Territorializzare a posteriori
Governance, partenariato pubblico-privato e PNRR

Elena Franco e Laura Fregolent

Territorializzare il PNRR

Territorializzare il PNRR

anteferma

Università Iuav
di Venezia

Territorializzare a posteriori.
Governance, partenariato
pubblico-privato e PNRR

Elena Franco e Laura Fregolent

Numero 1

ISBN 979-12-5953-133-9 (cartaceo)
ISBN 979-12-5953-249-7 (digitale)
DOI 10.57623/979-12-5953-249-7

Finanziato dall'Unione europea –
Next Generation EU, nell'ambito
del PNRR M4 – C2 – Investimento 1.1,
Bando PRIN 2022 – D.D. n. 104
del 02-02-2022

Progetto: "Territorializing the National
Recovery and Resilience Plan (PNRR)"
CUP: F53D23005560006
Codice progetto: 2022E7XKX5

Collana del DCP,
Università Iuav di Venezia,
Territorializzare il PNRR

Direttrice
Laura Fregolent

Comitato scientifico
Matteo Basso, Carlo Cellamare,
Elena Franco, Roberta Lombardi,
Ezio Micelli, Elena Ostanel,
Laura Pogliani, Paola Pucci,
Michelangelo Savino, Lucrezia Songini,
Luca Tamini, Stefania Tonin,
Ignazio Vinci, Luca Zanderighi

Progetto grafico e impaginazione
Damiano Fraccaro
con Martino Podzinkova

Stampa
Tipografia Sartore, Fontaniva, PD

Editore
Anteferma Edizioni Srl
via Asolo 12, Conegliano, TV
edizioni@anteferma.it

Prima edizione
Marzo 2025

Copyright

Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons
Attribuzione – Non commerciale – No opere derivate 4.0 Internazionale

Territorializzare a posteriori
Governance, partenariato pubblico-privato e PNRR

Elena Franco e Laura Fregolent

Indice

Introduzione	7
Il PNRR: genesi e attuazione	11
Osservare il PNRR. La regia pubblica, l'informazione e il coinvolgimento dei privati	25
Pubblico e privato per la rigenerazione urbana: le opportunità offerte dal PNRR in un contesto a elevata incertezza e complessità	35
Partenariato pubblico-privato, PNRR e riforma degli appalti	45
L'approccio distrettuale al Partenariato pubblico-privato per l'attuazione del PNRR nelle iniziative di rigenerazione urbana, efficientamento energetico e valorizzazione dei beni culturali	55
La rigenerazione urbana alla scala della prossimità: Distretti del Commercio e PNRR	67
Studentati e PPP	73
Fragilità e disequilibri territoriali: la sfida della ricomposizione territoriale degli investimenti, della governance e della gestione oltre il 2026	79
Conclusioni	93
Apparati	97

Introduzione

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) nella prima versione presentata conteneva diversi elementi di interesse che sono stati via via depotenziati. L'investimento sui progetti di rigenerazione urbana e la spinta verso la collaborazione tra pubblico e privato con partenariati specifici sono due delle indicazioni e scelte progettuali che venivano guardate con grande interesse per le potenziali ricadute positive. Investire nel campo della rigenerazione urbana voleva dire rimettere in circolo patrimonio pubblico e privato per dargli nuova vita e nuove funzioni e usi, e individuare lo strumento del partenariato pubblico-privato (PPP) per la realizzazione dei progetti significava sperimentare una collaborazione spesso evocata, ma non sufficientemente sperimentata e applicata.

Il recupero del patrimonio è stato visto nel PNRR come un elemento chiave per lo sviluppo locale non solo alla scala urbana, ma anche alla scala più minuta, come dimostra, ad esempio, l'investimento sui borghi promosso dal Ministero della Cultura.

La rigenerazione attraverso partenariati pubblico-privati è un ulteriore elemento caratterizzante il Piano, sebbene, come vedremo, piuttosto che il ricorso all'uso del PPP di tipo contrattuale, reso più complesso dal combinato disposto dei tempi stretti per l'attuazione del Piano e della riforma del Codice degli Appalti, siano state invece alleanze fra *stakeholders* del territorio a essere attivate; elemento che, tutto sommato, potrebbe rivelarsi interessante se queste alleanze sapranno trovare le migliori soluzioni gestionali per le infrastrutture realizzate con il Piano, oltre il 2026.

Alla scala urbana e metropolitana, gli interventi di rigenerazione urbana avevano uno spazio importante nelle dichiarazioni dovuto, da un lato, alla volontà di recuperare grandi contenitori urbani abbandonati e, dall'altro, alla presenza di molti piccoli interventi attivati dai comuni che hanno potuto promuovere investimenti di piccola taglia

perché il PNRR ha finanziato anche progetti di rigenerazione urbana che erano già in essere prima dell'avvio del Piano stesso.

Anche nella dimensione dei territori marginali, la volontà di bandi come quello per l'attrattività dei borghi era di affidare al riuso di contenitori presenti nei piccoli comuni iniziative capaci di riattivare, attraverso progetti culturali, il tessuto socio-economico locale per invertire fenomeni complessi quali lo spopolamento e la fragilità in tutte le sue forme. Purtroppo, tale volontà iniziale non è stata confermata nell'ammontare dei finanziamenti che sono stati ridefiniti nel corso dell'attuazione.

L'uso dello strumento del PPP era evocato da molte delle misure e componenti del PNRR, ma non è stato semplice inserirlo in un processo amministrativo che prevedeva il conseguimento di particolari target in tempi stretti e improrogabili, finendo per depotenziarne l'utilizzo a favore di forme meno complesse di attuazione.

Il volume ripercorre, dunque, la genesi e l'attuazione del PNRR osservando le modalità di realizzazione dei progetti e il ruolo del pubblico e del privato negli investimenti pensati per la rigenerazione urbana in un contesto a elevata incertezza e complessità, a circa due anni dalla conclusione prevista per giugno 2026. In particolar modo, segue la realizzazione degli interventi di rigenerazione urbana, di efficientamento energetico e valorizzazione dei beni culturali ponendo particolare attenzione al partenariato pubblico-privato in relazione alla riforma degli appalti, mettendo in evidenza come, a fianco delle forme contrattuali, nell'attuazione del PNRR abbia preso forma un approccio distrettuale alla ricerca di iniziative di rigenerazione – alle varie scale – che ha portato alla costituzione di cabine di regia *ex post* e a inedite forme di alleanze territoriali, come ad esempio, nel caso della sinergia con i distretti del commercio che ha, tuttavia, mostrato sia luci sia ombre.

La lettura proposta considera, poi, anche progetti in PPP come gli studentati, costruiti con il cofinanziamento dei privati che si occuperanno successivamente della gestione degli stessi. Interventi che hanno suscitato un grande interesse da parte dei privati per l'ammontare dei finanziamenti, ma anche molto criticati per le modalità di gestione e assegnazione delle risorse.

Infine, nell'inserire gli investimenti osservati nella più generale cornice dell'attuazione di un Piano complesso e articolato, il volume si conclude con un capitolo dedicato alle fragilità e ai disequilibri territoriali, la cui riduzione era, negli enunciati del Piano, un obiettivo importante che si sta rivelando, nella fase di attuazione, più difficile da raggiungere di quanto, probabilmente, si era pensato. La sfida è, dunque, quella di comprendere come ricomporre alla scala locale non solo gli investimenti attuali e quelli che verranno, con particolare preoccupazione per quelli in spesa corrente, ma deve obbligatoriamente passare anche da riflessioni sulla futura *governance* e sulle future modalità di gestione dell'insieme degli interventi che hanno dato vita a nuove infrastrutture, ma anche a nuovi partenariati pubblico privati di visione per lo sviluppo locale, sotto forma di inedite alleanze territoriali.

Il PNRR: genesi e attuazione

Per meglio comprendere come i rapporti fra pubblico e privato si stiano delineando nel PNRR è necessario ripercorrere i principali passaggi che hanno caratterizzato la genesi e che stanno connotando l'attuazione del Piano. Possiamo individuare, infatti, una fase di definizione che va da marzo 2020 a luglio 2021, seguita da una fase di avvio, che possiamo considerare sino ad agosto 2023, momento in cui il Governo italiano propone una revisione del Piano che apre un nuovo scenario in tema di *governance* e, soprattutto per ciò che concerne alcuni degli investimenti relativi alla rigenerazione urbana qui considerati, in tema di definanziamento e riallocazione delle risorse.

Come sottolineato da Boeri e Perotti (2023), il PNRR "è un programma di riforme e di investimenti pubblici concordato con l'Unione europea e da completare entro il 2026" (p. 15), deciso a seguito dello shock determinato dalla pandemia da Covid-19. Ha l'obiettivo sia di sostenere la ripresa di tutti gli Stati membri, sia di ridurre le disparità territoriali. Per questo motivo, infatti, non alloca le risorse in base al numero di abitanti, ma, bensì, rispetto alle difficoltà strutturali e alla necessità di ripresa post pandemia (Chiapperini et al., 2024, p. 129).

Il principio di solidarietà, quale elemento fondante dell'Unione europea, recepito anche nella Costituzione italiana quale valore etico-sociale, aveva già guidato l'Unione europea in seguito alla crisi del 2009, orientando le politiche comunitarie verso una maggiore attenzione al sociale e per i diritti sociali confermata, successivamente, nel progetto di bilancio europeo 2021-2027, elaborato in prospettiva dal 2015 (Bilancia, 2024, pp. 10-11). Quando gli effetti negativi della crisi da Covid-19 hanno imposto una presa di posizione si è assistito a un intervento senza precedenti dell'Unione europea a supporto della coesione sociale degli Stati membri prossimi al collasso, attraverso l'istituzione di un fondo di debito pubblico comune per il finanziamento di prestiti e sovvenzioni, per un ammontare di 750 miliardi di euro,

secondo piani nazionali di ripresa e resilienza (Bilancia, 2024, p. 15). Va ricordato, inoltre, che a queste risorse si aggiungono quelle previste dal bilancio dell'Unione europea che stanzia 392 miliardi di euro per la politica di coesione nel periodo 2021-2027, attraverso il "consueto meccanismo di investimento strutturato nei programmi nazionali e regionali, volti a trainare la crescita, l'occupazione, l'integrazione sociale e una migliore cooperazione" (Pasqui, 2022, p. 21).

In questo quadro, dunque, ha preso avvio il Piano a livello italiano: dopo una prima versione del PNRR approvata il 12 gennaio del 2021 dal Governo Conte II, la versione definitiva è stata presentata alla Commissione europea alla fine di aprile 2021 dal Governo Draghi. L'Italia è stato l'unico, fra i Paesi europei, sin dalle fasi iniziali, a voler richiedere integralmente sia i prestiti, per un ammontare di 122,6 miliardi di euro, sia i contributi, pari a 68,9 miliardi di euro (Viesti, 2023a, p. 21), resi disponibili dal dispositivo di ripresa e resilienza – o Fondo di ripresa – del Next Generation EU (Boeri e Perotti, 2023, p. 15). Il secondo programma che concorre a finanziare il PNRR è React-EU, ovvero "un rabbocco da 50 miliardi dei fondi europei 2014-2020 da spendere entro il 2023" (Boeri e Perotti 2023, p. 16), di cui all'Italia spettano 13,5 miliardi a fondo perduto (Viesti, 2023a, p. 22). A questo si sono aggiunti, infine, 30 miliardi di risorse nazionali di bilancio collocate nel Fondo complementare, interamente a debito (MAE, 2023, p. 10), per un totale di 235,6 miliardi di euro complessivi (Viesti, 2023a, p. 23).

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) italiano, che prevedeva 132 investimenti e 63 riforme (MAE, 2023, p. 10), è stato definitivamente approvato a livello europeo il 13 luglio 2021, con la Decisione di esecuzione del Consiglio europeo che definisce, in relazione a ciascun investimento e a ciascuna riforma, precisi obiettivi e traguardi, cadenzati temporalmente, al cui conseguimento si vincola l'assegnazione delle risorse, che è articolata in dieci rate entro il 30 giugno 2026. Le riforme previste dal Piano si distinguono in tre tipologie principali (MAE, 2023, pp. 13-14), orizzontali o di contesto, abilitanti, settoriali[1] e rap-

1 Le riforme previste sono così definite:
- riforme orizzontali o di contesto, di interesse trasversale a tutte le missioni del Piano, consistenti in innovazioni strutturali dell'ordinamento, idonee a migliorare

presentano, insieme agli investimenti, una svolta nelle strategie e nella stessa filosofia dell'azione pubblica di governo, a scala continentale e nazionale che "si è verificata a valle di un lungo ciclo di indebolimento e impoverimento delle risorse pubbliche, dal punto di vista finanziario, cognitivo, persino culturale e simbolico" (Pasqui, 2022, p. 23).

Con il decreto 6 agosto 2021 del Ministero dell'Economia e delle Finanze[2], è stato definito il riparto delle risorse finanziarie del PNRR (191,5 miliardi di euro) tra le amministrazioni centrali titolari degli interventi inseriti all'interno del Piano strutturato in sei missioni[3] e sedici

l'equità, l'efficienza e la competitività e, con esse, il clima economico complessivo del Paese (ad esempio, le riforme della pubblica amministrazione e della giustizia);
- riforme abilitanti, che costituiscono un sottoinsieme delle riforme di contesto e sono direttamente funzionali a garantire l'attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati (ad esempio, le riforme relative ai contratti pubblici, alle semplificazioni e al contesto concorrenziale, alla riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni);
- riforme settoriali, incluse nelle singole Missioni e riguardanti innovazioni normative relative a specifici ambiti di intervento o attività economiche, destinate a introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti nei rispettivi ambiti settoriali (ad esempio, le riforme relative al mercato del lavoro e all'istruzione).

2 Il decreto 6 agosto 2021 del Ministero dell'Economia e delle Finanze è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 24 settembre 2021 e indica per ciascuna delle amministrazioni centrali titolari degli interventi, nell'allegata tabella A, la somma complessiva spettante a ciascuna di esse e la ripartizione delle risorse in relazione ai traguardi e agli obiettivi da conseguire, per ciascuna scadenza semestrale (tabella B). La tabella A allegata al D.M. 6 agosto 2021 è stata successivamente modificata con i seguenti decreti: D.M. 23 novembre 2021, D.M. 3 febbraio 2022, D.M. 24 agosto 2022 e D.M. 23 febbraio 2023, il quale ha sostituito la tabella A, aggiornando le denominazioni dei Ministeri e attribuendo le risorse relative all'investimento "Tecnologie satellitari ed economia spaziale" al Ministero delle Imprese e del Made in Italy. Si veda il materiale della V Commissione Politica Economica e Finanza Pubblica della Camera dei deputati al seguente link: https://temi.camera.it/leg19/pnrr/pnrrItalia/OCD57-4/I-attuazione-del-pnrr.html (ultima consultazione 05/12/2023).

3 La Missione 1 "Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo" ha come obiettivo generale la trasformazione digitale del Paese, l'innovazione del sistema produttivo, nonché lo sviluppo di due settori chiave per l'Italia, quali turismo e cultura. La Missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica" pone l'obiettivo di migliorare la sostenibilità ambientale ed energetica e la resilienza, assicurando una transizione equa e inclusiva. La Missione 3 "Infrastrutture per una mobilità sostenibile" ha lo scopo di promuovere lo sviluppo razionale di un'infrastruttura di trasporto moderna, sostenibile ed estesa a tutte le aree del Paese.

componenti, sviluppate intorno a tre assi strategici condivisi a livello europeo – ovvero digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale – oltre a essere caratterizzato da tre priorità trasversali quali parità di genere, miglioramento delle competenze, della capacità e delle prospettive occupazionali dei giovani, riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno.

Per l'attuazione, essendo configurato come un piano di performance e non come programma di spesa, il PNRR impegna l'Italia a raggiungere *milestone* e *target* associati a riforme e investimenti, da realizzare entro i termini concordati. Di conseguenza, tutte le misure del Piano sono accompagnate da un calendario di attuazione e da un elenco di risultati da conseguire, quale condizione necessaria per l'erogazione del contributo finanziario o del prestito. In particolare, a ciascuna riforma e a ogni investimento è associata una descrizione delle finalità della misura e degli indicatori che ne riflettono gli obiettivi e che costituiscono il parametro per la loro valutazione (MAE, 2023, p. 11).

Questo evidenzia come la necessità di garantire il rispetto dei tempi e dei risultati abbia imposto "di mettere la cultura della programmazione e del controllo serrato al centro dei processi della pubblica amministrazione, chiamando anche il Parlamento a una costante funzione di monitoraggio, verifica e controllo" (Vivaldi, 2022, pp. 120-121).

In linea con il Regolamento UE 2020/852 "Tassonomia per la finanza sostenibile" e in coerenza con gli obiettivi del *Green Deal* europeo, inoltre, le misure del Piano devono essere conformi al principio di non arrecare danno significativo (*Do No Significant Harm*– DNSH), al fine di contribuire in modo sostanziale alla tutela dell'ecosistema senza arrecare danni significativi all'ambiente (MAE, 2023, p. 13).

Diverse sono le riflessioni critiche (Viesti, 2022; Perulli, 2022; Pasqui, 2022) che hanno accompagnato la fase di avvio e che ancora accom-

La Missione 4 "Istruzione e ricerca" punta a rafforzare il sistema educativo, le competenze digitali e STEM, la ricerca e il trasferimento tecnologico. La Missione 5 "Inclusione e coesione" mira a facilitare la partecipazione al mercato del lavoro, anche attraverso la formazione, a rafforzare le politiche attive del lavoro, nonché a favorire l'inclusione sociale. La Missione 6 "Salute e resilienza" mira a rafforzare la prevenzione e i servizi sanitari sul territorio, modernizzare e digitalizzare il sistema sanitario e garantire equità di accesso alle cure (MAE, 2023, p. 12).

pagnano quella di attuazione del Piano, evidenziando come in un contesto di "grave povertà istituzionale" (Pasqui, 2022, p. 24) appaia complessa l'attuazione di un Piano basato sulle performance e sulla capacità di rendicontare le spese da parte dell'amministrazione pubblica.

A livello istituzionale, il primo atto che evidenzia chiaramente il quadro delle criticità che si sono andate delineando con l'attuazione è la Terza Relazione del Governo sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza aggiornata al 31 maggio 2023. Il Governo italiano, successivamente a quanto evidenziato in questa relazione, ha inviato una proposta di revisione del Piano alla Commissione europea in data 7 agosto 2023[4], comprensiva del nuovo capitolo REPower EU, al fine di tenere conto di "circostanze oggettive" idonee a pregiudicare la realizzazione di alcune riforme o investimenti per come originariamente configurati – quali, ad esempio, l'elevata inflazione registrata nel 2022 e nel 2023, le strozzature nella catena degli approvvigionamenti a seguito della guerra tra Russia e Ucraina, e la disponibilità di alternative per il più efficace raggiungimento di determinati traguardi e obiettivi[5].

4 In ottemperanza alla procedura di revisione dei piani nazionali di ripresa e resilienza delineata dall'art. 21 del Regolamento (UE) 2021/241.

5 In merito alle circostanze oggettive sulla base delle quali si è formulata la proposta di modifica del Piano si veda: https://temi.camera.it/leg19/post/OCD15_15026/la-commissione-europea-approva-revisione-del-piano-nazionale-ripresa-e-resilienza-italiano-incluso-capitolo-repowereu.html (ultima consultazione 06/12/2023).
A novembre 2023, le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei Conti hanno approvato la Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza nel primo semestre 2023 e nel documento gli elementi di difficoltà sono stati raggruppati in quattro categorie; le prime due tipologie sono ascrivibili a eventi e circostanze oggettive e consistono:
- nell'aumento dei costi e nella scarsità dei materiali;
- negli squilibri tra domanda e offerta o nell'impreparazione del sistema produttivo.

A ciò si aggiungono due ulteriori categorie:
- le difficoltà normative, amministrative o gestionali;
- le esigenze di ridefinizione sul piano tecnico degli impegni contenuti nella *Council implementing Decision* e negli *Operational Arrangements* (quali la correzione di errori materiali o la precisazione e/o rimodulazione di target o di indicatori di rendicontazione per assicurare l'efficienza e l'efficacia nel perseguimento del risultato).

Nella proposta di revisione di Piano dell'agosto 2023, si è ipotizzato di definanziare alcuni investimenti per finanziarne altri, tenendo conto delle reali possibilità di completamento dell'intervento nei tempi stabiliti, come illustrato nella tab. 1.

Come già sottolineato da Viesti (2023b), la proposta del definanziamento del PNRR ha riguardato soprattutto tre misure (efficienza energetica, rigenerazione urbana, piani urbani integrati), di competenza del Ministero dell'Interno e destinate ai comuni italiani per interventi di medio-piccola dimensione (i primi due) e alle Città metropolitane, progetti in qualche modo già esistenti all'avvio del PNRR e, se vogliamo, parcellizzati in molti interventi di piccola dimensione, ma non per questo meno onerosi dal punto di vista amministrativo.

A questi si aggiungono gli interventi per le infrastrutture sociali di comunità per le aree interne e per la valorizzazione dei beni confiscati alle mafie, il finanziamento per il potenziamento del verde nelle aree urbane e per le ciclovie turistiche, tutti interventi legati strettamente alle politiche di rigenerazione urbana e valorizzazione territoriale.

Il Consiglio europeo ha adottato il 19 settembre 2023 la decisione di esecuzione che approvava le modifiche al PNRR dell'Italia, a seguito della quale è stata poi approvata l'erogazione della quarta rata il 28 novembre 2023 per un importo di 16,5 miliardi di euro[6], portando così la somma complessiva ricevuta a 102 miliardi di euro, corrispondente al 52,5% dell'intero ammontare delle risorse[7].

Sempre il 28 novembre 2023, la Commissione europea ha reso nota la sua valutazione positiva sulla proposta di revisione del PNRR italiano, che include la proposta del capitolo italiano dell'iniziativa REPower EU e il 7 dicembre 2023 il Consiglio degli Affari Economici e Finanziari (ECOFIN) ha dato il suo appoggio alla revisione del PNRR dell'Italia, suggellando l'approvazione definitiva da parte dell'U-

6 In merito all'approvazione delle modifiche al PNRR proposte dall'Italia si veda: https://www.governo.it/it/articolo/approvazione-del-pagamento-della-quarta-rata-pnrr-il-videomessaggio-del-presidente-meloni (ultima consultazione 05/12/2023).

7 Al momento in cui il libro è stato chiuso per essere dato alle stampe è stata inviata alla Commissione europea la richiesta di pagamento della sesta rata del PNRR pari a 9.851.969.446,07 euro.

Tab. 1 – Prima proposta di rimodulazione del PNRR di agosto 2023.

Id misura	Descrizione misura	Amministrazione centrale di riferimento	Proposta di rimodulazione
M2C4I2.2	Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni	Ministero dell'Interno	6.000.000.000,00
M5C2I2.1	Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale	Ministero dell'Interno	3.300.000.000,00
M5C2I2.2.C	Piani urbani integrati – Progetti generali	Ministero dell'Interno	2.493.800.000,00
M2C4I2.1.A	Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico	Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica	1.287.100.000,00
M2C2I3.2	Utilizzo dell'idrogeno in settori hard-to-abate	Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica	1.000.000.000,00
M5C3I1.1.1	Aree interne – Potenziamento servizi e infrastrutture sociali di comunità	PCM – Dipartimento per le politiche di coesione	724.999.998,00
M2C2I1.3	Promozione impianti innovativi (incluso offshore)	Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica	675.000.000,00
M5C3I1.2	Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie	PCM – Dipartimento per le politiche di coesione	300.000.000,00
M2C4I3.1	Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano	Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica	110.000.000,00
Totale			15.890.899.998,00

Fonte: Dipartimento per gli Affari Europei.

nione europea delle modifiche richieste dal Governo e del capitolo aggiuntivo REPower EU.

Il Piano rivisto dell'Italia così valeva 194,4 miliardi di euro, di cui 122,6 miliardi di euro in prestito e 71,8 miliardi di euro in sovvenzioni nell'ambito del programma, con risorse da impiegare sempre entro il 2026. Il Piano rivisto copre 66 riforme (sette in più rispetto al Piano originale), 150 investimenti e comprende in totale 145 misure nuove o modificate, inclusi gli interventi stabiliti nel nuovo capitolo REPower EU finanziato separatamente per ridurre la dipendenza dai combustibili fossili russi.

Interventi di rigenerazione urbana dedicati soprattutto alle città e gestiti dalle amministrazioni pubbliche risultavano così – a inizio 2024 – definanziati e in attesa di finanziamento su altri fondi ministeriali, mentre il nuovo capitolo REPower EU si rivolgeva soprattutto alle imprese private. E le criticità che hanno portato a tale revisione non sono parse nemmeno così superate.

Con la Quarta Relazione del Governo sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, infatti, aggiornata al 31 dicembre 2023 e approvata il 22 febbraio 2024 in Cabina di regia del PNRR, si evidenzia chiaramente una difficoltà di spesa a fronte delle rate erogate dall'Unione europea, che non poteva giustificarsi soltanto con ritardi dovuti al caricamento dei dati sulla piattaforma ReGiS, evidentemente. La relazione attesta che la spesa effettuata ammontava a circa 45 miliardi di euro, che scendono a circa 43, se depurati dagli investimenti usciti dal Piano con la rimodulazione. Nel conteggio rientrano, tuttavia, circa 26 miliardi assorbiti dai crediti di imposta per Superbonus, Industria 4.0 e incentivi a ricerca e sviluppo; per gli investimenti pubblici, quindi, la spesa registrata si attesta a 18,9 miliardi di euro. Considerato il fatto che gli investimenti imputabili alla pubblica amministrazione, secondo la Corte dei Conti, ammontano a 168 miliardi di euro, al lordo della rimodulazione del Piano, si evidenzia come, a fine 2023, la spesa effettiva riguarda soltanto l'11% del totale e che, dunque, l'89% delle risorse dovranno essere spese da qui al giugno 2026 (Perrone e Trovati, 2024).

