

Territorializzare il PNRR in Piemonte, Lombardia e Veneto Un Atlante

A cura di
Laura Fregolent

*Territorializzare il PNRR
in Piemonte, Lombardia e Veneto.
Un Atlante.*

A cura di Laura Fregolent

ISBN 979-12-5953-251-0 (cartaceo)
ISBN 979-12-5953-291-6 (digitale)
DOI 10.57623/979-12-5953-291-6

Finanziato dall'Unione europea –
NextGenerationEU, 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

Gruppo di ricerca

Laura Fregolent (responsabile scientifica),
Matteo Basso, Ezio Micelli, Stefania Tonin
e Luciano Vettoreto (unità di ricerca
dell'Università luav di Venezia)
Luca Tamini e Roberta Lombardi
(unità di ricerca del Politecnico di Milano)
Vittorio Ferrero, Santino Piazza,
Bargero Cristina e Galetto Claudia
(sub-unità di ricerca di IRES Piemonte)

Ricercatori a contratto

Anna Grignani (Politecnico di Milano),
Gianfranco Pozzer (Università luav
di Venezia)

Collaboratori esterni

Marco Bottaro, Giorgio Clemente,
Elena Franco, Giorgio Limonta, Paolo Maneo,
Daniele Pagliari, Sonia Sansone

Collana del DCP,
Università luav 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

Febbraio 2026

Territorializzare il PNRR

1. Territorializzare a posteriori.
Governance, partenariato pubblico-privato e PNRR.
Elena Franco e Laura Fregolent
2. Governare la logistica.
Dinamiche insediative ed effetti PNRR.
Elena Franco e Luca Tamini
3. Disciplinare lo sviluppo dei data center.
Globalizzazione digitale e PNRR.
Elena Franco e Stefania Tonin
4. Una spinta gentile.
Il PNRR nel Veneto.
Gianfranco Pozzer
5. Città, PNRR e processi di pianificazione
Matteo Basso e Laura Fregolent

Territorializzare il PNRR in Piemonte, Lombardia e Veneto.
Un Atlante.
Laura Fregolent (a cura di)

Territorializzare il PNRR in Piemonte, Lombardia e Veneto Un Atlante

A cura di
Laura Fregolent

Indice

Introduzione. La territorializzazione del PNRR <i>Laura Fregolent</i>	7
--	---

Parte 1 – Teorie e metodi

1.1 La politica del PNRR <i>Matteo Basso e Laura Fregolent</i>	35
1.2 Eterogeneità territoriale nelle regioni ad alto reddito: Piemonte, Lombardia e Veneto <i>Santino Piazza</i>	71
1.3 Economie di prossimità e polarità territoriali: geografie interregionali <i>Luca Tamini</i>	95

Parte 2 – Territori, progetti e investimenti

2.1 Rigenerazione urbana <i>Laura Fregolent e Luca Tamini</i>	117
2.2 Infrastrutture della globalizzazione digitale: logistica e data center <i>Luca Tamini, Stefania Tonin e Gianfranco Pozzer</i>	135
2.3 Investimenti e progetti per la transizione ecologica <i>Laura Fregolent, Gianfranco Pozzer e Stefania Tonin</i>	157
2.4 Cosa poteva fare il PNRR? Legacy e nuove sfide territoriali <i>Laura Fregolent, Roberta Lombardi e Luca Tamini</i>	167

Apparati

Elenco comuni	175
Inquadramento comuni	201
Nota metodologica <i>Gianfranco Pozzer</i>	231
Glossario	233
Riferimenti bibliografici	237
Ringraziamenti	240

Cosa poteva fare il PNRR?

Legacy e nuove sfide territoriali

Laura Fregolent, Roberta Lombardi e Luca Tamini

Introduzione

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) giunge a conclusione nel 2026, in coerenza con il carattere straordinario e temporaneo del dispositivo NextGenerationEU (NGEU), aprendo una riflessione più ampia sulla sua eredità e sulle possibili traiettorie post-PNRR, sia sul piano nazionale sia su quello dell'evoluzione delle politiche europee¹.

Pensato come un piano di performance e non come un programma di spesa, il PNRR ha impegnato il Paese nel raggiungimento di milestone e target associati a riforme e investimenti da realizzare entro termini stabiliti.

