
Le città italiane e il PNRR

Nell'ambito delle attività del Piano di Rafforzamento Amministrativo - del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è stata redatta la presente relazione, relativa *Position Paper* a cura di Urban@it avente ad oggetto **“Le città Italiane e il PNRR”**.

Premessa

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza rappresenta una straordinaria occasione di potenziamento e rilancio del sistema urbano italiano, soprattutto dopo le politiche di austerità, il crollo degli investimenti pubblici, i tagli alle risorse correnti dei comuni che hanno caratterizzato gli anni Dieci, e dopo la pandemia Covid. Il Piano è organizzato in 6 Missioni, a loro volta suddivise in 16 Componenti e 43 Ambiti di intervento, è estremamente articolato: esso, infatti, comprende ben 187 “Linee di investimento”. Ad esso sono collegati 527 impegni attuativi, fra di essi: 213 sono *milestones*, e si riferiscono a risultati qualitativi oggettivamente verificabili nell’ambito dell’attuazione degli interventi, 314 sono *target* cioè risultati quantitativi, concreti e anch’essi oggettivamente verificabili. Al raggiungimento di traguardi e obiettivi è condizionata, come da Regolamento europeo, l’erogazione delle successive *tranches* di finanziamento da parte della Commissione europea, subordinatamente alla loro verifica.

Il modello organizzativo del PNRR, definito con il DL 77/21, è assai gerarchico e centrato sull'Esecutivo nazionale ed in particolare sulla Presidenza del Consiglio. In particolare, la Cabina di Regia istituita presso la Presidenza del Consiglio ha un ruolo centrale, in grado di coordinare ed integrare le decisioni dei singoli ministeri di attuazione del Piano. I diversi ministeri hanno ampie responsabilità attuative, ed il coordinamento delle loro iniziative, da parte di una regia centrale, si presenta come una delle sfide più importanti e difficili. Uno dei primi e più importanti provvedimenti di attuazione è stata la ripartizione fra i ministeri della responsabilità delle Misure e dei relativi stanziamenti.

In merito alla localizzazione territoriale degli investimenti, il testo del Piano contiene poche indicazioni, analizzando le 187 linee di investimento si scopre infatti, che solo per 65 di esse ci sono indicazioni sulla localizzazione degli investimenti, in particolare: in 37 casi c'è una indicazione territoriale esplicita, mentre in altri 28 si fa riferimento a modalità di riparto territoriale. L'allocazione fra regioni, fra città, fra grandi e piccoli comuni, fra aree urbane e aree interne scaturirà ex post: sarà cioè l'esito finale del processo allocativo delle risorse, ed in particolare del meccanismo dei bandi. Il Piano tuttavia destina alle regioni del Mezzogiorno il 40% del totale degli investimenti “territorializzabili”, per una cifra complessiva di 82 miliardi. La quantificazione 40% è una scelta arbitraria infatti se si compie un'analisi dettagliata di tutte le linee di investimento previste dal PNRR e dal FC, è possibile verificare che vi è una assoluta certezza di destinazione nei territori del Sud solo di 22 degli 82 miliardi, per i quali è già disponibile l'elenco dei progetti da realizzare.

Il PNRR è principalmente un piano di investimenti pubblici, declinati lungo linee settoriali nelle diverse misure, e non significativamente differenti nei diversi territori. Le stime dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio¹ coerenti anche con quelle realizzate dall'Associazione Nazionale dei Comuni, Anci, mostrano che agli enti territoriali spetterà la realizzazione di circa 70 miliardi di investimenti, principalmente negli anni che vanno dal 2023 al 2025. Si tratta di investimenti relativi a tutte le missioni del PNRR, anche se particolarmente rilevanti per la mobilità sostenibile, la tutela del territorio, l'istruzione e le infrastrutture sociali. Il PNRR affida dunque agli Enti Locali responsabilità molto grandi sia nella progettazione sia nell'esecuzione degli interventi.