Successivamente, dunque, il Governo ha presentato alla Commissione europea un'ulteriore richiesta di modifiche (4 marzo 2024)

– di natura tecnica – a investimenti e riforme al fine di perseguire gli obiettivi definiti dal Piano. Si tratta di modifiche a 23 misure illustrate in forma sintetica in tab. 2.

Il decreto legge del 2 marzo 2024 n. 19, successivamente convertito nella legge 29 aprile 2024, n. 56, recante ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del PNRR, contiene, infine, le modalità di rifinanziamento di parte delle opere definanziate con la proposta dell'agosto 2023. Le modifiche richieste dall'Italia alla Commissione europea definiscono, inoltre, un'ulteriore Missione aggiuntiva rispetto alle sei originariamente definite, ovvero la Missione 7 REPower EU[8].

La riprogrammazione degli interventi evidenzia che la revisione del PNRR ha comportato il finanziamento di investimenti aggiuntivi per circa 25 miliardi di euro, di cui 11,18 miliardi relativi alla Missione 7 REPower EU, e il definanziamento di interventi per circa 22 miliardi.

Nella Quinta Relazione sull'attuazione del Piano si evidenziano l'insieme di riforme e investimenti realizzati nel primo semestre del 2024 che portano al raggiungimento complessivo dei traguardi fissati ai quali è legato il 63% delle risorse del PNRR. Il quadro è in costante evoluzione e a luglio 2024 le risorse ricevute ammontano a 102,5 miliardi di euro, vale a dire il 53% dell'ammontare complessivo del Piano.

Appare chiaro, dunque, quali siano le principali criticità emerse dal momento dell'avvio del Piano: i tempi stretti per la sua definizione, il rispetto di *milestone* e *target* legati a investimenti e riforme per il rispetto delle scadenze delle rate concordate, la necessità di rivedere il Piano sia per elementi di criticità di contesto sia per elementi di criticità interni collegati alla "fragilità delle amministrazioni, dal punto di vista delle risorse umane e cognitive, che spesso appaiono largamente al di sotto delle necessità in una fase convulsa" (Viesti e Chiapperini, 2024, p. 23), il persistere delle difficoltà legate alla capacità di spesa.

Oltre alle fasi di programmazione del Piano, nel tracciare i passaggi che hanno determinato le sue modalità di attuazione va sicura-

8 In merito agli investimenti compresi nella Missione 7 "REPower EU" si veda: https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/il-piano/missioni-pnrr/repowereu.html (ultima consultazione 24/06/2024).

Tab. 2 – Le risorse del nuovo Piano dopo le modifiche di marzo 2024

Missione	Componente	Risorse Mld €	Risorse precedenti Mld €	Differenza
Missione 1 (Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo)	M1C1. Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	9,74	9,75	-0,01
	M1C2. Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo	24,99	23,89	1,09
	M1C3. Turismo e cultura 4.0	6,61	6,68	-0,7
Missione 2 (Rivoluzione verde e transizione ecologica)	M2C1. Economia circolare e agricoltura sostenibile	8,12	5,27	2,85
	M2C2. Energie rinnovabili, idrogeno, rete e mobilità sostenibile	21,97	23,78	-1,81
	M2C3. Efficienza energetica e ristrutturazione degli edifici	15,57	15,36	0,21
	M2C4. Tutela del territorio e delle risorse idriche	9,87	15,06	-5,19
Missione 3 (Infrastrutture per la mobilità sostenibile)	M3C1. Investimenti nella rete ferroviaria	22,79	24,77	-1,98
	M3C2. Intermodalità e logistica integrata	0,95	0,63	0,32
Missione 4 (Formazione e ricerca)	M4C1. Rafforzare l'offerta dei servizi educativi: dagli asili nido alle università	19,08	19,44	-0,36
	M4C2. Dalla ricerca all'impresa	11,00	11,44	-0,44
Missione 5 (Inclusione e coesione)	M5C1. Politiche per l'occupazione	7,71	6,66	1,05
	M5C2. Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	8,32	11,17	-2,85
	M5C3. Interventi speciali per la coesione territoriale	0,88	1,98	-1,10
Missione 6 (Salute)	M6C1. Reti locali, strutture e telemedicina per la sanità locale	7,75	7,0	0,75
	M6C2. Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale	7,87	8,63	-0,76
Missione 7 (REPower EU)		11,18	–	11,18
Totale		194,4	191,5	2,9

Fonte: Camera dei Deputati (ultimo aggiornamento: 18 aprile 2024).

mente ricordato, inoltre, il D.L. 13/2023[9] con il quale il Governo Meloni ha modificato la *governance* del PNRR introducendo sostanziali modifiche nel meccanismo e nelle procedure che attengono alla gestione (Bilancia, 2024, p. 20): si è operata una sostanziale centralizzazione delle procedure e la soppressione del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, che era l'unica esperienza di questo genere fra gli Stati membri, nei quali "il coinvolgimento delle diverse parti sociali è attuato con modalità diverse, spesso senza una formalizzazione né un riconoscimento normativo esplicito" (Vivaldi, 2022, p. 124).

Come sottolineato da Bilancia (2024), "le modifiche in ultimo apportate sembrano avere, per la verità, accentuato la mancanza (che a onore del vero già era riscontrabile nella *governance* disegnata dal Governo Draghi) di un reale dialogo con quelli che sono i reali soggetti attuatori del Piano: Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni, da cui dipende a tutti gli effetti gran parte della 'messa a terra' dei progetti previsti" (p. 21). Come sottolineato da Marchetti (Marchetti, 2024), alla centralizzazione si accompagna, inoltre, sin dalle prime fasi di ideazione del Piano, un indebolimento del ruolo del Parlamento, che persiste tuttora (p. 279).

Alcuni commentatori, fra cui Vivaldi (2022), hanno dedicato alla disamina del ruolo del Parlamento nelle fasi di avvio del Piano, così come definito dal D.L. 31 maggio 2021, n. 77, un'ampia trattazione (pp. 122-125), sottolineando come già la Risoluzione in Assemblea 6-00189 del 27 aprile 2021 impegnasse il Governo:

> *ad assicurare il pieno coinvolgimento del Parlamento, nonché la leale collaborazione con le regioni e gli enti locali nelle fasi successive del PNRR e la trasmissione della necessaria documentazione relativa al conseguimento dei traguardi e degli obiettivi intermedi contenuti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, in modo da consentire al Parlamento di monitorare l'attuazione e l'impatto dei singoli interventi, il rispetto dei tempi e degli obblighi di risultato previsti dal regolamento (UE) 2021/241.*

9 Il D.L. 13/2023 è stato successivamente convertito nella legge 41/2023.

Va sottolineato, come ripreso da Marchetti (2024), che, a seguito della ridefinizione della *governance* del Piano, vi è stata un'intensificazione dell'attività della Cabina di regia che, nelle sedute convocate a partire dal 2023 con maggiore frequenza, ha lavorato in sinergia con gli enti territoriali e le parti sociali. Anche il ruolo delle Regioni è cambiato e le stesse, pur con differenze significative, si sono dotate di strutture di coordinamento variamente nominate (Cabine di regia, Gruppi di lavoro PNRR, Tavoli per il partenariato, Tavoli permanenti di confronto). Sebbene sia difficile compiere un bilancio dell'attività di queste strutture, può essere valutata positivamente la volontà di compiere uno sforzo per programmare e coordinare l'attuazione del PNRR attraverso un'attività di cooperazione territoriale (pp. 286-287).

Il PNRR deve, infatti, essere visto non solo come un importante afflusso di risorse verso i territori, ma, anche come "un'opportunità di cambiamento della capacità amministrativa delle istituzioni dei territori" (Buzzacchi, 2024, p. 184). In tal senso, va letto, ad esempio, il tentativo sperimentato da alcune fondazioni di origine bancaria di affiancare gli enti locali nella fase di predisposizione dei progetti da candidare agli avvisi ministeriali, come nel caso del Nord-Ovest, in cui ha operato Fondazione Compagnia di San Paolo con le iniziative *Next Generation WE* e *Next Generation Schools*[10].

Relativamente al monitoraggio dello stato di avanzamento del Piano, risulta a dicembre 2024 essere stata inviata la richiesta per il pagamento della settima rata. Il 5 dicembre 2024, inoltre, le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei Conti hanno approvato la Relazione semestrale sullo stato di attuazione del PNRR (al termine del I semestre 2024 e relativamente al II semestre 2024 in corso), che sottolinea come il processo di attuazione si stia completando senza evidenti cri-

10 Coerentemente con le linee d'azione delineate nel suo Piano Strategico 2021-2024, la Fondazione Compagnia di San Paolo si è impegnata, in chiave prospettica, al rafforzamento del personale interno delle amministrazioni locali e ha sostenuto la progettazione di interventi da candidarsi su bandi PNRR. Si vedano in tal senso: https://www.compagniadisanpaolo.it/it/contributi/bando-next-generation-we-terza-edizione-manifestazione-di-interesse/ (ultima consultazione 24/06/2024) e https://www.compagniadisanpaolo.it/it/news/nuovo-bando-next-generation-schools/ (ultima consultazione 24/04/2024).

ticità: tutti conseguiti a sistema i 39 obiettivi europei in scadenza al primo semestre 2024, raggiungendo un tasso di avanzamento del 43% nel percorso complessivo (+6 punti rispetto al semestre precedente). Riguardo agli step procedurali nazionali con finalità di monitoraggio interno il tasso di raggiungimento viene confermato all'88%. Significativi anche alcuni degli obiettivi conseguiti, soprattutto in materia di regolazione dei contratti pubblici, con la riduzione di circa il 10% dei tempi intercorrenti tra aggiudicazione ed esecuzione dell'opera. Nel secondo semestre 2024 il percorso di conseguimento di ulteriori 67 obiettivi prosegue in linea con la programmazione: sulla base delle rilevazioni di metà ottobre, 11 obiettivi risultavano già raggiunti, mentre per la quasi integralità di quelli ancora in corso le amministrazioni titolari hanno escluso la presenza di ostacoli al relativo conseguimento nei termini (Corte dei Conti, 2024).

Se sul fronte del conseguimento degli obiettivi europei il percorso attuativo del PNRR si mantiene in linea con le scadenze concordate, dal lato dell'avanzamento finanziario, come già messo in luce in occasione di precedenti relazioni, l'andamento della spesa sostenuta continua ad evidenziare, invece, scostamenti rispetto al cronoprogramma. Secondo i dati al 30 settembre 2024, infatti, il livello della spesa ha superato la soglia dei 57,7 miliardi, circa il 30% delle risorse del Piano e circa il 66% di quelle che erano programmate entro il 2024 (Corte dei Conti, 2024).

A livello regionale, per i casi analizzati (Lombardia, Piemonte e Veneto) e rispetto alle 7 Missioni, si evidenzia un andamento della spesa molto simile rispetto a quanto descritto (tab. 3), così come nel dettaglio relativo ai progetti più strettamente connessi ai temi di trasformazione e rigenerazione urbana e cioè: PINQuA, PUI, finanziamenti del "Bando borghi" e di rigenerazione urbana per i comuni al di sopra dei 15.000 abitanti (tabb. 4 e 5).

Tab. 3 – Numero dei progetti realizzati o in corso di realizzazione e importo del finanziamento PNRR per regione (2025) (v.a.)

	Lombardia		Piemonte		Veneto	
Missione	**Progetti**	**Finanziamento**	**Progetti**	**Finanziamento**	**Progetti**	**Finanziamento**
M1	12.565	4.046.568.761,10	8.747	1.665.446.148,54	6.419	1.445.764.368,88
M2	15.455	7.642.688.794,39	6.874	3.526.892.627,69	10.475	4.364.270.526,23
M3	20	6.141.135.826,35	22	11.902.643.802,71	27	5.230.257.729,63
M4	10.280	6.619.838.703,19	4.682	2.130.981.989,24	5.244	1.930.096.521,91
M5	2.336	2.155.164.853,68	1.091	1.145.445.311,94	1.279	1.037.860.905,96
M6	1.390	2.751.048.324,90	537	1.127.516.188,15	544	1.579.991.890,57
M7	2	418.249.404,00	1	18.660.660,00	1	11.886.776,00
Totale	42.048	29.774.694.667,61	21.954	21.517.586.728,27	23.989	15.600.128.719,18

	Progetti	**Finanziamento**
Totale delle regioni	87.991	66.892.410.115,06

Tab. 4 – Distribuzione dei finanziamenti PNRR per: PINQuA, PUI, Bando borghi e Rigenerazione urbana per regione (2025) (v.a.)

Regione	**PINQuA**	**PUI**	**Bando borghi**	**Rigenerazione**	**Totale regione**
Lombardia	509.129.341,68	589.335.083,76	66.389.923,08	596.391.304,31	29.774.694.667,61
Piemonte	197.429.042,15	558.330.576,98	62.224.871,02	276.061.929,25	21.517.586.728,27
Veneto	169.537.882,49	189.149.392,24	72.307.393,21	362.030.261,30	15.600.128.719,18
Totale	876.096.266,32	1.336.815.052,98	200.922.187,31	1.234.483.494,86	66.892.410.115,06

Tab. 5 – Distribuzione dei finanziamenti PNRR in rapporto ai finanziamenti totali per regione per: PINQuA, PUI, Bando borghi e Rigenerazione urbana per regione (2025) (%)

Regione	**PINQuA**	**PUI**	**Bando borghi**	**Rigenerazione**	**Totale regione**
Lombardia	1,71	1,98	0,22	2,00	29.774.694.667,61
Piemonte	0,92	2,59	0,29	1,28	21.517.586.728,27
Veneto	1,09	1,21	0,46	2,32	15.600.128.719,18
Totale	1,31	2,00	0,30	1,85	66.892.410.115,06

Fonte: ReGiS, elaborazione di Gianfranco Pozzer (2025).

Osservare il PNRR. La regia pubblica, l'informazione e il coinvolgimento dei privati

L'accesso ai dati per la gestione e l'analisi del PNRR è fondamentale, abbiamo visto, sia per il pubblico, a cui è demandata la regia della programmazione ai vari livelli – da quello centrale a quello comunale – sia per i diversi soggetti privati che, a vario titolo, sono impegnati nell'attuazione. Ma è anche importante al fine di coinvolgere i cittadini e informarli circa le trasformazioni urbane e territoriali a loro più prossime. Anche il rischio di illegalità connesso alla realizzazione delle iniziative si lega in qualche modo alla trasparenza dei processi e, dunque, all'osservazione delle misure e all'attuazione degli investimenti.

L'importanza dell'osservazione del PNRR non sta soltanto nel monitorare le performance per ottenere la certificazione necessaria al conferimento delle risorse da parte dell'Unione europea, ma riguarda, soprattutto, la possibilità di mettere in comune i dati necessari a quell'azione dialettica fra pubblico e privato indispensabile alla definizione delle politiche a scala territoriale. Infatti, "la dimensione territoriale permette di indagare le molteplici causazioni reciproche e circolari fra obiettivi, azioni, esiti, e di prestare attenzione a ciò che le politiche fanno in un campo denso e situato" (Pasqui, 2020, p. 85) ed è, dunque, quella dimensione in cui non solo il PNRR viene attuato, ma anche quella in cui la nuova postura amministrativa che il Piano sembra voler indicare deve trovare le sue modalità innovative di definizione.

Al fine di raccogliere i dati e renderli accessibili attraverso banche dati aperte è stato messo a punto il sistema ReGiS, che impegna i soggetti attuatori a fornire una serie di informazioni indispensabili al monitoraggio del programma.

La Terza Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, dedica un'ampia trattazione alla questione, da cui si evincono i principali passaggi organizzativi, lo stato dell'arte e quanto resti ancora da perfezionare per rendere davvero accessibile

l'enorme quantità di dati relativi al Piano che, ricordiamolo, necessita anche del monitoraggio di una serie di indicatori utili a giustificare il raggiungimento degli specifici *milestone* e *target* indispensabili per l'erogazione delle singole rate di avanzamento lavori da parte dell'Unione europea.

È la legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Legge di Bilancio, 2021), all'articolo 1, comma 1044, che ha impegnato il Governo a rilevare i dati di attuazione finanziaria, fisica e procedurale relativi a ciascun progetto del PNRR e a renderli disponibili in formato elaborabile, con particolare riferimento a costi programmati, obiettivi perseguiti, spesa sostenuta, ricadute sui territori che ne beneficiano, soggetti attuatori, tempi di realizzazione previsti ed effettivi, indicatori di realizzazione e di risultato, nonché a ogni altro elemento utile per l'analisi e la valutazione degli interventi. Il successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 settembre 2021 ha definito modalità, tempistiche e strumenti per la rilevazione di tali dati. In particolare, l'articolo 9, relativo agli *open data*, stabilisce che sulla base delle informazioni conferite al sistema ReGiS, il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato renda accessibile in formato elaborabile e in formato navigabile i dati sull'attuazione finanziaria, fisica e procedurale relativi a ciascun progetto, assieme ai costi programmati e ai *milestone* e *target* perseguiti.

Il sistema ReGiS, sviluppato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, dunque, integra in un'unica piattaforma diversi sistemi utilizzati dalle pubbliche amministrazioni per il monitoraggio degli investimenti pubblici o nell'ambito della politica di coesione. Rispetto ai sistemi preesistenti, ReGiS mira a fornire alle amministrazioni responsabili dell'attuazione del Piano anzitutto uno strumento gestionale, prevedendo al contempo un'evoluzione per consentire un'appropriata analisi delle politiche pubbliche. Per questo motivo è stato necessario formare i diversi soggetti coinvolti nelle procedure di attuazione degli enti.

L'avvio del caricamento dei dati è stato complesso – anche a causa dell'interoperabilità dei dati con precedenti strumenti di monitoraggio delle amministrazioni locali o relativamente alla banca dati dei

contratti pubblici ANAC[11] – e soltanto dalla primavera del 2023 sul sito di Italia Domani sono state rese disponibili le prime banche dati relative a questa procedura[12].

Per la prima volta il 18 aprile 2023, infatti, sul sito Italia Domani, sono stati pubblicati i dataset aggiornati sui progetti del PNRR, a disposizione dei cittadini, delle organizzazioni e delle reti civiche per il monitoraggio civico, attraverso la pubblicazione di informazioni in formato aperto, che è funzionale ad assicurare la trasparenza e l'informazione nella programmazione e attuazione del Piano.

La Relazione della Corte dei Conti sullo stato di avanzamento del PNRR di dicembre 2024 evidenzia come, sulla base dei dati a sistema ReGiS al 17 luglio 2024, la rendicontazione, fase che chiude il ciclo della spesa, si trova ancora in uno stadio iniziale e sottolinea come vi siano evidenti ritardi da parte degli enti attuatori nel caricamento dei

11 I dati relativi alla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici dell'ANAC sono consultabili al seguente link: https://dati.anticorruzione.it/superset/dashboard/appalti/?native_filters_key=Zi-PKm0v4mwzQcGekn_NoZ7V-9AVNRDOOJQx2AbGkxhaC1IlVIuIVuiC-MArcENdy (ultima consultazione 24/06/2024).

12 Per approfondire le modalità di funzionamento del sistema ReGiS si veda: https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/catalogo-open-data.html?orderby=%40jcr%3Acontent%2FobservationDateInEvidence&sort=desc (ultima consultazione 24/06/2024).
Il sistema ReGiS è interoperabile con le principali banche dati nazionali e garantisce l'assolvimento degli obblighi in merito al monitoraggio degli investimenti pubblici, nel rispetto della previsione normativa disciplinata dal decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, anche attraverso un costante allineamento delle informazioni con quelle contenute nella Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP). Più in dettaglio, oltre che con la BDAP, ReGiS è interoperabile con i seguenti sistemi: il sistema CUP (Codice Unico di Progetto), gestito dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei ministri, che attribuisce i codici che identificano in maniera univoca i singoli progetti degli investimenti pubblici, facilitando, tra le altre cose, l'individuazione di eventuali casistiche di doppio finanziamento; il sistema SIMOG (Sistema Informativo Monitoraggio Gare) dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), nel quale vengono registrati in maniera univoca i codici identificativi delle gare espletate dalle Stazioni Appaltanti; il sistema della fatturazione elettronica, attraverso cui vengono emesse e registrate le fatture di tutte le imprese che erogano beni e servizi in favore delle amministrazioni pubbliche, anche territoriali; i sistemi SIOPE+, SICOGE e PCC che consentono il recupero dei dati relativi ai pagamenti e alle fatture elettroniche collegate a un determinato CUP.

dati sulla piattaforma e nelle operazioni di verifica formali e sostanziali connesse, dovuti in gran parte a difficoltà amministrative e carenze di personale degli enti (Corte dei Conti, 2024).

Sin dalle prime fasi di avvio del PNRR italiano, anche prima che il sistema ReGiS rendesse disponibili i dati relativi all'attuazione degli investimenti, sono nati alcuni osservatori che, con taglio diverso, si occupano di monitorare lo stato di avanzamento degli investimenti e delle riforme[13].

È interessante notare come l'osservazione del Piano assuma diversi punti di vista a seconda degli attori – pubblici o privati – che se ne occupano.

Riflettere sui diversi approcci e sulle diverse metodologie di osservazione può essere utile per comprendere le dinamiche relazionali fra il pubblico e il privato sia interne sia esterne al Piano. Va detto, infatti, che gli investimenti previsti dal PNRR, specialmente quelli relativi alla rigenerazione urbana oggetto della presente trattazione, individuano beneficiari diretti e, spesso, auspicano l'innesco di dinamiche di valorizzazione urbana e territoriale atte a favorire benefici economici, sociali e ambientali, con ricadute su beneficiari che possiamo, dunque, definire come indiretti, anche oltre l'orizzonte del 2026 di conclusione formale del Piano.

È il caso, ad esempio, degli operatori economici legati ai servizi di prossimità. Come ci ricorda Tamini (2022) "i set di azioni previste dal PNRR, orientati alla rigenerazione urbana alle varie scale, possono rappresentare un concreto e definitivo superamento dell'approccio settoriale e quantitativo verso una progressiva territorializzazione delle progettualità previste" (p. 84). Non esistono nel Piano, infatti, investimenti dedicati specificatamente al mondo del commercio, ad esempio, ma, all'interno di misure come i PINQuA o i PUI o, a una scala diversa, negli investimenti per l'attrattività dei borghi, gli operatori commerciali diventano destinatari, comunque, delle azioni di sviluppo.

13 Ombuen con il suo lavoro per l'osservatorio di Urb@nait confluito nel Nono Rapporto 2024 "Le città e i territori del PNRR. Attori, processi, politiche" (Urb@nait, 2024) ne ha censiti una trentina. Si veda: https://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2023/09/230918-Osservare-gli-osservatori-PNRR.pdf.

In tal senso, anche gli osservatori proposti a livello nazionale dalle varie associazioni di categoria portano un approccio di interesse.

Sempre restando sui soggetti del mondo privato, interessati all'attuazione del Piano, vi sono, poi, gli osservatori che mostrano l'attenzione dei soggetti che, primi fra tutti, sono chiamati all'attuazione concreta del Piano, come le associazioni di categoria delle imprese di costruzioni con i loro centri studio o in partenariato con università che si sono impegnate sul tema, come nel caso dell'Osservatorio Recovery Plan dell'Università Tor Vergata che vede ANCE (Associazione Nazionale Costruttori Edili) e altre associazioni di rappresentanza del mondo dell'artigianato e delle cooperative fra i partner.

A un'osservazione con taglio più prettamente economico o sindacale, si aggiungono, poi, i lavori di approfondimento dei soggetti che si occupano maggiormente del terzo settore quali, fra gli altri, quelli di Open Polis e del Forum del Terzo Settore, nonché l'osservatorio sociale di Vita.

Un'altra categoria di interesse di analisi del Piano riguarda gli osservatori civici nati con la finalità di informare i cittadini che, come abbiamo visto, dispongono di poche opportunità di conoscenza circa l'attuazione degli interventi a livello locale. L'osservatorio civico del PNRR nazionale, quelli di Bologna e del Veneto si occupano di mappare gli interventi coinvolgendo i cittadini e di confrontare i dati raccolti con quelli messi a disposizione dal livello ministeriale e regionale.

Anche le rappresentanze degli enti locali quali Anci e Uncem sono coinvolte in questo processo di osservazione-informazione e si impegnano nella formazione dei soggetti che devono gestire l'attuazione dei progetti.

La dinamica di raccolta dei dati a partire dalla messa a regime di ReGiS nella primavera 2023 ha permesso, poi, di ritrovare un ruolo di osservazione, comunicazione e informazione anche agli enti locali.

Le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni di maggiore dimensione hanno iniziato così a rendere disponibili sui loro siti istituzionali, in pagine dedicate[14], ulteriori dati ed elaborazioni che

14 Le Regioni hanno attivato siti a consultazione pubblica dedicati al monitoraggio dell'attuazione del PNRR, come quello della Regione Lombardia, consultabile al link: https://pnrr.regione.lombardia.it/it/pnrr/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza-4,

consentono di poter seguire l'avanzamento della spesa per ogni singola missione del PNRR e per tipologia di Comune in base, ad esempio, al numero di abitanti, offrendo quel quadro di ricomposizione territoriale dell'investimento a posteriori che, se opportunamente preso in conto, può aiutare i decisori pubblici a orientare futuri interventi complementari agli investimenti del PNRR in un'ottica di consolidamento dei risultati e di rilancio della visione di sviluppo locale oltre il 2026.

L'utilizzo degli indicatori per monitorare le politiche pubbliche e valutare i progressi verso lo sviluppo sostenibile è ormai parte integrante dei principali documenti della Commissione europea e dei documenti nazionali di finanza pubblica.