Sviluppato attorno a tre assi strategici concordati a livello europeo, ovvero digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale, il PNRR ha declinato come priorità trasversali la parità di genere, il miglioramento delle competenze, delle capacità e delle prospettive occupazionali dei giovani, il riequilibrio territoriale e lo sviluppo del Mezzogiorno.

Lungi dal potersi esprimere sull'efficacia e sul raggiungimento degli obiettivi prefissati, peraltro a qualche mese dal termine di conclusione del Piano, si ritiene, tuttavia, di poter evidenziare alcune questioni aperte riguardo sia le riforme sia gli investimenti, questioni che più che voler suggerire risposte, possono costituire delle lenti con cui continuare a osservare sia gli ultimi passaggi di attuazione del PNRR sia la costruzione delle politiche future.

L'eredità strutturale del PNRR per il sistema italiano si articola principalmente in quattro dimensioni. In primo luogo, il Piano ha rappresentato un esercizio diffuso di apprendimento amministrativo, incidendo sulle capacità di programmazione, gestione e rendicontazione della pubblica amministrazione. In secondo luogo, ha contribuito a rafforzare il legame dell'Italia con il quadro istituzionale e strategico dell'Unione europea, riaffermando l'uropeismo come orizzonte di riferimento. In terzo luogo, il PNRR ha introdotto un metodo di governo innovativo, fondato su una governance centralizzata, su meccanismi di coordinamento multilivello e su un'impostazione *performance-based*, che ha già influenzato altre politiche europee e nazionali, in particolare la riforma della politica di coesione. Infine, l'approccio basato sulla misurazione di target e milestone è destinato a orientare in modo crescente la futura programmazione europea.

Il quadro post-PNRR si colloca invece nel campo delle ipotesi operative e delle scelte politiche. Tra le opzioni discusse emergono:

- una gestione residuale delle risorse per completare interventi già avviati;
- il ricorso ai fondi di coesione per finanziare progetti non conclusi o coerenti con i pilastri tematici del NGEU;
- l'utilizzo del Piano nazionale complementare;
- la creazione di veicoli finanziari dedicati per impiegare risorse non spese, in particolare quelle derivanti dalla quota di prestiti NGEU non utilizzata.

A queste ipotesi si affiancano le indicazioni del giugno 2025 della Commissione europea, che promuovono l'uso di strumenti finanziari innovativi, l'iniezione di capitale nelle National Promotional Banks and Institutions (ad esempio Cassa depositi e prestiti o intermediari finanziari privati), il trasferimento di risorse verso strumenti come InvestEU e la possibilità di proseguire i progetti RRF con fondi nazionali o altri fondi UE.

Nel loro insieme, tali opzioni condividono due elementi fondamentali: l'elevato grado di discrezionalità politica lasciato agli Stati membri, in accordo con la Commissione, e la necessità di assumere decisioni entro l'orizzonte temporale del 2026. In questa prospettiva, il lascito più rilevante del PNRR non risiede solo nelle risorse mobilitate, ma nel metodo di intervento sperimentato — debito comune, governance rafforzata e condizionalità basata sui risultati — che appare destinato a costituire la base di riferimento per i futuri strumenti europei, caratterizzati da maggiore flessibilità e discrezionalità nell'ambito di un processo di integrazione continentale rafforzata.

La questione controversa delle riforme del PNRR: criticità e questioni aperte

Le ambiziose riforme incluse nei piani di ripresa e resilienza a scala europea stanno producendo parziali e significativi miglioramenti strutturali nei sistemi economici e sociali degli Stati membri. Circa un quarto delle riforme è stato orientato al rafforzamento della qualità istituzionale, attraverso la modernizzazione della pubblica amministrazione, il miglioramento dei sistemi fiscali, degli appalti pubblici, della giustizia e dei dispositivi antifrode e anticorruzione. Il 17% delle riforme si è concentrato, invece, sul miglioramento del contesto imprenditoriale, intervenendo su semplificazione normativa, ricerca e sviluppo, mercati finanziari e digitalizzazione delle imprese. Un ulteriore insieme rilevante di riforme è stato rivolto al rafforzamento delle competenze e al miglioramento del funzionamento del mercato del lavoro, inclusi i si-

¹ La presente riflessione si colloca nel dibattito sulle relazioni del Piano con gli strumenti di governo del territorio, con le politiche urbane e con la regolazione dei mercati e dei servizi, ampiamente discusso in letteratura (cfr. Commissione europea, 2023; 2024; 2025a; 2025b; 2025c; Corte dei conti, 2023; 2024; 2025; D'Arrigo e David, 2026).

stemi educativi e previdenziali. Complessivamente, circa due terzi delle riforme risultano già attuate, contribuendo, complessivamente, a creare un quadro istituzionale favorevole alla realizzazione degli investimenti.