In questa nota verranno evidenziati i principali elementi di analisi (caratteristiche, possibili beneficiari e criteri per la ripartizione delle risorse) di 11 misure del PNRR di rilevante interesse per le città italiane, per le quali sono stati allocati nel 2021-2022, 20,5 miliardi.

Le misure del PNRR nelle città

Il campione di analisi è relativo a 11 grandi misure del PNRR: progetti di rigenerazione urbana, piani urbani integrati, progetti per la qualità dell'abitare e grandi attrattori culturali, finanziamenti per il trasporto rapido di massa e per il rinnovo del parco autobus, interventi sui porti, interventi sugli edifici giudiziari e sull'edilizia residenziale pubblica, misure "Caput Mundi" e "Cinecittà" specificamente destinate alla città di Roma. Tutti interventi contenuti nel PNRR, tranne uno, finanziato dal FC. Si tratta di investimenti prevalentemente per nuove opere pubbliche ma anche per manutenzioni del capitale pubblico esistente.

La responsabilità di queste misure fa capo in 7 casi al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di cui due di concerto, rispettivamente, con il ministero della Giustizia e quello per il Sud, per un importo pari a circa la metà del totale, in due casi, per importi molto significativi, al ministero degli Interni e per gli ultimi due a Cultura e Turismo.

I beneficiari di queste misure sono diversificati, una è destinata esclusivamente alle città metropolitane, in altri tre casi alle città metropolitane e ai comuni o ad altri territori (per il Trasporto Rapido di Massa, solo ai comuni definiti dal MIT), in un caso si rivolge ai comuni (ma sempre dopo una selezione operata dal MIT), in due ai comuni che dispongono di un porto, in altri tre a tutti i comuni italiani, infine una misura è destinata esclusivamente a Roma.

L'allocazione territoriale delle risorse è avvenuta con modalità diverse: In due casi (i grandi attrattori culturali e le misure specifiche per Roma), i progetti sono stati individuati già nel PNRR o nel Fondo Complementare, in sei casi, invece, l'allocazione territoriale delle risorse è frutto di piani di riparto operati dai ministeri competenti², infine, in tre casi (trasporto rapido di massa, progetti di rigenerazione urbana e PinQua) si è proceduto attraverso bandi competitivi³, fra le amministrazioni pubbliche.

¹ Upb 2021;

² Piani di riparto. Una parte è allocata dai ministeri responsabili a soggetti attuatori pubblici (Regioni, Enti Locali, Aziende Sanitarie Locali) sulla base di piani di riparto, principalmente fra le diverse regioni. Successivamente al riparto, sono le amministrazioni regionali a selezionare i progetti o le attività da finanziare nel loro territorio. Si tratta degli importanti interventi in materia sanitaria (Missione 6 del Piano) o degli interventi per le politiche attive del lavoro. Anche esse dovrebbero riguardare all'incirca il 15% delle risorse del Piano

³ Bandi competitivi emanati dalle amministrazioni centrali. Tali bandi richiedono la predisposizione di progetti da parte dei possibili beneficiari pubblici e comportano la loro selezione, e quindi la decisione relativa alla loro ammissione al finanziamento, sulla base di graduatorie costruite in base agli indicatori definiti negli stessi bandi. I soggetti beneficiari sono principalmente le amministrazioni

Di seguito si ripercorrono le principali caratteristiche delle 11 misure:

Misura 1 PinQua: Il Programma Innovativo della Qualità dell'Abitare, fa parte della Missione 5 Inclusione e coesione, Componente 2 Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore, di titolarità del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. La misura finanzia interventi finalizzati a ridurre il disagio abitativo aumentando il patrimonio di edilizia residenziale pubblica, a rigenerare il tessuto socioeconomico dei centri urbani, a migliorare l'accessibilità, la funzionalità e la sicurezza di spazi e luoghi degradati, spesso localizzati nelle periferie.

