

CITTÀ E TERRITORI DEL PNRR

CASI E

APPROFONDIMENTI

A cura di

Simonetta Armondi

Fabiano Compagnucci

Valeria Fedeli

Valentina Orioli

Carolina Pacchi

WORKING PAPERS – Urban@it Collana diretta da Valentina Orioli e Nicola Martinelli

Comitato scientifico

Angela Barbanente, Politecnico di Bari
Gilda Berruti, Università di Napoli Federico II
Lavinia Bifulco, Università degli Studi Milano-Bicocca
Anna Lisa Boni, Comune di Bologna
Valentino Castellani, past president Urban@it
Fabiano Compagnucci, Gran Sasso Science Institute
Edoardo Croci, Università Bocconi Milano
Egidio Dansero, Università di Torino
Marzia De Donno, Università degli Studi di Ferrara
Valeria Fedeli, Politecnico di Milano
Francesca Gelli, Università Iuav di Venezia
Giovanna Iacovone, Università degli Studi della Basilicata
Patrizia Lombardi, Politecnico di Torino
Giampiero Lombardini, Università degli Studi di Genova
Annick Magnier, Università degli Studi di Firenze
Simone Ombuen, Università Roma TRE
Ernesto d'Albergo, Sapienza Università di Roma
Elvira Tarsitano, Università di Bari
Claudia Tubertini, Università di Bologna
Walter Vitali, co-coordinatore gruppo di lavoro Goal11 ASviS
Michele Zazzi, Università degli Studi di Parma

Staff editoriale

Mariella Annese
Letizia Chiapperino
Martina Massari
Federica Lecci

Politiche editoriali

Procedura di selezione tramite peer-review



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

Questo numero

N°16, 2023
Titolo:
Le città e territori del PNRR
Casi e approfondimenti
Simonetta Armondi
Fabiano Compagnucci
Valeria Fedeli
Valentina Orioli
Carolina Pacchi

ISBN 9788854971240
DOI 10.6092/unibo/amsacta/7446

Dipartimento di Architettura
dell'Università di Bologna
Viale Risorgimento, 2 40136 Bologna

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

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

Progetto grafico:
Nicola Parise

LE CITTÀ E I TERRITORI DEL PNRR

Casi e approfondimenti

a cura di

Simonetta Armondi, Fabiano Compagnucci, Valeria Fedeli, Valentina Orioli, Carolina Pacchi

Premessa

Simonetta Armondi, Fabiano Compagnucci, Valeria Fedeli, Valentina Orioli, Carolina Pacchi

PARTE PRIMA

Il Pnrr nelle città metropolitane e nelle città medie

Pnrr e città metropolitane, un quadro comparativo

Alice Alessandri, Fabiano Compagnucci, Valeria Fedeli, Daniele Viarengo

Il ruolo delle città medie nel sistema urbano italiano e gli impatti potenziali del Pnrr

Giampiero Lombardini

Il caso di Milano

I. Il Pnrr a Milano: riflessioni sulla dimensione strategica del piano per la città

Alice Alessandri, Daniele Viarengo

Il caso di Genova

I. Genova. Investimenti e Pnrr in una 'Entrepreneurial City' in trasformazione

Giampiero Lombardini, Nicola Valentino Canessa

Il caso di Bologna

I. Il Pnrr e Bologna

Anna Lisa Boni

II. Itinerari collaborativi nell'area metropolitana di Bologna

Tommaso Bonetti

III. Il Pnrr e la nuova mobilità di Bologna

Valentina Orioli, Cleto Carlini

IV. Pnrr e partecipazione dei Comuni: il caso di Bologna

Erika Capasso, Roberto Corbia

Il caso di Bari

I. Bus Rapid Transit, progetto innovativo per la mobilità urbana

Nicola La Macchia

II. Politiche e progetti del Pnrr per la forestazione urbana nella città metropolitana di Bari

Maddalena Scalera

III. Il Pnrr nelle politiche regionali pugliesi per il diritto all'alloggio universitario

Marco Cataldo, Daniele Pagano

PARTE SECONDA

Approfondimenti

Osservare e valutare nel Pnrr. Flussi informativi e criteri valutativi per città e territori nel nuovo ciclo di politiche pubbliche. Con alcuni commenti al margine della rimodulazione del Pnrr presentata dal governo il 31.07.2023

Simone Ombuen

Come valutare il Pnrr. Alcune banali avvertenze

Massimo Morisi

The 2030 Agenda in European Urban Contexts. Procedures and Tools to Support the Localization of the Sdgs

Matteo Trane, Chiara Genta, Alice Siragusa

IL RUOLO DELLE CITTA' MEDIE NEL SISTEMA URBANO ITALIANO E GLI IMPATTI POTENZIALI DEL PNRR

Giampiero Lombardini

Università di Genova, Dipartimento di Architettura e Design

giampiero.lombardini@unige.it

ABSTRACT

Medium-sized cities constitute the founding structure of the Italian territory. From north to south of the country the urban landscape is characterized by a dense network of medium-sized cities which, from a historical-statistical analysis (starting from the analysis of Zipf's rank-size law), appears extraordinarily constant over time. Indeed, we can observe the growing role played by medium-sized cities in the general Italian urban system, highlighted by the demographic data, which is nothing other than the expression of a series of elements of an extremely complex economic and social nature. Medium-sized Italian cities are also characterized by their highly diversified and specialized profiles where, however, the multi-functional character (not just economic) prevails. The impact of the PNRR on medium-sized cities is potentially very incisive and shows a general great mobilization capacity of these entities in attracting funds and initiating significant urban transition programs. Despite a Plan which, in general, is characterized by the absence of a territorial dimension, local actors active in medium-sized cities have taken this opportunity to renew their respective urban agendas.

Key words: urban systems, zipf's law, rank-size rule, medium-sized cities

Le città medie costituiscono la struttura fondante del territorio italiano. Da nord a sud del Paese il paesaggio urbano è caratterizzato da una fitta rete di città di medie dimensioni che, ad un'analisi storico-statistica (a partire dall'analisi della Legge rango-dimensione di Zipf), appare straordinariamente costante nel tempo. Si può osservare, anzi, il crescente ruolo svolto dalle città medie nel generale sistema urbano italiano, evidenziato dal dato demografico, che altro non è che l'espressione di una serie di elementi di natura economica e sociale estremamente complessa. Le città medie italiane si caratterizzano anche per i loro profili altamente diversificati e specializzati dove, comunque, a prevalere è il carattere multi-funzionale (non solo economico). L'impatto del PNRR sulle città medie è potenzialmente molto incisivo e mostra una generale grande capacità di mobilitazione di queste realtà nell'attrarre fondi e nell'avviare significativi programmi di transizione urbana. A dispetto di un Piano che, in generale, è connotato dall'assenza di una dimensione territoriale, gli attori locali attivi nelle città medie hanno colto questa occasione per rinnovare le rispettive agende urbane.

Parole chiave: sistemi urbani, legge di zipf, legge rango-dimensione, città medie

IL SISTEMA URBANO ITALIANO E LE CITTA' MEDIE

La dimensione demografica delle città rimane una delle variabili più esplicative nella rappresentazione dei sistemi urbani. Nell'espressione degli abitanti (stabili) insediati nelle varie realtà urbane si coagulano tutta una serie di altri fattori (economici, sociali, storici) che determinano nel corso del tempo le traiettorie di sviluppo di regioni e Nazioni. La cosiddetta legge di Zipf (che lega tra loro popolazione e rango della città all'interno del sistema urbano), in particolare, permette di valutare sia il grado di maturità economica raggiunto da un certo sistema di città che il suo grado di gerarchizzazione.

Il valore caratteristico della legge di Zipf è rappresentato dall'esponente della funzione (che assume la forma di una legge di potenza), che si è osservato in molteplici casi empirici per diversi Paesi ed epoche storiche, si avvicina al valore 1. Quando esso si discosta da 1, si evidenzia il grado più o meno gerarchico di quel sistema di città. Più alto è l'esponente più sistema urbano è distribuito in modo uniforme. Al contrario, minore è il valore dell'esponente, più diseguale è il sistema delle città. Agli estremi, quando l'esponente tende all'infinito, il sistema urbano le città avranno tutte la stessa dimensione, al contrario, quando l'esponente tende a zero, il sistema urbano è massimamente irregolare, fino al caso estremo in cui una sola città ospita l'intera popolazione urbana (che è un caso evidentemente solo teorico). Le deviazioni dalla legge di Zipf sono considerate come l'evidenza di distorsioni nei sistemi urbani, come aggregazioni, segregazioni e perdite di efficienza (Arshad et al., 2018). Queste distorsioni possono essere rintracciate in ragioni che di volta in volta possono essere istituzionali, economiche, di localizzazione delle risorse, o semplicemente al particolare percorso storico di sistemi di città o Nazioni (Soo, 2005).

E tanto più strutturata è la rete urbana, tanto più si osserva, in parallelo, un processo di maturazione economica di un contesto territoriale (Krugman, 1996). In tutte quelle situazioni dove si sono registrati fenomeni di sviluppo territoriale la legge di potenza applicata alle condizioni di popolamento ha permesso di cogliere delle interessanti relazioni allometriche fra città e sistemi urbani. La straordinaria costanza nel tempo della relazione matematica che regola il rapporto tra dimensione urbana e rango delle città (ossia la loro classificazione in termini puramente dimensionali) è uno degli elementi fondativi (e in qualche misura più misteriosi) nello studio dei sistemi urbani. Si tratta di una costanza che si osserva sia spazialmente (prendendo cioè in considerazione le più diverse regioni geografiche) che temporalmente (recenti studi hanno evidenziato come antiche civiltà, come l'Impero Romano, mostrassero comportamenti del tutto analoghi e confrontabili con quelli registrati in epoca moderna).

In ogni caso, la legge di Zipf (o distribuzione di Pareto o, ancora, legge di potenza) spiega in modo esauriente (anche) le caratteristiche del sistema urbano italiano contemporaneo. Seguendo la regolarità empirica della distribuzione per rango-dimensione, emerge come il caso italiano sia caratterizzato da una sostanziale uniformità di comportamento generale, con poche città di grandi dimensioni (sostanzialmente Roma, Milano, Napoli e Torino) e una lunga serie di città medie che portano gradualmente ad una transizione verso i centri di minor dimensione, comunque numerosissimi (e questa distribuzione osservata per i piccoli centri si mantiene nel tempo, al di là delle diverse condizioni di sviluppo socio-economico che l'Italia e le sue varie regioni hanno comunque attraversato nella modernità). Ciò che emerge con

particolare evidenza è che il sistema urbano italiano è sempre stato e continua ad essere un sistema fortemente gerarchizzato, dove i pur rilevanti fenomeni di urbanizzazione e metropolizzazione (Indovina, 2014; Dematteis, Bonaverò, 1997) non hanno sostanzialmente intaccato, se non misura parziale, la struttura generale, costituita da una fitta rete di città medie e medio-piccole (quelle che si potrebbero classificare entro una soglia dimensionale compresa fra i 20.000 ed i 250.000 abitanti). Quello che si vuole evidenziare è che i fenomeni di accentramento metropolitano, pur presenti e localmente molto significativi, non hanno nel tempo cambiato radicalmente la struttura gerarchica del territorio italiano. Questa “resistenza” della dimensione urbana media è peraltro confermata, sul piano economico dai fenomeni di distrettualizzazione e decentramento economico produttivo, rilevati fin dalla fine degli anni '70 da Bagnasco ed altri (Accornero, 2016; Becattini, 1987) nei loro ben noti studi. L'Italia delle città medie continua a costituire lo scheletro fondamentale del sistema urbano italiano, integrato con la relativamente debole metropolizzazione (l'Italia non ha grandi città primato come Parigi, Londra o Berlino).

Osservando la distribuzione di Zipf negli ultimi 70 anni (1951-2021), la struttura a gerarchia composita italiana emerge chiaramente, come emerge con altrettanta evidenza la costanza di questa struttura. Una costanza sotto la quale si nascondono fenomeni di rapida e talvolta impetuosa crescita di singoli centri (Prato e Rimini tra gli altri). Le traiettorie di sviluppo delle singole città, infatti, seguono percorsi diversificati a seconda delle condizioni di contesto che si vengono a creare ed in base anche alle capacità “progettuali” messe in campo dalle comunità locali nel pensare al proprio sviluppo, ma, nel complesso, la struttura generale del sistema urbano rimane sostanzialmente la stessa.