La sostenibilità ambientale degli investimenti e il rispetto del principio di non arrecare danno significativo (*Do No Significant Harm* – DNHS), dunque, sono al centro dell'osservazione non solo dei Ministeri con funzione di controllo, ma, anche, di soggetti come l'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS), impegnati nel monitoraggio dell'attuazione dell'Agenda 2030.

I report dell'ASviS, che sino al 2019 esaminavano la Legge di Bilancio italiana in rapporto alla sostenibilità ambientale, si sono arricchiti, a partire dal 2020, di un'attenta osservazione anche dell'attuazione delle misure del PNRR. Tale rapporto (ASviS, 2023) rappresenta una delle pubblicazioni annuali dell'alleanza e valuta quanto e come i provvedimenti del PNRR e della Legge di Bilancio incidono sul percorso verso lo sviluppo sostenibile dell'Italia definito dai 17 Obiettivi dell'Agenda 2030 dell'Onu. L'obiettivo è quello di verificare se l'Italia stia orientando le proprie scelte in favore della sostenibilità, per condurre il Paese su un sentiero di sviluppo sostenibile.

Il documento dell'ASviS, redatto grazie al contributo delle centinaia di esperti delle organizzazioni aderenti appartenenti ai Gruppi di lavoro dell'Alleanza, rappresenta un *unicum* nel panorama nazionale, per dimostrare la concretezza delle proposte dell'Agenda 2030 e il disegno per raggiungerle.

della Regione Piemonte, consultabile al link: https://pnrr.regione.piemonte.it/piano/attuazione-pnrr, della Regione Veneto consultabile al link: https://pnrr-risorsefinanziarie.regione.veneto.it/dati-in-veneto.

Anche l'Istat sta monitorando l'attuazione del PNRR attraverso un cruscotto di indicatori di benessere e sostenibilità, frutto della collaborazione tra Istat e Ragioneria Generale dello Stato. Il sistema informativo Istat che già include l'allineamento degli indicatori per la misurazione del Bes (Benessere equo e sostenibile) con quelli SDGs (i *Sustainable Development Goals* dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite), si è così integrato con le missioni previste dal PNRR, per consentire un attento monitoraggio delle misure del Piano attraverso gli indicatori di sviluppo sostenibile.

Monitoraggio PNRR
Sitografia di riferimento

Oltre al sito ufficiale Italia Domani (https://italiadomani.gov.it/) in cui, oltre agli avvisi e ad altre informazioni di approfondimento, sono disponibili i dataset di dati relativi all'insieme delle misure, si segnalano i seguenti osservatori.

Urban@PNRR – Laboratorio di osservazione
Urban@it dedica all'osservazione dell'attuazione del PNRR una sezione del proprio sito in cui si pubblicano approfondimenti circa la dimensione urbana e territoriale degli investimenti sostenuti dal PNRR e dai fondi strutturali 2021-2027, esplorando il nesso tra PNRR e politiche urbane nelle città e nelle aree metropolitane dove operano le (o alcune delle) università della rete Urban@it, ossia il modo in cui il PNRR si colloca dentro un campo che è già denso e dentro processi urbani assai differenziati.
→ https://www.urbanit.it/urban-pnrr/

OReP – Osservatorio sul Recovery Plan
Questo osservatorio è un progetto promosso dal Dipartimento di Economia e Finanza dell'Università di Roma Tor Vergata e da Promo PA Fondazione, che si pone in una prospettiva *bottom-up*, quella cioè di valutare il complesso percorso del Piano, dall'elaborazione fino alla parte attuativa, dal punto di vista e nell'interesse dei beneficiari finali, istituzioni ed enti sul territorio, nonché cittadini e imprese, nelle loro componenti associative. Tutti questi soggetti possono infatti arricchire i contenuti del Recovery Fund con competenze fondate sulla conoscenza delle realtà e dei territori che rappresentano.
→ https://www.osservatoriorecovery.it/

Osservatorio PNRR Ambrosetti
Per analizzare il Piano, discuterne criticità e punti di forza e stimarne gli impatti, The European House – Ambrosetti ha promosso, fin dai primi mesi del 2021, un osservatorio, tavolo di lavoro di carattere permanente realizzato in collaborazione con la business community di Ambrosetti Club. Il primo output del progetto è stato presentato nell'aprile 2021 al workshop "Lo Scenario dell'Economia e della Finanza" di The European House – Ambrosetti, con una seconda edizione a settembre, durante il forum "Lo scenario di oggi e di domani per le strategie competitive" di Villa d'Este (Cernobbio). Il percorso di ricerca è proseguito nel 2022 e nel 2023. L'ultimo report è stato presentato nel settembre 2024.
→ https://www.ambrosetti.eu/osservatorio-pnrr/

Servizio orientamento PNRR Comuni
Realizzato da IFEL in stretto raccordo con ANCI, è lo strumento di informazione e orientamento che offre ai Comuni italiani un quadro aggiornato e tempestivo di tutte le opportunità di finanziamento a loro dedicati previste dal PNRR. Il portale ha l'obiettivo di supportare i Comuni nelle decisioni di investimento, nonché quello di essere un utile strumento operativo per programmare le iniziative progettuali da candidare a finanziamento di avvisi e bandi pubblici previsti dal PNRR. La sezione #PNRRinCOMUNE permette di visualizzare le assegnazioni degli investimenti PNRR rivolti a Comuni, Città metropolitane, Unioni di comuni e Comunità montane.
→ https://pnrrcomuni.fondazioneifel.it/bandi_public/Home/

OpenPNRR
L'osservatorio della Fondazione Open Polis è un progetto che mira a rendere accessibili e comprensibili i dati relativi al PNRR, nonché a coinvolgere i cittadini, gli esperti e le organizzazioni della società civile nel processo decisionale e di monitoraggio delle risorse e degli investimenti previsti dal piano di ripresa. Attraverso piattaforme online e strumenti interattivi, OpenPNRR cerca di fornire un quadro chiaro delle azioni previste dal PNRR, delle risorse disponibili, dei tempi

di realizzazione e dei risultati attesi. Inoltre, offre la possibilità ai cittadini di esprimere opinioni, proporre suggerimenti e monitorare l'avanzamento delle iniziative previste nel piano.
→ https://openpnrr.it/

Osservatorio "Il PNRR e le misure di interesse del Terzo Settore"
Forum nazionale del Terzo Settore e Fondazione Open Polis hanno deciso di dare vita insieme al progetto per il "Monitoraggio delle riforme e degli investimenti del PNRR – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza", prestando attenzione alle misure di possibile interesse per gli enti del terzo settore.
Il Forum ritiene infatti prioritario svolgere attività di monitoraggio e di *advocacy* sul PNRR al fine di ottemperare alle proprie funzioni di coordinamento delle reti interassociative e di rappresentanza sociale e politica nei confronti del Governo e delle istituzioni. Finalità è anche di comprendere e in quale maniera sono stati coinvolti gli enti del terzo settore nella progettazione e nell'attuazione delle varie misure.
→ https://pnrr.forumterzosettore.it/

Osservatorio Civico PNRR
L'Osservatorio Civico nasce nell'ambito del programma Follow the Money – ideato all'interno del Festival della partecipazione 2020 – con l'obiettivo di monitorare la qualità e l'inclusività del processo decisionale di costruzione del PNNR e seguire la realizzazione dei progetti. Oltre all'osservatorio nazionale,
sono nati alcuni osservatori di dimensione locale come quello bolognese e quello attivo in Regione Veneto.
→ https://osservatoriocivicopnrr.it/
→ http://www.osservatoriocivicopnrrbologna.it/
→ https://osservatoriocivicopnrr.veneto.it/

Rapporto "Il Piano nazionale di ripresa e resilienza, la Legge di Bilancio e lo sviluppo sostenibile"
Il rapporto rappresenta la pubblicazione annuale dell'ASviS per valutare quanto e come i provvedimenti del PNRR e della Legge di Bilancio incidano sul percorso verso lo sviluppo sostenibile dell'Italia definito dai 17 obiettivi dell'Agenda 2030 dell'Onu. L'obiettivo è quello di verificare se l'Italia sta orientando le proprie scelte in favore della sostenibilità, per condurre il nostro Paese
su un sentiero di sviluppo sostenibile.
Il documento dell'ASviS, redatto grazie al contributo delle centinaia di esperti delle organizzazioni aderenti appartenenti ai Gruppi di lavoro dell'Alleanza, rappresenta un *unicum* nel panorama nazionale, un'innovazione capace di dimostrare la concretezza delle proposte dell'Agenda 2030 e il disegno per raggiungerle.
→ https://asvis.it/analisi-legge-di-bilancio/

Cruscotto Istat per il monitoraggio delle misure del PNRR attraverso gli indicatori di benessere e sostenibilità
Istat e Ragioneria Generale dello Stato hanno elaborato la dashboard che rappresenta il quadro integrato delle relazioni tra le misure previste dal PNRR e indicatori statistici di contesto descrittivi dell'ampia gamma di aspetti economici, sociali e ambientali su cui gli interventi del Piano si propongono di incidere, coerentemente con gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (Sustainable Development Goals, SDGs) dell'Agenda 2030. Ogni misura del PNRR è stata associata a uno o più indicatori, di nuova costruzione o selezionati tra quelli utilizzati per il monitoraggio degli SDGs (*Sustainable Development Goals*) o all'interno del sistema Bes (Benessere equo e sostenibile).
Ciò consente la costruzione di un quadro analitico di valutazione delle misure nella prospettiva dell'Agenda 2030.
→ https://public.tableau.com/app/profile/istat.istituto.nazionale.di.statistica/viz/PNRR_2023/PNRR

Pubblico e privato per la rigenerazione urbana: le opportunità offerte dal PNRR in un contesto a elevata incertezza e complessità

La pandemia da Covid-19 si è sommata "alle crisi globali che investono in modo particolare il rapporto fra capitalismo e democrazia nelle democrazie pluraliste" (Palanza, 2022, p. 172) e si è inserita in una sequenza di "eventi e choc gravissimi che dominano la scena mondiale fin dal primo decennio del secolo: dalla presa di coscienza della grande questione ambientale, alla crisi della finanza globale del 2008, alla crisi dei debiti sovrani del 2011, a quella del commercio internazionale nel successivo decennio, agli squilibri demografici e all'immigrazione di massa, alla Brexit, fino alla crisi nei rapporti internazionali e transatlantici, degli organismi multilaterali [...], per arrivare alla guerra in Ucraina e alle sue gravissime conseguenze di ordine geopolitico, energetico ed economico" (Palanza, 2022, p. 173). Crisi energetica, crisi geopolitica internazionale, inflazione sono solo alcune delle criticità che hanno seguito il periodo pandemico e a cui l'Unione europea ha provato a dare risposta a partire dalla primavera del 2020 con il *Next Generation EU*, un importante piano di investimenti dedicato alle sfide contemporanee, ma con l'obiettivo di pensare alle future generazioni. L'idea di una sostenibilità complessa che sia al tempo stesso ambientale, sociale ed economica, alla base dell'Agenda 2030 dell'Onu e ripresa successivamente dal *Green Deal* che ha caratterizzato l'avvio della prima Commissione Von der Leyen è la cornice in cui il *Next Generation EU* viene definito e in cui anche l'Italia è stata chiamata a esprimersi, non soltanto per dare risposta alle criticità contingenti interne al Paese, ma anche in una dimensione di rinnovata fiducia nell'Unione europea. In questa cornice, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza rappresenta un'occasione di ricomposizione della società e del rapporto fra cittadini e istituzioni e per farlo interviene nelle città e nei Comuni alle varie scale – dai contesti minori all'ambito urbano e all'area vasta – coinvolgendo le più

diverse componenti del tessuto sociale, ipotizzando una regia pubblica, l'attuazione da parte dei privati, la partecipazione delle varie anime dei territori, con attenzione a giovani e donne. Questo negli enunciati che erano alla base dei provvedimenti di definizione del Piano.

Giunti ormai a oltre la metà del percorso ipotizzato per l'attuazione – le risorse del PNRR devono essere spese entro il 2026 – sembra che spesso le opportunità si siano rivelate criticità e che il coinvolgimento del privato non sia avvenuto con le modalità di partecipazione che ci si era immaginati. Tuttavia, osservando il dispositivo di ripresa e resilienza, possiamo cogliere segnali del fatto che innovative modalità di *governance* si stiano affacciando ad accompagnare l'attuazione degli investimenti e che nuovi modelli organizzativi e di rapporto fra il pubblico e il privato si stiano sperimentando, seppur a posteriori, rispetto al momento dell'avvio del Piano. Come ricorda Palanza (2022) "l'attuazione di un grande Piano – che non è solo economico ma mira alla ricomposizione di un'intera società – deve essere guidata dagli stessi valori e dalla stessa logica che ne hanno ispirato la matrice e le finalità di fondo. Anzi, si può notare come le ragioni più profonde si realizzino non nella fase di progettazione bensì in quella di attuazione, a contatto con la società e sui territori" (p. 180). Il rischio ben evidenziato nel *Nono rapporto sulle città* presentato da Urban@it (Armondi et al., 2024) di una pioggia di interventi scoordinati e settoriali sembra ancora presente, sebbene sia ormai chiaro che "l'attuazione del piano è il terreno concreto in cui è necessario e possibile mettere alla prova l'intelligenza della società e delle istituzioni, non solo locali e, ad alcune (severe) condizioni, può ancora rappresentare anche una straordinaria palestra di innovazione sociale e istituzionale" (Viesti e Chiapperini, 2024, p. 27).

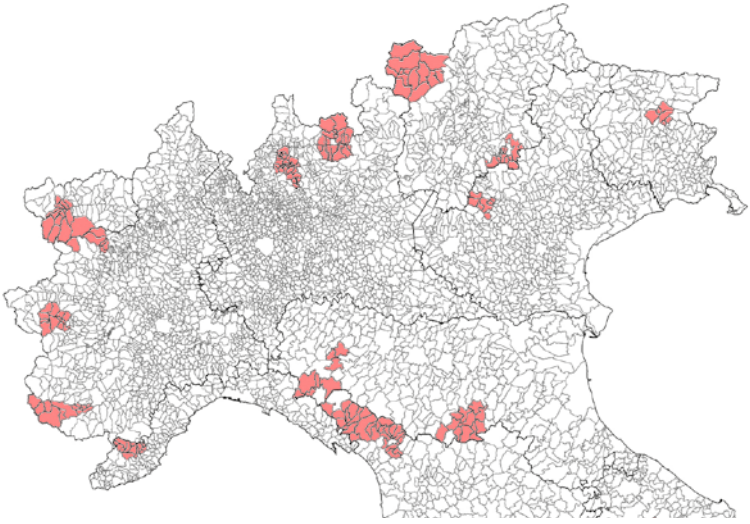
Il PNRR, infatti, sarebbe potuto essere un dispositivo su cui basare una nuova politica pubblica – o, addirittura, pubblico-privata – per le città, sopperendo alla mancanza di investimenti e programmi di rigenerazione urbana e territoriale di questo inizio di secolo, ma, stanti le prime osservazioni sullo stato di avanzamento degli investimenti, si può affermare che i progetti in corso siano soprattutto la sommatoria di iniziative portate avanti da enti pubblici più o meno virtuosi che, per varie ragioni, sono stati in grado di ottenere le risorse messe a bando, piuttosto che l'esito di una visione di intervento sulla

città e sul territorio multiattore e multilivello. Le ragioni sono molte e complesse. Nelle pagine che seguono ci concentreremo su alcuni dei primi investimenti di rigenerazione urbana avviati con il PNRR per evidenziarle, in ragione, soprattutto, del rapporto fra il pubblico e il privato, inteso non soltanto quale rapporto contrattuale per l'attuazione di opere pubbliche secondo la normativa del Codice degli Appalti, ma anche come tensione dialettica per la costruzione di politiche attive e azioni di rigenerazione partecipate. Evidenzieremo, pur tuttavia, anche le possibilità, che si aprono in questa fase attuativa del PNRR, di introdurre correttivi e sviluppare percorsi di innovazione e anticipazione rispetto a politiche future.

Va osservato che il PNRR – che aveva fra i suoi obiettivi anche la riconfigurazione dei divari territoriali (Bilancia, 2024), supportati da un ricco apparato di riforme strutturali (come ad esempio quelle della pubblica amministrazione o della giustizia) (p. 16) – si è avviato, soprattutto per ciò che concerne gli interventi di rigenerazione urbana e territoriale, concentrando le risorse "a macchia di leopardo", ovvero indirizzandole verso quei Comuni che sono stati in grado, vuoi per competenza, vuoi per preparazione tecnica o per opportunità politica, di aggiudicarsi le risorse disponibili (figg. 2, 3 e 4). Il meccanismo del bando si è rivelato spesso inidoneo a rispondere ai bisogni del Paese e lo dimostra il corposo *Atlante della Domanda* (Franco, 2022) quale è, in fondo, l'insieme dei progetti inviati dagli enti locali – spesso preesistenti al Piano – in risposta ai bandi pubblicati dai diversi Ministeri per interventi sulle città (p. 102); atlante a cui, almeno per ora, sembra non si stia dando attenzione, compromettendo lo sforzo progettuale fatto all'avvio del PNRR in materia di rigenerazione urbana.

Un caso che sembra contraddire questa sensazione – e interessante da approfondire – è l'investimento che riguarda le *Green Communities*, che hanno visto finanziate 37 iniziative su 193 proposte presentate (Franco, 2022). Per Uncem (Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani) le *Green Communities* (fig. 1) sono la vera dimensione territoriale e partenariale del PNRR in cui Comuni, università, cittadini e imprese lavorano insieme per dare risposte alla crisi climatica, energetica, sociale ed economica e, pertanto, l'associazione ha, da subito, auspicato che venissero trovate le coperture

Fig. 1 – Green Communities. Localizzazione dei progetti nelle regioni del Nord



↑ Per quanto riguarda la Regione Piemonte sono risultate assegnatarie dei fondi l'Unione Montana Valli Orco e Soana, l'Unione Montana Valle Stura e l'Unione Montana Valli Chisone e Germanasca; per la Regione Lombardia l'Unione Montana Valsassina, Val Vanzone, Val d'Esino e Riviera, Parco Regionale Grigna Settentrionale e la Comunità Montana Valtellina di Sondrio; per la Regione Veneto l'Unione Montana Pasubio Alto Vicentino.

Fonte: Presidenza Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie.
Elaborazione Enrico Breggion (2022).

necessarie al fine di realizzare l'insieme dei progetti presentati[15].

Il numero esiguo di interventi e di risorse messe a disposizione su alcune componenti o investimenti può essere visto, tuttavia, in alcuni casi come una prima sperimentazione o come un'operazione di "innesco" per dare corso ad altre progettualità e con altre risorse più che un vero e proprio investimento in un determinato ambito di interesse.

Forse la mancanza di una reale regia alla scala intermedia tra Stato centrale e Comuni – regia che all'inizio sembrava appannaggio delle Regioni[16], ma che poi si è sempre più affievolita in parallelo alla definizione del ruolo dei vari Ministeri e a una centralizzazione delle competenze a livello statale – è una delle principali criticità evidenziate da chi sta osservando l'attuazione del Piano. Alcuni commentatori, infatti, rilevano una marginalizzazione del Parlamento nel processo di ideazione e implementazione del Piano che si accompagna a una marginalizzazione degli enti territoriali, che ha comportato una rilevante compressione delle competenze regionali e decentrate (Cavaggion, 2024), in favore di un potenziamento del livello centrale di governo. Il PNRR si distingue, così, per una logica *top-down*, in cui le decisioni vengono prese a livello centrale, e alle autonomie territoriali è affidato un compito di mera esecuzione (p. 109). In parallelo, rispetto al ruolo del Parlamento, si può considerare attuale anche la riflessione che sottolinea come "saremmo innanzi a una vera e propria trasformazione del modo di formazione delle decisioni politiche da parte del Governo, concordata con il Consiglio europeo e con la Commissione europea" e che "in effetti non si può non constatare la pervasività dello strumento del *Next Generation EU* sulla funzione di indirizzo politico, anche alla luce dell'estensione

15 Per consultare il rapporto di Uncem "Green Communities. Strategia di futuro" si veda: https://uncem.it/le-green-communities-sono-la-vera-dimensione-territoriale-del-pnrr-uncem-chiede-al-ministro-calderoli-di-finanziare-tutti-i-190-progetti-presentati/ (ultima consultazione 24/01/2024).

16 Nel percorso di avvio del Piano era stato chiesto un contributo progettuale alle Regioni entro aprile 2021, apporto che non è poi stato incluso nella versione finale del Piano trasmesso alla Commissione europea dal Governo Draghi ed approvato nel luglio dello stesso anno. Sul ruolo delle Regioni nelle fasi di avvio del piano sono interessanti i contributi di Giorgia Vidotti, Roberta Capuis e Sandra Sodini contenuti nel volume *PNRR e servizi di prossimità* (Franco et al., 2022).

da quantitativa a qualitativa del PNRR italiano: un progetto molto vasto che, per le risorse coinvolte e per gli obiettivi che contiene, condizionerà in maniera decisiva le politiche pubbliche dei prossimi anni; un progetto, inoltre, che, per estensione temporale, vincolerà non solo le forze di maggioranza che ne hanno promosso la fase ascendente, ma anche quelle chiamate a gestirlo" (Vivaldi, 2022, p. 118).

In questo quadro di riferimento, tuttavia, uno "spazio di autonomia degli enti territoriali sembrerebbe essersi in alcuni casi riespanso" (Montedoro, 2024, p. 113). Dall'autunno 2023, inoltre, le Regioni hanno iniziato a rendere pubbliche sui loro siti delle sezioni di informazione e comunicazione circa gli interventi in corso (spesso per dati aggregati), stante la disponibilità di dati che il sito Italia Domani[17] nella sezione *open data* ha iniziato a rendere accessibili e a popolare a partire dalla primavera 2023, ma, anche se l'operazione non sembra assumere il carattere di una "cabina di regia a posteriori" finalizzata al monitoraggio dei divari territoriali e all'integrazione dell'*Atlante della Domanda* in corso di realizzazione o da realizzarsi in successivi programmi di finanziamento, qualcosa sembra accadere, nel riproporre un ruolo attivo e politico da parte delle Regioni, nei processi di integrazione delle risorse di tipo ordinario rispetto a quanto previsto dal PNRR. A titolo esemplificativo, per tornare nuovamente alle *Green Communities*, la Regione Piemonte, in una logica di complementarità di risorse e strumenti, ha pubblicato un bando nel luglio 2023[18] con dotazione finanziaria di oltre 9,2 milioni di euro del Fondo per lo sviluppo delle montagne italiane (FOSMIT). In questo modo, questi fondi si aggiungono ai 2 milioni del progetto sperimentale Terre del Monviso, uno dei primi tre a livello nazionale lanciati nel marzo 2023 e ai 15 milioni di fondi PNRR ottenuti nel 2022 per i primi 4 progetti di *Green Communities* quelli delle Valli Orco e Soana, Valle Stura e delle Valli Chisone e Germanasca, tutti finanziati con 4,3 milioni.

17 Per consultare il catalogo *Open Data* sul sito Italia Domani si veda: https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/catalogo-open-data.html?orderby=%40jcr%3Acontent%2FobservationDateInEvidence&sort=desc (ultima consultazione 26/01/2024).

18 Per seguire l'attuazione delle *Green Communities* alla scala della Regione Piemonte si veda: https://bandi.regione.piemonte.it/contributi-finanziamenti/bando-realizzazione-piani-sviluppo-green-communities (ultima consultazione 27/01/2023).

Come ci ricorda Lupatelli (2024), dunque, il "successo importante e per molti versi inatteso" (p. 21) del bando sulle *Green Communities* ha reso a tutti evidente che il corposo Atlante della Domanda che si è andato delineando nell'agosto 2022 sarebbe stato impossibile da soddisfare con le sole risorse PNRR e che, dunque, un pensiero più ampio sia necessario, sia in termini di risorse sia in termini organizzativi.

Se il caso delle *Green Communities* – che riguardano esigenze di piccoli Comuni in contesti comunque marginali – risponde al bisogno di complementarità fra risorse del PNRR e risorse ordinarie e alla necessità di coordinamento orizzontale fra le diverse politiche territoriali, anche le città capoluogo o metropolitane sembrano iniziare a dare risposta in maniera efficace. È il caso, ad esempio, di Roma Capitale dove il Dipartimento Pianificazione Strategica e PNRR, di recente costituzione[19], svolge proprio un lavoro di coordinamento orizzontale e di integrazione fra gli investimenti del PNRR e dei fondi europei diretti, fondi strutturali, PON METRO e fondi REACT-EU[20]. O è il caso di alcune Città metropolitane dove i piani strategici metropolitani hanno saputo accogliere le opportunità del PNRR per la costruzione di una nuova visione di sviluppo, seppure a posteriori rispetto al lancio del dispositivo di ripresa e resilienza[21].

In questo quadro, il tema del coinvolgimento del privato nelle politiche per la città del PNRR tocca varie questioni in un contesto in divenire e ricco di complessità.

Le tempistiche di avvio del Piano non hanno permesso una reale discussione e partecipazione alle scelte che il pubblico ha compiuto

19 La riorganizzazione della macchina pubblica di Roma per la gestione di Roma Caput Mundi è stata definita a inizio 2022. Si veda, in proposito, il capitolo IV del rapporto Urban@it (Caudo et al., 2024, pp. 110-112).

20 La riorganizzazione degli uffici a Roma vede la sostituzione del Dipartimento Progetti di Sviluppo e Finanziamenti Europei con il Dipartimento Pianificazione Strategica e PNRR che integra al lavoro di coordinamento e gestione dei fondi europei diretti, fondi strutturali, PON METRO e fondi REACT-EU, anche le linee di finanziamento legate al PNRR.

