

## **Visioni di città: il PNRR e le sfide del Comune di Napoli**

*Federica Palmieri (Università degli studi di Napoli Federico II)*

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) rappresenta la più ingente e straordinaria politica pubblica del paese degli ultimi settant'anni. Il presente contributo si colloca nell'ambito di una riflessione sull'impatto delle iniziative del PNRR e propone di analizzare le sfide che il Comune di Napoli ha dovuto accogliere nella definizione strategica dei progetti.

Approvato nel luglio del 2021, il Piano italiano è predisposto nel quadro delle regole definite a livello comunitario dall'iniziativa Next Generation EU. L'approvazione del fondo per la ripresa post-pandemico nel contesto europeo, oltre a rappresentare un dichiarato cambio di paradigma in termini di dotazione fiscale delle risorse, definisce una nuova struttura strategica di governance. Infatti, attraverso il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, pilastro centrale dell'iniziativa, viene richiesto agli Stati membri la redazione dei PNRR che definiscano il programma di riforme ed investimenti fino al 2026. Secondo un'ottica che oscilla tra il controllo e la solidarietà economica, l'Unione ha configurato uno stretto coordinamento sia in fase procedurale attraverso le valutazioni di ammissibilità dei Piani della Commissione, sia in fase di esecuzione attraverso un capillare monitoraggio. Questo nuovo stile strategico, che si differenzia da quella dei fondi strutturali caratterizzati da una forte discrezionalità del singolo Stato, è correlato alla volontà di convergere i modelli economico-sociali degli Stati in settori strategici correlati a sei pilastri di investimento, ma allo stesso tempo lasciando loro libertà sulle modalità di realizzazione. Se quindi vengono stabiliti degli indirizzi predeterminati da parte dell'Unione, la possibilità di definire un piano per la ripresa relega agli Stati membri la responsabilità di individuare le modalità attraverso cui concretizzare gli obiettivi comunitari, osservando il territorio e allocando le rispettive risorse.

In questo contesto, il PNRR italiano è un complesso documento programmatico che stabilisce l'allocazione delle risorse in sei missioni identificate, in linea con l'impostazione europea, come centrali per affrontare i problemi macroeconomici del paese. Una delle caratteristiche significative della strategia italiana è legata alla scelta di distinguere le disuguaglianze sociali come priorità trasversali. Nello specifico ne vengono individuate tre: promuovere la parità di genere, ridurre le disparità generazionali e favorire il riequilibrio dei divari territoriali. Si tratta di problematiche strutturali che trovano le loro radici in caratteristiche storiche del nostro paese, acuite dall'effetto delle tre crisi che abbiamo attraversato. Tali tematiche, dunque, non vengono affidate ad interventi specifici, ma piuttosto si inseriscono direttamente o indirettamente in tutte le sei missioni del Piano. L'azione complementare e collaterale nei confronti di

questi tre principali divari storico-sociali del paese si intreccia con un quadro complesso nella strutturazione e nell'attuazione del Piano, che potrebbe condurre al rischio di tralasciarle, impedendo la conquista dei nuovi auspicati scenari di cambiamento.

La struttura di governance del Piano italiano, segnata da un approccio direttivo fortemente centralizzato attraverso una cabina di regia con funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento generale, attribuisce un ruolo chiave alle amministrazioni locali sia in termini di policy design che di policy implementation. Se alle amministrazioni locali viene affidato oltre un terzo delle risorse totali, in particolare i Comuni gestiscono almeno 40 miliardi di risorse in più rispetto a quelle delle regioni e viene richiesto loro un rapporto diretto con i Ministeri nella definizione dei progetti in molti ambiti. Mettere al centro le città è stata una scelta originale e molto coraggiosa del nostro paese, che mette in luce la visione polarizzata tra gli estremi di una grande politica pubblica pensata e disegnata dall'alto, spesso in maniera distante dai contesti locali, che atterra però sui territori attraverso un'attuazione diffusa. Ciò pone degli interrogativi significativi legati all'orientamento della politica e alla visione di insieme, che si struttura a livello sovralocale, ma ritrova in parte i suoi spazi a livello locale spesso con implicazioni innovative.

In questo contesto, attraverso la ricostruzione delle priorità strategiche dell'Unione Europea e delle missioni del PNRR italiano, viene proposta una scheda metodologica volta a condurre un'analisi del contenuto dei documenti strategici dei progetti di cui il Comune di Napoli è l'ente attuatore. Poiché l'impostazione europea è marcatamente rivolta a conseguire milestones e target, la scheda di analisi proposta mira a travalicare le strutture di monitoraggio costruite in sede organizzativa, e a osservare progetti con l'obiettivo di estrarre l'immaginario di città che si intende raggiungere, attraverso delle categorie di analisi che pongono grande rilevanza alle disuguaglianze sociali, spesso trascurate. Grande accento a questo proposito viene posto alla dimensione territoriale, a quella economica e a quella sociale, nell'ambito delle quali vengono individuate le informazioni che emergono attraverso un'interpretazione ermeneutica dei documenti di pianificazione. Le informazioni tradotte in variabili comporranno una matrice congiunta poi sottoposta ad analisi multivariata. Lo schema risulta utile non solo per offrire un panorama degli interventi del PNRR sul suolo napoletano, ma anche per analizzare le pratiche discorsive e narrative rintracciabili nei documenti di pianificazione che offrono una misura di policy design e policy implementation dell'amministrazione locale.