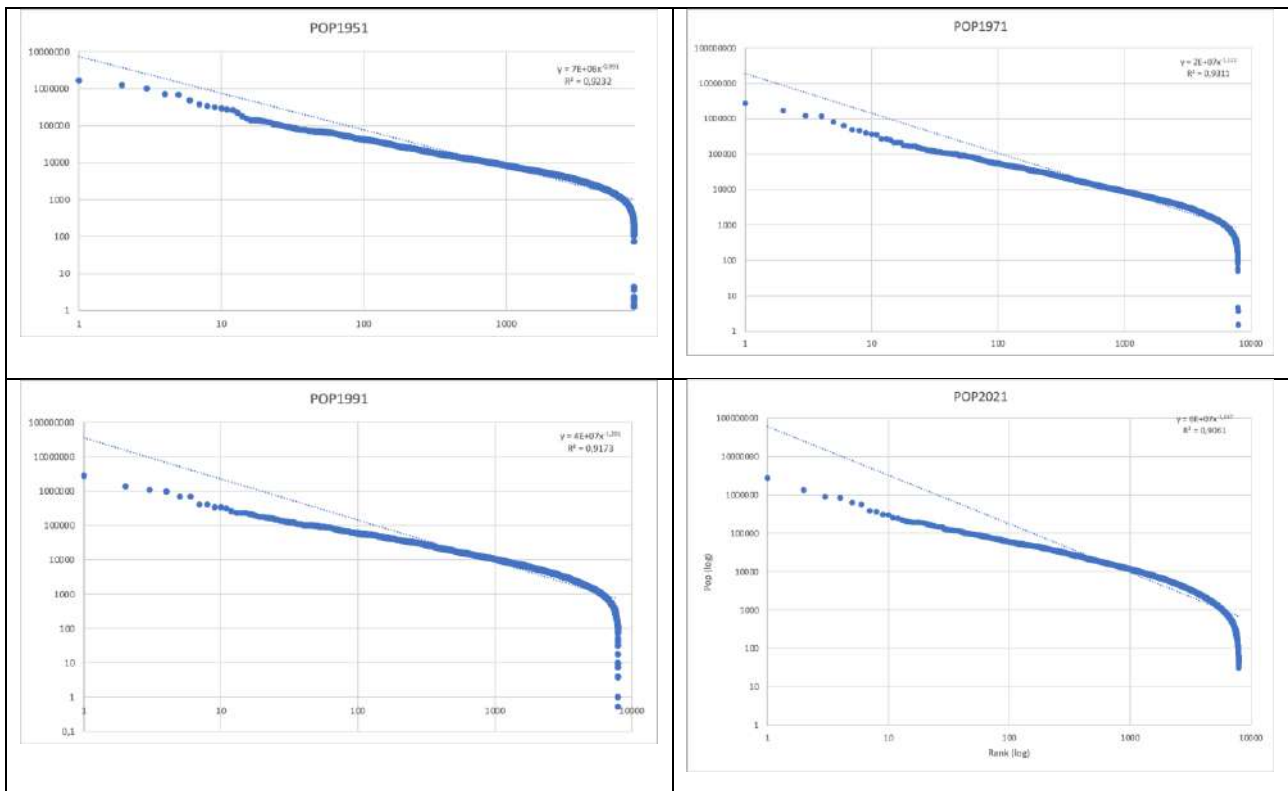


Figura 1 – Distribuzione rango-dimensione dei Comuni Italiani 1951, 1971, 1991, 2021 (fonte: dati Istat)

Dall'andamento nel tempo della distribuzione di Zipf emerge come l'esponente della legge di potenza vari assai poco: l'unica vera variazione significativa si registra nell'intervallo temporale 51-71, dove si passa da 0,92 a 1,12: si tratta del periodo dell'industrializzazione e dell'urbanizzazione del Paese e del passaggio da un'economia prevalentemente rurale ad un'economia prima industriale e poi di servizi. Dopo il 1971 e fino al 2023 l'esponente è cresciuto di poco, attestandosi attorno a 1,26. Rimandando agli approfondimenti sviluppati a corredo di questo note per una più dettagliata illustrazione dei risultati ottenuti, si evidenzia come il sistema urbano italiano sia caratterizzato dalla presenza di poche grandi città e da una moltitudine di centri medi e medio-piccoli (De Rossi, 2018) e come tale distribuzione si sia mantenuta ed anzi sia andata consolidandosi nel tempo: l'aumento anche se poco consistente dell'esponente è indice dello spostamento di quote di popolazione dai piccoli centri verso le aree metropolitane, ma in misura non minore, proprio verso le città di taglia media. L'organizzazione spaziale italiana (che registra poche differenze tra nord, centro e sud sotto questo aspetto) rimane costantemente incentrata su una fitta rete di città medie, a comporre un paesaggio composito dove si registra un gradiente costante di urbanità che va dai centri con 10.000 abitanti fino alle città con 100-200 mila abitanti, e questo indipendentemente dai fenomeni di contrazione che si stanno registrando da diversi anni a questa parte (Curci et al., 2020; Lanzani, 2015; Caselli et al., 2019; Clementi, Dematteis, Palermo, 1996; Lanzani, 2003; Kercuku et al. 2023).

IDENTIFICAZIONE E CLASSIFICAZIONE DI CITTÀ MEDIA: LA LETTERATURA

L'individuazione delle "città medie" può essere eseguita, seguendo la letteratura in materia (Balducci, Curci, Fedeli, 2017a; 2017b, Mascarucci, 2020; Trigilia, 2014) a partire dalla semplice dimensione demografica considerando tali tutte le città che non abbiano caratteristiche metropolitane e che siano superiori ad una determinata soglia, variabile a seconda delle interpretazioni. In altre parole, la definizione di città media è residuale rispetto al concetto di città o area metropolitana da un lato e borgo o villaggio dall'altro. La letteratura inglese suole distinguere tra "city", poli urbani strettamente intesi e "town" che si potrebbe tradurre come "cittadina", ossia un centro urbano dotato di un certo livello di servizi oltre che di una "massa" demografica di una certa consistenza. Il processo di urbanizzazione che dal Novecento ha interessato inizialmente Stati Uniti ed Europa ha portato progressivamente a distaccarsi dalla definizione puramente amministrativa di città, la cui delimitazione è fornita semplicemente dai confini giurisdizionali riconosciuti (e che hanno, soprattutto in Europa, lunga durata). Si è fatta strada l'idea di area urbana (spesso definita "distretto urbano") a discapito della definizione amministrativa di città. A partire dal 1910, con la definizione introdotta dal Bureau of Census degli Stati Uniti di "distretti metropolitani", il concetto di "città estesa", prima applicato alle città con più di 200.000 abitanti e ai territori rurali circostanti, si è nel tempo perfezionato prima attraverso le Standard Metropolitan Areas (aree urbane con un'area core di 50.000 abitanti) e le Standard Metropolitan Statistical Areas (SMSA), basate sulla considerazione della mobilità quale elemento fondamentale per la delimitazione del campo urbano. A partire dal secondo Dopoguerra si consolidano una serie di metodi caratterizzati da un approccio alla definizione di città (e di area metropolitana in modo particolare) che mette al centro

dell'analisi i flussi piuttosto che le forme insediative (*built-up areas*) che vengono considerate come una conseguenza di questi. A partire dall'embrionale studio di Friedman e Miller (1965) che introdussero il concetto di "campo urbano", si supera definitivamente l'idea di area urbana intesa come entità fisica e la si considera invece come una rete di flussi e di localizzazioni formata da persone, beni ed informazioni. Il campo urbano è un sistema di spazi, metropolitani e non, con una città centrale di almeno 300.000 abitanti attorno alla quale vi è un'area ampia (fino a 100 miglia). Le *Functional Economic Areas* (Fea), rappresentano bacini di lavoro formati dalla città centrale e dall'insieme dei centri in cui risiede la popolazione che quotidianamente si sposta per andare nel luogo di lavoro centrale.

Negli studi e nelle ricerche europee e internazionali più recenti, per definire e delimitare le città (siano esse metropolitana o meno) si adotta l'analogo principio di *Functional Urban Area* (Fua) che derivano a loro volta da un precedente simile tentativo che, in ambito OCSE, era stato definito *Larger Urban Zone* (LUZ), che erano il risultato di aree urbane delimitate come aree caratterizzate da quote significative di pendolarismo da e verso la città centrale (Eea 2009).

Il processo di formazione delle *Functional urban areas* (Fua), condiviso e adottato a livello internazionale da Eurostat e dall'OCSE (2012, 2013), al fine di rendere comparabili le aree urbane e metropolitane indipendentemente dalla geografia amministrativa dei diversi stati, considera, sovrapponendole e integrandole, tre delle dimensioni che contribuiscono a delinearle: quella fisico-morfologica, quella funzionale e quella amministrativa (imponendo un differente vincolo rispetto a quest'ultima nel processo definitorio).

In conclusione, si può sinteticamente affermare che in letteratura si riconosce normalmente come città media quella realtà urbana caratterizzata da un polo urbano centrale di almeno 50.000 abitanti con un'area funzionale (ricavabile sulla base dei flussi pendolari) che può arrivare anche a 200.000 abitanti. Oltre queste soglie si deve parlare più correttamente di aree metropolitane. Questa definizione di base può essere integrata dalla considerazione di altri elementi, quali il profilo economico (dove deve emergere una netta prevalenza dei settori secondario e terziario ed una residuale funzione agricola) e l'offerta di servizi rari.

A livello internazionale alcuni autori (ad esempio Batty, 2018) individuano in 30.000 abitanti la soglia minima di popolazione affinché un insediamento possa definirsi città e distinguersi quindi dal concetto di borgo o villaggio. Altri autori spingono ancora più in basso tale soglia, facendola coincidere con 10.000 abitanti: per rafforzare queste definizioni occorre prendere in considerazione il profilo funzionale delle realtà urbane considerate e valutare quale sia il ruolo del settore agricolo (questa questione è anche dirimente al fine di distinguere l'urbano dal rurale nelle statistiche ufficiali, questione di estrema complessità e che si deve confrontare con le più recenti teorie dell'urbano: Brenner, 2014; Brenner N. e Schmid, 2015; Soja, 2000; Soja, 2011).

Se si prende in considerazione, per il caso italiano, la sola dimensione demografica (comunque significativa), e si pone il problema della definizione, a livello meramente statistico, di città media, esso si traduce nella definizione di due soglie dimensionali entro le quali collocare questa tipologia di città. Si tratta cioè di individuare la soglia superiore, ossia quella che determina la differenza tra il gruppo di quelli che si potrebbero definire "grandi centri urbani" (metropolitani o meno), e la soglia inferiore, vale a dire quella che distingue una città media da un piccolo centro urbano. Potrebbero, in questo senso, integrarsi

alla dimensione demografica diversi altri fattori di natura economica, sociale e generalmente geografica; oppure, come è stato succintamente richiamato più sopra, fare riferimento alla letteratura internazionale, che colloca queste due soglie, mediamente, la prima a 500.000 abitanti e l'altra a 30.000 abitanti (20.000 in alcuni casi, o comunque un valore intermedio tra questi due). Mentre sulla soglia alta c'è una discreta convergenza di studi e ricerche, sulla soglia bassa è facile intendere che essa dipenda dalle caratteristiche "locali" del sistema urbano che si sta analizzando. Popolose ed estese nazioni tenderanno a registrare comportamenti diversi nella loro gerarchia urbana rispetto a territori e contesti più contenuti. Ciò che in un grande Paese potrebbe essere considerato un modesto villaggio, in un contesto territoriale più circoscritto potrebbe invece assumere i caratteri di un centro urbano rilevante e relativamente in alto nella gerarchia urbana. Da qui deriva che un'individuazione di tipo statistico, sull'intero set di centri urbani di un Paese (dalla più grande città fino al più piccolo villaggio) è il metodo migliore per individuare, caso per caso, il valore di tale soglia minima.

Prendendo l'esempio dell'Italia, e posto che l'individuazione di tale soglia possa seguire tre criteri, si possono ottenere raggruppamenti di "tipologie" di città (di natura meramente dimensionale) che aiutano a comprendere la dinamica di sviluppo della gerarchia urbana nel tempo. Questi tre criteri si fondano su tre ipotesi di lavoro distinte:

- a) Secondo un primo criterio si possono distinguere le città medie e grandi rispetto a tutte le altre (che quindi saranno considerati piccoli centri) sulla base della percentuale totale di popolazione che ospitano le città di rango più elevato. Se si sceglie una percentuale fissa di popolazione totale di un Paese (l'Italia nel nostro caso) che può essere 20% o 30% e si osserva quante città ospitano (semplicemente sommando le dimensioni demografiche dei centri dal più alto a scendere) quella percentuale, si ottiene un valore soglia inferiore che distingue tra città medio-grandi e piccoli centri. Questo metodo ha il vantaggio di poter essere applicato ad ogni sistema urbano (da quello più semplice a quello più complesso e popoloso) perché dipende dalla struttura interna dei dati.
- b) Un secondo criterio è quello di "troncare" i dati (in termini statistici: eseguire un *cutoff*), fermandosi ad un certo valore del rango: si potrebbero per esempio considerare città medio-grandi quelle che comprendono le prime 100 città per dimensione demografica (in letteratura spesso, attraverso complesse stime statistiche comparative, si è arrivati a determinare come una buona soglia quella delle prime 130 città, che è la soglia che determina una buona e talvolta ottima - correlazione tra dati osservati e legge di potenza, nel nostro caso la legge di Zipf). Anche questo è un metodo statistico indipendente dal contesto, ma solo entro una fascia precisa di Paesi: i sistemi urbani piccoli (quelli con poche centinaia di centri urbani) vedrebbero distorti i valori di questa soglia, che comprenderebbe una gamma troppo ampia di centri rispetto al totale).
- c) Infine, abbandonando ogni tentativo di ricavare la soglia inferiore dalla struttura intrinseca dei dati, si può semplicemente stabilire una soglia dimensionale fissa che definisce il limite inferiore per quella che sembrerebbe logico identificare come una città media: come già detto questa soglia può variare da 10.000 a 50.000 abitanti.