Le principali sfide e criticità del PNRR italiano sul tema delle riforme sono state oggetto di un ampio dibattito istituzionale, accademico e tecnico² che, nel complesso, si è tradotto nel rilevare che il Piano ha privilegiato riforme abilitanti e procedurali rispetto a riforme strutturali, ha evitato riforme redistributive e territoriali più complesse, ha mancato l'occasione di costruire una politica urbana integrata e unitaria capace di tenere insieme urbanistica e rigenerazione urbana, servizi di prossimità e sostenibilità economica e sociale, in un contesto caratterizzato da una forte centralizzazione delle decisioni e da una debolezza valutativa dei risultati.

Tali problematiche possono essere ricondotte ad alcuni nodi strutturali ricorrenti, che riguardano sia l'impostazione del Piano sia la sua attuazione:

1. *Squilibrio tra investimenti e riforme strutturali*
Una delle principali criticità riguarda il peso relativamente minore delle riforme strutturali rispetto alla componente di spesa. Molte riforme previste sono abilitanti all'attuazione degli investimenti, ma non sempre incidono in modo profondo sui meccanismi che generano inefficienze di lungo periodo e hanno un orizzonte temporale breve, coerente con le milestone europee, ma poco allineato ai tempi fisiologici di trasformazione dei sistemi amministrativi e istituzionali. Il rischio evidenziato è quello di un PNRR efficace sul piano della spesa, ma meno incisivo sul piano del cambiamento strutturale.
2. *Riforme prevalentemente procedurali e non di sistema*
Molte riforme del PNRR si sono concentrate sulla semplificazione amministrativa, sulla riduzione dei tempi procedurali e sulla digitalizzazione dei processi. Pur essendo necessarie, queste riforme sono spesso incrementalmente focalizzate su aspetti procedurali, poco orientate a intervenire su assetti organizzativi, governance multilivello e responsabilità decisionali. In ambiti come l'urbanistica, il governo del territorio, la concorrenza nei servizi locali e la pubblica amministrazione, ciò ha limitato la portata trasformativa delle riforme.
3. *Frammentazione e debole integrazione tra riforme e politiche settoriali*
Un'altra criticità riguarda la scarsa integrazione tra riforme e investimenti, tra riforme afferenti a missioni diverse, tra politiche nazionali e livelli regionali e locali. Le riforme sono spesso settoriali, concepite per soddisfare milestone specifiche, poco coordinate in una visione sistemica di trasformazione del modello di sviluppo. Questo ha reso difficile tradurre le riforme in cambiamenti coerenti a scala territoriale, soprattutto nelle città e nei sistemi locali.
4. *Centralizzazione decisionale e ruolo debole degli enti territoriali*
Il PNRR italiano ha mostrato una forte centralizzazione nella definizione delle riforme, nel monitoraggio, nei meccanismi di controllo dove gli enti locali sono stati coinvolti principalmente come soggetti attuatori e destinatari di bandi e scadenze stringenti. Ciò ha prodotto difficoltà di adattamento delle riforme ai contesti locali, ridotta capacità di sperimentazione e scarsa valorizzazione delle competenze territoriali, in particolare nei comuni medio-piccoli.
5. *Riforme complesse rinviate o depotenziate*
Alcuni ambiti di riforma più sensibili sono stati rinviati, trattati in modo parziale oppure tradotti in norme di compromesso. Tra questi la riforma organica del governo del territorio, la riforma della concorrenza nei servizi pubblici locali e nel commercio, la riforma fiscale e del catasto (fortemente ridimensionata) e la riforma delle politiche urbane e abitative. Questo ha

ridotto la capacità del PNRR di incidere su nodi strutturali storici del sistema italiano.

6. *Attuazione normativa rapida ma fragile*
Molte riforme sono state approvate in tempi molto rapidi e attraverso decreti-legge e norme transitorie. Ciò ha comportato instabilità del quadro normativo, difficoltà interpretative per le amministrazioni attuatrici, necessità di continui chiarimenti, linee guida e correttivi. Il risultato è una riforma formalmente adottata ma operativamente debole.
7. *Limitata capacità di valutazione degli effetti delle riforme*
Infine, una criticità rilevante riguarda la scarsa attenzione alla valutazione *ex post* dove mancano indicatori robusti sugli effetti reali delle riforme e il monitoraggio è fortemente orientato al rispetto delle milestone, non agli impatti. Questo rende difficile comprendere se le riforme migliorino effettivamente l'efficienza, riducano le disuguaglianze territoriali, rafforzino la capacità amministrativa nel lungo periodo.