Nell'ottobre 2021 il MIT ha approvato e finanziato 159 progetti: 151 progetti ordinari (di dimensione unitaria intorno a 15 milioni), e 8 progetti pilota "ad alto rendimento" (con una dimensione media superiore a 60 milioni, fino ad un massimo di 100). I progetti pilota sono a Genova, Milano, Milano-Regione Lombardia, Brescia, Ascoli Piceno, Bari, Lamezia Terme, Messina. Le città che hanno ottenuto maggiori finanziamenti, comprendendo anche i progetti ad alto rendimento, sono Milano, Bari, Genova, Ascoli Piceno, hanno ricevuto risorse importanti anche Torino, Brescia, Bologna, Firenze, Roma, Andria, Reggio Calabria. Complessivamente alle città del Sud sono stati destinati 1 miliardo e 130 milioni (40%). Le città capoluogo e le città metropolitane hanno ottenuto circa i tre quarti del totale delle risorse disponibili, cioè 2141 milioni.

Misura 2 Piani Urbani Integrati: L'investimento sui Piani Urbani Integrati fa parte della Missione 5 Inclusione e coesione, Componente 2 Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore. La misura è gestita dal Ministero dell'Interno. L'intervento è destinato in toto alle città metropolitane, con lo scopo di migliorarne le periferie creando nuovi servizi per i cittadini e riqualificando le infrastrutture della logistica, trasformando così i territori più vulnerabili in smart city e realtà sostenibili. Con il D.L. 152/2021 il Governo ha ripartito le risorse disponibili fra le 14 città metropolitane italiane in base al peso della popolazione residente e all'Indice di vulnerabilità sociale e materiale. Nel mese di aprile è stato pubblicato l'elenco definitivo dei 31 PUI, gli importi più rilevanti sono stati destinati, nell'ordine, a Napoli, Roma, Milano e Torino. Alla città metropolitana di Napoli sono assegnati 351 milioni per sei Piani con 65 interventi in 54 comuni dell'area metropolitana, tra cui la rigenerazione di due grandi quartieri di edilizia residenziale pubblica (Scampia e Taverna del Ferro), mobilità sostenibile, sport. In molti casi, le città metropolitane hanno cofinanziato il proprio PUI con risorse proprie aggiuntive a quelle del PNRR come Firenze e Venezia.

Misura 3 e 3bis Rigenerazione urbana: Gli investimenti in progetti di rigenerazione urbana fanno parte della Missione 5 Inclusione e Coesione, Componente 2 Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore del PNRR. La misura è di titolarità del Ministero dell'Interno. I contributi sono destinati a comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e mirano a ridurre le situazioni di emarginazione e degrado sociale nonché a migliorare la qualità del decoro urbano oltre che del contesto sociale e ambientale. La misura era già in corso precedentemente alla definizione del PNRR e le risorse europee sostituiscono risorse nazionali già stanziare. A tali risorse, sono stati poi aggiunti ulteriori 900,9 milioni a valere su risorse di bilancio per lo scorrimento della graduatoria.

Il principale criterio utilizzato per la selezione dei progetti è stato "l'indice di vulnerabilità", ossia un indicatore costruito dall'Istat con l'obiettivo di fornire una misura sintetica del livello di vulnerabilità sociale e materiale dei comuni italiani, cioè dell'esposizione di alcune fasce di popolazione a situazioni di rischio, inteso come incertezza della propria condizione sociale ed economica. Sono stati individuati 483 comuni

comunalmente, ma anche i gestori del servizio idrico e dei rifiuti o le Università. I casi sono numerosi: le scuole e gli asili nido, i progetti di rigenerazione urbana e per la qualità dell'abitare (di cui si dirà), una parte significativa delle infrastrutture idriche, le misure di promozione della ricerca e dell'innovazione e di partenariato fra università e imprese.