Applicando questi criteri al caso italiano e componendo i dati in serie storica, sulla base dei Censimenti Istat della popolazione italiana dal 1951 ad oggi se si ricava la seguente struttura.

	1951	1961	1971	1981	1991	2001	2011	2021
Pop. italiana 20%	9.458.663	10.099.561	10.788.914	11.144.635	11.316.173	11.240.035	12.112.591	11.769.196
N città	24	15	12	16	15	26	28	28
di cui la meno popolosa	111.364	221.001	271.879	206.661	231.100	138.995	143.309	145.348
Pop. italiana 30%	14.187.995	15.149.342	16.183.371	16.716.952	16.974.259	16.860.052	18.168.886	17.653.794
N città	99	64	51	66	74	92	95	95
di cui la meno popolosa	42.481	70.919	91.676	80.929	71.257	61.859	65.907	62.076
Pop fino alla 100^ città	14.208.198	17.148.266	19.520.902	19.063.871	18.565.530	17.517.617	18.375.502	17.925.641
di cui la meno popolosa	42.454	48.122	54.694	58.262	58.380	57.789	62.536	59.905
% pop tot prime 100	30,04%	33,96%	36,19%	34,21%	32,81%	31,17%	30,34%	30,46%
Soglia 50.000 ab								
N città	81	95	111	131	137	139	149	138
Pop tot > 50000	13.351.802	16.904.853	20.045.175	20.710.126	20.556.191	19.591.889	21.086.627	19.998.946
% su pop. totale	28,23%	33,48%	37,16%	37,17%	36,33%	34,86%	34,82%	33,99%
Soglia 40.000 ab								
N città	112	130	161	176	183	183	210	200
Pop tot > 40000	14.662.189	18.468.367	22.277.507	22.694.647	22.573.561	21.579.196	23.814.799	22.804.510
% su pop. totale	31,00%	36,57%	41,30%	40,73%	39,90%	38,40%	39,32%	38,75%
Soglia 30.000 ab								
N città	162	192	237	269	286	288	313	304
Pop tot > 30000	16.433.513	20.574.283	24.824.642	25.818.148	26.060.907	25.185.935	27.381.706	26.395.242
% su pop. totale	34,75%	40,74%	46,02%	46,33%	46,06%	44,81%	45,21%	44,85%
Soglia 20.000 ab								
N città	278	314	369	416	447	475	519	509
Pop tot > 20000	19.237.863	23.494.727	28.022.193	29.340.353	29.886.171	29.683.136	32.377.085	31.324.313
% su pop. totale	40,68%	46,53%	51,95%	52,65%	52,82%	52,82%	53,46%	53,23%
% pop in piccolissimi centri	59,32%	53,47%	48,05%	47,35%	47,18%	47,18%	46,54%	46,77%

Tabella 1 – Individuazione delle città medie italiane e loro andamento temporale 1951-2021

Nella serie temporale dei dati si osservano alcuni elementi salienti:

- Se si assume come soglia la percentuale di popolazione delle prime città che ospitano tanto il 20% che il 30% della popolazione complessiva italiana, il numero complessivo delle città va prima diminuendo (1951-1971), segnale di un forte processo di urbanizzazione e poi inesorabilmente diminuendo (1971-2021): se nel 1971 bastavano 12 città per “contenere” il 20% dell’intera popolazione italiana, nel 2021 ne occorrono 28 (95 se si alza la soglia al 30%).
- La soglia inferiore di popolazione di questo gruppo di città va diminuendo, anche in questo caso dopo il 1971: la più piccola delle 28 città che accolgono il 20% della popolazione totale italiana nel 2021 è di 145.348 abitanti (62.076 abitanti se si considerano le città che ospitano il 30% della popolazione totale). Ossia: diminuisce la dimensione media delle città del primo gruppo (dopo il 1971) a tutto vantaggio dei centri medi.
- La popolazione delle prime 100 città tende ad ospitare una quota di popolazione (sul totale) abbastanza costante: anche in questo caso si registra un aumento fino al 1971 (dove si raggiunge il picco del 36,9%), per poi tornare a valori intorno al 30% nel 2021 (cioè agli stessi valori del 1951):

segnale di un processo prima di urbanizzazione e poi di suburbanizzazione, ancora pienamente in corso.

- Se si stabiliscono soglie fisse (50.000 abitanti o meno) si osserva un costante aumento tanto nel numero di centri quanto nella quota di popolazione che essi ospitano, con una flessione solo nell'ultimo decennio. Anche in questo caso, si ravvisano tracce di un processo per il quale non si è avuto solo un afflusso di popolazione dalle campagne verso le grandi città (e dal sud al nord), ma anche un afflusso dai centri più piccoli verso quelli medi, che costituiscono la vera peculiarità della struttura urbana italiana. Il loro ruolo rilevante (solo 6 città superano, nel periodo, costantemente i 500.000 abitanti e, la somma dei loro abitanti tende a diminuire dal 1971) è testimoniato dalla loro grande “resilienza”: continuano a crescere (sia come numero di centri che come popolazione) a prescindere dai cicli economici e sociali del Paese.
- Va infine osservata anche la sorprendente resistenza dei piccoli centri (quelli con popolazione inferiore ai 20.000 abitanti che, pur in declino, ospitano ancora bel il 46,77% della popolazione italiana (De Rubertis, 2019).

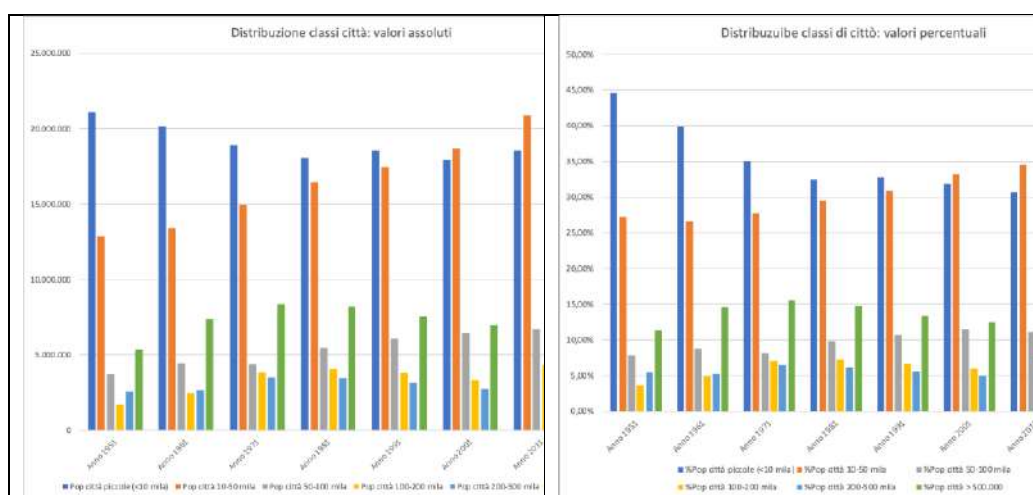


Figura 2 – Distribuzione delle classi di Comuni Italiani dal 1951 al 2021 (fonte: dati Istat)

Da questi dati emerge, tra le altre cose, una convergenza attorno ad un valore che si potrebbe definire “tipico” del sistema urbano italiano che si colloca nella soglia dimensionale dei 50.000 abitanti: essa raccoglie le prime 138 città italiane (molto vicina a quella soglia di 130 individuata in letteratura) che ospitano il 35,45% della popolazione totale italiana. Per questo primo gruppo di città l’esame della distribuzione rank-size segue quasi perfettamente la legge di Zipf: solo le prime sei città più popolose determinano una lieve gobba rispetto alla retta che esprime la tendenza generale, che peraltro è caratterizzata da un indice di correlazione R^2 molto elevato (0,9675).

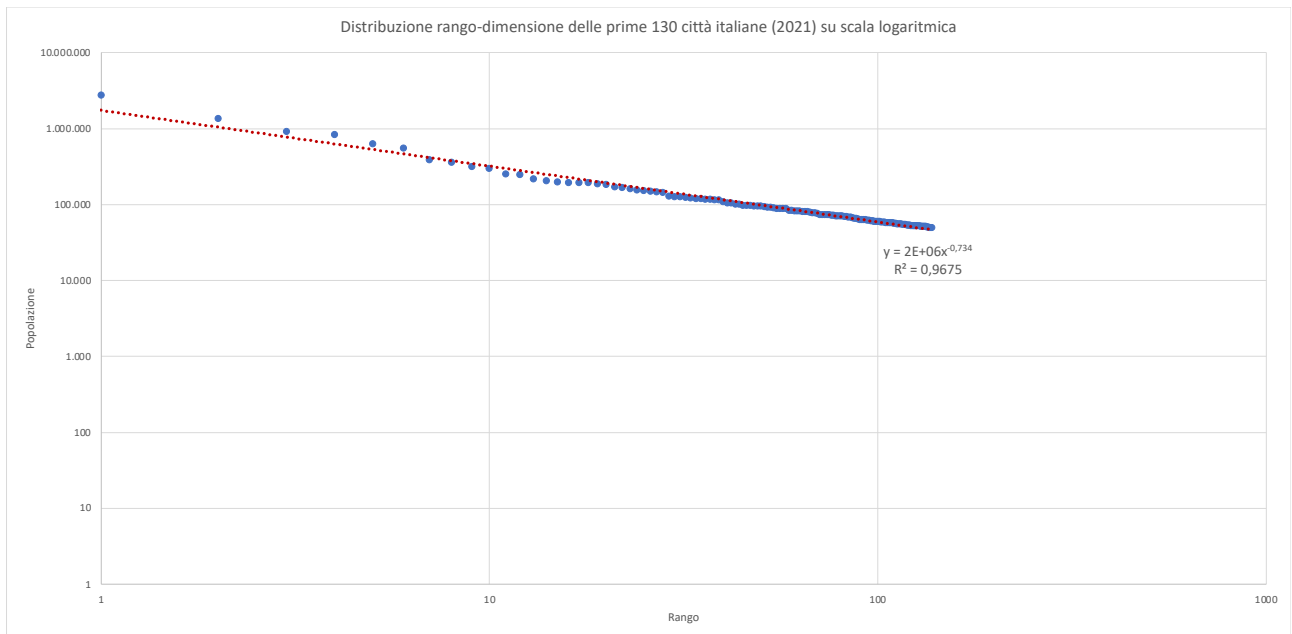


Figura 3 – Distribuzione rank-size per le prime 130 città italiane nel 2021: i valori osservati si attestano con grande precisione sulla retta che rappresenta l'equazione di Zipf (power law)