21 Il nono rapporto sulle città presentato da Urban@it (Armondi et al., 2024) relaziona sulla dimensione metropolitana di Torino, Milano, Bologna, Roma, Napoli e Bari con una serie di approfondimenti a cui si rimanda.

ai vari livelli: ministeriale, regionale, comunale. Così il livello progettuale del Piano, dopo un primo momento di coinvolgimento delle Regioni[22] è, di fatto, rimasto centralizzato nei vari Ministeri che hanno, poi, successivamente, pubblicato gli avvisi sulla base dei quali i Comuni hanno candidato le varie proposte in materia di rigenerazione urbana e territoriale. Proposte che, salvo alcuni casi, non hanno previsto percorsi partecipativi o di coinvolgimento di cittadini e imprese, se non a posteriori.

A questa questione di tipo programmatorio si lega un tema più generale di informazione sul PNRR. Per un cittadino, ma anche per un imprenditore, è difficile avere accesso ai dati relativi all'attuazione del PNRR. Il livello centrale, attraverso il sito Italia Domani, si impegna in tal senso, ma le informazioni pubblicate sono di difficile lettura per un non addetto ai lavori e, soprattutto, i dati relativi a quali progetti siano in corso e le informazioni su dove si stiano svolgendo tali iniziative sono demandati a banche dati aperte che, per essere comprese, necessitano di elaborazioni che non sono alla portata di un non esperto. Per questo motivo sono nati diversi osservatori che si prefiggono di elaborare i dati e offrire anche delle interpretazioni "territorializzate" che, come vedremo in seguito, possono offrire chiavi di lettura interessanti, seppur non di immediato utilizzo.

Il tema del monitoraggio del PNRR, come sottolinea Pasqui (2022), "non dovrebbe avere nulla a che fare con le stanche e onerose procedure di rendicontazione e valutazione formalizzata. Esso dovrebbe essere pensato come una pratica di dialogo e interazione sociale, esplicitamente indirizzata a generare finestre di opportunità per l'attivazione di processi di apprendimento e capacitazione" (p. 160).

Anche Palanza (2022) sottolinea la necessità – in un quadro di "rivalutazione della fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR"[23]

22 Sul ruolo delle Regioni rispetto al Parlamento nelle fasi iniziali di definizione e attuazione del PNRR si veda quanto riportato da Vivaldi (2022, pp. 124-125), mentre per un approfondimento sulla fase di implementazione si veda quanto scritto da Cavaggion (2024, pp. 95-118).

23 Sulla metafora della "fisarmonica parlamentare" utilizzata da Giuliano Amato per spiegare la flessibilità dei poteri del Presidente della Repubblica ed elaborata, riguardo al Parlamento, da Alessandro Palanza per spiegare il fluttuare delle istituzioni parlamentari tra Governo e società si rimanda al volume di Di Porto et al. (2022).

– di lavorare per "promuovere la costante acquisizione di basi di conoscenza condivise, su cui fondare una comunicazione pubblica, aperta e plurale, sociale e territoriale su valori e temi decisivi per la comunità nazionale; collegare il Parlamento alla società anche attraverso piattaforme che promuovano forme qualificate di ascolto e dialogo verso tutte le sue componenti; su queste basi conoscitive e di discorso pubblico mettere a frutto l'esperienza del PNRR per il confronto tra diverse concezioni del bene comune e di parametri, valori e disvalori del buon governo" (p. 181).

Ma la questione del coinvolgimento dei privati nel PNRR non si limita alle fasi di progettazione e programmazione e alla necessaria informazione circa l'avanzamento delle progettualità. Il PNRR per i progetti di rigenerazione urbana e territoriale nasce per essere attuato con il concorso dei privati, se viene richiesto che la regia sia, in qualche modo, pubblica, private – nella maggioranza dei casi – sono le imprese appaltatrici, privati possono essere i soggetti attuatori di alcuni degli interventi previsti così come i futuri soggetti gestori, privati possono essere i beneficiari diretti di alcune misure.

Come sottolinea Zanderighi (2022), per avviare efficaci programmi di sviluppo locale, "è necessario che il territorio riesca ad integrare risorse ad una scala adeguata attraverso l'assunzione condivisa di proposte e impegni, di programmi di lavoro, di metodi di soggetti pubblici e privati che operano nell'interesse proprio e del bene comune, come peraltro auspicato dall'Unione europea attraverso le raccomandazioni fatte alla proposta di piano italiana. In questo quadro, la *governance* pubblica (Regioni ed Enti locali) deve integrarsi con i vari portatori di interesse in forme di partenariato pubblico-privato che possono rappresentare un elemento rilevante per l'attuazione degli interventi del PNRR e per l'innesto di processi di sviluppo locale sostenibile che vadano oltre il 2026" (Zanderighi, 2022, pp. 22-23).

L'opportunità rappresentata dal PNRR, pur con le criticità note nella fase di avvio, sembra, dunque, in questa fase di attuazione, a partire dal 2023, toccare diversi aspetti che riguardano nuove modalità organizzative e di *governance* dei territori in cui il rapporto fra il pubblico e il privato supera la mera dimensione contrattuale relativa alla realizzazione fisica degli interventi, che si è rivelata, forse, quella più

penalizzata dall'incertezza normativa (dovuta soprattutto alla riforma del Codice degli Appalti) e dai tempi rapidi da rispettare, e si consolida in modalità innovative di co-costruzione delle strategie, a partire dalla condivisione dei dati, orientate alla creazione di partenariati pubblico-privati ampi e qualificati, nella speranza di rendere efficace l'attuazione delle misure anche oltre il 2026.

Il legame fra pubblico e privato è alla base del PNRR: soltanto grazie all'efficienza del pubblico e alla produttività del sistema privato – come sottolinea Diotallevi (2020) – sarà possibile raggiungere i risultati prefissati e concordati con la Commissione europea, nel rispetto dei principi individuati in ambito sociale, etico e ambientale dall'Unione europea (p. 103).

L'attuazione degli investimenti si declina, dunque, attraverso alleanze tra pubblico e privato, sotto varie forme. In special modo, per ciò che concerne le azioni collegate al tema della rigenerazione urbana alle varie scale, queste alleanze possono assumere la forma di partenariati pubblico-privati di tipo contrattuale o istituzionalizzato, ai sensi della specifica normativa sugli appalti, oppure delinearsi attraverso forme di tipo strategico, coagulandosi in cabine di regia o tavoli di partenariato – più o meno formalizzati – sul modello distrettuale, nelle fasi di progettazione e di realizzazione delle iniziative. Quando parliamo di rapporto fra il pubblico e il privato, infatti, "l'espressione partenariato pubblico-privato (PPP) ha un'accezione polisensa, poiché rimanda a istituti giuridici fra loro distinti e anche significativamente" (Gallo, 2022, p. 195) quali i partenariati di tipo contrattuale o istituzionalizzato, pur tuttavia, nella disamina dell'attuazione del PNRR, intendiamo considerarli anche nella loro "accezione a-tecnica, quale forma di collaborazione fra soggetti pubblici e privati" (Gallo, 2022, p. 195).

Come sottolineano, Gabrielli e Basso (2020), soprattutto per ciò che concerne processi di rigenerazione urbana e di riqualificazione territoriale, "le forme di partenariato pubblico-privato si configurano come strumenti complessi, con processi di attuazione molto lunghi, e che necessitano di forme di *governance* solide, di competenze specifiche e attente valutazioni del rischio e della sostenibilità economica e finanziaria" (p. 45). I due autori si riferiscono, in questo caso, a partenariati pubblico-privati di tipo contrattuale o istituzionalizzato che, come

vedremo, proprio per le tempistiche di avvio e di attuazione degli investimenti previsti con il PNRR si sono rivelati presto di difficile utilizzo.

Per il carattere innovativo del Piano possiamo considerare, dunque, non soltanto la definizione di partenariato pubblico-privato come da prescrizioni del Codice degli Appalti, ma, per quel che riguarda i progetti di rigenerazione urbana, possiamo anche considerare programmi complessi che prevedono l'intervento di privati per la realizzazione di iniziative inserite in strategie condivise di più ampia scala. È il caso, ad esempio, dell'investimento per l'attrattività dei borghi oppure dei piani urbani integrati con l'intervento "fondo di fondi della BEI"[24].

Sia la fase di progettazione sia la fase di attuazione degli interventi, inoltre, stante la complessità dei bisogni a cui gli investimenti provano a dare risposta, deve prevedere un ampio coinvolgimento di tutti i potenziali *stakeholders* toccati dalle iniziative, compresa la cittadinanza. Andrà posta particolare attenzione, dunque, nell'avanzamento dell'attuazione degli investimenti, all'osservazione delle forme innovative di partenariato strategiche – di visione – orientate alla sostenibilità nel tempo, alla costituzione di gruppi di pilotaggio delle iniziative e alla definizione di una *governance* allargata, anche in chiave distrettuale, formalizzata o meno in accordi quadro pubblico-privati a sostegno di particolari politiche o ad integrazione di politiche già in atto. Proprio per la natura del PNRR, che è un piano che consiste prevalentemente in investimenti pubblici – ovvero in "beni capitali che aumentano la dotazione di capitale pubblico del Paese, e che, pertanto, richiederanno investimenti futuri, oltre il 2026, in manutenzione e gestione per non vanificare gli sforzi fatti" (Boetti e Perotti, 2023, p. 69), la questione del partenariato pubblico-privato di tipo strategico, prima ancora che con-

24 Il fondo supporta i progetti di rigenerazione urbana e per tali progetti mira: ad attrarre finanziamenti privati; a promuovere lo sviluppo e l'attuazione di investimenti urbani a lungo termine; a sviluppare canali di prestito nuovi e alternativi e modelli di intervento innovativi, combinando risorse pubbliche (PNRR) e private; e infine ad accelerare gli investimenti, contribuendo anche agli obiettivi della transizione ecologica attraverso progetti di rigenerazione urbana sostenibile (https://pnrr.forumterzosettore.it/misure-ts/piani-urbani-integrati/piani-urbani-integrati-fondo-dei-fondi-della-bei/). In merito alla misura dei PUI e del "fondo dei fondi della BEI" si veda anche: https://www.interno.gov.it/it/m5c2-investimento-22b-piani-urbani-integrati-fondo-fondi-bei.

trattuale o istituzionalizzato, trascurata nelle fasi di avvio delle misure, diventa non procrastinabile e da inserire nelle agende politiche con urgenza, anche per assicurare le spese di manutenzione e gestione dopo il 2026 e la continuità di disponibilità di fondi per spese correnti.

In questa fase di attuazione del Piano, tuttavia, è necessario porre attenzione anche alle più puntuali forme di partenariato pubblico-privato (PPP) di tipo contrattuale o istituzionalizzato, così come definite dalla riforma Codice degli Appalti.

A tal proposito è necessario un approfondimento.

Il PNRR si configura per diversi autori come "un atto di indirizzo di carattere vincolante, collocato sulla linea di sviluppo dei procedimenti euronazionali" (Rivosecchi, 2024, p. 77). Il suo carattere normativo, quindi, richiede, oltre al ricorso a opportuni strumenti finanziari, anche un'attività normativa da porre in essere per realizzare una serie di riforme concordate con l'Unione europea. Fra queste, e in particolare fra quelle considerate abilitanti, era stata indicata sin dall'inizio come prioritaria la riforma degli appalti pubblici.

Al momento della costruzione del PNRR e del successivo avvio dei principali investimenti in materia di rigenerazione urbana, tramite la pubblicazione degli appositi avvisi di bando qui considerati, il riferimento normativo vigente era, dunque, il D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i.

Successivamente, nel marzo 2023, è stato approvato il D.lgs. n. 36/2023 (Nuovo Codice degli Appalti)[25].

Per il Codice degli Appalti 2016, il partenariato pubblico-privato era definito agli artt. 165 e 180 del D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i oppure all'art. 151, c. 3 del citato decreto legislativo, per ciò che concerne i partenariati speciali pubblico-privati (PSPP) per il patrimonio culturale.

25 Nel momento in cui questo testo viene dato alle stampe, è stato approvato, inoltre il Decreto Legislativo 209 del 31 dicembre 2024 recante "Disposizioni integrative e correttive al Codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36" che introduce modifiche di rilievo al Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 36/2023), rafforzando alcuni principi chiave e introducendo strumenti volti a garantire maggiore equità e trasparenza nei processi di appalto pubblico. Tuttavia, l'elemento più critico di questo provvedimento è rappresentato dalla sua entrata in vigore: il 31 dicembre 2024, ovvero il giorno stesso della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, cosa che impatta ulteriormente sui processi di attuazione in atto.

Il Nuovo Codice degli appalti 2023 dedica, invece, alla questione l'intero IV Libro del D.Lgs. n. 36/2023 intitolato *Del partenariato pubblico-privato e delle concessioni*. Il riferimento sono gli articoli dal 174 al 208, dai quali si evince che, in pratica, tutto quanto non sia appalto in senso pubblico, possa essere inteso come partenariato pubblico-privato, mentre norma i partenariati speciali (PSPP) all'art. 134, dedicato ai "contratti gratuiti e alle forme speciali di partenariato".

Appare subito chiaro, dunque, come la riforma del Codice degli Appalti abbia impattato su tutta una serie di investimenti relativi alla rigenerazione urbana e territoriale quali, a titolo esemplificativo, i PINQuA, i PUI, il bando per l'attrattività dei borghi e le *Green Communities*, che si sono avviati con un sistema di regole poi mutato nel momento in cui le stazioni appaltanti dovevano procedere con i bandi di gara per l'assegnazione degli appalti. L'incertezza normativa che ha accompagnato la fase di riforma ha avuto ovviamente delle ripercussioni sull'iter amministrativo per la realizzazione delle opere e molte stazioni appaltanti hanno preferito non ricorrere all'uso del PPP di tipo contrattuale o istituzionale, anche per una certa diffidenza da parte dei privati, visto il quadro normativo in evoluzione.

Il nuovo codice dei contratti D.Lgs. n. 36/2023[26] ha acquistato efficacia, infatti, a partire dal 1° luglio 2023 e ha disposto (con l'art. 226, comma 1) l'abrogazione dell'intero provvedimento del 2016 e, con l'art. 226, comma 2, la modifica dell'art. 151, impattando, di fatto, sull'iter amministrativo di diversi fra gli investimenti PNRR per la rigenerazione urbana già avviati:

> *A decorrere dalla data in cui il codice acquista efficacia ai sensi dell'articolo 229, comma 2, le disposizioni di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016 continuano ad applicarsi esclusivamente ai procedimenti in corso. A tal fine, per procedimenti in corso si intendono: a) le procedure e i contratti per i quali i bandi o avvisi con cui si indice la procedura di scelta del contraente siano stati pubblicati prima della data in cui il codice acquista*

26 Il Nuovo Codice dei contratti D.Lgs. n. 36/2023 è entrato in vigore dal 1° aprile 2023.

efficacia; b) in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o avvisi, le procedure e i contratti in relazione ai quali, alla data in cui il codice acquista efficacia, siano stati già inviati gli avvisi a presentare le offerte; c) per le opere di urbanizzazione a scomputo del contributo di costruzione, oggetto di convenzioni urbanistiche o atti assimilati comunque denominati, i procedimenti in cui le predette convenzioni o atti siano stati stipulati prima della data in cui il codice acquista efficacia; d) per le procedure di accordo bonario di cui agli articoli 210 e 211, di transazione e di arbitrato, le procedure relative a controversie aventi a oggetto contratti pubblici, per i quali i bandi o gli avvisi siano stati pubblicati prima della data in cui il codice acquista efficacia, ovvero, in caso di mancanza di pubblicazione di bandi o avvisi, gli avvisi a presentare le offerte siano stati inviati prima della suddetta data.

Il codice dispone, inoltre, che, in relazione alle procedure di affidamento e ai contratti riguardanti investimenti pubblici finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR e dal PNC, si applichino, anche dopo il 1° luglio 2023, le disposizioni di cui al D.L. 77/2021, convertito, con modificazioni, dalla Legge 108/2021, quelle di cui al D.L. 13/2023, convertito con modificazioni, dalla Legge n. 41/2023 e quelle finalizzate a semplificare e agevolare la realizzazione degli obiettivi stabiliti dal PNRR, dal PNC e dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima[27].

La complessità interpretativa del quadro normativo ha creato non pochi problemi alle stazioni appaltanti e per questo, relativamente al regime giuridico applicabile a seguito della riforma degli appalti, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in data 13/07/2023, ha pubblicato una "circolare interpretativa riguardante le disposizioni applicabili agli appalti finanziati con fondi PNRR, Piano Nazionale Com-

27 In merito al Nuovo Codice degli appalti si veda il testo a cura di Sartori (2023), disponibile al seguente link: https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/11501-nuovo-codice-appalti-e-norme-derogatorie-pnrr-una-breve-guida-per-orientarsi (ultima consultazione 07/12/2023).

plementare, nonché con i fondi strutturali europei, dopo il 1° luglio 2023, a seguito dell'efficacia applicativa del Nuovo Codice degli appalti"[28].

Lo strumento del PPP contrattuale o istituzionale, dunque, che è stato ritenuto sin da subito utilizzabile per gli stanziamenti previsti dal PNRR, continua ad essere applicabile agli investimenti in rigenerazione urbana considerati[29]. In particolare, fra gli investimenti inseriti nel PNRR che interessano questa osservazione e che prevedono specifico ricorso alle diverse forme di PPP possiamo individuare quelli per la rigenerazione urbana (PINQuA, rigenerazione urbana), per l'efficientamento energetico (Comunità energetiche) e per la valorizzazione di beni culturali (Attrattività dei borghi).

Va sottolineato, infine, che alcuni degli investimenti previsti dal PNRR contemplano, oltre all'uso dello strumento del partenariato pubblico-privato di tipo contrattuale o istituzionale, anche la possibilità di ricorrere ad accordi tra enti ai sensi del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, come nel caso del Bando borghi o nel caso delle *Green Communities*. In quest'ultimo caso i soggetti che potevano presentare la candidatura erano Comuni confinanti della medesima Regione o Provincia Autonoma solo in forma aggregata come Unioni di Comuni ex art. 32 D.Lgs. 267/2000, Comunità Montane ex art. 27 D.Lgs. 267/2000, Consorzi ex art. 31 D.Lgs. 267/2000, Convenzioni ex art. 30 D.Lgs. 267/2000.

Con separati accordi di collaborazione e/o di partenariato le aggregazioni sopra elencate potevano coinvolgere nello sviluppo delle *Green Communities* altri Enti pubblici. Nel monitoraggio dell'attuazione di tali investimenti per ciò che concerne il coinvolgimento di soggetti privati andrà posta attenzione, dunque, a eventuali partecipazioni ai sensi dell'art. 31 del D.Lgs. 267/2000 in quanto ai consorzi possono eventualmente partecipare, a mezzo dei rispettivi rappresentanti legali, anche enti diversi dagli enti locali.

28 La circolare è consultabile online al seguente link: https://www.mit.gov.it/normativa/circolare-ministeriale-13-07-2023 (ultima consultazione 07/12/2023).

29 Un'apposita FAQ pubblicata sul sito web istituzionale di Italia Domani specifica che con riferimento alla possibilità di avvalersi di forme di partenariato pubblico-privato, si ritiene di rispondere in senso affermativo. Si veda a tal proposito: https://italiadomani.gov.it/it/faq/attivazione-e-attuazione-progettuale.html (ultima consultazione 07/12/2023).

La riforma 2023 del Codice degli Appalti – la terza nel giro di meno di venti anni – si è inserita, dunque, in un momento complesso per il Paese, in una fase di attuazione del PNRR che vede la macchina pubblica impegnata oltre misura nelle fasi di avvio di un notevole numero di progetti. La "polverizzazione delle stazioni" appaltanti, oltre 30.000 in Italia (Boeri e Perotti, 2023, p. 55) è oggettivamente un vincolo pesante alla crescita di competenze e all'efficienza di un sistema che, non deve stupire, ha così fatto ricorso all'istituto del PPP di tipo contrattuale o istituzionale meno di quanto avrebbe potuto e si è preoccupato molto poco della definizione di PPP strategici di accompagnamento e ricomposizione territoriale degli investimenti, se non, in qualche limitato caso e, necessariamente, a posteriori rispetto all'avvio del PNRR. Sicuramente, allo scarso ricorso al PPP per l'attuazione degli investimenti ha contribuito, inoltre, l'incertezza generata dai mutamenti del quadro normativo, sia in seno alle stazioni appaltanti, sia per le preoccupazioni dei soggetti privati che avrebbero dovuto impegnarsi, magari anche nel cofinanziamento di iniziative, con l'unica certezza dei tempi stretti imposti dal PNRR e con le oggettive difficoltà dell'attuazione di una riforma che ha investito un sistema già fragile dal punto di vista dei vincoli e della certezza di tempi e spesa.

In questo quadro va sottolineata, infine, un'ulteriore criticità del Paese: il rischio di corruzione a fronte della semplificazione delle procedure che, con la recente riforma è di fatto intervenuta sul tema della qualificazione delle stazioni appaltanti. Incrociando i dati ANAC che evidenziano l'indice di contesto su rischio di corruzione e i dati di spesa pro capite per i progetti PNRR presenti sulla piattaforma ReGiS nel 2023 si evince che le Province che ricevono più fondi dal PNRR sono anche quelle in cui è più alto l'indice del rischio di corruzione (Boeri e Perotti, 2023, p. 59). Ed è proprio in tal senso che si stanno muovendo alcuni osservatori civici impegnati a coinvolgere i cittadini nel monitoraggio degli interventi, promuovendo un'osservazione diffusa e non mediata dell'attuazione degli investimenti.

Tornando sulle criticità del sistema di comunicazione dell'avanzamento dei progetti del PNRR che, come abbiamo visto, rende difficile, se non impossibile, per i non addetti ai lavori informarsi sui progetti in corso a livello comunale e territoriale, appare chiaro come

i rischi connessi all'attuazione del Piano tocchino delicati rapporti fra pubblico e privato, anche al di là delle strategie di governo del territorio e in termini contrattuali.

L'orizzonte che si sta delineando con l'attuazione del PNRR riscrive alcune modalità di rapporto fra pubblico e privato, separando l'iniziativa pubblica da quella privata, da un lato, ma ricreandola sotto nuove forme – non contrattuali – dall'altro. Piuttosto che attuarsi attraverso l'uso di PPP, gli investimenti pubblici del PNRR si localizzano nelle città e nel territorio determinandone gli assetti. In tal senso, l'iniziativa privata si attiva con uno scostamento temporale rispetto a quella pubblica negli interventi di rigenerazione urbana e dovrà essere governata all'interno degli strumenti urbanistici che in parte stanno accogliendo gli interventi in corso e in parte si definiranno successivamente agli interventi pubblici pagati con il PNRR. Il nuovo strumento urbanistico generale della città di Torino può essere esemplificativo di questa nuova tendenza. Dei 636 milioni di euro circa che il PNRR destina per interventi nella città di Torino, la maggior parte è fortemente orientata alla cultura. Oltre al progetto per la nuova biblioteca centrale nel Padiglione Nervi di Torino Esposizioni, gli interventi riguardano anche il sistema di biblioteche di quartiere che, aprendosi allo spazio pubblico, diventano i poli rigenerativi su cui impostare la futura programmazione. A questo si aggiungono i 147 milioni di euro del programma PON Metro+ (che diventano 230 con quanto previsto da React EU) e i fondi per la costruzione della seconda linea della metropolitana (circa 2 milioni di euro). Tutti interventi che incidono fortemente sull'infrastrutturazione della città "anticipandone" gli assetti che il nuovo strumento urbanistico andrà a regolamentare per quanto concerne l'iniziativa privata. In tal senso, dunque, il processo di pianificazione in atto in questo momento a Torino può essere un laboratorio di sperimentazione interessante: in un quadro normativo regionale urbanistico risalente alla fine degli anni Settanta e mai riformato radicalmente, la città ha avviato la revisione generale del suo strumento urbanistico risalente agli anni Ottanta del Novecento (arrivato a oltre 300 varianti) in parallelo all'attuazione del PNRR. L'intervento privato, quasi assente rispetto a quello istituzionale nel PNRR torinese, sarà incentivato nella programmazione del Piano e attuato posteriormente agli interventi. Complesso sarà garantire un

equilibrio ed evitare speculazioni, ma lavorare per uno sviluppo equilibrato e inclusivo, votato al contrasto dei divari anche all'interno dello stesso tessuto cittadino. Allo stesso modo andrà affrontato il nodo delle manutenzioni future delle infrastrutture che verranno realizzate e quello relativo alle spese correnti necessarie per gli interventi immateriali collegati all'insieme degli interventi[30].

30 Circa il caso di Torino si veda il sito: https://www.torinocambia.it/ con il quale la città informa sia sull'avanzamento del PNRR sia, in una specifica sezione, circa il processo di revisione del PRGC. Per un approfondimento ulteriore si veda Rossignolo et al. (2024).

L'approccio distrettuale al partenariato pubblico-privato per l'attuazione del PNRR nelle iniziative di rigenerazione urbana, efficientamento energetico e valorizzazione dei beni culturali

Come abbiamo visto, per l'attuazione del PNRR non possiamo limitarci a considerare, fra le modalità di attuazione degli investimenti, soltanto il partenariato pubblico-privato nell'accezione di strumento contrattuale o istituzionalizzato per la realizzazione di opere pubbliche, ma è necessario ampliare le considerazioni sulla dialettica tra pubblico e privato in un'ottica strategica, secondo un approccio che può essere anche di tipo *distrettuale*: ovvero che consideri tutti gli attori pubblici e privati presenti in un determinato ambito territoriale che lavorano insieme per raggiungere un obiettivo comune, associandoli, attraverso accordi più o meno formalizzati, per impegnarsi in una visione comune da raggiungere grazie a strategie e azioni sul breve, medio e lungo periodo.

