo vigente, dal punto di vista urbanistico, infatti, dal 1942 ad oggi, ha proceduto per superfetazioni e per norme settoriali che, sia a livello nazionale sia a livello regionale, hanno finito per perdere di efficacia, abdicando a una visione generale in cui leggere i fenomeni di trasformazione del territorio.

Il nuovo rapporto fra commercio e logistica, dunque, che abbiamo visto presentare delle criticità e non essere compreso da questo quadro di norme è una delle contraddizioni più stridenti della contemporaneità.

Commercio fisico e commercio *online* sono la stessa funzione rispetto al territorio, ma le infrastrutture a loro servizio vengono ricondotte a pratiche e a norme diverse, nella maggior parte dei casi. Inoltre, dal punto di vista territoriale, essendo il commercio di competenza delle Regioni, ci ritroviamo un quadro mutevole a seconda della località in cui gli insediamenti vanno a localizzarsi.

La riforma urbanistica, da un lato, e la pianificazione del cosiddetto *ultimo miglio*, dall'altro, sono i pilastri su cui concentrare l'attenzione per tentare di trovare il giusto equilibrio fra diverse istanze economiche e sociali. Quello che nel gergo logistico è indicato come *ultimo miglio* – *last mile* – è il campo in cui risolvere le criticità che stanno emergendo o abdicare alle proprie responsabilità. I territori che stanno fra l'ultimo magazzino e la destinazione finale, possono essere più o meno ampi a seconda della densità della presenza umana, ma anche della tipologia di transazione e, ora, con lo spostamento nel mondo digitale anche dell'acquisto *food*, dovranno dotarsi di una nuova infrastrutturazione capillarmente inserita all'interno del tessuto urbano.

Le città e le periferie sempre più desertificate, piene di vuoti urbani di diverse dimensioni, si prestano ad essere colonizzate dagli operatori del mercato. Questo può avvenire nell'indifferenza delle istituzioni e dell'opinione pubblica, oppure in un percorso condiviso di sviluppo che sappia conciliare le differenze, creare sinergie, garantire l'equilibrio fra il com-

mercio di prossimità e *l'on line* – e, anzi, favorendone la sintesi – occuparsi delle comunità di riferimento in modo che cessino di essere identificate solo per la possibilità di spesa come consumatori, tornando a essere l'insieme di persone con capacità e fragilità che fanno delle nostre città e dei nostri comuni, grandi o piccoli che siano, il valore più grande.

Gli investimenti che con il PNRR sono programmati per il rafforzamento dell'infrastrutturazione logistica del Paese compaiono in maniera trasversale più missioni: Missione 2 Rivoluzione verde e transizione ecologica e Missione 3 Infrastrutture per la mobilità sostenibile e rischiano, se non accompagnati da un'adeguata riforma della normativa sul consumo di suolo, di acuire i fenomeni descritti e gli impatti negativi non solo sulla filiera della distribuzione in sede fissa, ma anche rispetto agli equilibri insediativi territoriali e sul paesaggio.

## Riflessioni conclusive

Il quadro di lettura generale fa emergere la necessità di un impegno maggiore intorno a nuove progettualità integrate che superino le settorialità esistenti e avviino una nuova fase attuativa, centrata sul tema della relazione tra programmazione economica e commerciale e pianificazione urbanistica, territoriale e regionale, e che necessita di un coordinamento stretto con i contesti locali. Inoltre l'insufficienza di risorse umane qualificate all'interno delle pubbliche amministrazioni e le spesso scarse competenze progettuali non facilitano il compimento dei processi e la risposta adeguata alle risorse messe in campo dal piano (D'Arrigo e David, 2022).