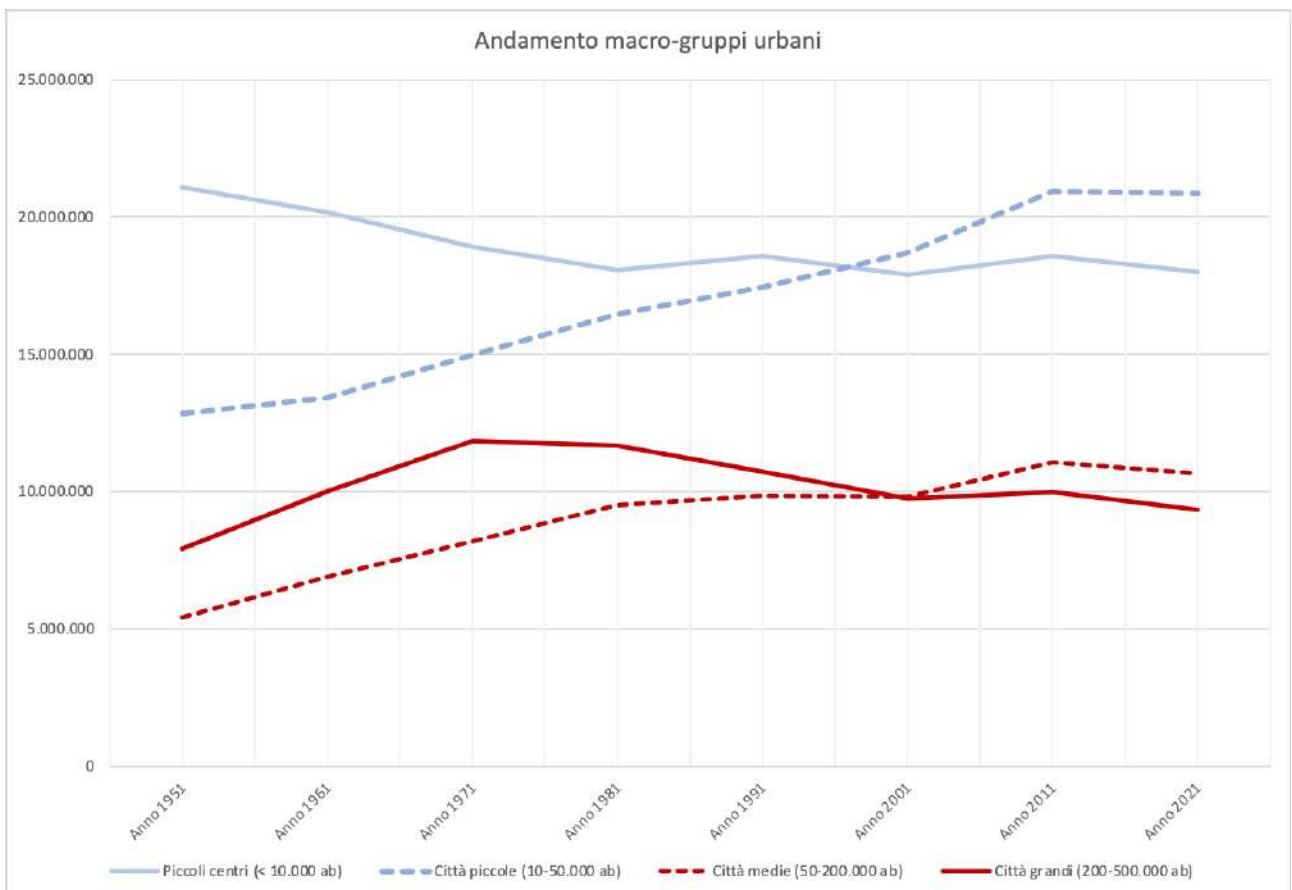


Figura 4 – Andamento temporale della quota di popolazione italiana residente nei quattro principali gruppi di città

Per quanto attiene la soglia superiore, si può osservare nel tempo come le sei principali città italiane (Roma, Milano, Napoli, Torino, Genova, Palermo) costituiscano un gruppo a parte, registrandosi costantemente uno scaro rilevante tra la sesta e la settima (inizialmente Firenze poi, dal 1971, Bologna).

L'analisi dei tassi di variazione tra le città mostra come questo distacco sia rimasto una costante nel sistema urbano italiano negli ultimi 70 anni.

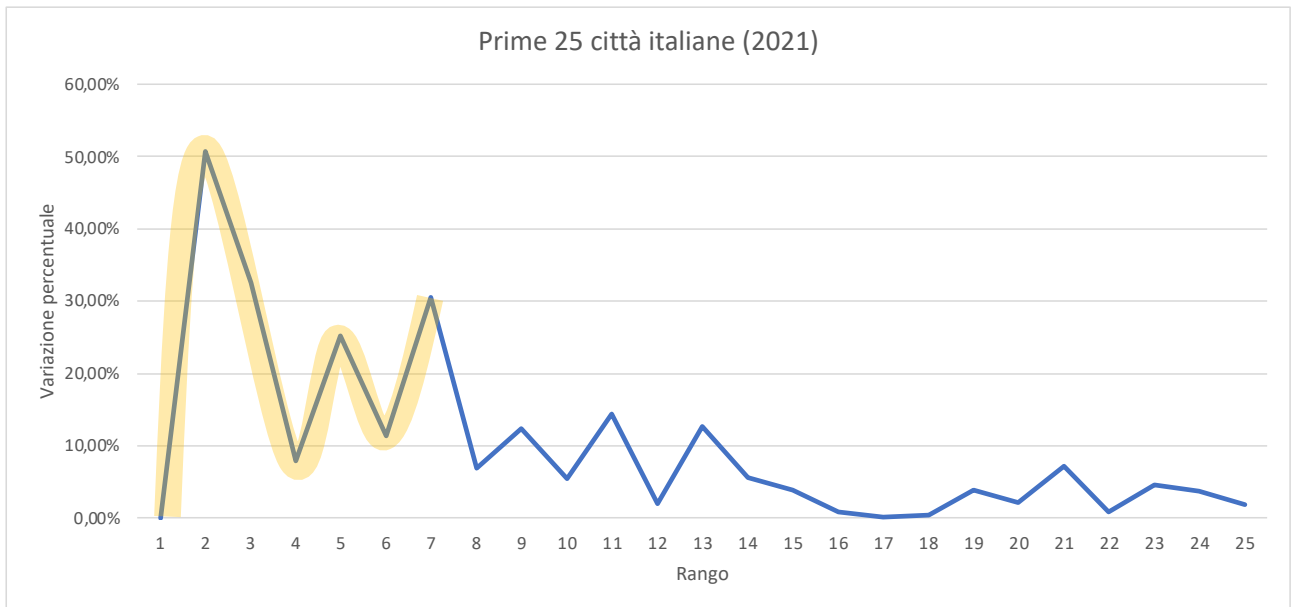


Figura 5 – Variazioni percentuali tra dimensioni delle prime 25 città italiane (2021)

Si può notare come il grafico delle variazioni percentuali tra una città e la successiva mostri una grande variazione nelle prime città con tre picchi evidenti, a rilevare le forti differenze dimensionali tra le prime sei città e a delineare una sorta di “W” tra i valori caratterizzata da tre distinti “picchi”: picco 1 – Roma è molto più grande di Milano; picco 2 – Torino è molto più popolosa di Palermo e picco 3 – Genova è considerevolmente più popolosa di Bologna. Il picco 3 è quello che si potrebbe definire come il discriminante tra grandi città e città medie. Peraltro, anche la letteratura internazionale considera grandi città (o piccole metropoli) le città con popolazione superiore a 500.000 abitanti. Le sei prime città italiane sono le sole a superare costantemente questa soglia (con l'unica piccola eccezione che Palermo, la supera solo nel 1961 e poi scenderà di rango sostituendo Genova come quinta città). Si può quindi ragionevolmente sostenere che le città comprese tra le posizioni 7-138 costituiscono un universo attendibile di quelle sono le città medie italiane.

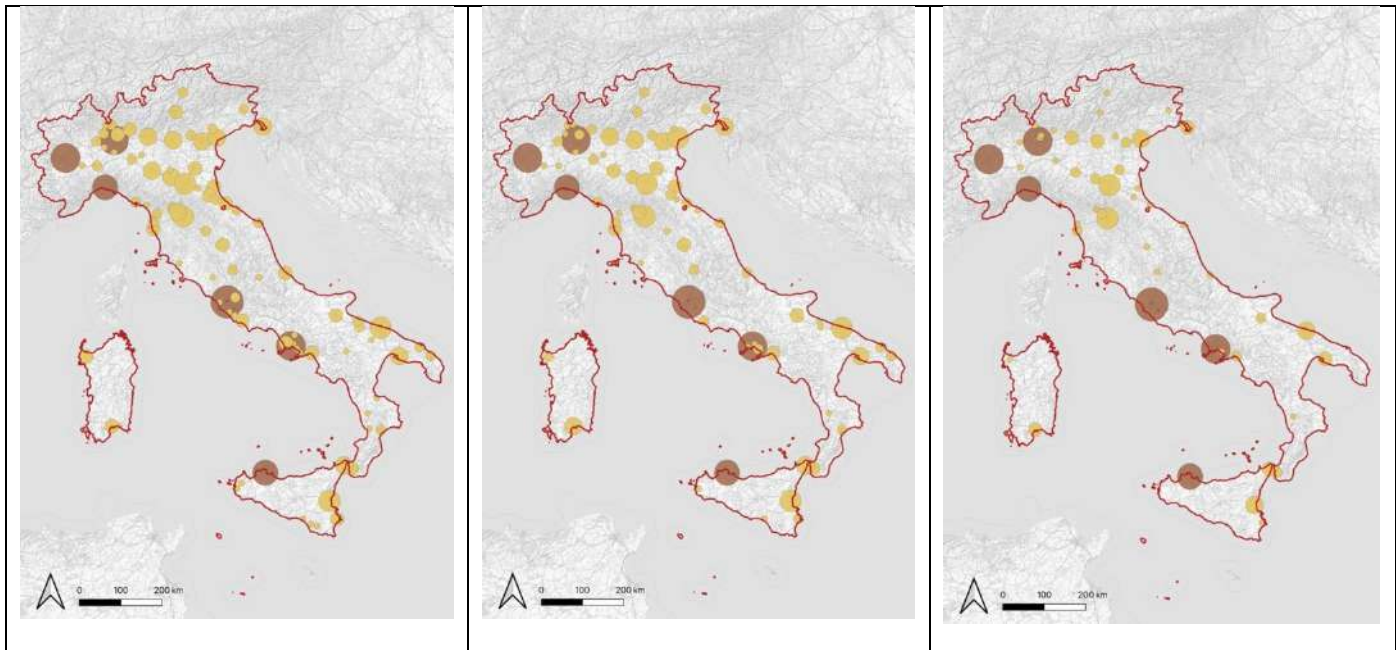


Figura 6 – Sistema urbano italiano: i grandi poli urbani e le città medie nel 2021, 1991, 1971.

Il dato qui considerato si riferisce alla popolazione comunale: considerando le 107 attuali province italiane (e quindi prendendo in considerazione i rispettivi capoluoghi) se ne deduce un comportamento più irregolare. La distribuzione rango-dimensione, pur rimanendo buona, mostra un indice R^2 inferiore e si nota un'evidente distorsione verso destra, cioè nel gruppo delle province con minor popolazione. Questo andamento riflette le variazioni interne che si registrano nelle province italiane, che sono caratterizzate per il grado di centralità e per il peso delle città capoluogo. A grandi linee, le 107 province italiane si potrebbero suddividere in quattro principali categorie: province fortemente monocentriche e polarizzate sul capoluogo (Roma, Trieste, Genova, Palermo, ecc.) dove il capoluogo riveste un ruolo del tutto preponderante, in termini demografici, rispetto al resto della provincia (o area metropolitana); province policentriche, dove attorno al capoluogo si articola una rete urbana di altre città di peso importante (all'interno di questo gruppo un sottogruppo potrebbe essere rappresentato dalle province "duali" come ad esempio, Forlì-Cesena, Barletta-Andria, Massa-Carrara); un terzo gruppo dove il capoluogo riveste invece un ruolo minore rispetto alla rete urbana circostante ed un quarto gruppo, infine, dove il capoluogo non è che una città tra le altre (e spesso nemmeno la più grande) e che potremmo definire frammentato.

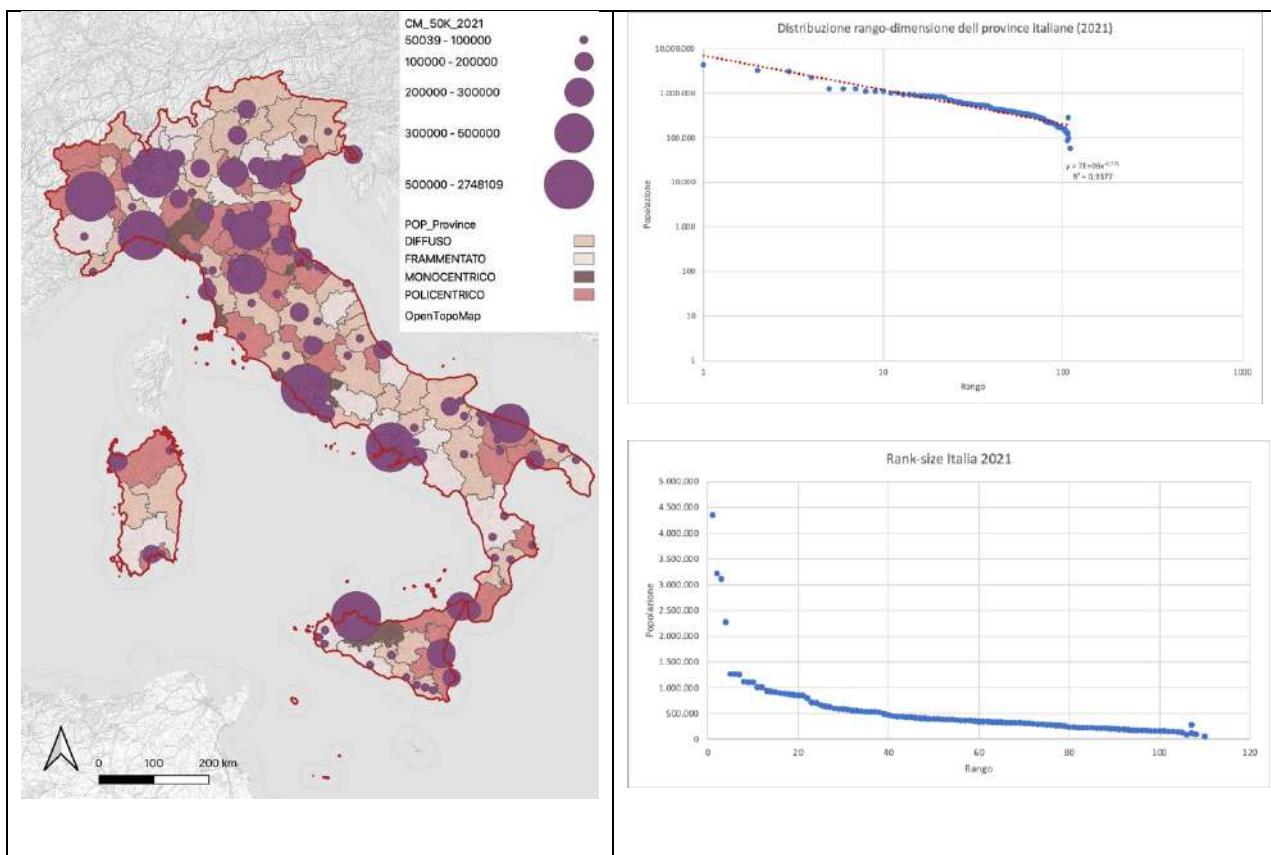


Fig. 3 – Struttura del sistema urbano italiano: province per grado di predominanza del capoluogo e città con oltre 50.000 abitanti (2021)

TASSONOMIA DELLE CITTA' MEDIE ITALIANE: UNA PROPOSTA

Una tassonomia delle città medie italiane può prodursi tentando una sintesi tra alcuni studi sul sistema urbano italiano.