Sebbene secondo i dati dell'Osservatorio IFEL #PNRRinCOMUNE relativi a ottobre 2024 siano operatori privati e imprese (soggetti a capitale pubblico e/o pubblico-privato) i primi soggetti attuatori del PNRR con 47 miliardi di euro di finanziamento, questo non riguarda gli investimenti in rigenerazione urbana qui osservati quanto piuttosto importanti investimenti infrastrutturali. RFI, infatti, risulta essere il primo soggetto attuatore con 22,3 miliardi e i progetti con la taglia finanziaria più elevata sono proprio attuati da RFI (il primo in assoluto è "Terzo Valico dei Giovi" da 3,6 miliardi di euro).

Volendo considerare soltanto il PPP di tipo contrattuale o istituzionale, infatti, consideriamo una vasta gamma di modelli di cooperazione tra il settore pubblico e quello privato, ma, osservando come si sta attuando il PNRR, tale osservazione sarebbe troppo parziale rispetto alle potenzialità che l'attuazione del dispositivo di ripresa e resilienza sta delineando. Mentre, per un commento ragionato del Codice degli Appalti 2016 rispetto al tema della rigenerazione urbana e

territoriale, si rimanda al testo di Gabrielli e Basso (2020), relativamente al Nuovo Codice degli Appalti 2023, va evidenziato che, per partenariato pubblico-privato, all'art. 174 si definisce un'operazione economica in cui ricorrono congiuntamente le seguenti caratteristiche:

a. tra un ente concedente e uno o più operatori economici privati è instaurato un rapporto contrattuale di lungo periodo per raggiungere un risultato di interesse pubblico;
b. la copertura dei fabbisogni finanziari connessi alla realizzazione del progetto proviene in misura significativa da risorse reperite dalla parte privata, anche in ragione del rischio operativo assunto dalla medesima;
c. alla parte privata spetta il compito di realizzare e gestire il progetto, mentre alla parte pubblica quello di definire gli obiettivi e di verificarne l'attuazione;
d. il rischio operativo connesso alla realizzazione dei lavori o alla gestione dei servizi è allocato in capo al soggetto privato.

Per il loro carattere generale, le norme sul PPP precedono, quindi, la disciplina delle figure contrattuali tipiche, quali la concessione, la locazione finanziaria e il contratto di disponibilità. Gli artt. dal 179 al 182 del D.Lgs. 50/2016 e s. m. i. sono stati soppressi e sostituiti dagli artt. 174 e 175 che costituiscono la parte I del libro IV – Disposizioni generali del Nuovo Codice degli Appalti 2023[31].

Questa tipologia di strumento, possibile per l'attuazione del PNRR e, anzi, auspicata, non ha, a causa dei tempi ristretti per il raggiungimento dei target, incontrato il favore del privato e, nemmeno, la propensione del pubblico a intraprendere percorsi contrattuali così come previsti dal Codice degli Appalti vigente.

Per ciò che concerne i PINQuA, ad esempio, nel testo dell'avviso non è stato fatto esplicito riferimento al ricorso dello strumento del partenariato pubblico-privato di tipo contrattuale. Ai fini della pre-

31 In merito all'istituto del partenariato pubblico-privato si vedano i seguenti siti: https://www.programmazioneeconomica.gov.it/homeppp/; https://ppp.rgs.mef.gov.it/ppp/#/home; https://pnrrcomuni.fondazioneifel.it/bandi_public/Investimenti/ (ultima consultazione 24/06/2024).

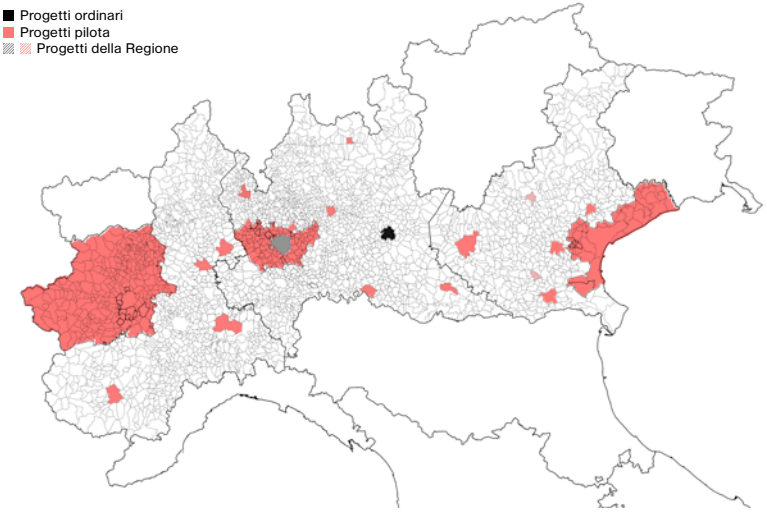
sentazione delle richieste i soggetti proponenti individuano l'ambito di intervento oggetto della proposta, con particolare riferimento alle aree periferiche e a quelle che, ancorché non periferiche, sono espressione di situazioni di disagio abitativo e socio-economico e non dotate di un adeguato equipaggiamento urbano-locale. Gli interventi potevano essere realizzati anche tramite un soggetto attuatore, cosa che implicitamente suggerisce anche il ricorso al partenariato pubblico-privato o allo strumento dell'accordo fra enti.

La Relazione della Corte dei Conti sullo stato di avanzamento del PNRR di dicembre 2024 evidenzia che, relativamente agli investimenti per il contrasto al disagio abitativo, sotto il profilo attuativo si evidenziano ritardi per molti progetti, in particolare nei casi in cui la realizzazione risulta maggiormente complessa (ovvero, quando si tratta di opere pubbliche). Prendendo a riferimento i progetti rientranti nel PINQuA, che rappresenta la misura del Piano più strettamente connessa alla questione abitativa, oltre un terzo di essi presenta dei ritardi rispetto alla sua programmazione temporale; inoltre, circa l'80% di tali ritardi si concentra nelle fasi precedenti l'avvio dei lavori, che sono quelle che hanno riguardato anche le modalità di coinvolgimento eventuale di soggetti privati (Corte dei Conti, 2024).

Nel caso, invece, dei Piani Urbani Integrati, l'obiettivo dell'investimento è quello di fornire ai Comuni con più di 15.000 abitanti i contributi necessari per investire nella rigenerazione urbana e ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale, per migliorare la qualità del decoro urbano e il contesto ambientale[32].

32 L'investimento 2.1 della misura M5C2 prende avvio dagli articoli 42 e 43 della Legge di Bilancio n. 160/2019 a cui si è aggiunto il decreto-legge semplificazioni numero 77/2021 convertito dalla legge di conversione numero 108 del 29 luglio 2021. L'investimento può riguardare diverse tipologie di azione, attuabili anche attraverso il ricorso al partenariato pubblico-privato, quali:
- manutenzione per il riutilizzo e la rifunzionalizzazione di aree pubbliche e strutture edilizie pubbliche esistenti a fini di pubblico interesse, compresa la demolizione di opere abusive eseguite da privati in assenza o totale difformità dal permesso di costruzione e la sistemazione delle aree di pertinenza;
- miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, anche attraverso la ristrutturazione edilizia di edifici pubblici, con particolare riferimento allo sviluppo di servizi sociali e culturali, educativi e didattici, o alla promozione di attività culturali e sportive;
- interventi per la mobilità sostenibile.

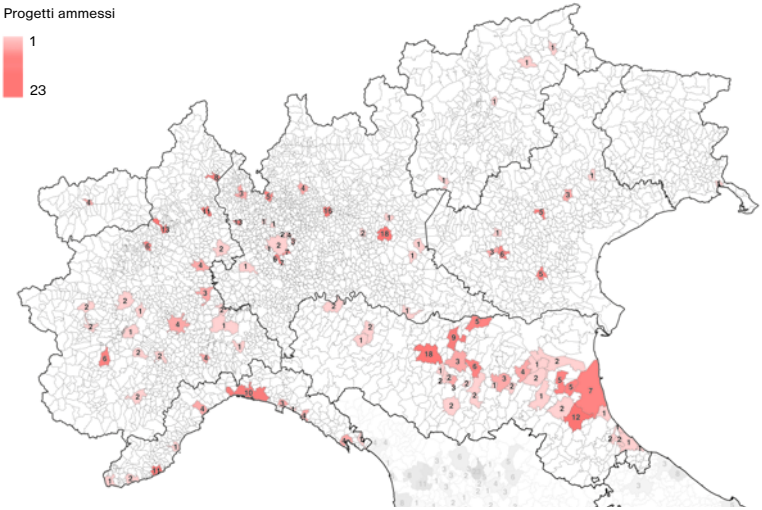
Fig. 2 – PINQuA. Localizzazione dei progetti nelle regioni del Nord per soggetto attuatore



↑ In Piemonte sono stati finanziati 12 progetti, in Lombardia 14 progetti – di cui 2 progetti pilota – e in Veneto 8 progetti.

Fonte: Ministero dell'Interno. Elaborazione Enrico Breggion (2022).

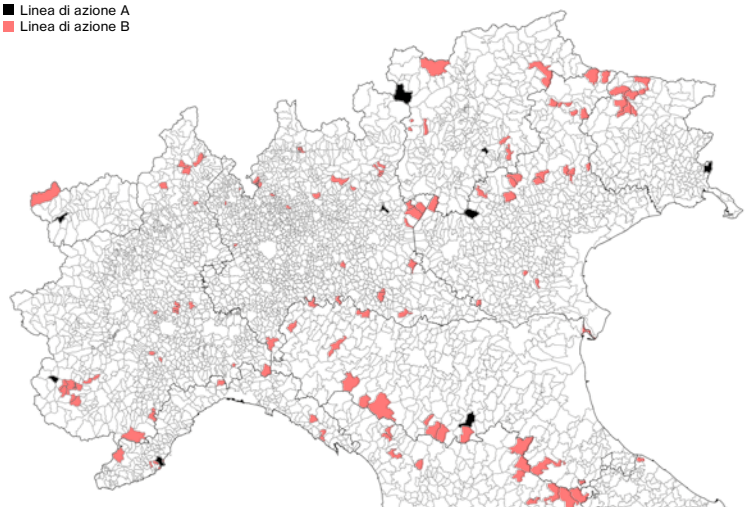
Fig. 3 – Progetti di rigenerazione urbana. Localizzazione dei progetti nelle regioni del Nord



↑ In Piemonte sono stati finanziati 122 progetti, in Lombardia 291 progetti e in Veneto 216 progetti (Decreto 30/12/2021 e Decreto scorrimento 4/4/2022).

Fonte: Ministero dell'Interno. Elaborazione Enrico Breggion (2022).

Fig. 4 – Bando per l'attrattività dei borghi
Localizzazione dei progetti nelle regioni del Nord



↑ Relativamente alla Linea di azione A sono stati finanziati il borgo di Elva (CN) per il Piemonte, il borgo di Livemma/Pertica Alta (BS) per la Lombardia e Recoaro Terme (VI) per il Veneto.
Relativamente alla Linea di azione B sono stati finanziati 13 progetti per un totale di 28 Comuni in Piemonte, 18 progetti per un totale di 28 Comuni in Lombardia e 19 progetti per un totale di 20 Comuni in Veneto.

Fonte: Ministero della Cultura. Elaborazione Enrico Breggion (2022).

L'iniziativa ha l'obiettivo di risanare varie aree urbane, per promuovere lo sviluppo e l'attuazione di investimenti a lungo termine, sviluppare canali di prestito nuovi e alternativi e accelerare gli investimenti nel risanamento urbano.

In aggiunta al bando già assegnato per i Piani Urbani Integrati si prevede, inoltre, una dotazione finanziaria in favore di un Fondo tematico (Fondo di Fondi), in collaborazione con la BEI, per favorire l'intervento privato e sostenere anche nelle aree urbane la transizione digitale ed ecologica, ancora non avviato.

Per i comuni di minore dimensione, al di sotto dei 5.000 abitanti, il PNRR ha auspicato, invece, l'utilizzo del partenariato speciale pubblico-privato (PSPP) per il patrimonio culturale, con il bando per l'attrattività dei borghi.

Il bando per l'attrattività dei borghi è interessante perché contempla entrambe le tipologie di partenariato pubblico-privato – strategico e contrattuale – di cui si è trattato: i progetti auspicati, infatti, tenevano conto della creazione di un contesto di *governance* entro il quale associare diversi portatori di interesse, alcuni dei quali poi, potevano essere coinvolti anche in azioni specifiche finanziate dal bando, attraverso appositi istituti quali il partenariato speciale pubblico-privato.

Ai sensi dell'art. 1 dell'avviso pubblico per la presentazione di proposte di intervento per la rigenerazione culturale e sociale dei piccoli borghi storici[33], infatti, veniva precisato che:

> *gli interventi prevedono una forte collaborazione pubblico-privato, in linea con la Convenzione di Faro sul valore del patrimonio culturale per la società e con il*

33 L'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 (M1C3). Misura 2 "Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale, religioso e rurale", Investimento 2.1: "Attrattività dei borghi storici", finanziato dall'Unione europea – *Next Generation EU* è consultabile al seguente link: https://pnrr.cultura.gov.it/misura-2-rigenerazione-di-piccoli-siti-culturali-patrimonio-culturale-religioso-e-rurale/2-1-attrattivita-dei-borghi/ (ultima consultazione 26/02/2024).

Quadro d'azione europeo per il patrimonio culturale, che invita a promuovere approcci integrati e partecipativi al fine di generare benefici nei quattro pilastri dello sviluppo sostenibile: economia, diversità culturale, società e ambiente. In questa logica, si darà peso a quei progetti in grado di coinvolgere in modo diretto ed esplicito sia le comunità locali (i cittadini, le famiglie, ecc.), sia le organizzazioni produttive, imprese profit e nonprofit e le loro organizzazioni intermedie, allo scopo di stimolare la collaborazione, l'integrazione e la partnership in termini sia di co-progettazione sia di forme collaborative di gestione. Il coinvolgimento e la selezione di tali soggetti devono avvenire nel rispetto dei principi di non discriminazione, trasparenza, proporzionalità e di pubblicità. L'eventuale messa a disposizione di quei soggetti che risultino beneficiari di diritti esclusivi economicamente rilevanti sui risultati o prodotti di quanto finanziato con il presente Avviso deve avvenire nel rispetto del Codice degli appalti e dei contratti pubblici, a condizioni di mercato onde evitare sussidiazioni indirette.

A rafforzare questo approccio, l'art. 8 dell'avviso suddetto, relativamente ai criteri di valutazione dei progetti, assegna ben 15 punti su 100 relativamente al grado di coinvolgimento delle comunità locali e altri *stakeholder* nel progetto, contemplando tre tipologie possibili di iniziativa:

- 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;
- 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;
- adesione al progetto di partner pubblici e privati, diver-

si 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.

All'art. 9, comma 11, lett. b) l'avviso cita esplicitamente il ricorso al partenariato speciale pubblico-privato (PSPP) per il patrimonio culturale, ovvero una inedita forma di collaborazione tra soggetti pubblici e soggetti privati finalizzata alla valorizzazione del patrimonio immobiliare culturale, considerato alla base delle iniziative per l'attrattività dei borghi.

Ora regolamentati all'art. 134 del Nuovo Codice degli appalti del marzo 2023, diversamente da quelli ordinari, i PSPP, non si basano su una logica di scambio (prezzo o concessione in cambio di prestazioni), ma su una collaborazione aperta per finalità di interesse generale, quale è la promozione di finalità culturali nella valorizzazione dei beni pubblici, basata sulla coprogettazione e sulla partecipazione della comunità territoriale di riferimento, tra un soggetto pubblico che detiene un bene immobile e un operatore culturale che fa da referente operativo del processo di valorizzazione.

Nel caso dell'investimento per l'attrattività dei borghi, dunque, il ricorso al partenariato viene auspicato a un doppio livello, sia nella fase strategica di definizione della visione e coinvolgimento delle comunità locali sia nella fase attuativa dei singoli interventi inseriti nei progetti locali di rigenerazione culturale e sociale.

Il coinvolgimento del privato è stato, poi, introdotto in un'ulteriore modalità attraverso l'incentivo Imprese Borghi che promuove l'avvio o il consolidamento di iniziative imprenditoriali nei territori dei 294 Comuni assegnatari delle risorse indicate nell'avviso per la rigenerazione culturale, sociale ed economica dei borghi a rischio abbandono o abbandonati.

La misura, con dotazione finanziaria di 188 milioni di euro previsti dal PNRR, Missione 1 – Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura, Component 3 – Cultura 4.0 (M1C3) e Misura 2 "Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale, religioso e rurale" – Investimento 2.1: "Attrattività dei borghi storici", è stata promossa sempre dal Ministero della Cultura e gestita da Invitalia.

Rivolto a micro, piccole e medie imprese che presentano iniziative imprenditoriali in forma singola o in aggregazione, già costituite o che intendono costituirsi in forma societaria di capitali o di persone, ivi incluse le ditte individuali e le società cooperative, le associazioni non riconosciute, le organizzazioni dotate di personalità giuridica non profit, nonché gli enti del terzo settore, iscritti o in corso di iscrizione al RUNTS – Registro Nazionale Terzo Settore, il bando si è concluso nell'autunno 2023 e il 9 maggio 2024 sono state pubblicate le relative graduatorie[34].

Il dialogo fra soggetti pubblici e privati, attraverso varie forme di accordo trova, dunque, un interessante esempio nel caso dei borghi. Allo stesso modo, sempre per Comuni al di sotto di 5.000 abitanti, un ulteriore investimento dedicato ai Comuni minori che può prevedere l'uso del PPP è quello relativo alla costituzione delle Comunità energetiche.

Una comunità energetica è un'aggregazione di utenti finali di energia elettrica che ha lo scopo di generare benefici economici, ambientali e sociali ai membri e al territorio interessato.

L'intervento "M2 – C2 – Investimento 1.2: Promozione rinnovabili per le comunità energetiche e l'autoconsumo", di competenza del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica mira a sostenere le comunità energetiche, esclusivamente nei piccoli Comuni (fino a 5.000 abitanti). I 2,2 miliardi della misura PNRR sulle Comunità energetiche potranno essere concessi a fondo perduto e non in prestito, contrariamente a quanto previsto in prima battuta[35].

Le norme di riferimento (Direttiva UE 2018/2001, art. 42-bis D.L. 162/2019 convertito in L. 8/2020, Delibera ARERA n. 318/2020/R/

34 Con il Decreto 549 del 10 maggio 2024 il Ministero della Cultura ha approvato la graduatoria complessiva delle proposte ammesse alla valutazione e ha pubblicato, il 18 giugno 2024, il decreto che assegna le risorse ai beneficiari del bando Imprese Borghi. Sono state assegnate risorse per 188.262.497 euro, destinate al finanziamento di 2.779 iniziative imprenditoriali. I decreti e le graduatorie sono consultabili al seguente link: https://www.invitalia.it/cosa-facciamo/rafforziamo-le-imprese/imprese-borghi (ultima consultazione 24/06/2024).

35 Relativamente alle CER, è possibile approfondire al seguente link: https://www.italiadomani.gov.it/it/Interventi/investimenti/promozione-rinnovabili-per-le-comunita-energetiche-e-l-auto-consumo.html (ultima consultazione 24/06/2024).

EEL, artt. 31-32 D.Lgs. 199/2021) non impongono una determinata forma giuridica, limitandosi a richiedere che si tratti di un "soggetto giuridico", ma prescrivono obiettivi e caratteristiche che circoscrivono il campo e, pertanto, stante lo stato attuale, le CER potrebbero costituirsi quali: associazioni riconosciute e non riconosciute, consorzi e società consortili, cooperative, fondazioni di partecipazione.

In data 6 dicembre 2023 il ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica ha trasmesso alla Corte dei conti il decreto di incentivazione alla diffusione dell'autoconsumo di energia da fonti rinnovabili per il quale la Commissione europea si era espressa positivamente in data 22 novembre 2023. Terminato l'iter amministrativo necessario sarà, dunque, possibile la pubblicazione del relativo avviso previsto nel PNRR. La realizzazione delle opere infrastrutturali necessarie, dunque, potrà avvenire grazie alla normativa relativa al partenariato pubblico-privato, tenuto conto anche della necessità di costituire le CER in forma giuridica.

Anche in questo caso, soggetti pubblici potrebbero impegnarsi nella regia delle operazioni e soggetti privati – cittadini e imprese – potrebbero coagularsi intorno a una precisa idea progettuale e di sviluppo locale, facendo del partenariato pubblico-privato l'elemento su cui costruire progetti di futuro e regole di corresponsabilità per il raggiungimento di obiettivi condivisi[36].

Più che sull'utilizzo effettivo del PPP di tipo contrattuale e istituzionale per l'attuazione degli investimenti del PNRR in tema di rigenerazione urbana – utilizzo che pare ancora sottodimensionato rispetto a quanto ci si poteva aspettare per le motivazioni concomitanti di cui si è detto – i molti studiosi che osservano l'attuazione del dispositivo di ripresa e resilienza, dunque, si stanno concentrando, invece, sulla nascita di processi innovativi, seppur spesso a posteriori rispetto all'avvio del Piano, che vedono attori pubblici e privati trovare nuove forme di collaborazione all'interno delle vincolanti regole del PNRR. In particolare, per quanto concerne le politiche di rigenerazione urbana

36 Un'interessante sperimentazione in tal senso è in corso nel Nord-Ovest grazie all'impegno di Fondazione Compagnia di San Paolo. In tal senso si può consultare il sito: https://sinergiecondivise.it/ (ultima consultazione 24/06/2024).

sono le città e i Comuni ha giocare un ruolo importante: “esse delimitano e strutturano il ‘sistema concreto d’azione’ e i *policy network* (spesso assai complessi) che presiedono al processo di attuazione” (Viesti e Chiapperini, 2024, p. 23). L’approccio distrettuale che si vuole evidenziare in questo primo periodo di attuazione del Piano mostra chiaramente come due siano gli ingredienti che connotano il rapporto fra il pubblico e il privato per la rigenerazione urbana e territoriale in questa prima fase di attuazione. Da un lato l’emergere di processi che rafforzano l’*intelligenza delle istituzioni* (Donolo, 1987) e, dall’altro, il rafforzarsi, come sottolinea Pasqui (2022, p. 155) dell’“*interazione sociale*, nella prospettiva lindblomiana dell’incrementalismo disgiunto, come condizione essenziale di efficacia dei processi di pianificazione e programmazione”.

La rigenerazione urbana alla scala della prossimità: Distretti del Commercio e PNRR

Un'interessante forma di partenariato pubblico-privato che agisce per la valorizzazione delle economie di prossimità è rappresentata dai Distretti del Commercio, introdotti in Italia nel 2008 da Regione Lombardia e utilizzati in seguito quale approccio alla gestione integrata delle economie di prossimità anche da Veneto, Puglia, Friuli-Venezia Giulia, Piemonte e Campania (tab. 6). A queste regioni si è aggiunta, recentemente, l'Emilia-Romagna che, a seguito dell'approvazione della L.R. 12/23 sulle economie di prossimità, ha introdotto gli hub urbani e di prossimità, adattando l'approccio distrettuale alla realtà emiliano-romagnola.

I Distretti del Commercio, dunque, attraverso la definizione di un partenariato pubblico-privato in relazione a uno specifico ambito territoriale (a scala urbana o di area vasta), riescono a svolgere un ruolo di *governance* votato all'integrazione di risorse per lo sviluppo locale.

In particolare, nelle tre regioni del Nord Italia che per prime hanno introdotto questo strumento, i distretti sono stati declinati alla scala urbana, coincidendo con l'intera superficie comunale o in parte di essa, nel caso dei Comuni di maggiore dimensione, oppure sono stati definiti quali perimetri territoriali di area vasta, nel caso di raggruppamenti di Comuni, coincidenti o meno con le Unioni di Comuni o con gli Sportelli Unici per le Attività Produttive (SUAP), arrivando a interessare circa la metà dei Comuni di Piemonte, Lombardia e Veneto (fig. 5). Le iniziative che li hanno visti protagonisti hanno riguardato spesso interventi di rigenerazione urbana e, nel tempo, li hanno visti integrare risorse provenienti da diverse misure a sostegno dell'economia di prossimità.

Per questo motivo, all'avvio degli investimenti del PNRR dedicati alla rigenerazione urbana, si è pensato che, dove i Distretti del Commercio erano una realtà consolidata, si sarebbe potuto assiste-

Tab. 6 – I Distretti del Commercio in Italia

Regione	Normativa di riferimento	Numero di Distretti/ Comuni coinvolti
Lombardia	• Deliberazione di Giunta regionale n. 10397 del 28 ottobre 2009	190/825
Puglia	• Regolamento Regionale n. 15 del 15 luglio 2011 • Deliberazione della Giunta Regionale n. 1640 del 26 ottobre 2016	75/118
Veneto	• Deliberazione di Giunta regionale n. 1912 del 14 ottobre 2014 (progetti pilota) • Deliberazione di Giunta regionale n. 1531 del 25 settembre 2017 • Decreto n. 206 del 29 settembre 2017 • Deliberazione della Giunta regionale n. 1531 del 25 settembre 2017	139/248
Piemonte	• Legge regionale n. 28 del 12/11/1999, articolo 18 ter	77/559
Campania	• Decreto dirigenziale n. 507 del 23 dicembre 2021 con il quale è stato approvato l'avviso pubblico per l'iscrizione dei Distretti del Commercio nell'Elenco Regionale secondo le modalità previste dal Testo Unico sul Commercio (L.R. 7/2020) e dal Disciplinare attuativo (DGR 387/21)	59/s.n.
Friuli-Venezia Giulia	• Legge regionale n. 3 del 22 febbraio 2021 "Disposizioni per la modernizzazione, la crescita e lo sviluppo sostenibile verso una nuova economia del Friuli-Venezia Giulia (SviluppoImpresa) • Articoli 10-13 • Decreto Presidente della Regione n. 165 del 14 dicembre 2022	20/123

Fonte: elaborazione delle autrici su dati regionali aggiornati all'aprile 2024.

re a un'integrazione, cosa che, purtroppo, non si è verificata, se non in casi sporadici. Riguardo alle debolezze del Piano, diversi sono gli studiosi che evidenziano come queste nascano già nel momento della redazione quando è mancato un sufficiente dibattito pubblico o meccanismi di consultazione con le rappresentanze territoriali (Franco, 2022 p. 104) e, allo stesso tempo, la società civile non ha avuto un ruolo significativo nella definizione o nel monitoraggio del Piano e le organizzazioni rappresentative degli interessi sono state coinvolte solo marginalmente (Chiapperini et al., 2024, p. 131).