beneficiari dei 3,4 miliardi, e finanziati 1784 progetti sui 2325 ritenuti ammissibili. I comuni destinatari del 53% delle risorse sono stati quelli della Campania, Sicilia e Puglia e del Sud. Al Nord è stato destinato il 21,6% degli importi, con stanziamenti significativi per i comuni del Piemonte, Liguria ed Emilia-Romagna, ed invece molto modesti in Veneto e Friuli-Venezia Giulia. A seguito di un'immediata richiesta da parte delle rappresentanze parlamentari delle regioni con minori importi, sostenuta dall'Anci nazionale, si è ottenuto il rifinanziamento dell'iniziativa con 905 milioni al fine di accogliere altre proposte progettuali. Con il DI 17/2022 è stato disposto lo scorrimento della graduatoria delle opere ammissibili e non finanziate e con decreto del 4 aprile 2022 sono stati stanziati 900,9 milioni a valere su risorse di bilancio per finanziare ulteriori 554 progetti, prevalentemente per comuni di Veneto e Lombardia. La Lombardia a seguito di ciò è divenuta la seconda regione per finanziamenti destinati alla rigenerazione urbana.

Misura 4 Grandi attrattori culturali: Il Piano nazionale per gli investimenti complementari, come già ricordato, integra con risorse nazionali per complessivi 30,6 miliardi gli interventi del PNRR. Al suo interno, sono destinati 1.455,24 milioni al Ministero della cultura per il Piano Strategico Grandi attrattori culturali, si tratta di quattordici interventi di recupero di siti culturali e complessi storici, in gran parte inseriti in contesti urbani. Tra i processi di rigenerazione urbana possiamo annoverare interventi di riqualificazione urbanistica come nel progetto Costa Sud della città di Bari, il progetto Waterfront di Reggio Calabria, il progetto Porto Vecchio di Trieste e l'intervento sullo stadio Artemio Franchi di Firenze. Tra le operazioni di riqualificazione attraverso la riconversione di manufatti esistenti, abbiamo il recupero della Manifattura Tabacchi a Palermo, che verrà riconvertita in chiave culturale in un centro polifunzionale e la riqualificazione del Real Albergo dei Poveri di Napoli, la valorizzazione del sistema difensivo dei forti di Genova, il recupero della fortezza portuale di Trapani, il completamento della riqualificazione di spazi in uso alla Biennale di Venezia. In altri casi è prevista la realizzazione di biblioteche e musei, come a Torino, a Milano per la Biblioteca europea di Informazione e Cultura, a Roma, per il rilancio del sistema museale. Gli ultimi due progetti riguardano il potenziamento dell'attrattività turistica delle aree del parco del delta del Po, promosso dalle regioni Veneto e Emilia-Romagna e il progetto diffuso Percorsi nella storia - Treni storici e Itinerari culturali. Per questo investimento non c'è stata alcuna selezione pubblica, gli interventi sono stati inseriti nominativamente dal ministero della Cultura, in concerto col ministero dell'Economia e delle Finanze, nel FC.