Se riconduciamo queste criticità agli ambiti tematici della regolazione urbanistica, delle politiche del commercio, dei progetti di rigenerazione urbana e del consolidamento e tutela dei servizi di prossimità emerge una complessiva incapacità di trasformare l'urgenza attuativa in un'occasione di riforma strutturale del governo urbano e territoriale e si evidenziano i seguenti elementi puntuali di riflessione critica:

1. *Urbanistica e governo del territorio*
L'effetto complessivo è stato quello di un rafforzamento della capacità realizzativa nel breve periodo, ma una mancata modernizzazione del sistema urbanistico nel medio-lungo termine non affrontando alcune criticità principali:
 - assenza di una riforma urbanistica organica: il PNRR non ha promosso una revisione strutturale della disciplina del governo del territorio (né nazionale né regionale), limitandosi a interventi settoriali e procedurali;
 - prevalenza della semplificazione procedurale: le riforme hanno inciso soprattutto su tempi e iter autorizzativi (es. conferenze di servizi, silenzio-assenso), senza affrontare i nodi strutturali della pianificazione (rigidità degli strumenti, scarsa integrazione tra livelli, obsolescenza dei piani);
 - deroga come strumento ordinario: molti interventi PNRR sono stati realizzati attraverso regimi derogatori, indebolendo ulteriormente il ruolo del piano come strumento ordinatore e strategico;
 - scarsa integrazione pianificazione-investimenti: gli investimenti PNRR non sono stati sistematicamente ricondotti a quadri pianificatori aggiornati, accentuando una logica progettuale saltuaria e occasionale, inoltre la mancanza di un raccordo tra i diversi livelli di intervento coinvolti, tra strategie di scala nazionale e locale impedisce il consolidarsi di una governance integrata, capace di dare risposte differenziate ai bisogni dei diversi contesti territoriali.
2. *Concorrenza, commercio e attività economiche urbane*
Il PNRR non ha promosso una riforma territoriale del commercio, limitandosi a misure pro-concorrenziali settoriali e lasciando irrisolto il rapporto tra regolazione urbana, prossimità ed economia digitale. Le criticità principali sono riconducibili a:
 - riforma della concorrenza incompleta: pur richiamata come milestone, la riforma del commercio e dei servizi è rimasta parziale, senza affrontare in modo strutturale: le restrizioni localizzative, la segmentazione dei mercati urbani, il rapporto tra commercio di prossimità, grandi strutture ed e-commerce;
 - assenza di una visione territoriale del commercio: il commercio è stato trattato prevalentemente come settore economico e non come componente strutturale della città e dei servizi urbani;

² Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), 2022; 2023; 2024; Leonardi, 2023; OECD, 2020; 2026.

- debole coordinamento con politiche urbane e di rigenerazione: le misure di sostegno alle imprese non sono state integrate con strumenti urbanistici e di governo del suolo;
- approccio compensativo più che strutturale: incentivi e contributi hanno prevalso su riforme regolative capaci di riequilibrare le condizioni concorrenziali (tab. 1).

L'effetto complessivo è stato quello di un parziale e minimo sostegno congiunturale al settore (di carattere indiretto) con una limitata capacità di incidere sulle dinamiche di desertificazione commerciale e polarizzazione dell'offerta, poiché l'attenzione al commercio come macro capitolo che contiene le attività commerciali e i servizi di prossimità alla scala urbana, non ha avuto una trattazione specifica nei diversi investimenti del PNRR ed è stata lasciata alla sensibilità in fase progettuale dei singoli attori coinvolti.

3. *Rigenerazione urbana*

Le criticità principali emerse sono:

- rigenerazione come sommatoria di progetti: il PNRR ha promosso numerosi interventi puntuali, ma senza costruire una politica nazionale di rigenerazione urbana con criteri omogenei e continuità nel tempo;
- debolezza del quadro regolativo: mancanza di una cornice normativa chiara che definisca i criteri di interesse pubblico, i meccanismi di perequazione e compensazione, la valutazione dei benefici privati e pubblici;
- centralizzazione delle decisioni: i criteri di selezione e finanziamento sono stati definiti a livello centrale, riducendo la capacità degli enti locali di adattare gli interventi alle specificità territoriali;
- rischio di effetti estrattivi: in assenza di strumenti valutativi robusti, alcuni interventi possono generare rendite urbane senza adeguate ricadute per le comunità locali.