Pur tuttavia, nel PNRR non sono stati individuati specifici investimenti a favore del commercio e dei servizi; questa particolare politica attiva per la gestione integrata del commercio ha comunque trovato inedite modalità di sperimentazione, in particolare con l'investimento per l'attrattività dei borghi.

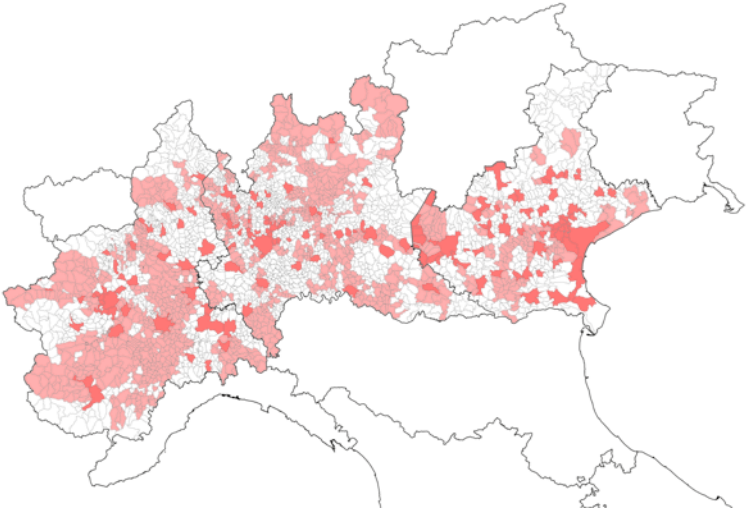
Un esempio di sperimentazione del modello distrettuale nelle politiche del PNRR è, infatti, rappresentato dal caso di Borgo Castello a Gorizia, progetto beneficiario di fondi a valere sulla Linea A della misura "Attrattività dei borghi" per la Regione Friuli-Venezia Giulia, di cui Tamini (2022) sottolinea "un elemento di potenziale innovazione rappresentato dal lavoro a regia regionale di valutazione e ridefinizione qualitativa del partenariato pubblico-privato costituito dall'insieme delle domande presentate in prima battuta in modo disomogeneo e non strutturato e ricondotte, poi, a una serie di cluster tematici caratterizzanti l'azione prevalente all'interno del progetto di rigenerazione di Borgo Castello" (p. 87).

Nonostante questo possa essere annoverato come un caso virtuoso, possiamo rilevare anche come il PNRR in altri casi abbia presentato delle criticità rispetto alla politica dei Distretti del Commercio, come nel caso della Regione Piemonte.

In particolare, se consideriamo i Distretti del Commercio Diffusi (che raggruppano, cioè, più Comuni minori) come riferimento territoriale, possiamo osservare come, in alcuni di essi, si concentrino ingenti quantità di risorse grazie al Bando borghi.

Dei 13 progetti Linea B Bando borghi ammessi a finanziamento nella Regione Piemonte, infatti, soltanto due non intersecano con la politica dei Distretti del Commercio in Piemonte: Ameno nel VCO e Ormea con Bagnasco e Nucetto (AL).

Fig. 5 – I Distretti del Commercio in Piemonte, Lombardia e Veneto



Distretti urbani del commercio
Distretti diffusi del commercio

Fonte: Dati regionali. Elaborazione Enrico Breggion (2022).

Nel perimetro del Distretto Diffuso della Valle Maira[37], grazie al Bando borghi, arriveranno risorse per circa 26.240.000 euro: 20.000.000 euro a Elva come Borgo Linea A e – per la Linea B – rispettivamente 2.080.000 euro a Celle di Macra con Macra e 2.560.000 euro a San Damiano Macra, Roccabruna, Cartignano, a cui si sono aggiunti i circa 1.600.000 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"[38] sono ricompresi due raggruppamenti di Comuni assegnatari di risorse Bando borghi Linea B, ovvero Rosignano Monferrato per 1.600.000 euro e il raggruppamento di Moncalvo (che è anche capofila del DDC), Penango, Ponzano Monferrato per 2.560.000 euro. Il totale è, dunque, di 5.760.000 euro circa, per la ragione del bando imprese di cui sopra.

In questo ultimo caso, ad esempio, avere a disposizione una discreta quantità di risorse per tre soltanto dei 62 Comuni che compongono il Distretto del Commercio Diffuso con capofila Moncalvo ha fatto sì che, a seguito della sua costituzione, questo partenariato non abbia poi partecipato ai bandi resi disponibili dalla Regione Piemonte per il finanziamento dei Distretti. I motivi possono essere più di uno: il fatto che il Comune capofila del distretto fosse impegnato nel progetto PNRR, il fatto che grazie al PNRR si siano rese disponibili risorse per

37 Compongono il Distretto Diffuso del Commercio della Valle Maira: Unione Montana Valle Maira, Roccabruna, Villar San Costanzo, Cartignano, San Damiano Macra, Macra, Stroppo, Celle di Macra, Marmora, Canosio, Prazzo, Acceglio, Elva.

38 Compongono il Distretto Diffuso del Commercio Le terre del Monferrato astigiano e casalese, oltre al capofila Moncalvo: Alfiano Natta, Altavilla Monferrato, Balzola, Calliano, Camagna Monferrato, Camino, Casorzo, Castagnole Monferrato, Castell'Alfero, Castelletto Merli, Castello di Annone, Cella Monte, Cereseto, Cerrina Monferrato, Cerro Tanaro, Cocconato, Coniolo, Conzano, Cossombrato, Frassinello Monferrato, Frinco, Fubine Monferrato, Gabiano, Giarole, Grana, Grazzano Badoglio, Lu e Cuccaro Monferrato, Mombello Monferrato, Moncestino, Montechiaro d'Asti, Montemagno, Montiglio Monferrato, Morano sul Po, Murisengo, Occimiano, Odalengo Grande, Odalengo Piccolo, Olivola, Ottiglio, Ozzano Monferrato, Penango, Pontestura, Ponzano Monferrato, Portacomaro, Quattordio, Refrancore, Robella, Rocchetta Tanaro, Rosignano Monferrato, Sala Monferrato, San Giorgio Monferrato, Scurzolengo, Solonghello, Terruggia, Tonco, Treville, Viarigi, Vignale Monferrato, Villadeati, Villamiroglio, Villanova Monferrato.

circa 800.000 euro per le imprese dei tre Comuni vincitori del bando, di molto superiori rispetto alle risorse eventualmente disponibili con la partecipazione ai bandi regionali che si sarebbero attestati sui 300.000 euro circa per tutti i 62 Comuni. In questo caso, dunque, l'investimento previsto dal PNRR non si è inserito in complementarità alle risorse regionali, ma ne ha scoraggiato l'utilizzo, andando a perturbare un partenariato pubblico-privato appena costituito e non abbastanza maturo, evidentemente, per ricomporre a livello locale un insieme di strumenti e politiche per la valorizzazione delle economie di prossimità.

Studentati e PPP

La residenzialità studentesca universitaria è un ulteriore ambito in cui il PNRR ha previsto investimenti finalizzati a colmare il deficit di disponibilità di alloggi, ricorrendo a forme di partenariato pubblico-privato[39].

Operazione importante, che contribuirà a dare servizi agli studenti e alzare la quota complessiva, avvicinandoci alla media europea. È previsto un investimento di circa 1,2 milioni di euro per la creazione di 60.000 posti letto per studenti universitari fuori sede entro il 30 giugno 2026, l'offerta abitativa attuale a carattere istituzionale è di due tipologie e cioè quella delle residenze convenzionate con gli organismi regionali per il Diritto allo studio (DSU), e quella delle residenze presso i Collegi universitari di merito (CCUM). I posti letto offerti da DSU sono circa 44.000 e quelli presso i CCUM circa 5.000; vale a dire che, in rapporto al numero di studenti fuorisede, la copertura dei posti letto offerti si attesta al 7,3% (Scenari Immobiliari, 2024).

Proviamo a fare una breve ricostruzione della storia recente delle fonti di finanziamento relative ai posti letto e alloggi per gli studenti, dando specifica evidenza alle misure e ai fondi PNRR.

La Legge n. 388 del 14 novembre 2000 "Disposizioni in materia di alloggi e residenze per studenti universitari" in abbinamento alla

39 Il D.M. n. 481 del 26 febbraio 2024 è "finalizzato all'acquisizione della disponibilità di nuovi posti letto presso alloggi o residenze per studenti delle istituzioni della formazione superiore, in attuazione della Riforma 1.7 – Alloggi per gli studenti e riforma della legislazione sugli alloggi per gli studenti" prevista dalla Missione 4, Componente 1 "Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido all'università – del PNRR" (art. 2). Il finanziamento disponibile è di circa 1,2 milioni di euro al fine di finanziare almeno 60.000 posti letto portandoli da 40.000 a oltre 100.000 entro il 2026. Nelle regioni del Mezzogiorno nella misura minima del 40% sul totale (art. 3). I soggetti che possono accedere al finanziamento possono essere privati (imprese, operatori economici) e pubblici, favorendo quindi l'apertura del mercato agli investitori privati e a partenariati pubblico-privati per la costruzione di edilizia residenziale universitaria.

Legge n. 388 del 23 dicembre 2000 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge Finanziaria, 2001)", costituisce, per l'Italia, il primo programma di finanziamento pubblico finalizzato all'adeguamento e all'incremento del numero di posti alloggio per studenti universitari (Piferi, 2022).

Il provvedimento prevede, per alcuni soggetti statali (Regioni, Province autonome, organismi regionali per il diritto allo studio universitario, università statali) e non statali (università non statali, istituzioni dell'alta formazione artistica e musicale, collegi universitari, cooperative di studenti, organizzazioni non lucrative di utilità sociale, fondazioni e istituzioni senza scopo di lucro), la possibilità di richiedere un finanziamento pubblico per realizzare, riqualificare o mettere a norma posti alloggio e residenze universitarie (Piferi, 2024). Il Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR) ha pubblicato, fino a ora, cinque bandi attuativi della legge: complessivamente, con i primi quattro bandi è stato stanziato circa un miliardo di euro, mentre, per il quinto bando, sono stati stanziati complessivamente circa 490 milioni di euro (Piferi, 2024). In particolare, nel febbraio 2024 sono state introdotte alcune modifiche alla L. 338/2000 – relative, ad esempio, al principio *Do No Significant Harm* (DNSH) – per permettere di utilizzare anche fondi PNRR nell'ambito del programma *Next Generation EU*, che prevede 960 milioni di euro per incrementare fino a 100.000 la disponibilità complessiva di posti alloggio (Pifferi, 2024).

È in questo quadro che il PNRR ha previsto di raggiungere, nel quarto trimestre del 2022, il target M4C1-28 di "almeno 7.500 posti letto aggiuntivi creati e assegnati grazie alla Legge 338/2000, come revisionata, entro il 31 dicembre 2022". Per farlo il Ministero dell'Università e della Ricerca il 26 agosto 2022 ha pubblicato il D.M. n. 1046 (aggiornato il 19 settembre 2022 con il D.M. n. 1089) che, ai sensi dell'art. 19, stralcia dal quinto bando della Legge n. 338 i 300 milioni provenienti dai fondi PNRR per destinarli ad un'altra specifica linea di finanziamento, riportando l'importo complessivo del finanziamento disponibile per il quinto bando della Legge n. 338/2000, a circa 167 milioni di euro. Successivamente, il MUR ha pubblicato il D.M. 1252/2022, con l'obiettivo di impiegare 150 milioni di euro non utilizzati con il D.M. 1046/2022, per finanziare ulteriori posti alloggio, poiché nel frattempo,

gli obiettivi previsti per fine 2020 erano stati posticipati. Per la gestione dei restanti 660 milioni di euro, il MUR ha emanato il 27 dicembre del 2022 il D.M. 1437/2022 che definisce le modalità di partecipazione al finanziamento. Successivamente, il 12 maggio 2023, ha pubblicato il D.M. n. 469, finalizzato all'individuazione di manifestazioni di interesse da parte di soggetti che intendano rendere disponibili immobili da destinare ad alloggi o residenze universitarie. Per dare seguito, infine, alle manifestazioni di interesse presentate, il MUR ha emanato, in data 26 febbraio 2024, il D.M. n. 481 che stanzia oltre un milione di euro per finanziare almeno 60.000 posti letto aggiuntivi entro il 30 giugno 2026 (Pifferi, 2024), riducendo così in modo significativo il divario dell'Italia rispetto alla media dell'UE.

La Riforma 1.7 "Alloggi per gli studenti e riforma della legislazione sugli alloggi per gli studenti" che porta a 1.198 milioni il totale di finanziamenti previsti dal PNRR, intende, infatti, incoraggiare la realizzazione, da parte di soggetti privati e pubblici, di strutture di edilizia universitaria, prevedendo la copertura, da parte del MUR, di una parte dei proventi da locazione per i primi tre anni di gestione delle strutture stesse. L'obiettivo è aumentare i posti disponibili per gli studenti fuori sede entro il 2026. Il 30% dei nuovi posti dovrà essere riservato agli studenti in difficoltà socio-economiche e l'importo del canone di locazione per gli studenti universitari dovrà essere inferiore almeno del 15% rispetto ai prezzi praticati sul mercato locale.

In alcuni casi particolari, inoltre, come la riconversione di fabbricati industriali (anche sotto tutela), l'edificazione su area già impermeabilizzata (ad es. parcheggio), le riconversioni speciali (ad es. studentato diffuso) sono previste procedure semplificate (SCIA per cambio di destinazione d'uso ad esempio), non vi è obbligo di reperimento di aree per servizi di interesse generale e dotazione di parcheggi e in cui il commissario straordinario può supportare l'attuatore nell'espletamento delle pratiche e nell'ottenimento delle necessarie autorizzazioni, anche mediante confronto con i diversi soggetti istituzionali (Comuni, Regioni, Soprintendenza per gli immobili sottoposti a tutela, ecc.).

In questo quadro di riforma e accompagnamento, l'avviso, che attua la Riforma 1.7, Missione 4, Componente 1 del PNRR è stato pub-

blicato il 26 febbraio 2024 (D.M. 481/2024) attraverso una procedura di bando a sportello[40] che definisce le categorie ammissibili:

- le imprese;
- gli operatori economici di cui all'articolo 1, comma 1, lettera l), dell'allegato I.1 del Codice dei contratti pubblici, di cui al D.Lgs. n. 36 del 31 marzo 2023;
- i soggetti privati di cui all'articolo 1, comma 1 della Legge n. 388 del 14 novembre 2000;
- gli altri soggetti pubblici.

Il soggetto gestore è il destinatario del finanziamento ed è l'unico responsabile della realizzazione dell'intervento, pertanto tutti gli obblighi, gli oneri e le responsabilità restano esclusivamente in capo a lui per 12 anni, periodo di vigenza dell'atto d'obbligo sottoscritto con il MUR, che si farà carico delle procedure di assegnazione dei posti letto agli studenti universitari.

Al soggetto gestore, viene finanziato un contributo a copertura di parte di proventi della locazione per i primi tre anni di gestione di residenze studentesche, mentre non sono finanziate costruzioni e/o ristrutturazioni di immobili. L'importo del contributo è pari a 19.966,66 euro per posto letto e viene erogato nel momento in cui i posti letto sono effettivamente disponibili per l'assegnazione alle positive verifiche da parte del MUR. Ciascun intervento dovrà prevedere la realizzazione di almeno 20 posti letto e non meno del 70% dei posti letto dovrà essere in camere singole (i posti in camera doppia possono essere massimo il 30% del totale). Almeno il 30% dei posti letto dovrà essere assegnato a studenti provenienti da graduatorie per il diritto allo studio (necessario accordo con DSU competente). La restante parte dovrà essere assegnata tramite le graduatorie di merito.

Le tempistiche per la conclusione degli interventi sono stringenti, sebbene sia stato rimosso il vincolo di realizzazione degli interventi in 12 mesi: conclusione e collaudo dei lavori entro il 30 aprile 2026, funzionali alla messa a disposizione dei posti letto al più tardi entro la scadenza di rendicontazione del target fissata al 30 giugno 2026.

40 L'avviso si può consultare al seguente link: https://www.mur.gov.it/it/housing-universitario/avviso-housing (ultima consultazione 25/11/2024).

Per ampliare la possibilità di realizzare quante più nuove residenze universitarie nelle varie realtà locali, il modello organizzativo prevede numerose possibilità di aggregazione dei posti letto, che includono in ogni caso la presenza di servizi residenziali collettivi:

- ad albergo: corridoi sui quali si affacciano camere singole o doppie, preferibilmente con bagno di pertinenza, ma ammissibile condivisibile con due stanze;
- a minialloggi: appartamenti di piccole dimensioni per 1-2 persone con bagno autonomo, zona cottura ed eventuale zona giorno;
- a nuclei integrati: numero variabile di camere singole o doppie per ospitare da 3 a 8 studenti, con spazi per preparazione pasti, zona pranzo e soggiorno;
- misti: comprensivi di due o più tipologie di alloggi.

L'interesse nei confronti del mercato degli studenti è alto e sono diversi i soggetti sia pubblici che privati interessati a operazioni immobiliari rivolte a questo specifico settore del mercato: "lo *student housing* rappresenta uno dei settori immobiliari più redditizi anche grazie all'uso flessibile degli alloggi, con un'offerta mista per diverse tipologie di popolazioni temporanee" (Bricocoli e Gainsforth, 2025, p. 81). Cassa Depositi e Prestiti – che affianca il MUR con attività di coordinamento, gestione del fondo complementare, accompagnamento dei PPP, sviluppo di progetti strategici, attività di monitoraggio e valutazione – propone di costruire 10.000 nuovi posti letto con 350 milioni di euro già investiti e la stima di un miliardo di euro di investimenti complessivi anche in coinvestimento, ma sono i privati i grandi interessati al business degli studentati stanti le risorse disponibili.

I fondi a disposizione, dovuti sia agli stanziamenti della 388/2000 che ai successivi interventi del PNRR, hanno sollevato l'interesse dei privati. Operazione di per sé interessante, ma ciò che suscita un qualche punto di domanda è, ad esempio, la mancanza di un tetto ai canoni di affitto e un vincolo per la destinazione d'uso degli alloggi, che a volte finiscono sul mercato turistico: "dei 9.179 posti finora finanziati due terzi sono privati. Di questi, molti non sono nuovi ma sono stati messi a disposizione in strutture già esistenti, a canoni che arrivano anche fino a 800 euro a Milano e a 750 euro a Tori-

no per una stanza singola. I canoni di locazione che saranno pagati dagli studenti non sono ancora stati definiti dal Ministero" (Gainsforth, 2023). L'obiettivo del PNRR sembra essere quello di una "produzione di massa di alloggi, utilizzando standard tipologici (stanza singola/stanza doppia) e relativi dimensionamenti, senza innovazione di sorta, con scarsa attenzione alla qualità e una discutibile predilezione della tipologia stanza singola, anche per possibili diversi utilizzi (ricettività alberghiera, libero mercato degli affitti temporanei, residenzialità per anziani) al termine del periodo di condizionamento d'uso stabilito dal finanziamento" (Annese e Savino, 2025, p. 89).

Sostanzialmente quello che si sta verificando è che un settore di intervento tradizionalmente gestito dal pubblico diventa ora di interesse privato grazie alle notevoli agevolazioni introdotte con la riforma prevista dal PNRR. L'allargamento ai privati e le forme di collaborazione tra pubblico e privato sono promosse e incentivate dal Piano e questo passa anche attraverso il sostegno economico del privato, ma a maggior ragione il vantaggio pubblico e collettivo deve essere esplicito. Ci confrontiamo invece con studentati privati, costosi e che quindi non rispondono alla domanda di posti letto a costi calmierati, mettendo in dubbio la bontà dell'intervento finalizzato alla promozione del diritto allo studio. Inoltre, sono studentati realizzati spesso con una qualità edilizia molto alta che facilita poi il loro utilizzo a scopi turistici durante i periodi di vacanza e non utilizzo da parte degli studenti.

Infatti, il bando prevede, un vincolo di destinazione d'uso degli immobili per almeno 12 anni. Tuttavia, è possibile destinare ad altre finalità, anche a titolo oneroso, le parti eventualmente non utilizzate o gli stessi alloggi per studenti nei periodi nei quali, compatibilmente alle attività didattiche, non sono utilizzati a tale finalità (mesi di agosto e settembre).

Per questo non sono mancate le proteste da parte degli studenti in particolare aderenti all'Unione degli universitari (Udu), che lamentano i costi eccessivi, la poca trasparenza dell'operazione, il prevalere di un interesse privato su quello pubblico.

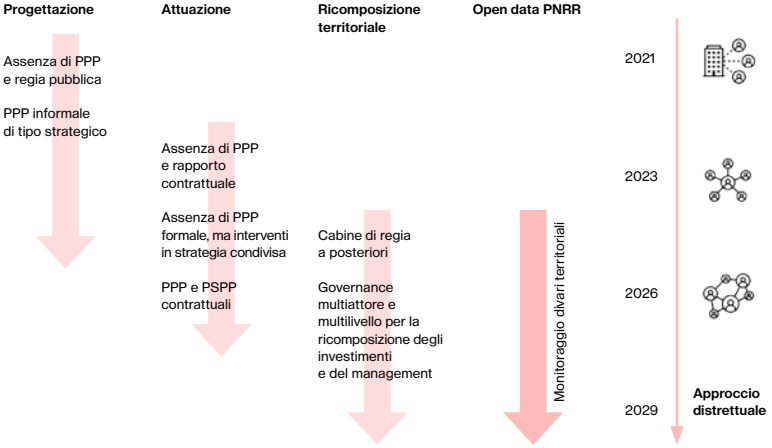
Fragilità e disequilibri territoriali: la sfida della ricomposizione territoriale degli investimenti, della governance e della gestione oltre il 2026

L'osservazione costante del PNRR, dal suo debutto sino ad ora, ha consentito di riconoscere nelle dinamiche fra il pubblico e il privato per gli interventi di rigenerazione urbana l'evolversi di una situazione che da una sostanziale assenza di rapporti partenariali nella fase di progettazione degli interventi si è poi evoluta nella definizione di cabine di regia a posteriori che, a due anni dalla conclusione prevista per gli investimenti, non solo stanno monitorando l'avanzamento delle opere, ma si interrogano sul dopo PNRR, soprattutto per quanto riguarda la gestione delle infrastrutture che sono in fase di conclusione (fig. 6).

Come sottolineato sin qui, il PNRR nasce in un momento di forte crisi dovuto alla pandemia e si avvia in un contesto geopolitico di forte instabilità. Le tempistiche per la definizione dei contenuti del Piano e quelle per la selezione degli investimenti, spesso tramite la procedura del bando, non consentono il reale coinvolgimento dei cittadini, imprese, enti del terzo settore e altri protagonisti della scena locale a cui le misure di contrasto ai divari e di rigenerazione urbana sono destinate. Non solo, ormai è ampia la letteratura che sottolinea come la maggior parte dei progetti fossero stati pensati prima del periodo pandemico e, dunque, non completamente pronti a dare risposte a un quadro di bisogni mutato (Franco et al., 2022; Perulli, 2022; Pasqui, 2022; Viesti, 2023a). Gli anni a cavallo fra il 2021 e il 2022 sono quelli in cui vengono presentati la maggior parte dei progetti monitorati nel presente volume[41].

41 L'osservazione del PNRR che ha contribuito, anche, alla stesura del presente volume, si è avviata nel 2021, grazie all'iniziativa "Next – Nuove idee per il territorio", voluta dalle Confesercenti Regionali di Lombardia, Piemonte e Veneto, grazie al lavoro del comitato scientifico composto da Elena Franco, Laura Fregolent e Luca Tamini. L'osservazione è proseguita, poi, attraverso il lavoro in corso in seno al PRIN 2022 "Territorializzare il PNRR. Indagare impatto e ricomposizione territoriale

Fig. 6 – Evoluzione dell'approccio partenariale all'interno degli investimenti del PNRR



Fonte: Schema elaborato dalle autrici.

Spesso, gli avvisi per la selezione dei progetti si rifanno a indicatori di criticità definiti attraverso l'uso di dati prepandemia. Nel caso del bando per l'attrattività dei borghi, ad esempio, per stabilire il grado di marginalità territoriale si fa riferimento agli indicatori da A a G delle statistiche utilizzate ai fini della L. 158/2017 "Piccoli comuni" (allegato al DPCM 23 luglio 2021), solo in parte riferiti all'anno 2021. Anche nel caso dei Piani Urbani Integrati – in cui l'obiettivo della linea di finanziamento è intervenire in aree urbane (Comuni dell'area urbana) o suburbane (Comune capoluogo) in particolare situazione di degrado sociale – gli indicatori di riferimento sono prepandemia. La norma di riferimento ovvero il comma 7, lett. a), dell'articolo 21 del D.L. n. 152/2021 richiede, infatti, di "intervenire su aree urbane il cui IVSM è superiore a 99 o superiore alla mediana dell'area territoriale". L'indice di vulnerabilità sociale e materiale (IVSM) è calcolato con dati prepandemia.

L'importante *Atlante della Domanda* conseguente all'adesione agli avvisi pubblicati dai vari Ministeri trova attenzione soltanto in minima parte sui fondi PNRR e, dunque, l'iniziale sforzo progettuale che impegna le amministrazioni locali può essere considerato come una mappa dei bisogni percepiti a livello locale, seppure con tutti i distinguo del caso dovuti alla necessità di approfondire la reale efficacia dei progetti proposti rispetto ai bisogni reali dei territori e rispetto alle sollecitazioni definite dai bandi alle varie scale: metropolitana, vasta, urbana, suburbana, minuta e liminale.