Misura 5 Trasporto rapido di massa: La misura per il Trasporto Rapido di Massa fa parte della Missione 2 Rivoluzione verde e transizione ecologica, Componente 2 Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile, di pertinenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Il finanziamento totale del TRM è pari a 3,6 miliardi rivenienti dal PNRR, ai quali si sommano risorse del PON-FESR 2014-20 per 29 milioni e risorse nazionali per 732,9 (legge n. 205 del 2017), per un totale di 4,4 miliardi. L'obiettivo dell'investimento è quello di costruire reti di trasporti pubblici più ampie, veloci ed efficienti nelle principali aree metropolitane, al fine di ridurre il traffico delle auto private di almeno il 10% a favore del trasporto pubblico. Ha l'obiettivo di realizzare 231 nuovi km di rete: 11 km di metropolitane, 85 km di tramvie, 120 km di filovie e 15 di funicolari. Le risorse sono state assegnate in seguito alla presentazione di istanze da parte di città metropolitane, comuni con oltre 100.000 abitanti, comuni inferiori a 100.000 e regioni titolari di servizi di TRM. Nel Novembre 2021 la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Unificata Stato-Regioni Enti territoriali hanno approvato i decreti di riparto del finanziamento, che includono 1,4 miliardi per interventi che erano già finanziati a legislazione. Nell'insieme il PNRR interviene su un processo di potenziamento dei sistemi di trasporto rapido di massa che copre un lungo arco temporale e che è finanziato da una pluralità di fonti. L'insieme degli interventi in programma nelle 14 città metropolitane ha un costo complessivo di 32,5 miliardi, di cui 19 già coperti da finanziamenti statali già definiti. Gli importi complessivi sono particolarmente rilevanti a Napoli, a Milano e a Roma. Il PNRR e il FC intervengono, in questo ambito,

con circa 3,5 miliardi, pari all'11% del totale del costo di tutti gli interventi. Il PNRR fornisce dunque un contributo significativo ma relativamente limitato. Dall'analisi dell'Allegato Infrastrutture, infatti, rimangono ancora privi di finanziamento interventi per 3,8 miliardi. Guardando agli stanziamenti del PNRR e del FC, Palermo è la città che riceve le maggiori risorse: 504 milioni per il suo sistema dei tram. Segue Roma con 417, che finanziano due nuovi interventi sulla linea tranviaria Termini-Vaticano-Aurelio e le linee A e B-B1 della metropolitana. Poi Bologna e Firenze con finanziamenti da 370 milioni ciascuna. Rilevanti gli investimenti anche a Catania, a Milano vanno 201 milioni, il nuovo trasporto rapido di massa di Bari viene finanziato con 159 milioni. Fra le città non metropolitane, importanti i finanziamenti a Brescia, per la nuova linea tramviaria "Pendolina-Fiera", a Padova, Taranto, Bergamo e Rimini. Anche gli interventi per il trasporto rapido di massa sono stati poi suddivisi, nel caso delle città metropolitane, fra il comune capoluogo e gli altri.

Misura 6 Rinnovo flotte bus: L'investimento Rinnovo flotte bus e treni verdi fa parte della Missione 2 Rivoluzione verde e transizione ecologica, Componente 2 Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile. L'obiettivo dell'investimento è di accelerare l'attuazione del Piano Strategico Nazionale per la Mobilità Sostenibile, acquistando autobus a basse emissioni, treni a propulsione elettrica e a idrogeno, carrozze ferroviarie sviluppate con materiali riciclabili e rivestite con pannelli fotovoltaici, veicoli elettrici, ibridi o alimentati a gas per i Vigili del Fuoco. Il costo totale dell'investimento è 3.639 miliardi, più 600 milioni del Fondo Complementare. Al Novembre 2021 il MIT ha assegnato risorse pari a 1.915 milioni, per gli esercizi dal 2022 al 2026 per "Rinnovo flotte bus e treni verdi – sub-investimento BUS", tutti per interventi in comuni capoluogo o città metropolitane. Le risorse sono destinate all'acquisto di autobus ad emissioni zero con alimentazione elettrica o ad idrogeno e la realizzazione delle relative infrastrutture di supporto all'alimentazione, per i servizi di trasporto pubblico locale. Esse sono destinate ai comuni capoluogo di città metropolitana, ai comuni capoluogo di regione o di province autonome e ai comuni con alto tasso di inquinamento da PM10 e biossido di azoto. Il riparto delle risorse tra i beneficiari, con l'indicazione della quantità di mezzi da acquistare è stato indicato dal MIT nell'Allegato 1 del Decreto n. 530 del 23/12/2021/28. Tra i comuni capoluogo, a ricevere risorse maggiori ci sono Milano, Roma, Napoli, Torino, Cagliari, Bari, Bologna e Palermo. Al di là delle città metropolitane, tra i comuni capoluogo e ad alto inquinamento ne sono stati finanziati, con un compreso tra i 5 e i 10 milioni, 28 al Nord (4 in Piemonte, 10 in Lombardia, 5 in Veneto, 2 nel Friuli-Venezia Giulia, 7 in Emilia-Romagna), 4 al Centro (due in Umbria e uno ciascuno in Marche e Lazio) e 3 al Sud (Abruzzo, Molise e Campania).