L'effetto complessivo è riconducibile a una forte accelerazione degli interventi fisici con una debole istituzionalizzazione della rigenerazione come politica strutturale.

4. *Servizi di prossimità e città dei 15 minuti*

Le principali criticità osservate sono:

- assenza di una riforma esplicita sui servizi di prossimità: il tema è stato richiamato in modo indiretto (coesione, inclusione, servizi), ma senza un impianto regolativo dedicato;
- approccio prevalentemente infrastrutturale: il PNRR ha privilegiato la realizzazione di dotazioni fisiche (scuole, impianti sportivi, spazi pubblici), trascurando il ruolo delle attività economiche di prossimità, i servizi privati di interesse pubblico, le funzioni ibride;
- scarsa integrazione tra mobilità, servizi e funzioni urbane: il paradigma della città a x-minuti non è stato tradotto in criteri operativi per la pianificazione e la regolazione delle funzioni;
- mancanza di strumenti valutativi: non sono stati introdotti criteri sistematici per valutare accessibilità, equità territoriale e qualità dei servizi di prossimità.

L'effetto complessivo è stato quello di un rafforzamento delle dotazioni materiali, ma una debole costruzione del sistema dei servizi locali come infrastruttura sociale ed economica della città.

La ricomposizione territoriale degli investimenti tra disuguaglianze e sviluppo: sfide future

La riflessione sull'efficacia degli investimenti che le 7 Missioni del PNRR hanno distribuito a livello territoriale ha evidenziato, come peraltro emerge dai risultati di ricerca qui raccolti, una debolezza della strategia complessiva condivisa a priori, per le ragioni più volte richiamate, che ha portato, anche per la frammentazione della gestione di risorse in capo a singoli ministeri e all'uso sistematico del bando per l'assegnazione delle risorse nella maggior parte degli investimenti, a una disomogeneità nella risposta territoriale alle sollecitazioni che

il dispositivo di ripresa e resilienza ha calendarizzato a partire dal dicembre 2021.

Tali problematiche possono essere ricondotte ad alcuni nodi strutturali ricorrenti, che riguardano sia l'impostazione del Piano sia la sua attuazione, quali:

1. *Mancata risposta all'Atlante della domanda emerso attraverso l'uso sistematico del bando*

Per le misure analizzate dalla ricerca è emerso come l'uso del bando per la selezione dei progetti da finanziare abbia impegnato gli enti in un lavoro progettuale soprattutto nel biennio di avvio del Piano. Questo lavoro non sempre è stato premiato e ha dato origine a un Atlante della domanda che spesso non ha trovato soddisfazione in altre misure di cofinanziamento a carattere ordinario, europee, nazionali o regionali. L'eredità progettuale di questa straordinaria stagione rappresentata dal PNRR deve poter essere recuperata e non disperdersi negli anni a venire, insieme alle competenze maturate sia a livello amministrativo, sia a livello progettuale.

2. *Risorse straordinarie verso politiche ordinarie*

La ricomposizione a livello locale di politiche e investimenti non è stata favorita dal dispositivo di ripresa e resilienza che, proprio per sua natura, spesso ha impegnato le amministrazioni locali, specie quelle di minore dimensione, in maniera eccezionale. Partenariati pubblico-privati e alleanze territoriali frutto di politiche ordinarie sono stati, a volte, abbandonati per nuove configurazioni partenariali finalizzate alla realizzazione di investimenti aggiudicati su misure PNRR. Se questo è avvenuto spesso nel caso di territori marginali e di comuni di minore dimensione, è da rilevare, invece, il protagonismo delle città metropolitane e dei comuni di maggiore dimensione che, al contrario, hanno saputo organizzare in maniera sinergica risorse provenienti dal PNRR e da altre modalità di finanziamento per perseguire visioni di sviluppo locale. Il ruolo di queste cabine di regia è un'importante eredità per il futuro.