In questo quadro di avvio si chiarificano fondamentalmente due modalità di definizione della fase progettuale.

In primo luogo, possiamo vedere un affermarsi della regia pubblica e un'assenza di partenariato pubblico-privato di tipo contrattuale o istituzionale. Questa situazione viene sintetizzata, nei casi più virtuosi, nella esplicitazione quantomeno di partenariati di tipo strategico dove attori pubblici e privati si impegnano a progettare le proprie iniziative in un quadro coordinato, come nel caso dei PINQuA.

degli investimenti alla scala della prossimità" i cui avanzamenti sono consultabili al link: https://sites.google.com/iuav.it/iuavprinterritorializzare-pnrr/team (ultima consultazione 11/11/2024).

La fase dell'attuazione degli investimenti, che prende l'avvio nella seconda metà del 2022, invece, vede sostanzialmente tre modalità di rapporto fra pubblico e privato.

Stanti i tempi ristretti e le oggettive difficoltà degli enti pubblici nel ruolo di stazione appaltante, visto anche il mutato quadro normativo introdotto nel marzo 2023 con la riforma del Codice degli Appalti, la maggior parte dei progetti vengono attuati attraverso affidamenti diretti a privati senza il ricorso a forme di PPP e nemmeno all'interno di un quadro strategico condiviso. Vi sono poi gli affidamenti diretti, che rientrano quantomeno all'interno di un quadro di *governance* condiviso e, infine, il ricorso ai partenariati speciali pubblico privati o ai partenariati pubblico privati di tipo contrattuale o istituzionale ai sensi del Codice degli appalti. Al momento, il ricorso al partenariato pubblico-privato nei progetti finanziati dal PNRR per le misure specifiche come PINQuA, PUI, rigenerazione urbana, studentati e attrattività dei borghi, è ancora in una fase di implementazione diversificata, senza una rilevante centralità dello strumento PPP in tutte le misure.

Per comprendere meglio quanto osservato, l'attuazione dei progetti per l'attrattività dei borghi è esemplificativa dei processi che stanno portando alla "messa a terra" degli investimenti del PNRR.

Ad oggi, sebbene il ricorso a forme di partenariato speciale pubblico-privato (PSPP) fosse incoraggiata nell'avviso di selezione dei progetti e il criterio di valutazione relativo al ricorso al PSPP valesse ben 15 punti su 100 nel processo di valutazione, il Ministero della Cultura non ha resi pubblici in alcun modo i dati relativi al numero di partenariati effettivamente formalizzati e alla tipologia di attori coinvolti.

Nel processo di attuazione del PNRR va detto che i dati a livello centralizzato, ovvero resi pubblici attraverso il catalogo *open data* consultabile sul sito Italia Domani, hanno iniziato a essere disponibili e popolati soltanto a partire dalla primavera 2023 e, pertanto, è probabile che in un futuro non troppo lontano sarà possibile monitorare in maniera puntuale il ricorso a forme di partenariato di tipo contrattuale.

Più complesso sarà, invece, registrare il ricorso ad altre tipologie di alleanza pubblico-privata.

La consapevolezza delle criticità emerse nelle prime fasi, soprattutto in tema di rapporto fra il pubblico e il privato, ma anche di

coordinamento fra i vari livelli amministrativi, da quello centrale, alla scala regionale, provinciale, metropolitana o comunale, ha fatto sì che, a partire dal 2023 – in maniera più "visibile" nel momento in cui molti enti territoriali hanno iniziato a comunicarlo attraverso i siti internet – si definissero delle cabine di regia "a posteriori" che, sebbene i progetti siano nati senza l'adeguato coinvolgimento del privato, cercano ora di rimediare con azioni di informazione/coinvolgimento a posteriori.

L'interesse nel monitorare l'attività di queste cabine di regia è fondamentale per osservare l'attuazione degli investimenti sino al 2026, ma anche la loro relazione con altre forme di finanziamento, pensiamo a quelle nate nelle Città metropolitane per l'attuazione dei PUI, ma anche a quelle nate su base provinciale per il coordinamento generale dell'insieme dei progetti PNRR, o a quelle a livello comunale, soprattutto nei Comuni di grandi dimensioni, atte a garantire il giusto collegamento orizzontale fra i vari settori dell'amministrazione pubblica in relazione all'insieme di attori privati coinvolti a livello locale.

È in corso, dunque, la definizione di cabine di regia a posteriori nate in prima battuta con intenti informativi, di monitoraggio e meramente amministrativi che stanno, tuttavia, evolvendo verso forme di *governance* evolute multiattore e multilivello per la ricomposizione territoriale degli investimenti e del *management*. Queste nuove forme di *governance* che uniscono insieme il pubblico e il privato in un approccio distrettuale[42] gestiranno la complessità dell'attuazione sino al 2026, ma si occuperanno anche di integrare nelle politiche locali alcuni dei progetti contenuti nell'Atlante della Domanda di avvio del PNRR o altri che si rendessero necessari per rispondere alle sfide contem-

42 Con "approccio distrettuale" intendiamo una modalità di governance delle iniziative di sviluppo locale che vede la costituzione di un partenariato pubblico-privato formalizzato in una prospettiva di azione sul medio-lungo termine per il raggiungimento di obiettivi comuni entro un perimetro territoriale definito che può essere individuato in un'area suburbana, coincidere con i confini amministrativi del Comune o superarli definendosi a scala di area vasta. In Italia, questa metodologia di approccio, sinora settoriale, allo sviluppo locale ha dato vita a esperienze quali i Distretti del Commercio in Lombardia, Veneto, Puglia, Piemonte, Friuli-Venezia Giulia, Campania, i Distretti dell'Economia Sociale in Trentino-Alto Adige, i Distretti dell'Economia Civile promossi da Legambiente, i Distretti del Cibo introdotti a livello nazionale dalla L. 205/2017 senza dimenticare le politiche attive collegate ai distretti industriali.

poranee e al quadro di incertezza e instabilità che sembra connotare questo avvio di XXI secolo. E lo faranno guardando alla ricomposizione territoriale degli investimenti non solo del PNRR, ma anche provenienti da risorse di tipo ordinario, europee, ministeriali e regionali o da risorse messe a disposizione da soggetti privati, come, ad esempio, le fondazioni di origine bancaria. Dovranno farlo interrogandosi anche sul dopo PNRR, oltre il 2026, e anche in termini di gestione delle infrastrutture realizzate e, dunque, anche di spesa corrente e non soltanto di investimento.

La disponibilità di dati sarà cruciale perché queste *governance* possano agire in modo efficace. In tal senso, vista la necessità di territorializzare il PNRR, i cui investimenti abbiamo capito essere atterrati "a macchia di leopardo" e con il rischio di acuire divari, sarà importante che le *governance* multiattore e multilivello possano adottare un approccio distrettuale che leghi il partenariato pubblico-privato a una determinata area di intervento. Un elemento chiave in questo processo potrebbe essere assicurato da innovative forme di *management* – anche grazie alla creazione di *team* di *management* tra pubblico e privato – che, dato un determinato ambito territoriale, che possiamo anche definire distretto, possano lavorare a un efficace coordinamento delle iniziative.

Nel processo avviato con la definizione del PNRR e ora orientato verso una ricomposizione a posteriori delle iniziative andrà posta, tuttavia, particolare attenzione ad alcune questioni quali la partecipazione e il dialogo collegate al tema del sapere esperto e alle dinamiche di riforma della pubblica amministrazione[43].

Infatti, "*ripoliticizzare l'azione pubblica*, sottraendola alle retoriche della tecnica, non significa marginalizzare le competenze: significa connetterle alle pratiche ordinarie e al conflitto di interessi" (Pasqui, 2022, p. 158).

Riprendendo ancora Pasqui (2022), "si tratta, in altre parole, di pensare le politiche e i programmi che vengono promossi come dei

43 Relativamente al tema della riforma della pubblica amministrazione collegato al PNRR si rimanda ai contributi di Sandra Sodini e Roberta Capuis per il Friuli-Venezia Giulia e di Giorgia Vidotti per il Veneto in Franco et al. (2022). Si rimanda, inoltre, all'indagine che ha coinvolto in particolare Francesca Gelli, Matteo Basso, Francesco Gastaldi ed Elena Ostanel confluita nel capitolo decimo del Nono rapporto sulle città (Gelli et al., 2024).

grumi di pratiche. Pratiche cognitive e tecnologiche, istituzionali e politiche, interattive e sociali, che definiscono le condizioni entro le quali prende corpo quel che facciamo, progettiamo e programmiamo" (p. 70).

Per orientare questo nuovo quadro di *governance* e gestione, che si sta delineando dopo il primo periodo di attuazione del PNRR, dovranno essere messi a punto nuovi strumenti di indagine e di orientamento all'intervento, proprio con l'obiettivo di ridurre il più possibile i divari territoriali.

La preoccupazione circa i divari territoriali, alla base del PNRR, è stata centrale nei lavori di avvio del dispositivo. Addirittura, la Risoluzione conclusiva 8-00154 della Commissione Bilancio della Camera[44] chiedeva di prevedere, nella redazione dei bandi, linee di finanziamento differenziate per macroaree e di adottare

> *iniziative nell'ambito di ulteriori DPCM per la definizione dei criteri di riparto delle risorse riferite al periodo 2027-2034, volte a migliorare e integrare l'indice di vulnerabilità sociale e materiale (IVSM), per la ripartizione tra gli enti locali di ulteriori contributi previsti da successivi bandi, con parametri territorialmente idonei a garantire un'adeguata distribuzione territoriale dell'intero Paese.*

La spinta alla territorializzazione dei dati relativi all'assegnazione delle risorse emersa nei lavori delle commissioni parlamentari nelle fasi di avvio del PNRR è riportata anche nella Prima relazione sullo stato di attuazione del PNRR presentata al Parlamento il 23 dicembre 2021 e sottolinea la necessità di verificare o stimare la percentuale di risorse destinate ai territori del Mezzogiorno piuttosto che quelle dedicate agli altri territori oggetti di politica europea di coesione territoriale (Vivaldi, 2022).

Il *Nono rapporto sulle città* (Armondi et al., 2024) guardando al dato medio degli investimenti procapite, mostra aree urbane (1.033 euro) e aree interne (1.051 euro) attestarsi su valori sostanzialmente simili.

44 Il testo della risoluzione è consultabile al seguente link: http://aic.camera.it/aic/scheda.html?core=aic&numero=8/00154&ramo=C6leg=18 (ultima consultazione 19/02/2024).

L'investimento, inoltre, aumenta sensibilmente passando dal Nord-ovest (783 euro) e dal Nord-est (880 euro), passando per il Centro (1.130 euro), fino al Sud (1.297 euro) e alle isole (1.203 euro) (p. 169), ma è nelle eccezioni che si discostano maggiormente da questi valori e che si localizzano in aree non metropolitane e non interne che andrà posta particolare attenzione.

In tal senso, alcune prime considerazioni possono essere fatte, ad esempio, esaminando l'Indice composito di Fragilità Comunale (IFC) elaborato dall'Istat nel dicembre 2023 e riferito al periodo prepandemico (2018-2019), nel suo primo rilascio. L'Istat pubblica sulla piattaforma Istat Data[45] un indice composito con l'obiettivo di individuare le aree maggiormente esposte a determinati fattori di rischio e facilitare l'analisi territoriale del fenomeno in serie storica[46]. Questo indice è dato dalla combinazione di 12 indicatori elementari che descrivono le principali dimensioni (territoriali, ambientali e socio-economiche) della fragilità dei territori comunali. L'indice è stato calcolato per gli anni 2018 e 2019 e, recentemente, è stato pubblicato anche il 2021. La metodologia attribuisce ad ogni Comune un valore dell'indice confrontabile in serie storica e tra territori, utilizzando come parametro di riferimento il valore Italia al 2018 posto pari a 100. I valori dell'Indice composito di Fragilità Comunale, espressi in dieci gruppi (il più alto è il più fragile) e riferiti alla geografia comunale vigente al 31 dicembre 2021, consentono di individuare i territori comunali maggiormente fragili rispetto allo schema concettuale adottato. Questo indice, come sottolineano Caroleo e Cicerchia (2024) "permette di rendersi conto che, oltre alla sofferenza ben nota del Mezzogiorno e delle aree interne, le disuguaglianze fra territori sono un po' dappertutto. Infatti, non c'è nessuna regione che ne sia priva. Se prendiamo in esame, ad esempio, le zone limitrofe alle grandi città, anche quelle più ricche

45 La sintesi dei dati relativi all'Indice composito di Fragilità Comunale è disponibile al seguente link: https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/dashboards

46 In merito all'Indice composito di Fragilità Comunale di veda: https://www.istat.it/it/archivio/292468. Al fine di comprendere meglio la costruzione dell'indice, può essere consultata la nota metodologica al seguente link: https://esploradati.istat.it/databrowser/DWL/Caratteristiche%20del%20territorio/IFC_Nota%20metodologica_20_12_23.pdf.

del Nord, ci sorprenderemo a trovare Comuni con un indice di fragilità molto alto: vicino a Milano c'è Pregnana Milanese con 7; accanto a Torino c'è Brandizzo con 7; Anguillara Veneta, che dista circa un'ora da Padova e Venezia, ha un indice che si attesta sul valore di 8; Savogna, in provincia di Udine, registra un indice di fragilità pari a 10. Scendendo leggermente verso Ferrara troviamo Bagnolo di Po' con 9 e spostandosi verso la Toscana, confinante con Pistoia, Marliana con 9. Se guardiamo ai confini di Roma, infine, c'è Ardea con un indice pari a 9".

Partendo dall'osservazione della distribuzione a livello territoriale dell'Indice composito di Fragilità Comunale e monitorando come i Comuni stanno attuando gli investimenti assegnati dal PNRR attraverso l'investimento pro-capite è possibile riconoscere come, alla data del 4 dicembre 2023[47], il divario fra i due valori confermi che le misure in corso stanno operando con efficacia per buona parte dei Comuni (fig. 7). Pur tuttavia, restano ancora molti Comuni sotto una soglia accettabile di investimento in rapporto alla fragilità (3.336 sono i Comuni in cui l'Indice composito di Fragilità Comunale parrebbe non compensato da un adeguato investimento procapite). Sorprende che anche fra le regioni del Nord non soltanto Comuni ricadenti in aree interne o rurali mostrino un acuirsi dei divari nonostante gli investimenti del PNRR ma che questo accada anche nelle aree metropolitane in Piemonte, Lombardia e, meno, in Veneto (figg. 8, 9 e 10).

Continuando ad approfondire queste rilevazioni, dunque, si dovrà lavorare in futuro per aiutare i Comuni che si dimostrano fragili già appena prima della pandemia e per i quali il PNRR non sembra aver dato sufficienti risposte. Si potrà farlo attraverso investimenti mirati su fondi complementari, rafforzando le competenze della pubblica amministrazione, anche attraverso il ricorso a modalità di *management* evolute, accompagnando la *governance* a livello territoriale al fine di scongiurare un possibile effetto indesiderato del PNRR, ovvero l'acuirsi di

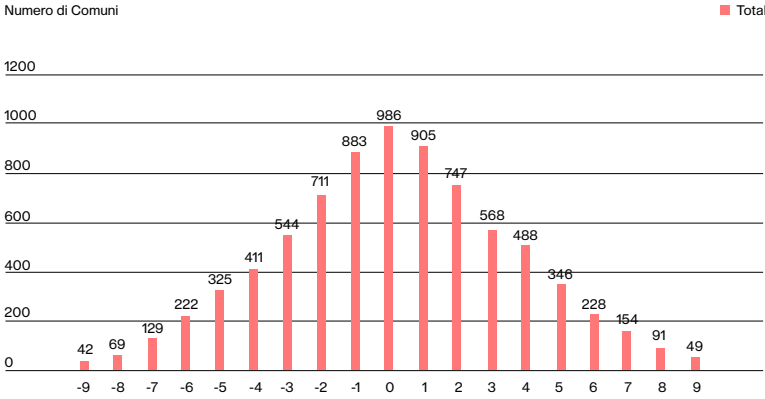
47 Per l'approfondimento sono stati utilizzati i dataset sul sito di Italia Domani relativi ai Progetti PNRR e alla Localizzazione del PNRR nella versione 5.0 aggiornata al 4 dicembre 2023. Si veda: https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/catalogo-open-data.html?orderby=%40jcr%3Acontent%2FobservationDateInEvidence&sort=desc.

divari in particolari aree del Paese, diverse da quelle ormai consolidate in letteratura, ovvero le aree interne e il Mezzogiorno. Come sottolineano alcuni autori, "gli ingenti investimenti promessi dalla distribuzione di risorse europee sono funzionali primariamente a un obiettivo: quello della riduzione dei divari tra i diversi territori. In vista di questa traiettoria sono stati messi a disposizione vari strumenti finanziari, sia di matrice europea che nazionale, che necessariamente devono essere indirizzati verso il loro migliore utilizzo, evitando che ci siano sovrapposizioni di interventi di assistenza finanziaria o che un dispositivo venga impiegato per finalità a cui meglio risponde un altro fondo. Quindi una forte azione di coordinamento sul piano politico e metodologico tra i tanti strumenti e fondi – il Piano, il nuovo fondo per la perequazione infrastrutturale, che si aggiungono ai più tradizionali programmi di coesione nazionali ed europei – impone il dialogo e il confronto continuo e serrato tra attori del centro e attori della periferia" (Buzzacchi, 2024, p. 185).

In questo quadro, tuttavia, sarà utile "assumere l'incertezza come sfondo e immaginare forme di azione che non inibiscano le complementarità non prevedibili, ma potenzialmente fertili" (Pasqui, 2022, p. 90-91), adottando sia nella fase conoscitiva, sia nelle fasi di programmazione, progettazione, attuazione e implementazione un atteggiamento che permetta di guardare alle cose attraverso una "doppia lente" capace di traguardare al lungo periodo, ma efficace nel far fronte all'instabilità del quotidiano.

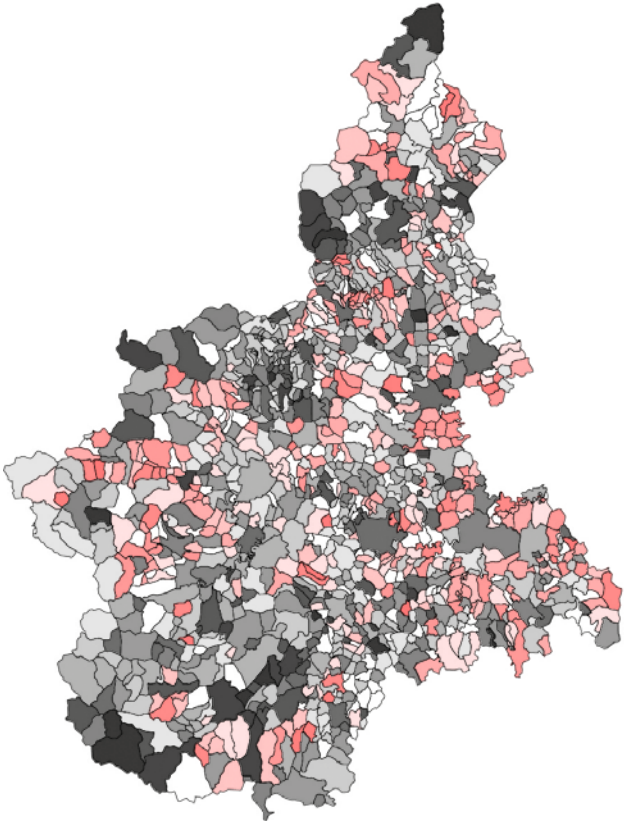
In questa prospettiva, le Regioni, che abbiamo visto non aver avuto un ruolo centrale nella prima fase di avvio del Piano, potrebbero, invece, divenire nuovamente centrali, per capacità di programmazione e coordinamento, ma anche per scala, nel quadro di ridefinizione amministrativa che il PNRR porterà con sé, coagulando intorno a nuovi progetti di rigenerazione, soggetti pubblici e privati in un approccio distrettuale e dialogico finalizzato a modelli insediativi volti a maggior benessere ed equità.

Fig. 7 – Differenza tra Indice di Fragilità Comunale Istat e investimento PNRR pro-capite (rispetto a dieci fasce di investimento) al 4 dicembre 2023: distribuzione dei Comuni italiani



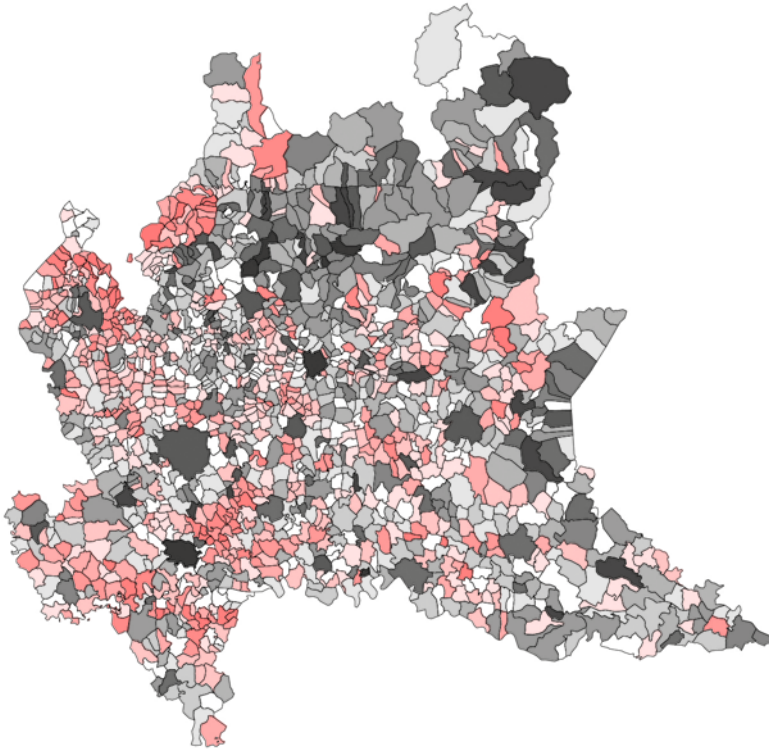
Fonte: Istat e Italia Domani (2024). Elaborazione D. Barbera ed E. Franco.

Fig. 8 – Divario tra Indice di Fragilità Comunale Istat e investimento PNRR procapite al 4 dicembre 2023: distribuzione territoriale relativamente ai Comuni della Regione Piemonte. In scala di grigio sono indicati i Comuni che hanno proporzionalmente ricevuto più aiuti rispetto alle fragilità, mentre in rosso quelli che hanno proporzionalmente ricevuto meno rispetto alle fragilità.



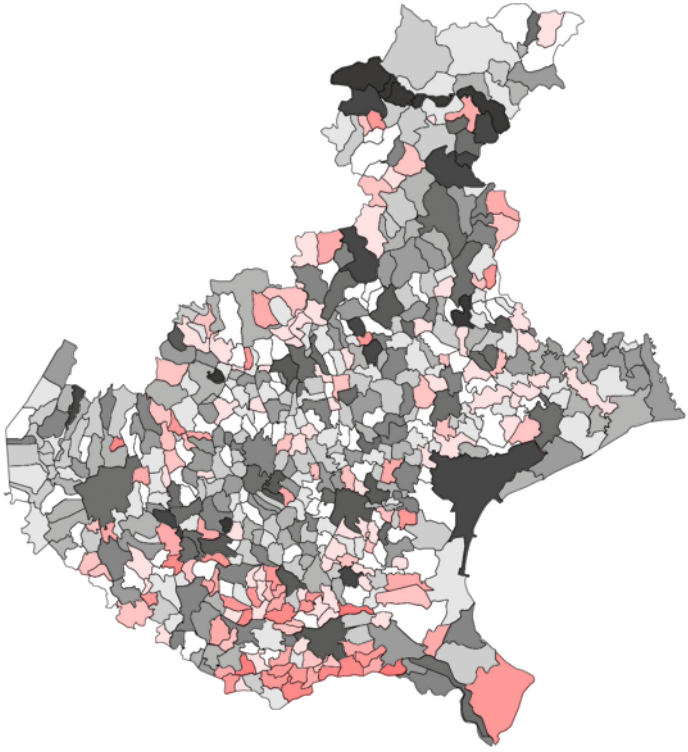
Fonte: Istat e Italia Domani (2024). Elaborazione D. Barbera ed E. Franco

Fig. 9 – Divario tra Indice di Fragilità Comunale Istat e investimento PNRR procapite al 4 dicembre 2023: distribuzione territoriale relativamente ai Comuni della Regione Lombardia. In scala di grigio sono indicati i Comuni che hanno proporzionalmente ricevuto più aiuti rispetto alle fragilità, mentre in rosso quelli che hanno proporzionalmente ricevuto meno rispetto alle fragilità.



Fonte: Istat e Italia Domani (2024). Elaborazione D. Barbera ed E. Franco

Fig. 10 – Divario tra Indice di Fragilità Comunale Istat e investimento PNRR procapite al 4 dicembre 2023: distribuzione territoriale relativamente ai Comuni della Regione Veneto. In scala di grigio sono indicati i Comuni che hanno proporzionalmente ricevuto più aiuti rispetto alle fragilità, mentre in rosso quelli che hanno proporzionalmente ricevuto meno rispetto alle fragilità.



Fonte: Istat e Italia Domani (2024). Elaborazione D. Barbera ed E. Franco

Conclusioni

Il PNRR ha assunto, per l'Italia, una dimensione molto rilevante, toccando quasi i 200 miliardi di euro di investimento. Anche a seguito della rimodulazione del 2023-2024 rimane il principale beneficiario dei fondi del dispositivo di ripresa e resilienza, seguita da Spagna, Polonia e Francia (Chiapperini, 2024, p. 143).