Misura 7 Porti: All'interno della Componente 2 Intermodalità e logistica integrata della Missione 3, troviamo gli interventi portuali selezionati dal MIT. Essi sono molto significativi perché il loro valore complessivo è di 3,47 miliardi, per la grandissima maggioranza in città capoluogo. Alcuni di questi interventi sono di dimensione unitaria di grande rilevanza, come nei casi di Genova, Trieste e Napoli. L'intervento più grande è il progetto bandiera del porto di Genova, dove, con un finanziamento totale pari a 600 milioni è prevista la realizzazione di un nuovo frangiflutti per consentire l'accesso a navi di nuova generazione, l'adeguata protezione delle banchine interne e l'innalzamento dei livelli di sicurezza delle manovre di ingresso ed evoluzione. Gli interventi nel porto di Trieste sono finanziati con 442 milioni, quelli a Napoli con 300 e quelli a Venezia con 227. Molto importanti anche gli investimenti a Ravenna, Cagliari, Salerno, Palermo, Taranto, Brindisi, Trapani, Ancona. Interventi tra i 40 e i 50 milioni sono previsti invece a La Spezia, Savona, Livorno e Bari. Vengono inclusi in questo gruppo di progetti anche quello di efficientamento energetico dello Stretto di Messina, e quello per l'acquisto di nuovi mezzi navali, sempre per lo Stretto di Messina, in quanto ritenuto assimilabile ad un intervento per il trasporto urbano di massa. Nell'insieme, gli investimenti in città capoluogo assorbono oltre il 90% dell'importo della misura.

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

Misura 9 Progetti per Roma: I Progetti per Roma, in questo studio, comprendono due misure. La prima è l'investimento Caput Mundi - New Generation EU per i grandi eventi turistici, che fa parte della Missione 1, Componente 3 Turismo e Cultura 4.0. Con risorse pari a 500 milioni punta a sviluppare il turismo sostenibile nella Capitale, anche in connessione all'evento giubilare. Per fare ciò si prevede di incrementare l'utilizzo delle tecnologie digitali, valorizzando anche le aree verdi. La seconda è il Progetto Cinecittà: Sviluppo industria cinematografica, all'interno della Missione 1 Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo, Componente 3 Turismo e Cultura 4.0, con 300 milioni. Il progetto mira alla realizzazione di nuovi studi e al potenziamento del Centro Sperimentale di Cinematografia.

Misura 10 Cittadelle giudiziarie: L'intervento Efficientamento degli edifici giudiziari è un sub-investimento della Missione 2 Rivoluzione verde e transizione ecologica, Componente 3 Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici. Le risorse totali sono pari a 411,7 milioni. L'obiettivo dell'investimento è intervenire su 290.000 mq di uffici, tribunali e cittadelle giudiziarie, efficientando le strutture, migliorando tecnologicamente l'erogazione dei servizi e recuperando il patrimonio storico degli edifici. L'intervento mira a garantire la sostenibilità economica, ambientale e sociale degli interventi attraverso l'utilizzo di materiali sostenibili e il ricorso a energia elettrica autoprodotta da fonti rinnovabili. Gli interventi più consistenti sono a Roma, con ben 158 milioni; significativi anche quelli a Torino. Nell'insieme i capoluoghi assorbono tre quarti delle risorse disponibili.