3. *Concentrazione di risorse e divari*

Per le diverse ragioni che sono state evidenziate nei capitoli precedenti, la distribuzione delle risorse all'interno dei confini amministrativi delle regioni considerate (Piemonte, Lombardia e Veneto) è dipesa spesso dalla capacità amministrativa, dall'attitudine politica e dalle capacità tecniche dei progettisti coinvolti nei progetti alla scala locale. Il contrasto ai divari che il PNRR teorizza in particolare nel rapporto fra Nord e Sud del Paese in realtà avrebbe dovuto guidare l'attuazione del Piano anche all'interno delle singole regioni. Ciò non sempre è avvenuto, specialmente per quanto riguarda la rigenerazione urbana e le politiche per la prossimità. Si rilevano, infatti, polarizzazioni in determinate aree piuttosto che in altre; questo fenomeno, letto insieme alla distribuzione territoriale delle fragilità comunali, mostra delle aree in cui sembrerebbero aumentare i divari territoriali piuttosto che ridursi. Future strategie e politiche dovranno prendersi carico di queste prime evidenze che, se confermate anche a conclusione del Piano, dovranno sicuramente essere messe al centro della costruzione dei futuri dispositivi di rigenerazione urbana e territoriale.

4. *Capacità amministrativa*

Sebbene un percorso di riforma della pubblica amministrazione si sia avviato, l'enorme mole di progetti che le amministrazioni locali hanno dovuto gestire ha messo in luce forti criticità specialmente nei comuni di minore dimensione che, nonostante il supporto di dispositivi come il progetto "1000 esperti", stanno facendo fatica a uscire dalla logica della gestione emergenziale di risorse straordinarie per consolidare pratiche che devono stabilizzarsi anche in prospettiva di un ritorno all'ordinarietà. Se l'uso di strumenti come ReGIS e la capacità di utilizzo di strumenti valutativi

per il rispetto di performance sono diventate prassi, non così è stato per la capacità di progettazione e programmazione strategica. Investire in futuro su figure e soggetti che possano aiutare il processo di progettazione strategica e di ricomposizione a livello locale di investimenti, governance e gestione appare uno degli elementi chiave del post-PNRR.

5. *Infrastrutture e gestione*

Il PNRR è un piano, come abbiamo detto, di riforme e, soprattutto, di investimenti. La futura spesa corrente per la gestione ordinaria dell'importante sistema di infrastrutture costruite con il dispositivo di ripresa e resilienza è una delle sfide che il piano lascia in eredità. La sostenibilità economica di tanti investimenti, che passerà anche attraverso nuove forme partenariali, anche speciali, non è ancora pienamente chiara per tutto l'insieme degli investimenti e sarà necessario impegnarsi sul breve e medio periodo affinché possano entrare a pieno regime tutte le infrastrutture realizzate nei diversi ambiti esaminati. A fronte di un grande sforzo collettivo dell'industria delle costruzioni per far fronte alla complessità degli investimenti del Piano, non si rileva, a oggi, un pensiero ancora sufficientemente maturo su come sostenere l'insieme dei servizi di cui si ha e si avrà bisogno per rendere la nuova dotazione infrastrutturale del Paese pienamente operativa e in maniera duratura.

6. *Consumo di suolo, varianti urbanistiche e proattività del PNRR*

Come registrato dalle analisi presentate nel presente volume, il PNRR sta trainando investimenti in alcuni settori e, specialmente per quelli connessi alla globalizzazione digitale, si stanno rilevando incrementi nel consumo di suolo libero. Non sempre, infatti, stante anche l'urgenza con cui il piano ha dovuto fare i conti, sono stati possibili interventi di recupero piuttosto che interventi su suolo non utilizzato. Questo è un elemento che lascia un'eredità, anche perché molti degli investimenti fatti con i fondi del PNRR traineranno futuri interventi nei settori come la logistica, i data center, il fotovoltaico e i campi agricoli. Andrà, dunque, governata questa tendenza di sviluppo cercando di contenere al massimo il consumo di suolo, individuando tutti gli impatti e le esternalità negative per le quali andranno definite misure di mitigazione e compensative, oltre che di governo degli insediamenti. Allo stesso modo dovrà essere posta molta attenzione alle realizzazioni di investimenti avvenute con deroghe e varianti ai piani di governo del territorio perché, in molti casi, queste sono diventate una sorta di "anticipazione" dei piani futuri e tali scelte andranno ricondotte a un quadro più ampio di sviluppo del territorio alla scala di prossimità.