Questo è quanto più necessario perché affronta, almeno in parte, una questione di base e critica del PNRR e cioè la mancata territorializzazione delle risorse, distribuite attraverso bandi e non sulla base di una effettiva necessità e bisogno. Le 6 missioni del piano così come il quadro delle misure ad esse legate (Testa, 2021; Cozzio, 2022) non sono state pensate rispetto a contesti specifici di riferimento ma bensì come ambiti di intervento – con grosse mancanze come evidenziato – la cui territorializzazione sta avvenendo ora e nella pratica attraverso le risposte ai bandi e ai conseguenti finanziamenti. Mancata spazializzazione degli investimenti che evidenzia come alcuni territori vengano finanziati più di altri e di come invece la pianificazione degli investimenti alla scala territoriale avrebbe portato ad una maggiore relazione tra bisogni e risorse, tra politiche in atto e scelte potenziali. Il Piano di ripresa “non vede” i territori (Viesti, 2022), nel senso che non offre quella lettura trasversale che consente di far emergere le diseguaglianze territoriali.

La nuova stagione di progetti individuati (PINQuA e PUI) evidenzia una relazione quanto più necessaria tra strumenti di pianificazione, interventi alla scala urbana e PNRR, e sottolinea l'importanza di un'azione di programmazione e pianificazione che consenta di mettere in campo azioni efficaci sulle base delle strategie individuate. Vale a dire che l'utilità e l'opportunità offerta dal PNRR stante le risorse messe in campo, sarà proporzionale alla presenza di adeguate strategie di intervento e di strumenti di pianificazione operativi. Se però l'Italia non sarà in grado di mettere a valore le risorse contribuendo a potenziare il sistema produttivo e dei servizi, non solo si ridurranno gli effetti moltiplicativi, ma si andrà verso una crescita degli squilibri territoriali e delle diseguglianze sociali (Viesti, 2022; Vinci, 2021) perché per «curare e cambiare un Paese non basta la sola spesa pubblica, c'è bisogno di una visione, di un disegno condiviso di cambiamento possibile, di mete mobilitanti, di raccolta di conoscenze, bisogni e “sogni” diffusi» (Cersosimo, 2022).

Infine il PNRR, se da un lato investe sulla trasformazione e il potenziamento della filiera logistica dal punto di vista infrastrutturale, di trasformazione *green* e digitale, dall'altro offre anche numerose occasioni per ripensare le funzioni della città e del territorio – fra cui quelle commerciali, logistiche e di servizio – a partire dagli investimenti per la mobilità, per la rigenerazione urbana anche grazie ai PINQuA e ai Piani Urbani Integrati, ai progetti legati all'attrattività dei borghi e al potenziamento delle aree interne. Rispetto al tema della gestione integrata del commercio e dei servizi, una presa di coscienza circa gli impatti territoriali della logistica è però necessaria, così come la capacità di integrare le iniziative che sono sostenute dal PNRR con quelle che saranno finanziate da fondi comunitari, ministeriali o regionali, come nel caso dei Distretti del Commercio, ove questi sono stati istituiti. Si rischia, altrimenti, che, attraverso gli investimenti mirati sostenuti dal PNRR, si perda di vista il fenomeno complessivo di trasformazione delle città e dei territori che la digitalizzazione sta portando con sé e che vede nelle nuove forme di distribuzione la principale modifica strutturale insediativa della contemporaneità.

## Riferimenti bibliografici

- Basso M. e Nicoletto L. (2022). Energie potenziali, energie dispiegate. Una panoramica delle progettualità presentate. *Urbanistica Informazioni*, 301: 57-60.
- Cerne T. (2021). Logistica batte tutti. *Milano Finanza*, 30 ott.: 75-76.
- Cersosimo D. (2022). PNRR e Mezzogiorno. *il Mulino*, 8 mar. Testo disponibile al sito: [www.rivistailmulino.it/a/pnrr-e-mezzogiorno](http://www.rivistailmulino.it/a/pnrr-e-mezzogiorno).