Misura 11 Edilizia residenziale pubblica: Il Programma Sicuro, verde e sociale: riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica è finanziato 2 miliardi del Fondo complementare al PNRR, con l'obiettivo di migliorare l'efficienza energetica, la resilienza e la sicurezza sismica del patrimonio residenziale pubblico, nonché la condizione sociale nei tessuti edilizi in cui sono situati. Il Programma è complementare alla Missione 2 Rivoluzione verde e transizione ecologica, Componente 3 Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici del PNRR. Con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, il 15 settembre 2021 le risorse sono state ripartite tra le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano sulla base dei seguenti indicatori e relativi pesi: numero alloggi di edilizia residenziale pubblica presenti in ciascuna regione (50%); entità della popolazione residente nella regione (20%); entità popolazione regionale residente nelle zone sismiche 1 e 2 (30%), con riserva del 40% per le regioni del Mezzogiorno. Le regioni maggiormente beneficiarie di questo riparto sono state la Campania, Lombardia, Lazio e Sicilia. Risultano assegnatarie di oltre 100 milioni anche Emilia-Romagna e Puglia. Ciascuna regione e provincia autonoma ha proceduto a sua volta a selezioni interne, pubblicando le relative procedure per l'individuazione delle proposte da parte dei soggetti individuati, sulla base dei seguenti criteri: effettuazione degli interventi nelle zone sismiche 1 e 2; presenza contemporanea di interventi di miglioramento della classe sismica e

dell'efficientamento energetico dell'immobile; livello di progettazione degli interventi, privilegiando quelli di immediata cantierabilità. I piani regionali degli interventi sono stati poi approvati e finanziati dal MIT.

Conclusioni

Per tutte le misure analizzate sono state reperiti, da diverse fonti tutte di natura ufficiale, i dati sull'allocazione territoriale a livello di comune dei progetti che essi finanziano. Esse, dunque, devono essere interpretate con grande cautela: la loro dimensione è frutto dell'interazione fra scelte a monte, nel Piano e poi successivamente dei ministeri, esito dei bandi, riserva per il Sud. Come si è già detto, nell'insieme si tratta di 20,4 miliardi di investimenti, destinate ad aree del paese tutti i capoluoghi e i comuni che fanno parte delle città Metropolitane che comprendono circa 30 milioni di abitanti: si tratta quindi sinora di una intensità di investimento pari a 685 euro per abitante.

Dall'allocazione territoriale delle risorse essendo stata basata su criteri diversi per le singole misure e senza attenzione al loro impatto d'insieme, emergono significative disparità. Nelle città metropolitane, gli investimenti sono molto più intensi nei capoluoghi che negli altri comuni; Roma, Napoli, Torino e Milano sono destinatarie di minori investimenti, misurati in procapite, rispetto alle altre.

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

Preoccupano inoltre le effettive capacità dei comuni italiani di realizzare, nei tempi previsti e con qualità, tutti questi investimenti, alla luce della circostanza che le amministrazioni sono molto impoverite di personale e di competenze tecniche. Il quadro è più preoccupante nelle città del Sud.