Un primo studio da valutarsi è quello realizzato dall'Ocse che, sulla base del metodo funzionale, riconosce in Italia 83 *functional urban areas*, suddivise al loro interno tra core area e hinterland.

In Italia, l'Istat (2017) ha prodotto, pur con approccio del tutto analogo, una classificazione più fine delle aree urbane, basandosi sui sistemi locali del lavoro (a loro volta ricostruiti sulla base dei flussi pendolari) che ha condotto al riconoscimento di 21 realtà urbane principali e 86 sistemi locali di città medie. Tale classificazione si basa sulla metodologia Euostat-Ocse sulla definizione di aree urbane funzionali e quindi tiene in considerazione sia gli elementi che fanno riferimento alla densità che quelli relativi al pendolarismo.

Un altro studio interessante sulle città medie è quello realizzato da Ifel per ANCI nell'ambito dell'Accordo di partenariato 2014-20 (IFEL, 2013). L'universo delle città medie è stato definito in due step, combinando i seguenti criteri: la presenza di una taglia demografica minima, di un centro amministrativo rilevante e riconosciuto, nonché di un polo di offerta di servizi basilari ed essenziali. Nella prima fase sono stati selezionati i comuni con una popolazione superiore ai 45.000 abitanti, che non fossero città metropolitane, ma che risultassero "poli urbani", nonché specializzati nel settore economico

secondario o terziario, per un totale di 94 amministrazioni. Nella seconda fase sono stati aggiunti tutti i capoluoghi di provincia con più di 45.000 cittadini non inclusi nella prima fase, sempre al netto delle città metropolitane, nonché il Comune di Aosta, unico capoluogo di regione non rientrante nelle precedenti definizioni, per un totale di 105 città medie.

Un approccio diverso per definire il grado di urbanità è quello che è stato sviluppato dal Dipartimento della Coesione nell'ambito della Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI). La metodologia elaborata è stata ovviamente orientata a definire le aree interne, ma le aree e i poli urbani possono essere dedotti per differenza. Per la definizione delle aree interne, SNAI utilizza come indicatore il grado di accessibilità per i cittadini di uno specifico comune alle infrastrutture e ai servizi pubblici essenziali, come la vicinanza alle strutture della sanità pubblica, la possibilità di accedere facilmente all'istruzione secondaria e la prossimità alle infrastrutture dedicate alla mobilità. I comuni italiani vengono così stati classificati in base alla presenza o meno di servizi pubblici e infrastrutture essenziali. I poli urbani, in particolare, sono definiti come centri di offerta dei servizi devono infatti possedere almeno un ospedale sede di DEA di primo livello; tutta l'offerta scolastica secondaria; una stazione ferroviaria di categoria Silver. Da questa categoria i comuni sono ulteriormente suddivisi in poli intercomunali e in poli se capoluoghi di provincia in quanto sede di altri servizi al cittadino di competenza delle province. I comuni non rientranti in questa categoria vengono invece classificati sulla base del tempo di percorrenza medio necessario per raggiungere il centro di offerta dei servizi più vicino, individuando comuni di cintura, aree intermedie, comuni periferici e ultra-periferici. I poli risultano essere 181, accogliendo comuni entro una gamma demografica che va da Roma (2.748.109 ab.) a Camposampiero (11.817 ab).

Esiste infine la classificazione amministrativa entrata in vigore dopo la L.56/2014 (c.d. Legge Delrio) che contempera una gerarchizzazione dei centri urbani italiani in 107 unità territoriali, tra cui 14 città metropolitane.

La tassonomia qui proposta per analizzare i potenziali impatti del PNRR sulle città medie italiane si fonda su una combinazione dei fattori considerati per le classificazioni desunte dagli studi citati, considerando i 5 criteri guida quelli di appartenere o meno a dette classificazioni (essere o meno capoluogo di provincia, polo SNAI, FUA, e appartenere o meno alla classificazione ISTAT dei sistemi urbani di città medie, o alla classificazione IFEF-ANCI). Questo approccio porta ad un elenco di 54 città medie che si potrebbero definire principali (dal momento che sono considerate città medie in tutte e cinque le classificazioni), 36 città medie "di secondo livello" che contemperano solo 3-4 criteri su 5, e centri urbani minori (ossia città che, pur essendo al di sopra di una certa soglia demografica o che comunque sono state classificate come poli urbani dalla metodologia SNAI non arrivano a sommare più di due criteri). (vedi Tabella 1, Appendice A).

La tassonomia proposta fa emergere con una certa chiarezza anche dei cluster territoriali di città medie.

DENOMINAZIONE	N. di città	Città
<i>Fascia alto padana</i>	13	Asti, Bergamo, Brescia, Novara, Padova, Treviso, Varese, Verona, Vicenza, Busto Arsizio, Mantova, Monza, Vigevano

<i>Città delle Alpi</i>	6	Bolzano, Lecco, Trento, Aosta, Como, Cuneo
<i>Fascia basso padana</i>	12	Alessandria, Cremona, Ferrara, Forlì, Modena, Parma, Pavia, Piacenza, Ravenna, Carpi, Reggio Emilia, Rovigo
<i>Cluster medio adriatico</i>	8	Ancona, Pesaro, Pescara, Rimini, Ascoli Piceno, Chieti, San Benedetto del Tronto, Teramo
<i>Cluster alto adriatico</i>	3	Pordenone, Trieste, Udine
<i>Cluster alto tirrenico</i>	7	La Spezia, Livorno, Massa, Pisa, Savona, Carrara, Sanremo
<i>Asse alto toscano</i>	4	Prato, Empoli, Lucca, Pistoia
<i>Spina centrale appenninica</i>	7	Arezzo, Campobasso, L'Aquila, Perugia, Terni, Foligno, Siena
<i>Cluster medio tirrenico</i>	6	Grosseto, Latina, Civitavecchia, Frosinone, Rieti, Viterbo
<i>Dorsale Appennino meridionale</i>	10	Avellino, Caserta, Catanzaro, Cosenza, Potenza, Salerno, Benevento, Crotona, Lamezia Terme, Matera
<i>Cluster pugliese</i>	7	Barletta, Brindisi, Foggia, Lecce, Taranto, Andria, Trani
<i>Cluster siciliano</i>	5	Ragusa, Agrigento, Caltanissetta, Gela, Siracusa
<i>Cluster sardo</i>	2	Sassari, Olbia

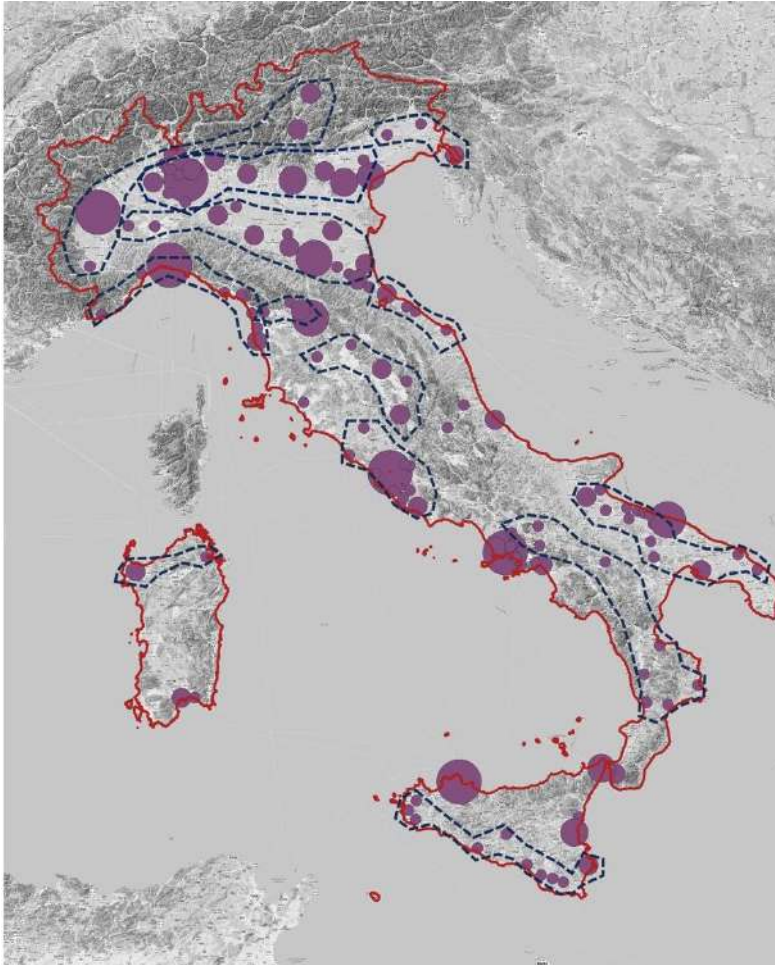


Fig. 4 – Cluster delle città medie italiane con oltre 50.000 abitanti (2021)

PROFILI DI CITTÀ' MEDIE E IL LORO RUOLO NEL SISTEMA-ITALIA

I primi due insiemi di città medie (ossia quelle qui definite città medie principali e città medie secondarie o di secondo livello) possono essere analizzati anche in base al loro profilo socio-economico, ossia al tipo di attività prevalente nel Sistema locale del lavoro di appartenenza e in base anche a tre ulteriori criteri che risultano interessanti ai fini di valutare i potenziali impatti delle azioni finanziate in queste città attraverso il PNRR: il valore aggiunto prodotto (totale e pro-capite), il reddito medio pro-capite e i valori immobiliari medi urbani e quelli delle rispettive aree centrali (Tabelle 2 e 3: vedi appendice B). Ne risulta un quadro molto articolato, dove emerge la notevole differenziazione funzionale interna dei centri medi italiani. Al di là delle singole specializzazioni produttive (quasi sempre presenti nel profilo di tutte le città medie), quello che appare evidente è il consolidarsi di profili multidimensionali sotto il profilo della traiettoria economica. Il turismo, con l'insieme delle attività ad esso collegate, rappresenta un asset importante per la quasi totalità delle città medie italiane, che hanno saputo raccordare i settori produttivi e quelli dei servizi con questa importante attività produttiva rivolta alla ricettività. D'altra parte, risulta evidente che nelle città medie italiane si concentra la preponderante parte del patrimonio storico artistico del Paese (con eccellenze di livello internazionale, basti citare, Padova, Vicenza, Bergamo, Bolzano, Trento, Mantova, Lucca,

Verona, Como, Perugia, Pisa, Matera, Lecce, Ragusa, Siracusa, solo per citare le più note). La capacità di integrare attività produttive in seguito alla fase di decentramento produttivo che si è registrato a cavallo del millennio con quelle di servizio e quelle turistiche in particolare, non era scontata e si accompagna con un generale innalzamento del livello medio di vita urbana, testimoniato in qualche misura dall'indicatore del reddito medio che, salvo poche eccezioni, si mantiene elevato e di norma superiore a quello medio nazionale (20.700 euro circa). Nelle città medie secondarie il reddito medio imponibile è tuttavia in generale, inferiore rispetto al gruppo delle città medie che si sono definite principali a testimoniare come i centri minori registrino, in taluni casi, segnali di crisi. Il reddito medio per abitante, che è ovviamente inferiore a quello imponibile (misurato sulla sola platea dei contribuenti), può essere il segnale di una debole redistribuzione con conseguente polarizzazione dei redditi verso più ristrette (e più ricche) fasce di popolazione.