- Claus I. (2016). Paysage de l'obsolescence. Les friches commerciales gagnent les périphéries. *Les carnets du paysage: Déchets*, 29: 203-216.
- Cozzio M. (2022) (a cura di). *Conoscere il PNRR. 150 parole chiave per capire regole, strumenti e funzionamento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*. Rimini: Maggioli.
- D'Arrigo G. e David P. (2022). *Next Generation EU e PNRR italiano. Analisi, governance e politiche per la ripresa*. Soveria Mannelli: Rubettino.
- Franco E. (2021). La logistica dell'ultimo miglio, nuovo orizzonte della prossimità. *Il Giornale dell'Architettura*, 29 apr. Testo disponibile al sito: <https://ilgiornaledellarchitettura.com/2021/04/29/la-logistica-dellultimo-miglio-nuovo-orizzonte-della-prossimita>.
- Franco E. (2022a). La logistica a servizio dell'e-commerce in un quadro urbanistico da riformare", *DiTe*, 1, 24 ago. Testo disponibile al sito: [www.dite-aisre.it/la-logistica-a-servizio-delle-commerce-fra-istanze-di-sviluppo-legate-al-pnrr-e-necessita-di-governo-in-un-quadro-urbanistico-da-riformare](http://www.dite-aisre.it/la-logistica-a-servizio-delle-commerce-fra-istanze-di-sviluppo-legate-al-pnrr-e-necessita-di-governo-in-un-quadro-urbanistico-da-riformare).
- Franco E. (2022b). *Commercio e logistica. Criticità e sfide per il governo del territorio*. Rimini: Maggioli.
- Franco E., Tamini L. e Zanderighi L. (2020). *Commercio e distretti: un patto per lo sviluppo*. Rimini: Maggioli.
- Fregolent L. (2022). Il Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'abitare (PINQuA) nel PNRR. *Di.Te*, 1, 24 ago. Testo disponibile al sito: [www.dite-aisre.it/il-programma-innovativo-nazionale-per-la-qualita-dellabitare-pinqu-a-nel-pnrr](http://www.dite-aisre.it/il-programma-innovativo-nazionale-per-la-qualita-dellabitare-pinqu-a-nel-pnrr).
- Ministero della Cultura (2021). Avviso pubblico per la presentazione di Proposte di intervento per la rigenerazione culturale e sociale dei piccoli borghi storici da finanziare nell'ambito del PNRR, Missione 1 – Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura, Component 3 – Cultura 4.0 (MIC3). Misura 2 “Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale, religioso e rurale”, Investimento 2.1: “Attrattività dei borghi storici”, finanziato dall'Unione europea – NextGenerationEU. Roma, 20 dic.
- MIMS – Ministero delle infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (2022). *PINQuA Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare. Progetti e prime evidenze*. Testo disponibile al sito: [www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/notizia/2022-06/Report%20PINQuA.pdf](http://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/notizia/2022-06/Report%20PINQuA.pdf).
- Pileri P. (2018). *100 parole per salvare il suolo. Piccolo dizionario urbanistico-italiano*. Milano: Altraeconomia.
- Politecnico di Milano (2022). *Smart Sustainable Districts. Un modello per progetti di rigenerazione urbana*. Milano: Consorzio Poliedra.
- Tamini L. (2020). Strategie di adattamento e politiche attive: nuove relazioni e temi emergenti. In: Settore urbanistica e rigenerazione urbana, a cura di, *Le attività economiche nella città post-Covid. Riflessioni sulla rigenerazione urbana*, Confcommercio Imprese per l'Italia, nov. Testo disponibile al sito: <https://areariservata.confcommercio.it/documents/20126/1294208/Le+attivita%20C3%A0+economiche+nella+citta%20C3%A0+post-covid-Confcommercio+2020.pdf/4da89074-c2bd-3960-7a43-996cad6b4aca?t=1606728840391>.

- Testa P. (2021). Le città alla sfida del PNRR. *Urbanistica Informazioni*, 300: 106-108.
- Viesti G. (2022). Riuscirà il PNRR a rilanciare l'Italia? *il Mulino*, 8 mar. Testo disponibile al sito: [www.rivistailmulino.it/a/riuscir-il-pnrr-a-rilanciare-l-italia](http://www.rivistailmulino.it/a/riuscir-il-pnrr-a-rilanciare-l-italia).
- Vinci I. (2021). Il PNRR a Mezzogiorno: governo del territorio e dilemmi del sottosviluppo. *Urbanistica Informazioni*, 300: 95-98.