Nato in un momento di estrema difficoltà, ha assunto sin da subito un approccio centralizzato a livello nazionale, depotenziando il ruolo delle Regioni e individuando gli enti locali quali soggetti attuatori per gli investimenti. Soprattutto per ciò che concerne quelli legati alla rigenerazione urbana. Salvo pochi casi, l'allocazione delle risorse è stata decisa *ex post* in base ai criteri individuati per la scelta dei progetti, spesso a seguito di bando pubblico, piuttosto che essere definita *ex ante* sulla base di fabbisogni specifici dei diversi contesti territoriali.

Ci troviamo di fronte, dunque, a un piano privo di una strategia territoriale, che procede in maniera settoriale, in alcuni casi, come abbiamo visto, acuendo i divari territoriali che, sin dall'origine, si prefigge, invece, di ridurre (Chiapperini et al., 2024; Franco, 2022).

L'approccio settoriale incardinato nei singoli Ministeri non sembra aver trovato nella fase di avvio e progettazione (2021-2022) una ricomposizione alla scala locale. Non sono state coinvolte le parti sociali, le imprese e la cittadinanza e gli investimenti si sono avviati nella maggior parte dei casi in assenza di partenariati pubblico-privati, formalizzati o meno. Pur tuttavia, nell'avanzare dell'attuazione dei progetti di rigenerazione urbana, alcuni soggetti, quali le Città metropolitane, ad esempio, hanno recuperato un ruolo di coordinamento e si è assistito anche al consolidamento di partenariati, non di tipo contrattuale, ma volti al consolidamento di alleanze locali nate in fase di candidatura dei progetti ai vari bandi.

Queste cabine di regia *ex post*, stanno svolgendo l'importante ruolo di accompagnare la realizzazione di investimenti che in alcuni casi cambiano il volto delle città (PINQuA, PUI), ma stanno lavorando

anche per comprendere come garantire la sostenibilità gestionale delle infrastrutture che si stanno completando grazie ai fondi del PNRR, anche successivamente al 2026.

Sebbene la logica del bando abbia, come riconosciuto da molti studiosi (Chiapperini et al., 2024; Franco, 2022; Fregolent et al., 2023; Viesti, 2023a), indirizzato le risorse verso quei territori maggiormente efficaci dal punto di vista tecnico-politico nella presentazione delle candidature, il lavoro svolto anche da quelle amministrazioni che sono state meno virtuose nell'attrarre risorse non è stato vano. Molti, infatti, sono i partenariati pubblico-privati nati in fase progettuale, che stanno lavorando per trovare risorse alternative al PNRR e, comunque, per portare avanti una visione di sviluppo per i loro territori che l'occasione del dispositivo di ripresa e resilienza ha in qualche modo fatto emergere.

In tal senso, il lavorio progettuale del biennio di avvio, ha lasciato in eredità sicuramente una migliore capacità negoziale delle amministrazioni comunali, soprattutto di quelle più piccole, come, ad esempio, quelle che si sono impegnate nella sfida rappresentata dal bando per l'attrattività dei borghi, anche se non sono mancate le difficoltà da parte proprio delle piccole amministrazioni nel far fronte alla complessità dei bandi e allo sforzo progettuale.

Pare quindi interessante riflettere, non tanto sull'uso del partenariato pubblico-privato di tipo contrattuale nell'attuazione del PNRR, ma, piuttosto, in questa sede, sulle nuove forme di partenariato e di *governance* che il PNRR ha portato con sé.

Di fronte, dunque, ai territori capacitati e a una forte mobilitazione degli attori locali, sarà necessario interrogarsi sulle modalità necessarie a far sì che tutta la ricchezza progettuale rappresentata dall'*Atlante della Domanda* che ancora non ha trovato soddisfazione all'interno del Piano, possa trovarlo in futuro grazie a risorse complementari anche di tipo ordinario, mirate a colmare i divari territoriali che abbiamo visto emergere in alcune circostanze. I Ministeri, ma anche le Regioni, dovrebbero da questo punto di vista farsi interpreti di questa ricchezza di esperienza accumulata, così come delle difficoltà affrontate dalle amministrazioni locali con delle "storture" che l'uso dello strumento del bando ha generato in termini di polarizzazione dei finanziamenti di alcuni territori e di sottodotazione in altri.

Anche le condizionalità del PNRR (DSNH, giovani, donne, disparità territoriali), hanno rappresentato una palestra per gli enti locali e i nuovi sistemi di *governance* partenariale e potranno in seguito trovare innovative modalità di attuazione, grazie a una nuova e aumentata sensibilità istituzionale.

Guardare alle disparità territoriali, dunque, è importante, come ci ricorda Viesti (2024), perché esse riguardano il fondamentale tema dell'uguaglianza fra cittadini (p. 9). Il PNRR partiva dall'assunto che, nel nostro Paese, esse fossero soprattutto collegate ai divari fra il Nord e il Sud. Nel Paese non si rileva tuttavia soltanto questa tipologia di sperequazione. A pagina 6 della Guida per gli Stati della Commissione europea, dove si spiega cosa Bruxelles intenda per "*Social and territorial cohesion*", vi è un chiaro riferimento alle "*regional and national disparities, including the rural/urban gaps*". Uncem ripete da molti anni che nel nostro Paese – come nell'intero Vecchio continente – non vi siano sperequazioni tra "nord e sud", tra Meridione d'Italia e Settentrione, bensì, al Nord come al Sud, sono in crescita le sperequazioni tra aree montane e aree urbane. Tra città e montagna. Tra zone interne e zone al centro dei processi economici, sociali, istituzionali. Il rischio di una marginalizzazione di queste aree è molto forte. Alla fragilità dei territori, si unisce la fragilità dei piccoli Comuni che in gran parte si trovano appunto nelle Alpi e negli Appennini (Uncem, 2021).

Abbiamo visto, come hanno sottolineato diversi attori istituzionali, che esse riguardano zone montane rispetto a zone al centro dei processi economici, culturali e sociali, ma dobbiamo anche, a valle delle prime osservazioni sullo stato di avanzamento del PNRR rispetto alle fragilità comunali, mettere in evidenza come esistano segnali di fragilità anche in aree del nostro Paese, in area metropolitana o al di fuori di aree interne, in cui alcune disparità stentano a sanarsi e, anzi, parrebbero aggravarsi, nonostante il piano di investimenti portato avanti dal PNRR.

Il rischio, dunque, è che le disparità si sedimentino o si accrescano con ricadute sociali, economiche e politiche (Viesti, 2024). Per questo motivo è importante continuare a monitorarle e a interrogarsi su come all'oggi assumano nuove caratteristiche.

Apparati

Riferimenti bibliografici

A →

Accettura B. (2023). PNRR e diritti sociali: una nuova declinazione del diritto all'abitazione. Il paradigma della rigenerazione urbana. *Società e diritti*, 8(15): 226-246. DOI: 10.54103/2531-6710/19686

Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS). (2023). *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza, la Legge di Bilancio 2023 e lo sviluppo sostenibile.* Testo disponibile al sito: https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/RapportoLdbPnrr/LdB_PNRR_2023.pdf (ultimo accesso 09/02/2025).

Annese M., Savino M. (2025). Dal disagio abitativo studentesco a nuove politiche abitative. In: De Leo D., Giglioni F., Martinelli N., a cura di (2025). *Decimo Rapporto sulle città. L'università pubblica italiana per città e territori.* Bologna: il Mulino, 83-92.

Armondi S., Compagnucci F., Fedeli V., Orioli V. e Pacchi C., a cura di (2024). *Nono Rapporto sulle città. Le città e i territori del Pnrr. Attori, processi, politiche*. Bologna: il Mulino.

B →

Baldi B., Citroni G. e Mazzoleni M. (2023). *PNRR e Città Metropolitane. La sfida dei Piani Urbani Integrati.* Brescia: EduCatt.

Baratta A.F.L. (2022). Una nuova visione dell'abitare e degli spazi dell'abitare nel PNRR. *Techne*, 24: 20-25. DOI: 10.36253/techne-13435

Barbera F., Cersosimo D. e De Rossi A. (2022). *Contro i borghi. Il Belpaese che dimentica i paesi*. Roma: Donzelli.

Basso M., Virgioli P. (2023). Geografie del mercato del partenariato pubblico-privato in Veneto. *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 136: 74-99.

Basso M., a cura di (2022). La risposta veneta ai PINQuA, *Urbanistica Informazioni*, 301: 55-72.

Basso M., Nicoletto L. (2022). Energie potenziali, energie dispiegate. Una panoramica delle progettualità presentate, *Urbanistica Informazioni*, 301: 57-60.

Battiston S. (2023). *L'evoluzione della smart city in smart community. Strumenti di collaborazione tra P.A. e soggetti privati per il perseguimento degli obiettivi del P.N.R.R.* Milano: Key.

Bilancia P., a cura di (2024). *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità.* Bologna: il Mulino.

Bilanci P. (2024). La solidarietà nell'Unione europea e la delimitazione dell'indirizzo politico. In: Bilancia, P., a cura di (2024). *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità.* Bologna: il Mulino, 7-26.

Boeri T. e Perotti R. (2023). *PNRR. La grande abbuffata*. Milano: Feltrinelli.

Bricocoli M., Gainsforth S. (2025). Dal disagio abitativo studentesco a nuove politiche abitative. In: De Leo D., Giglioni F., Martinelli N., a cura di (2025). *Decimo Rapporto sulle città. L'università pubblica italiana per città e territori*. Bologna: il Mulino, 73-82.

Buzzacchi C. (2024). Il potenziamento della dimensione sociale in prospettiva multilivello. In: Bilancia P., a cura di (2024). *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità.* Bologna: il Mulino. Bologna, 183-202.

C → Capaldo G. (2023). *Iniziativa economica privata e mercato unico sostenibile*. Roma: Sapienza Università Editrice.

Caroleo M., Cicerchia A. (2024). La fragilità dei comuni italiani. A nord e a sud. *EticaEconomia.* Testo disponibile al sito: https://eticaeconomia.it/la-fragilita-dei-comuni-italiani-a-nord-e-a-sud/ (ultimo accesso 09/02/25).

Caruso N. (2022). I PINQuA dell'area torinese. *Urbanistica Informazioni*, 302: 105-107.

Caudo G., Baioni M., Celata F., De Leo D., Fava F., Piselli E. e Tomasello P. (2024). Roma Caput Mundi. Il piano senza piano e il ritorno della programmazione. In: Armondi S., Compagnucci F., Fedeli V., Orioli V. e Pacchi C., a cura di (2024). *Nono Rapporto sulle città. Le città e i territori del Pnrr. Attori, processi, politiche*. Bologna: il Mulino, 107-125.

Cavaggion G. (2024). PNRR: il ruolo di Governo e Parlamento e la partecipazione degli enti territoriali. In: Bilancia P. (a cura di) (2024). *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*. Bologna: il Mulino, 95-118.

Chiapperini C., Cirillo V., Montenegro E. e Vieti G. (2024). La dimensione territoriale del PNRR. In: Viesti G., a cura di, *I divari territoriali in Italia*. Roma: Carocci, 129-145.

Cianfriglia P. (2022). Gli obiettivi del PINQuA e le proposte pervenute. *Urbanistica Informazioni*, 301: 56-57.

Colaprice V., Barbuti N. (2023). A new digital mapping for the villages of the inland areas. *Umanistica Digitale,* 15: 25-46.

Colombo M.C., Ielo D. (2022). *PNRR: appalti, partenariati e progetti finanziati. La governance, le norme e le procedure per la redazione dei progetti e l'attuazione degli interventi.* Milano: Il Sole 24 Ore Professional.

Corò G., De Castris M. e Scalera D., cura di (2022). *PNRR ITALIA. Il difficile equilibrio fra i territori*. Roma: Donzelli.

Corte dei Conti, Sezioni riunite in sede di controllo (2024). *Relazione sullo Stato di Avanzamento del PNRR, dicembre 2024.*

Cozzio M., a cura di (2022). *Conoscere il PNRR. 150 parole chiave per capire regole, strumenti e funzionamento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*. Sant'Arcangelo di Romagna: Maggioli.

D → Di Porto V., Pammolli G. e Piana A., a cura di (2022). *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR*. Bologna: il Mulino.

Di Filippo A. (2022). *Le Pubbliche amministrazioni di fronte alle sfide del PNRR*. Milano: Ipsoa.

Diotallevi A. (2021). Pubblico e privato, insieme, per far funzionare il PNRR. *Democrazia e Diritti Sociali*, 1:101-108.

Donolo C. (1997). *L'intelligenza delle istituzioni*. Milano: Feltrinelli.

F → Franco E., Tamini L. e Zanderighi L., a cura di (2020). *Commercio e Distretti: un patto per lo sviluppo*. Sant'Arcangelo di Romagna: Maggioli.

Franco E., Fregolent L. e Tamini L. (2022a). PNRR e sviluppo locale: approcci e prospettive. *DiTe*. Testo disponibile al sito: https://www.dite-aisre.it/PNRR-e-sviluppo-locale-approcci-e-prospettive/ (ultimo accesso 09/02/2025).

Franco E., Fregolent L. e Tamini L., a cura di (2022b). *PNRR e servizi di prossimità*. Sant'Arcangelo di Romagna: Maggioli.

Franco E. (2022). Rigenerazione dei comuni minori nel PNRR: borghi e *Green Communities*. In: Franco E., Fregolent L. e Tamini L., a cura di, *PNRR e servizi di prossimità*. Sant'Arcangelo di Romagna: Maggioli, 99-114.

Franco E., Fregolent L. (2023). PINQuA, facciamo il punto. *Il Giornale dell'Architettura*. Testo disponibile al sito: https://ilgiornaledellarchitettura.com/2023/04/03/pinqua-si-perde-lapproccio-integrato/(ultimo accesso 09/02/2025).

Fregolent L. (2022). Il Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare (PINQuA) nel PNRR. *Di.Te.* Testo disponibile al sito: https://www.dite-aisre.it/il-programma-innovativo-nazionale-per-la-qualita-dellabitare-pinqua-nel-pnrr/(ultimo accesso 09/02/2025).

Fregolent L., Franco E. e Tamini L. (2023). Il PNRR nella dimensione della prossimità: questioni problematiche e scenari di opportunità. *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 135: 202-216.

G →

Gabrielli L., Basso M. (2020). Il partenariato pubblico-privato. Alcune prime riflessioni sullo stato dell'arte in Veneto 2009-2019. In: Marson A., Rakowitz G. e Vanore M., a cura di, *Territori del Triveneto. Verso un approccio integrato al progetto*. Sesto San Giovanni: Mimesis, 44-59.

Gainsforth S. (2023). Sempre più aziende private controllano gli alloggi per studenti. *L'Essenziale*, 17 maggio. Testo disponibile al sito: https://www.internazionale.it/essenziale/notizie/sarah-gainsforth/2023/05/17/alloggi-studenti-privati, ultimo accesso 09/02/2025).

Gallo L. (2022). partenariato pubblico-privato/3. In: Lupatelli G., De Rossi A., a cura di (2022). *Rigenerazione urbana. Un glossario*. Roma: Donzelli, 195-197.

Gelli F., Basso M., Gastaldi F. e Ostanel E. (2024). Progettare il futuro con il Pnrr. Dietro le quinte, il fermento della pubblica amministrazione comunale. In: *Nono Rapporto sulle città. Le città e i territori del Pnrr. Attori, processi, politiche*. Bologna: il Mulino, 255-268.

L →

Lucatelli S., Luisi D. e Tantillo F. (2022). *L'Italia lontana. Una politica per le aree interne*. Roma: Donzelli.

Lupatelli G. (2024). *Green Community. Comunità verdi per abitare le Montagne*. Soveria Mannelli: Rubbettino.

M →

Marchetti G. (2024). Il coordinamento della fase attuativa: modelli di *governance* (inclusi gli ADP). In: Bilancia, P., a cura di, *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*. Bologna: il Mulino, 309-322.

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 (M1C3). Misura 2 "Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale, religioso e rurale", Investimento 2.1: "Attrattività dei borghi storici", finanziato dall'Unione europea – Next Generation EU*

Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR (2023), *Terza Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ai sensi dell'art. 2, comma 2, lettera e) del decreto-legge 31 maggio 2021 n. 77, convertito, con modificazioni, dalla Legge 29 luglio 2021 n. 108.*

Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR (2024), *Quarta Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ai sensi dell'art. 2, comma 2, lettera e) del decreto-legge 31 maggio 2021 n. 77, convertito, con modificazioni, dalla Legge 29 luglio 2021 n. 108.*

Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR (2024), *Quinta Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ai sensi dell'art. 2, comma 2, lettera e) del decreto-legge 31 maggio 2021 n. 77, convertito, con modificazioni, dalla Legge 29 luglio 2021 n. 108.*

Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile (2022a). *Monitoraggio dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e del Piano Nazionale Complementare di competenza del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (MIMS)*. Testo disponibile al sito: https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/notizia/2022-07/Relazione%20stato%20di%20attuazione%20PNRR.pdf (ultimo accesso 09/02/2025).

Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile (2022b). *PINQuA Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare. Progetti e prime evidenze.* Testo disponibile al sito: https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/notizia/2022-06/Report %20PINQuA.pdf (ultimo accesso 09/02/2025).

Montedoro G. (2024). Opportunità e criticità nell'attuazione dei Piani. I procedimenti, le responsabilità nel raggiungimento delle *milestones* e il monitoraggio dei risultati. In: Bilancia P., a cura di *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità.* Bologna: il Mulino, 119-162.

P → Palanza A. (2022). La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR. Conclusioni e prospettive. In: Di Porto, V., Pammolli G. e Piana A., a cura di, *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR*. Bologna: il Mulino, 163-184.

Pasqui G. (2022). *Gli irregolari. Suggestioni da Ivan Illich, Albert Hirschman e Charles Lindblom per la pianificazione a venire*. Milano: FrancoAngeli.

Perrone M. e Trovati G. (2024). PNRR, per le opere speso solo l'11%. *Il Sole 24 Ore*, 23/02/24: 3.

Perulli P. (2022). Un piano dai piedi di argilla. *Rivista il Mulino*. Testo disponibile al sito: https://www.rivistailmulino.it/a/un-piano-dai-piedi-di-argilla (ultimo accesso 09/03/2025).

Piferi C. (2022). Processi innovativi per l'abitare sociale. I programmi pluriennali di finanziamento della L 338. *Techne*, 24: 207-217.

Piferi C. (2024). Politiche nazionali a supporto della residenzialità studentesca. *Costruire in laterizio*, 195: 68-75.

R → Rivosecchi G. (2024). Gli obiettivi, le riforme e la ripartizione dei fondi del Piano nazionale di ripresa e resilienza. In: Bilancia P., a cura di, *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*. Bologna: il Mulino, 7-26.

S → Sartori F., a cura di (2023). *Nuovo Codice Appalti e norme derogatorie PNRR. Una breve guida per orientarsi.* Fondazione IFEL.

Savino M., Perini L. (2023). *Abitare contemporaneo. Un viaggio nell'housing sociale in Italia*. Milano: FrancoAngeli.

Scenari Immobiliari (2024). *Lo student housing da mercato di nicchia a comparto maturo. Rapporto di ricerca*.

Sciullo G. (2021). Il partenariato pubblico-privato in tema di patrimonio culturale dopo il Codice dei contratti. *Aedon, Rivista di arti e diritto on line*. 3/2021, 154-161. DOI: 10.7390/102982

T → Tamini L., (2022). PNRR, distrettualità e prossimità: temi e questioni aperte. In Franco, E., Fregolent, L. e Tamini L., a cura di, *PNRR e servizi di prossimità.* Sant'Arcangelo di Romagna: Maggioli, 83-98.

Testa P. (2021). Le città alla sfida del PNRR. *Urbanistica Informazioni*, 300: 106-108.

U → Uncem, a cura di (2021). [Non è un elenco della spesa] NEXT GENERATION EU. La Montagna e i territori green e intelligenti nel Piano Nazionale Ripresa e Resilienza, marzo. Testo disponibile al sito: https://uncem.it/la-montagna-nel-piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza-scarica-il-dossier-uncem/ (ultimo accesso 09/02/2025).

V → Viesti G., Chiapperini C. (2024). Le città italiane e il Pnrr. In: Armondi S., Compagnucci F., Fedeli V., Orioli V. e Pacchi C., a cura di (2024). *Nono rapporto sulle città. Le città e i territori del Pnrr. Attori, processi, politiche*. Bologna: il Mulino, 29-57.

Viesti G., a cura di (2024). *I divari territoriali in Italia. Cause, effetti e politiche di contrasto.* Roma: Carocci.

Viesti G. (2023a). *Riuscirà il PNRR a rilanciare l'Italia?*. Roma: Donzelli.

Viesti G. (2023b). La revisione del PNRR del Governo Meloni. *Rivista Il Mulino.* Testo disponibile al sito: https://www.rivistailmulino.it/a/la-revisione-del-pnrr-del-governo-meloni (ultimo accesso 09/02/2025).

Vignieri V. (2022). *Milleperiferie. Percorsi di rigenerazione a guida culturale e creativa per i borghi e le aree interne e marginali*. Bologna: Arianna.

Vinci I. (2021). Il PNRR a Mezzogiorno: governo del territorio e dilemmi del sottosviluppo. *Urbanistica Informazioni*, 300: 95-98.

Vivaldi E. (2022). L'attività conoscitiva, di indirizzo e di controllo del Parlamento in relazione al PNRR. In: Di Porto V. Pammolli, G. e Piana A., a cura di, *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR*. Bologna: il Mulino, 113-136.

Z → Zanderighi L., (2022). *Next Generation*, economia locale e qualità dello sviluppo. In: Franco E., Fregolent L. e Tamini L., a cura di, *PNRR e servizi di prossimità.* Sant'Arcangelo di Romagna: Maggioli, 11-28.

Elena Franco
Architetto, si occupa di politiche pubbliche del territorio, con particolare attenzione per le economie di prossimità, il commercio e la logistica. Ha lavorato a oltre cinquanta piani strategici e progetti di sviluppo locale e, con l'associazione Tocema Worldwide, ha progettato la certificazione internazionale di qualità per i Distretti del Commercio. Svolge attività di ricerca e formazione per enti pubblici e privati. Attualmente è PhD Student presso l'Università Iuav di Venezia.

Laura Fregolent
Architetto, PhD in Scienze e metodi per la città e il territorio europei è professore di I fascia in Tecnica e pianificazione urbanistica. Svolge attività di ricerca e collaborazione scientifica nel campo degli studi urbani con particolare attenzione ai processi di trasformazione urbana e alle dinamiche sociali a esse connesse. È co-direttrice della rivista *Archivio di Studi Urbani e Regionali* e responsabile scientifico a livello nazionale del PRIN dal titolo "Territorializzare il PNRR".

Territorializzare il PNRR

Investimenti prolungati nel tempo generano trasformazioni territoriali a tutte le scale, con effetti diretti e intenzionali, ma spesso anche con effetti indiretti e non intenzionali. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) nei suoi obiettivi non solo di crescita economica, ma soprattutto di sviluppo, cioè di più generale trasformazione socio-economica, presenta uno scenario potenziale di grandi cambiamenti territoriali relativi sia a fratture storiche di macroscala sia rispetto ad ambiti socio-spaziali di vita quotidiana.

Mentre sono chiari gli effetti attesi sulla macroscala, risultano assai più incerte le ricadute alla scala locale anche delle misure direttamente indirizzate a questa sfera.

Incertezza e complessità derivano da elevati livelli di interdipendenza tra soggetti e istituzioni, da inerzie delle pratiche di governo rispetto a nuove responsabilità, da strutture e relazioni spaziali materializzate nello spazio, che possono essere più o meno rispondenti e appropriate al cambiamento. Dal punto di vista dell'efficienza ed efficacia delle politiche, lo sguardo alla scala locale privilegia la prospettiva dell'analisi, dell'implementazione dal basso e del funzionamento dei sistemi concreti di interazione nella trasformazione auspicata o "non trasformazione" di relazioni socio-spaziali.

La parola chiave è prossimità, che nel PNRR è anche un obiettivo rispetto alla localizzazione di servizi assistenziali, sanitari, asili nido e formazione primaria, farmacie, luoghi della cultura, gestione del mercato del lavoro. Tra prossimità, accessibilità e connettività ci sono relazioni variabili a seconda delle strutture socio-spaziali consolidate in una dimensione interscalare, che assume un rilievo particolare soprattutto per alcune misure del PNRR. Gli scenari che ne possono scaturire sono molteplici e capaci di definire strutture urbane e territoriali differenti ma appropriate rispetto all'obiettivo della transizione e che possono guidare il governo locale del territorio in termini di pianificazione e regolazione di usi dei suoli e delle funzioni in modo radicalmente diverso dal passato.

La collana *Territorializzare il PNRR* si propone di raccontare i processi che caratterizzano gli interventi del PNRR e gli effetti alla scala urbana e territoriale degli investimenti, per provare a restituire le potenzialità, le opportunità ma anche le criticità di questa politica pubblica.

Territorializzare il PNRR

1. Territorializzare a posteriori.
Governance, partenariato pubblico-privato e PNRR.
Elena Franco e Laura Fregolent

Volume finito di stampare nel mese di marzo 2025

A oltre la metà del percorso di attuazione degli investimenti e delle riforme previste dal PNRR, i progetti che riguardano le Città e i Comuni italiani mostrano luci e ombre. Un grande atlante della domanda a cui non si è data risposta nel suo complesso, una distribuzione delle risorse in gran parte dovuta alla capacità degli enti di rispondere a bandi piuttosto che sulla base delle reali necessità di mitigazione delle fragilità comunali, difficoltà amministrative e di spesa. Pur tuttavia, uno sforzo per territorializzare a posteriori gli investimenti è in corso grazie al lavoro di cabine di regia multiattore e multilivello e partenariati pubblico-privati, che da mero strumento contrattuale si rivelano essere efficaci quando diventano alleanze capaci di ricomporre a livello territoriale governance, risorse e capacità progettuali.

Euro 12