CITTA' MEDIE E PNRR: GLI INVESTIMENTI PREVISTI

Per effettuare una prima valutazione dei potenziali impatti delle risorse per investimenti del PNRR sulle città medie italiane si sono prese in considerazione quelle misure specificatamente rivolte alle amministrazioni comunali, cioè quelle misure nelle quali il PNRR ha individuato quale soggetto attuatore il Comune. In realtà, sul territorio dei Comuni di città medie, potrebbero e possono anche giungere anche altri finanziamenti, sotto forma di investimenti destinati però ad altri soggetti pubblici e privati o a partecipazione mista. È sembrato opportuno però focalizzare l'attenzione solo su questa specifica linea di finanziamenti in quanto si tratta di quell'insieme di misure che più di altre hanno sollecitato le Amministrazioni comunali ad attivarsi e a rispondere con una capacità progettuale che è stata commisurata rispetto alle esigenze, opportunità e condizioni locali.

Le misure che vedono i Comuni (in generale, e i Comuni di città medie in particolare) coinvolti sono quelle legate ai settori di investimento:

- M1C1 – Digitalizzazione e innovazione della PA;
- M1C3 – Turismo e cultura 4.0;
- M2C2 – Transizione energetica mobilità sostenibile;
- M2C3 – Efficienza energetica riqualificazione edifici;
- M2C4 – Tutela del territorio e della risorsa idrica;
- M4C1 – Servizi iper l'istruzione (dagli asili all'Università);
- M5C2 – Infrastrutture sociali, famiglie, terzo settore;
- M5C3 – Interventi speciali per la coesione territoriale.

Nelle Tabelle 4 e 5 è riportata l'entità degli investimenti per ciascuna delle suddette misure per ciascuno dei due gruppi di città medie individuate col metodo esposto nei paragrafi precedenti. La misura di gran lunga più utilizzata è la M5C2 (3 miliardi e 42 milioni euro complessivi), relativa alle infrastrutture sociali, all'interno della quale sono ricompresi gli investimenti nell'ambito dei social housing (e, in generale, tutte le opere connesse con il programma Pinqua, il Programma Innovativo Nazionale sulla Qualità dell'Abitare che ha una dotazione complessiva pari a 2,8 miliardi di euro e che le città medie qui prese in esame coprono per 1.204 milioni pari ad oltre il 42%, a fronte di una popolazione di 8.410.000 abitanti circa, pari a poco più del 14% del totale). Ma la risposta al programma Pinqua non è l'unica soluzione adottata dai Comuni che

hanno in programma interventi sempre nell'ambito della rigenerazione urbana e della dotazione infrastrutturale della città (si tratta della costruzione della città pubblica con opere di media e grande manutenzione urbana) per altri 1.838 milioni di euro. Si tratta, in sostanza, della più cospicua opportunità di mettere mano agli spazi e agli edifici pubblici della città degli ultimi decenni. A fronte dell'emanazione dei bandi PNRR, i Comuni delle città medie hanno risposto (pur non potendo contare di quella interlocuzione diretta che si è creata tra città metropolitane e ministeri) con una grande operazione di progettualità urbana diffusa che ha impegnato (e impegnerà) a fondo le strutture tecniche e amministrative. Indubbiamente, l'avvio dei lavori costituirà un volano importante le economie locali di queste città che richiederanno interventi diversificati in diversi settori, dalla manutenzione dello spazio pubblico, all'efficientamento energetico fino ai più complessi casi di rigenerazione urbana complessi su quartieri periferici sui quali non si interveniva da anni, dati i noti vincoli di bilancio degli enti locali.

D'altra parte, l'infrastruttura pubblica e la rigenerazione urbana non costituiscono l'unico campo di intervento. Un altro filone di finanziamenti importanti attivati è costituito infatti dalla misura M2C2 (Transizione energetica mobilità sostenibile) che rappresenta il 32,24 degli investimenti per le città medie principali, ma solo il 3,76% delle città medie di secondo livello). In questo ambito sono da segnalare, in particolare, gli interventi per lo sviluppo del trasporto rapido di massa della città di Bergamo, la linea 2 del tram Vigonza-Padova-Rubano per la città di Padova, le linee Brt (Bus Rapid Transit) e le linee elettriche veloci per la città di Taranto (tale intervento comprende anche la completa ristrutturazione della stazione ferroviaria per altri 25 milioni a cura di Rfi su altro canale PNRR a dimostrazione delle potenzialità di integrazione tra le diverse misure). Altri interventi significativi in materia (ossia superiori a 40 milioni di euro) sono da registrarsi a Trieste (rinnovo messi di trasporto), Rimini (secondo stralcio del sistema di Trasporto Rapido Costiero – Metromare). Meno significativo è l'impatto degli interventi concernenti la misura M4C1 (Servizi per l'istruzione, dagli asili all'Università). Pur considerando, infatti, che le misure relative all'Università fanno capo ad altre Amministrazioni dello Stato e non ai Comuni (e in ogni caso non tutte le città medie sono sede universitaria), l'ammontare complessivo degli investimenti è dirottato prevalentemente sulla scuola dell'infanzia e la manutenzione degli edifici (più raramente al loro efficientamento energetico) per un ammontare complessivo di quasi 330 milioni di euro per le città medie principali (8,66% degli investimenti totali PNRR per questa classe di Comuni) e poco più di 102 milioni di euro per le città medie di secondo livello. A fronte dei 4,6 miliardi a disposizione sulla misura (senza considerare le difficoltà di attuazione di questa misura nel momento in cui si stanno scrivendo queste note), le città medie acquisiscono solo il 9,4% delle risorse (a fronte di una popolazione che, come detto, è pari ad oltre il 14% del totale). Il sottodimensionamento della misura è abbastanza evidente e le ragioni vanno cercate nella difficoltà di elaborare i progetti di fattibilità nei tempi utili per il bando. Ancora più debole è stata la risposta alla misura M2C3 (Efficienza energetica riqualificazione edifici) con investimenti programmati pari a 73 e 56 milioni di euro rispettivamente per le città medie principali e secondarie. Per questa misura le risorse totali ammontano a 2 miliardi di euro; pertanto, l'incidenza degli investimenti destinati alle città medie è pari al 6,45%. Solo 14 città medie del primo gruppo hanno messo in cantieri interventi in questo settore (si tratta per lo più di interventi di riqualificazione energetica di edifici pubblici, nella maggior parte dei casi di edifici scolastici. Bisogna peraltro

evidenziare come tali interventi potessero anche essere finanziati, in modo più integrato, nelle misure relative alla rigenerazione urbana e quindi le Amministrazioni si sono rivolte generalmente verso questo secondo canale di finanziamento.

	ABITANTI	M1C1	M1C3	M2C2	M2C3	M2C4	M4C1	M5C2	M5C3	Tot. Comune	%
Alessandria	91.059	859.432				9.459.631	1.702.937	27.020.000		39.042.000	1,03
Ancona	98.356	838.123				15.978.278	12.608.367	29.862.596		59.287.364	1,56
Arezzo	96.260	566.605			6.985.000	639.563	1.300.000	21.224.742		31.715.910	0,83
Asti	73.421	484.999	931.576			11.543.928	560.000	13.663.319		27.183.822	0,71
Avellino	52.198	699.589	780.000	5.705.785		5.508.152	19.573.240	18.000.000		50.266.766	1,32
Barietta	92.427	718.732	2.000.000			170.000	10.754.000	23.021.897	1.565.000	38.229.629	1,00
Bergamo	119.534	1.172.778		267.371.552	6.475.000	1.568.950	9.309.296	62.387.450		348.285.026	9,14
Bolzano/Bozen	106.107	822.474		3.456.230		8.153.573	1.700.000	2.183.851		16.316.128	0,43
Brescia	196.446	1.671.787		11.424.974	3.153.537	1.007.000		73.082.155		90.339.453	2,37
Briandisi	82.694	704.732				2.490.000	4.576.328	45.686.258	1.050.000	54.507.318	1,43
Campobasso	47.075	359.895	3.977.928	3.977.928		5.154.250	4.340.000	40.826.732		58.646.733	1,54
Caserta	72.805	740.192		3.048.375		510.000	12.829.072	37.843.880		54.971.519	1,44
Catanzaro	84.670	409.668		3.200.213		1.370.000	1.492.110	18.424.437		24.896.428	0,65
Cosenza	63.760	918.249					1.775.185	14.926.498		17.619.932	0,46
Cremona	70.637	463.700		5.977.489		576.785	7.536.003	26.032.952		40.586.929	1,07
Ferrara	129.340	1.552.383	250.000	16.643.669	3.254.400	3.545.000	10.906.000	45.495.706		81.647.158	2,14
Foggia	145.348	954.848		3.382.277		1.070.000	7.780.000	39.056.378		52.253.503	1,37
Forlì	116.440	949.092	400.000	2.424.784		1.590.000	4.739.578	46.727.286		56.830.740	1,49
Grosseto	81.321	857.987			8.500.000	842.082	1.710.000	22.165.000		34.085.069	0,89
L'Aquila	69.558	462.432		18.497.057	5.850.000	1.970.000	5.962.844	19.891.971		52.634.304	1,38
La Spezia	92.119	751.284	500.000			4.147.360	850.000	13.320.487		19.579.131	0,51
Latina	127.554	1.633.606				1.787.765		41.633.065		45.054.436	1,18
Lecce	94.517	319.556	200.000	4.293.696		5.335.000	4.878.638	35.689.000	390.000	51.105.890	1,34
Lecco	46.871	673.017				6.158.159	960.000	12.852.500		20.643.676	0,54
Livorno	152.914	1.213.151				3.240.000	4.066.000	35.825.922		44.345.073	1,16
Massa	66.160	746.366				1.310.000	4.800.000	32.809.506		39.665.872	1,04
Modena	184.153	1.529.469	699.943	11.026.991		4.060.547	9.837.464	65.816.901		92.971.315	2,44
Novara	101.257	1.798.149		8.667.805	6.024.480	4.780.000	8.518.503	62.926.488		92.715.425	2,43
Padova	206.496	1.681.673	249.999	348.984.503		5.840.000	3.935.500	68.227.158		428.918.833	11,26
Parma	196.764	1.547.897		11.768.507		3.640.000	9.214.500	55.653.598		81.824.502	2,15
Pavia	70.636	479.010	379.000			7.934.827	1.130.000	24.360.000		34.282.837	0,90
Perugia	161.748	1.056.564		20.602.947	3.719.500	3.651.597	8.326.845	46.628.168		83.985.621	2,21
Pesero	95.376	333.810	467.400		3.559.851	5.465.000	13.015.619	61.379.427		84.221.107	2,21
Pescara	118.657	1.237.874	1.175.000			15.357.663	12.332.558	24.515.000	2.850.155	57.468.250	1,51
Piacenza	102.465	962.704	489.528			8.256.103	8.175.239	46.813.546		64.697.120	1,70
Pisa	88.737	747.284		2.854.655	4.947.370	8.975.892	7.544.935	52.141.794		77.211.930	2,03
Portofenore	51.725	737.828	500.000	4.050.860	4.427.136	2.325.000	5.731.840	41.032.425		58.805.089	1,54
Potenza	64.406	707.096				12.402.496	3.906.659	38.369.110		55.385.361	1,45
Prato	195.736	841.828				5.477.999	1.271.000	35.950.000		43.540.827	1,14
Ragusa	73.159	757.652	2.200.000			5.618.955	12.650.000	24.351.500		45.578.107	1,20
Ravenna	155.751	1.188.162	228.000	6.996.379	8.300.000	2.510.000	8.695.432	22.386.500		50.304.473	1,32
Rimini	149.211	1.125.239		56.052.837		630.000	11.297.973	39.301.300		108.407.349	2,85
Salerno	127.186	941.462				9.075.000	1.847.970	24.636.500		36.500.932	0,96
Sassari	121.021	1.031.574	951.784	6.321.304	4.186.800	12.610.000	8.257.440	34.284.800		67.643.702	1,78
Savona	58.194	518.703	500.000			3.288.000	907.012	23.504.120		28.717.835	0,75
Taranto	188.098	1.781.667		294.558.977		210.000	1.756.300	35.329.998		333.636.942	8,76
Terri	106.370	54.950	20.240.000			8.030.419	14.306.265	26.174.996		68.806.630	1,81
Trento	118.046	1.147.223		11.667.081		708.000	3.840.000	23.500.000		40.862.304	1,07
Treviso	84.607	797.684	400.000	7.218.682		631.155	4.016.577	42.724.894		55.788.992	1,46
Trieste	198.417	1.449.497		57.661.010		2.505.000	15.313.440	21.805.053		98.734.000	2,59
Udine	97.808	409.437		1.753.034		2.678.000	2.419.217	38.293.214		45.552.902	1,20
Varese	78.409	470.463		6.876.617		1.977.662	4.325.569	53.428.197		67.078.508	1,76
Verona	255.588	4.933.040		12.025.458		2.610.000	3.000.000	57.855.274		80.423.772	2,11
Vicenza	109.823	1.365.097		9.290.467		4.390.000	8.420.300	25.101.500		48.567.364	1,28
Totale per misura		53.207.713	37.520.158	1.227.782.143	73.530.434	237.467.431	329.853.755	1.917.155.049	5.855.155	3.882.371.838	
%		1,40	0,99	32,24	1,93	6,23	8,66	50,33	0,15	101,93	100,00