Conclusioni

La riflessione sviluppata in questo volume ha messo in evidenza come il PNRR abbia rappresentato per l'Italia un dispositivo straordinario di mobilitazione di risorse, competenze e capacità amministrative, ma anche un'occasione solo parzialmente colta per affrontare in modo strutturale le fragilità storiche del governo urbano e territoriale. La natura emergenziale del Piano, la sua impostazione fortemente *performance-based* e l'orizzonte temporale vincolato hanno orientato l'azione pubblica verso l'accelerazione della spesa e la realizzazione degli investimenti, a scapito di una più profonda riforma dei quadri regolativi e delle politiche territoriali ordinarie.

Sul versante delle riforme (fig. 1), il PNRR ha privilegiato interventi abilitanti e procedurali, funzionali all'attuazione degli investimenti, ma poco incisivi sui nodi strutturali che caratterizzano il sistema italiano: dalla frammentazione della governance multilivello alla debole integrazione tra politiche settoriali, dalla mancata riforma organica del governo del territorio all'assenza di una politica urbana nazionale capace di tenere insieme rigenerazione, economia di piattaforma ed economia di prossimità, servizi e inclusione sociale. Ne è derivato un quadro normativo in parte instabile, spesso fondato su deroghe e semplificazioni straordinarie, che ha rafforzato la capacità realizzativa nel breve periodo senza consolidare strumenti e visioni di medio-lungo termine.

Analogamente, la distribuzione territoriale degli investimenti ha evidenziato dinamiche selettive, fortemente dipendenti dalla capacità amministrativa e progettuale degli attori locali. L'uso sistematico del bando ha prodotto un ampio Atlante della domanda progettuale, solo in parte soddisfatto, lasciando irrisolta la questione della continuità tra risorse straordinarie e politiche ordinarie. In questo contesto, mentre le città metropolitane e i grandi comuni hanno spesso saputo integrare il PNRR in strategie di sviluppo più ampie, molti territori marginali e amministrazioni di minore dimensione hanno faticato a trasformare l'eccezionalità del Piano in un rafforzamento strutturale delle proprie capacità.

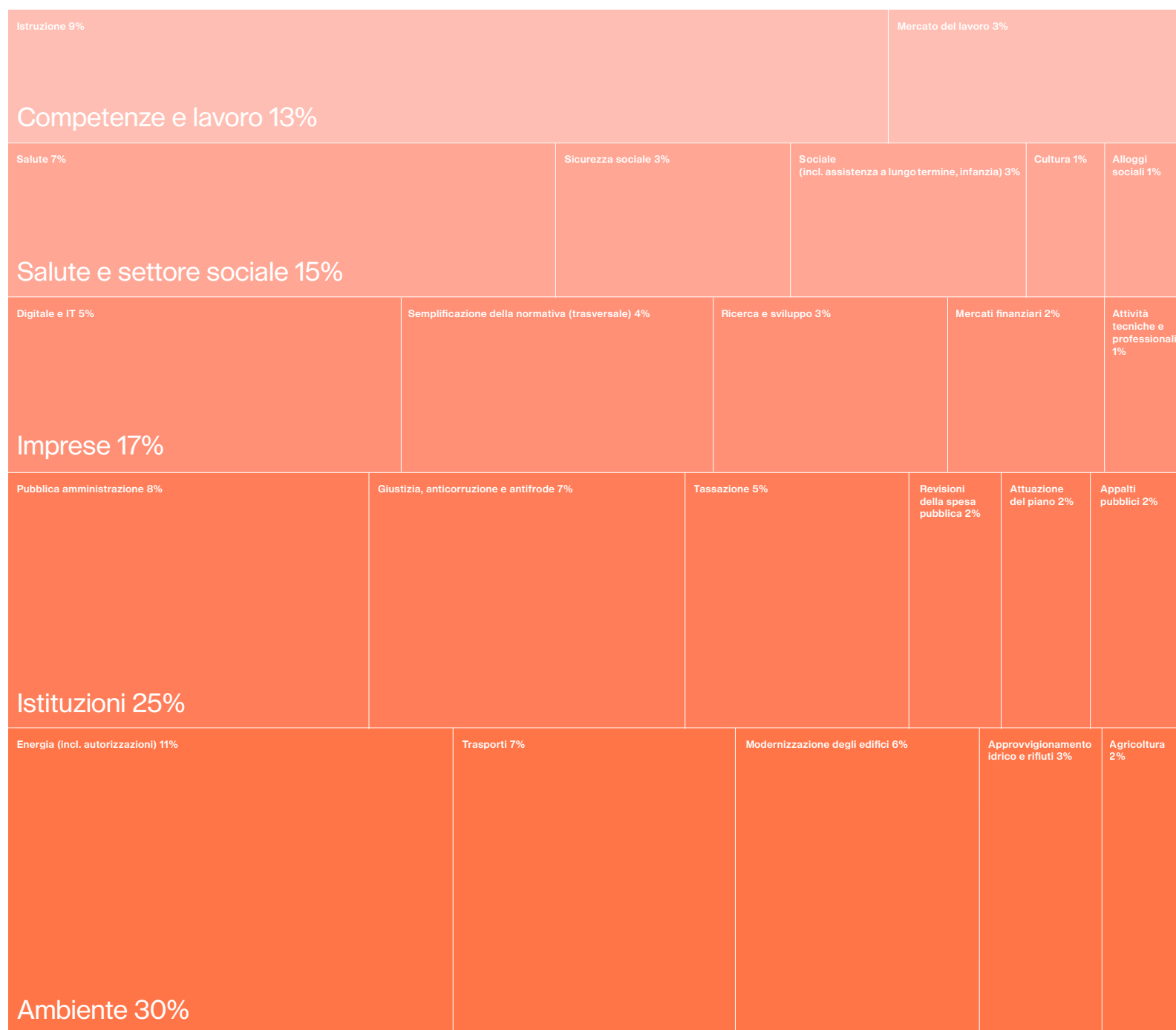
Le criticità emerse nei campi dell'urbanistica, della rigenerazione urbana, del commercio e dei servizi di prossimità mostrano con chiarezza che il PNRR avrebbe potuto svolgere un ruolo più proattivo nella costruzione di una politica territoriale integrata, capace di governare le trasformazioni urbane e di contenere effetti collaterali quali la polarizzazione degli investimenti, l'aumento del consumo di suolo e il rischio di rendite estrattive. In assenza di una cornice regolativa e valutativa robusta, molti interventi rischiano di rimanere episodi puntuali, difficilmente sostenibili nel tempo e poco incisivi sul piano dell'equità territoriale.