Il PNRR, pur determinando un accentuato impegno per le amministrazioni pubbliche a tutti i livelli non prevede azioni strutturate per il loro rafforzamento o quantomeno per un sistematico accompagnamento di questi processi. Da parte degli estensori del PNRR vi è stata una sottovalutazione di questi nodi. Certamente, nell'attuazione del Piano si stanno operando significative operazioni di semplificazione delle procedure di appalto. E il Governo ha intrapreso alcune iniziative a sostegno delle amministrazioni, opportune anche se con tutta probabilità non sufficienti rispetto alla scala dei problemi. Con difficoltà, si sta procedendo alla selezione di esperti per rafforzare il personale. Il DI 80/21 aveva già consentito maggiori possibilità assunzionali e definito il reclutamento di 1.000 esperti per gli enti locali tramite la piattaforma InPA. Vi è poi una procedura di reclutamento di 2.800 esperti a valere sulle risorse europee, in particolare per il Mezzogiorno, ma che, al giugno 2022, non si è ancora conclusa. È stata finanziata la possibilità di assunzione di esperti da parte dell'Agenzia per la Coesione. Il ministero dell'Economia e delle Finanze ha concluso accordi con società pubbliche per supporto di tipo giuridico, tecnico specialistico e anche informatico alle PA per la predisposizione di capitolati di gara per appalti per l'approvvigionamento di beni, servizi e lavori, per la progettazione e alla presentazione delle proposte in risposta ai bandi. In questo quadro, le competenze della Cassa Depositi e Prestiti potrebbero essere di particolare rilevanza. Dal mese di giugno è disponibile un nuovo portale di assistenza tecnica "*Capacity Italy*", con 550 esperti disponibili,

e relativa a 27 misure del PNRR. Inoltre, sono stati avviati un Fondo concorsi di progettazioni e idee per la coesione territoriale a favore dei comuni del Mezzogiorno e delle aree urbane interne per rafforzare la capacità progettuale dei comuni e piani di rafforzamento delle capacità amministrative per i piccoli comuni: una task force specifica per l'edilizia scolastica, per la progettazione degli interventi.

Naturalmente, l'effetto più importante degli investimenti pubblici finanziati dal PNRR non scaturisce dalla loro mera realizzazione, ma dalla circostanza che grazie ad essi sarà possibile fornire maggiori e migliori servizi. Il successo del Piano dipenderà cioè dalla capacità degli attori locali di attivare nuovi servizi a beneficio di cittadini e imprese a partire dagli investimenti realizzati, di disegnarli anche con modalità gestionali innovative, anche con il coinvolgimento del Terzo Settore, e di integrarli in compiuti disegni di rinnovamento urbano, partecipati dai cittadini. Quanto alla capacità di attivazione dei servizi, essa dipenderà a sua volta da più elementi. Tra i principali, le disponibilità di bilancio, specie delle amministrazioni comunali e i meccanismi del federalismo fiscale comunale, attualmente ancora in fase di rodaggio. Tuttavia, il PNRR ha fra i suoi traguardi anche la definizione a regime del federalismo fiscale, anche se solo per il marzo 2026. Novità decisamente positiva è stata la previsione nella legge di bilancio per il 2022 di risorse aggiuntive per i comuni, crescenti nel tempo, destinati alla gestione degli asili nido e di taluni servizi sociali. Con una innovazione di grande portata, esse rappresentano e rappresenteranno stanziamenti vincolati al loro specifico utilizzo. La Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard (CTFS) ha intrapreso un lavoro di grande qualità ed interesse per la formulazione di criteri di riparto, e quindi per l'assegnazione dei finanziamenti ai singoli comuni, con criteri perequativi a favore di quelli con minori livelli di spesa per i servizi (CTFS 2022).

Infine, come già menzionato, i progetti che verranno realizzati nelle città italiane non discenderanno dalla definizione a scala territoriale di strategie di sviluppo. Al contrario, essi saranno il frutto delle modalità attuative delle linee di intervento settoriali del Piano. Le città conosceranno l'esatta tipologia e dimensione degli investimenti realizzati nel loro territorio solo alla fine del processo di selezione dei progetti: fra fine 2022 e inizio 2023. E sarà dall'insieme dei progetti che le città dovranno ripartire per ricucirli in una visione d'insieme del proprio sviluppo. Il vero successo del Piano potrà determinarsi solo attraverso l'integrazione su scala territoriale dei diversi investimenti e dei servizi che da essi potranno scaturire, per rendere concrete le transizioni digitale e verde del sistema urbano italiano, e per contrastare le sensibili disuguaglianze al suo interno, nei redditi e lungo le dimensioni di genere e generazionale.