Tabella 4 - Investimenti misure PNRR nelle città medie principali (dati OpenPolis maggio 2023)

	ABITANTI	M1C1	M1C3	M2C2	M2C3	M2C4	M4C1	M5C2	M5C3	Tot. Comune	%
Agrigento	55.512	692.772				510.000	6.040.306	23.354.903	999.380	31.597.361	2,14
Andria	97.146	555.111				159.970	4.900.000	67.732.495		73.347.576	4,96
Aosta	33.093	325.840	424.128			489.307	1.860.198	37.850.468		40.959.941	2,77
Ascoli Piceno	45.571	309.638			2.504.330	2.520.000		108.844.474		114.178.442	7,72
Benevento	56.201	411.192			15.943.000	5.269.814	10.109.302	29.125.291		60.858.599	4,12
Busto Arsizio	82.951	60.858.599				3.896.000	1.106.000	28.426.499		94.287.098	6,38
Caltanissetta	58.532	61.326	160.000			3.634.430	120.685	40.674.549	8.118.309	52.769.299	3,57
Carpi	71.859	383.664				2.355.170	1.050.000	27.322.853		31.111.687	2,10
Carrara	59.905	818.484			7.624.800	5.382.691	621.000	13.426.499		27.873.474	1,88
Chieti	48.455	681.790		2.822.668		510.000	2.000.000	37.417.213		43.431.671	2,94
Civitavecchia	51.653	698.370				3.995.995		7.736.500		12.430.865	0,84
Como	83.184	454.970		6.138.041		495.000	3.103.690	11.331.527		21.523.228	1,46
Crotone	58.445	633.414				510.000	3.040.426	23.425.000		27.608.840	1,87
Cuneo	55.744	751.828			11.100.000	680.056	844.800	41.099.998		54.476.682	3,68
Empoli	48.844	583.450				387.999	872.840	14.000.000		15.844.289	1,07
Foligno	55.226	419.124				1.476.288	904.000	13.228.724		16.028.136	1,08
Frosinone	43.417	625.333		5.409.381		2.510.000		20.683.489		29.228.203	1,98
Gela	71.217	956.734				258.000	1.066.115	37.892.398		40.173.247	2,72
Lamezia Terme	67.026	747.284			2.335.000	4.965.000	1.679.304	109.169.422	1.169.900	120.065.910	8,12
Lucca	88.798	747.284				13.631.861		24.814.400		39.193.545	2,65
Moncova	48.653	345.138		5.390.855		600.213	1.729.776	42.223.050		50.289.032	3,40
Matera	59.685	718.196				3.748.167	6.644.000	16.069.726	360.000	27.540.089	1,86
Monza	121.799	1.176.316		7.440.985		3.087.233		17.980.556		29.685.091	2,01
Olbia	61.048	414.396					6.104.660	28.615.000		35.134.056	2,38
Pistoia	89.309	740.192				3.341.000	450.000	21.674.200		26.205.392	1,77
Reggio nell'Emilia	169.545	950.363		18.717.034	10.440.000		2.555.000	9.642.000	45.727.141	88.031.538	5,95
Rieti	45.276	634.628				4.226.316	1.800.449	39.112.970		45.774.363	3,10
Rovigo	49.985	470.163	360.000	5.958.964		5.680.000	4.430.379	17.499.704		34.399.210	2,33
San Benedetto del Tronto	46.957	652.260	65.800			3.710.000	2.640.000	3.035.831		10.113.891	0,68
Sanremo	52.787	455.524				2.279.998	6.115.960	13.426.490		22.277.972	1,51
Siena	52.812	460.439	800.000	1.598.312		4.771.000	2.070.000	20.460.434		30.160.185	2,04
Siracusa	116.244	1.744.592			1.440.000	209.846	14.708.998	23.596.989	1.221.353	42.921.778	2,90
Teramo	51.548	641.432				7.177.958	2.086.382	21.593.576		31.499.348	2,13
Trarl	54.941	801.346			4.939.128	510.000	3.226.500	41.869.840		51.346.814	3,47
Vigevano	62.076	416.506				1.640.000	1.660.000	12.480.620		16.197.126	1,10
Viterbo	65.949	328.160		2.192.416		2.119.958		41.942.095		46.582.629	3,15
Totale per misura		82.675.858	1.809.928	55.668.657	56.326.258	99.294.270	102.627.770	1.124.874.924	11.868.942	1.535.146.607	
%		5,59	0,12	3,76	3,81	6,71	6,94	76,07	0,80	103,81	100,00

Tabella 5 - Investimenti misure PNRR nelle città medie di secondo livello (dati OpenPolis maggio 2023)

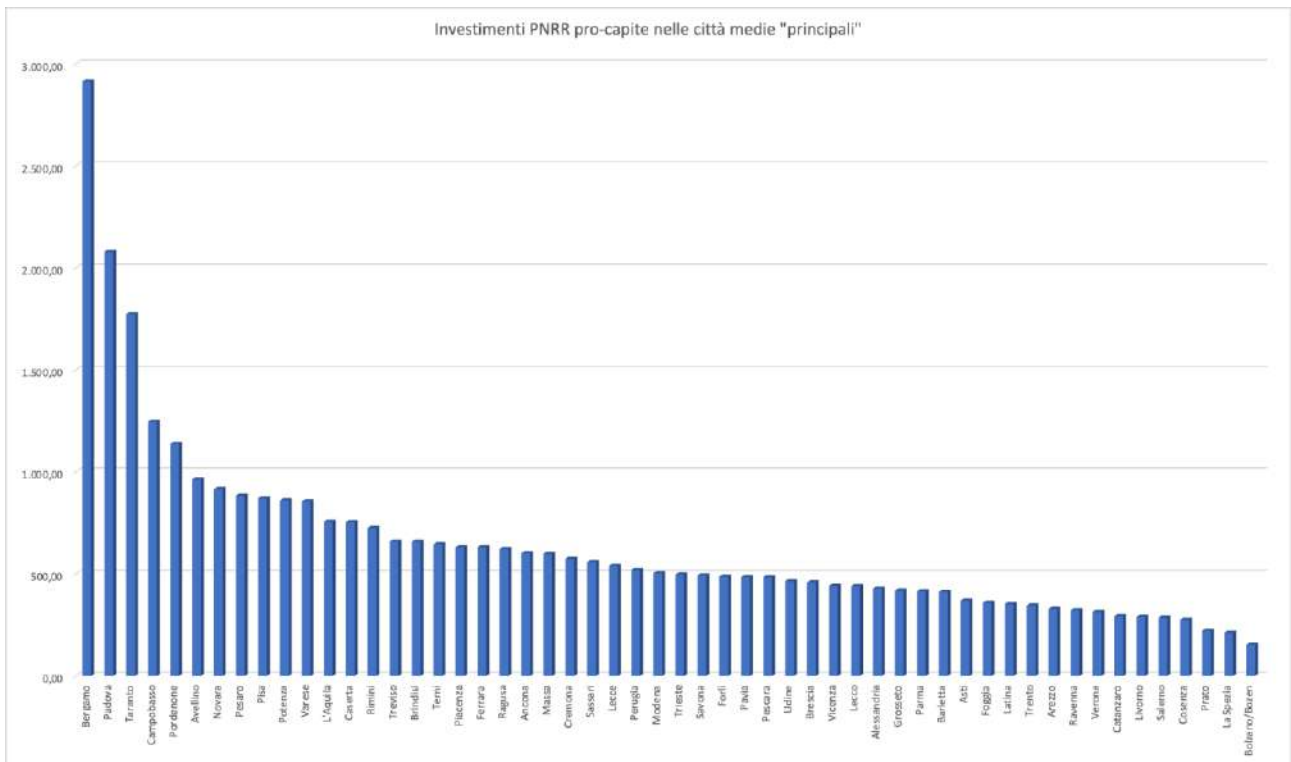
PNRR, PROFILI URBANI E CLUSTER TERRITORIALI DI CITTÀ MEDIE

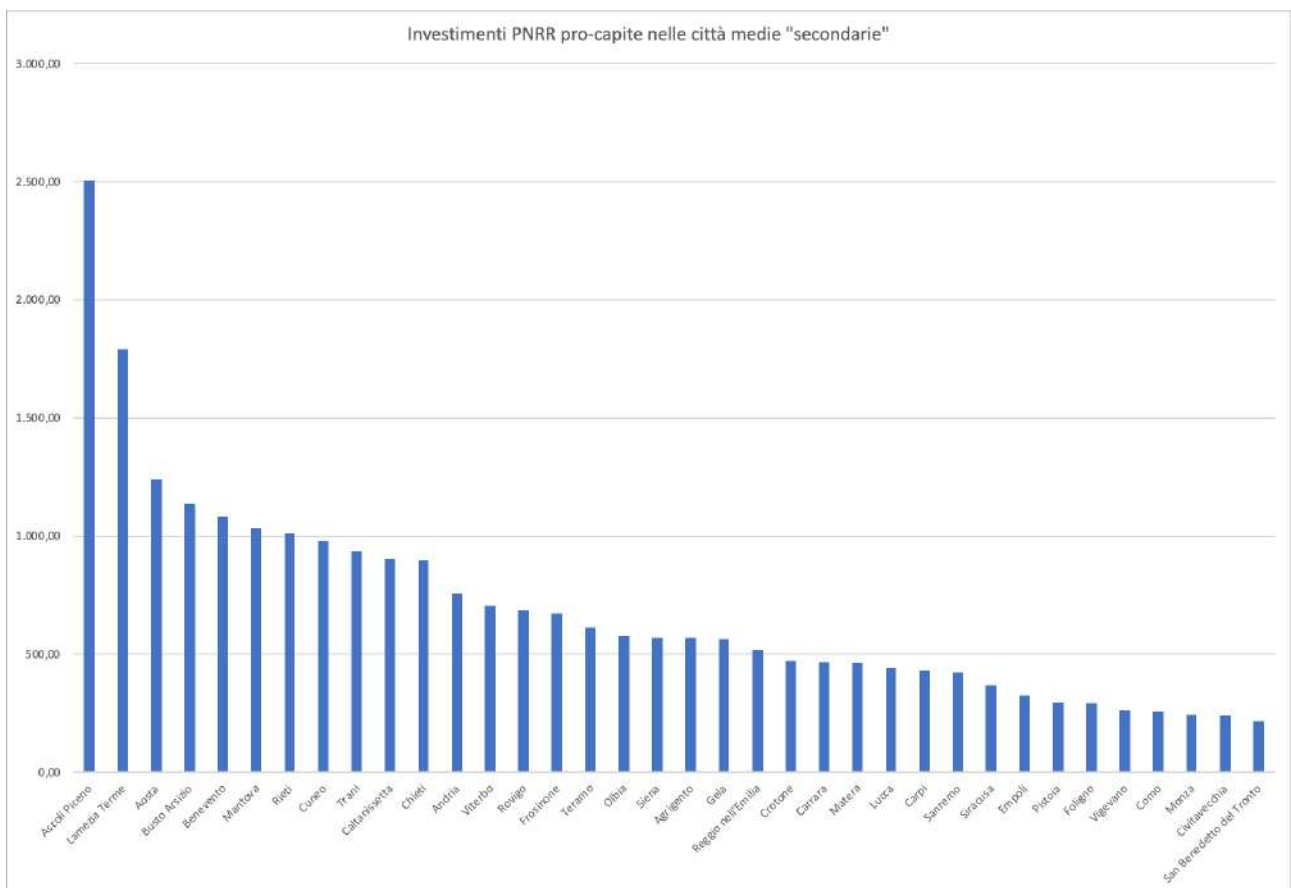
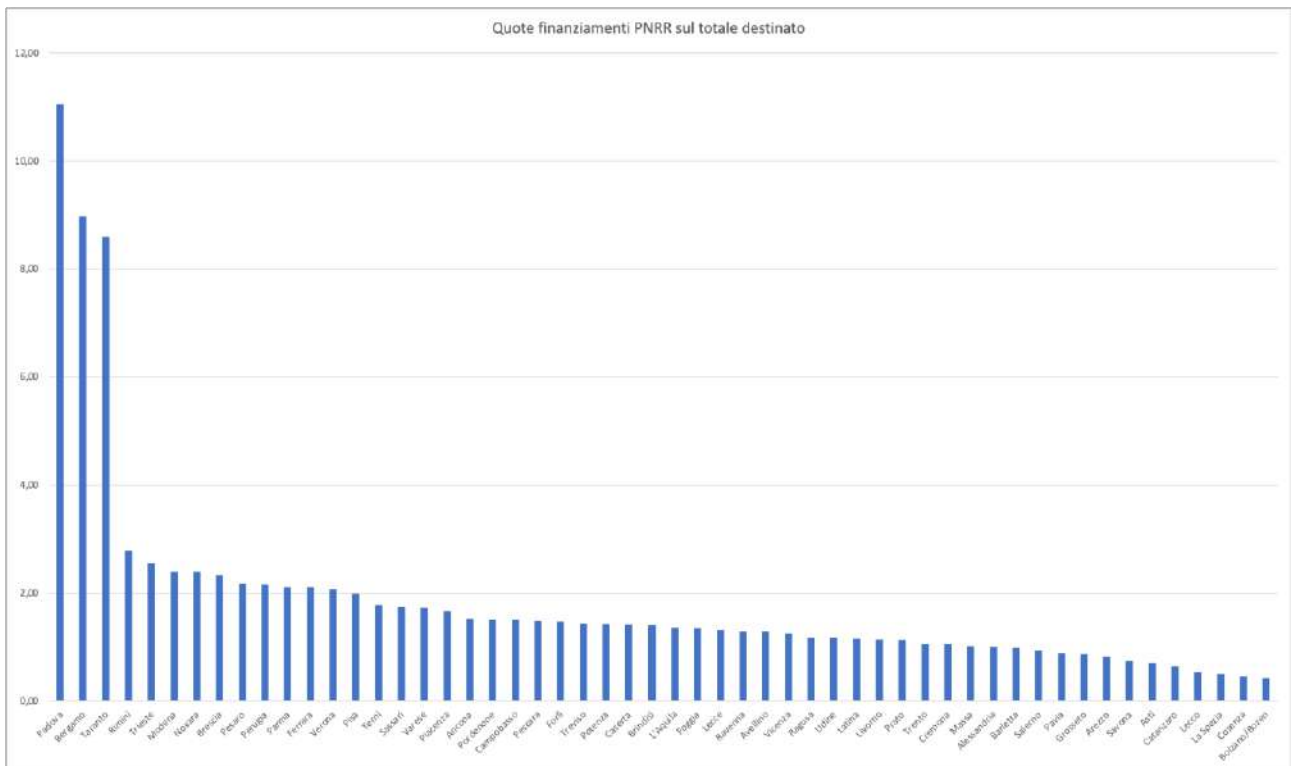
Gli investimenti PNRR nelle città medie italiane possono essere analizzati, in questa fase di sola formulazione di progetti e strategia (cioè senza poter ancora valutare gli esiti), dal punto di vista delle quote di risorse pro-capite che interessano le diverse realtà urbane.

Per quanto riguarda le città medie qui definite “principali” è interessante osservare l’impegno finanziario pro-capite che oscilla tra gli 2.900 euro/ab di Bergamo fino ai 153 euro/ab di Bolzano. Il grafico mostra chiaramente come la distribuzione dei fondi rispetto un certo equilibrio territoriali, con alcuni Comuni del centro-sud che si caratterizzano per l’elevata dotazione finanziaria (Taranto, Campobasso, Avellino, L’Aquila, Caserta, Ragusa ben oltre la soglia dei 600 euro pro-capite).

Per quanto riguarda invece la distribuzione in valori assoluti dei finanziamenti PNRR sull’universo delle 54 realtà urbane considerate (città medie “principali”, i fondi più cospicui vengono indirizzati verso le città di Padova, Bergamo, Taranto, Rimini e Trieste mostrando in questo caso una maggiore disparità distributiva a livello territoriale (con le città del nord che si vedono assegnati il 58% dei fondi complessivi, residuando alle città del centro sud poco più del 40% dei fondi). Bisogna peraltro tener presente che le città del centro sud hanno in media minor peso demografico (solo Taranto supera i 200.000 abitanti e una sola città, Salerno, supera i 100.000 abitanti, essendo tutte le altre al di sotto di tale soglia). Questo però significa meno interventi “strutturali” e integrati (per esempio politiche trasporti urbani – rigenerazione che, di fatto, solo Taranto sembra aver potuto mettere in campo.

Per quanto attiene all'universo delle 36 città medie di secondo livello si registrano investimenti pro-capite in media analoghi, con alcuni casi interessanti di interventi importanti in realtà del centro sud come Ascoli Piceno (che si caratterizza per un monte investimenti veramente significativo: 108 milioni di euro, di cui 90 destinati ad un importante progetto di riqualificazione Pinqua rivolto al centro storico), Lametia Terme (98 milioni di euro per un progetto Pinqua complesso nelle aree centrali), Benevento (che si caratterizza per una serie articolata di interventi integrati che portano una dotazione finanziaria PNRR di oltre 60 milioni di euro). In generale, in questa fascia di Comuni si registra una maggiore attenzione ai progetti di rigenerazione urbana e di riqualificazione del patrimonio edilizio pubblico e non solo (in molti casi si è proceduto con acquisizioni di immobili).





Rispetto ai cluster territoriali individuati, è interessante notare la distribuzione dei finanziamenti. Si prendono qui in considerazione, per brevità e a titolo di esempio due cluster, simili per numero di città, uno al nord (cluster basso padano) e uno meridionale (cluster dell'Appennino meridionale): i risultati sono (positivamente) sorprendenti, dal momento che i Comuni del sud hanno

avuto la capacità di attirare una prevalente quota di finanziamenti (272 milioni di euro a fronte di 219 per le città medie basso padane); dato che mostra ancora di più la sua evidenza se si confrontano le quote pro-capite che registrano in media di 386 euro per abitante contro 156). Questo risultato è dovuto agli ingenti finanziamenti previsti in alcune città del sud, quali Lametia Terme, Benevento, Avellino, Caserta, Potenza, tutte città a cui sono destinate risorse superiori ai 50 milioni di euro (con una “massa critica” quindi teoricamente in grado di condurre significativi cambiamenti nelle traiettorie di sviluppo urbano di queste realtà). Il confronto è significativo anche in considerazione che esso è condotto prendendo a paragone la, comunque, buona performance delle città basso padane, che sono portatrici di consolidate capacità di governo urbano e sono da sempre note per il loro attivismo civico

CONCLUSIONI: PNRR POLITICA DI SVILUPPO URBANO?

Stando all’attuale stadio di avanzamento del programma PNRR e scontate in qualche misura le inevitabili incertezze che un così grande strumento si porta dietro, si può tentare una prima sintesi sul potenziale impatti di tale programma sull’universo delle città medie italiane.

Il PNRR è stato “costruito” senza una base territoriale di riferimento e la stessa logica di distribuzione dei finanziamenti segue logiche difficilmente inquadrabili come politiche territoriali integrate (place-based). Inoltre, gli indirizzi di finanziamento riguardano settori molto diversi tra di loro che non sempre possono essere inquadrati in una logica di coordinamento.

Il PNRR, in questo senso, a parere di chi scrive, non può essere inteso come un programma di sviluppo, tanto meno di sviluppo urbano o territoriale. La sua logica è radicalmente e volutamente anti-pianificatoria.

Queste carenze di fondo, per quanto riguarda le città medie, sono state colmate in buona parte dall’attivismo delle comunità locali e delle civiche amministrazioni dei Comuni (il soggetto attuatore sul quale si è concentrata questa breve nota) che, partendo dalle opportunità e dei fattori di crisi locali, hanno saputo promuovere in non pochi casi, interessanti iniziative, dove l’occasione di investimento è stata colta per tentare di promuovere azioni integrate di rigenerazione urbana. In molti casi si è proceduto ad un’intensa attività di progettazione dello spazio pubblico e si sono approntate iniziative per incrementare (qualificandola) l’offerta di infrastrutture pubbliche e di interesse collettivo. In taluni casi, il PNRR ha rappresentato l’occasione anche per promuovere una politica delle aree e del patrimonio pubblico, con nuove acquisizioni che hanno consentito di incrementare anche sotto il profilo quantitativo aree ed immobili pubblici. Allo stato attuale, non sembrano siano emerse specifiche o insormontabili difficoltà di attuazione rispetto agli strumenti di pianificazione ordinaria o rispetto alle capacità tecniche che le pubbliche amministrazioni sono state in grado di attivare. La dimensione urbana media si è dimostrata, anche in questo caso, come quella ideale per implementare politiche urbane, coniugando capacità di gestione e innovazione di progetto.

I dati sui flussi di finanziamento attivabili mostrano la buona risposta (media e sempre riferita a questo specifico segmento di realtà urbane) delle città del sud e la distribuzione delle risorse ha sotto diversi profili premiato queste realtà.

Si dovrà ora valutare la fase della concreta attuazione, ma le basi per un generale rinnovamento urbano sono state poste.

RIFERIMENTI

Accornero C., 2016.

Città, società, territorio: conversando con Arnaldo Bagnasco. In: *Historia Magistra: rivista di storia critica*: 20, 1, pp. 107-120.

Arshad, S., Hu S., Ashraf B.N., 2018.

Zipf's law and city size distribution: A survey of the literature and future research agenda. In: *Physica A: Statistical mechanics and its applications*, 492, pp. 75-92.

Balducci A., Curci, F., Fedeli V. (a cura di), 2017a.

Oltre la metropoli: l'urbanizzazione regionale in Italia. Milano: Guerini e Associati.

Balducci A., Curci, F., Fedeli V. (a cura di), 2017b.

Post-metropolis territory: Looking for a New Urbanity, London-New York: Routledge.

Becattini G., 1987.

Mercato e forze locali: il distretto industriale. Bologna: Il Mulino.

Brenner N. e Schmid C., 2015.

Towards a new epistemology of the urban? In: *City*, 19, 2-3: 151-182.

Brenner N. (a cura di), 2014.

Implosion/Explosion. Towards a study of planetary urbanization, Berlin: Jovis Verlag.

Calafati A., 2009.

Economie in cerca di città. Roma: Donzelli.

Caselli B., Ventura P., Zazzi M., 2019.

Città in contrazione, Sant'Arcangelo di Romagna: Maggioli Politecnica.

Clementi A., Dematteis G., Palermo P.C. (a cura di), 1996.

Le forme del territorio italiano, Roma-Bari: Laterza.

Curci F., Kercuku A., Lanzani A., 2020.

Le geografie emergenti della contrazione insediativa in Italia. Analisi interpretative e segnali per le politiche. In: *CRIOS* 19-20: 8-19.

De Rossi A., 2018.

Riabitare l'Italia. Roma: Donzelli.

De Rubertis S., 2019.

Dinamiche insediative in Italia: Spopolamento dei comuni rurali. In: *Perspectives on rural development* 2019.3: 71-96.

Dematteis G., Bonavero P., 1997.
Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo. Bologna: Il Mulino.

Dijkstra, L., Hugo P., Veneri P., 2019.
The EU-OECD definition of a functional urban area, Parigi: Oecd Publishing.

EEA (European Environment Agency), 2009.
Ensuring quality of life in Europe's cities and towns. Tackling the environmental challenges driven by European and global change. EEA Report n. 5. Copenhagen.

Friedman J., Miller J., 1965.
The Urban Field. In: *Journal of American Institute of Planners*. 31: 312- 320.

Kercuku A. et al., 2023.
Italia Di Mezzo. In: *Region (Louvain-la-Neuve)* 10.1, pp. 89-112.

IFEL – Fondazione ANCI (2013).
L'Italia delle città medie, IV Quaderno della collana i Comuni, Roma.

Indovina F., 2009.
Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano. Milano: FrancoAngeli.

Indovina F., 2014.
La metropoli europea. Una prospettiva. FrancoAngeli: Milano.

Istat, 2017.
Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia.

Krugman P., 1996.
Confronting the mystery of urban hierarchy. In *Journal of the Japanese and International economies*, 10.4, pp. 399-418.

Lanzani, A., Curci, F., Kercuku, A., 2020.
Le geografie emergenti della contrazione insediativa in Italia. Analisi interpretative e segnali per le politiche. In: *CRIOS*, n.19-20.

Lanzani A., 2015.
Città, territorio, urbanistica tra crisi e contrazione: muovere da quel che c'è, ipotizzando radicali modificazioni. Milano: FrancoAngeli.

Mascarucci R. (a cura di), 2020.
Città medie e metropoli regionali. Roma: INU Edizioni.

OECD, 2012.
Redefining "urban": A new way to measure metropolitan areas. Parigi: OECD Publishing.

OECD, 2013.
Definition of Functional Urban Areas (Fua) for the OECD metropolitan database. Parigi: OECD Publishing.

Soja E.W., 2000.

Postmetropolis. Critical Studies of Cities and Regions. Oxford: Wiley-Blackwell.

Soja E.W., 2011.

Regional Urbanization and the End of the Metropolis Era. In Bridge G. e S. Watson *The New Blackwell Companion to the City*. Oxford: Wiley-Blackwell.

Soo, K.T., 2005.

Zipf's Law for cities: a cross-country investigation. In: *Regional science and urban Economics*, 35.3, pp. 239-63.

Trigilia C., 2014.

Le città medie al Nord e Sud. Relazione a Scuola Nazionale di Sviluppo locale. Bari: Laterza.