In prospettiva, l'eredità più rilevante del PNRR non risiede tanto nelle singole opere realizzate, quanto nel metodo sperimentato e nelle evidenze critiche che esso ha prodotto. La fase post-PNRR pone con forza la necessità di ricomporre investimenti, riforme e governance in politiche ordinarie più mature, capaci di integrare dimensione territoriale, sostenibilità economica e sociale, capacità amministrativa e valutazione degli impatti. Solo a partire da questa consapevolezza sarà possibile trasformare l'esperienza del PNRR da risposta emergenziale a leva strutturale per il governo delle trasformazioni urbane e territoriali future.

Tab. 1 – Leggi annuali per il mercato e la concorrenza 2021-2025

Anno di riferimento della legge	Legge	Ambiti principali di intervento
2021	118/2022	Avvio riforme concorrenziali, rimozione ostacoli regolatori
2022	214/2023	Misure trasversali: consumatori, gare, concessioni, mercati competitivi
2023	193/2024	Riordino concessioni autostradali, prezzi, start-up, aggiornamenti concorrenziali
2025	190/2025	Implementazione strumenti di trasparenza, innovazione e competitività

Fig. 1 – Ripartizione complessiva delle riforme per settori di intervento chiave, in % sul numero totale delle riforme (totale = 1.131)



Tab. 1 – Fonte: elaborazione degli autori.
Fig. 1 – Fonte: European Commission (2025).

L'Atlante restituisce gli esiti del progetto di ricerca PRIN 2022 dal titolo "Territorializzare il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza" sviluppato sulle regioni di Piemonte, Lombardia e Veneto. La ricerca si proponeva di indagare il campo della territorializzazione delle politiche promosse dal PNRR intorno ad alcune questioni principali e che partivano dalla constatazione di alcune potenziali debolezze nell'impianto del Piano che potenzialmente avrebbero potuto mettere in discussione gli obiettivi stessi del Piano. Le questioni poste erano quelle relative alla: scelta di procedere alla distribuzione delle risorse quasi esclusivamente attraverso bandi e non attraverso una valutazione delle reali domande e necessità dei territori, cosa che avrebbe prodotto delle polarizzazioni nella distribuzione delle risorse; mancata pianificazione dei finanziamenti su base territoriale e in relazione ad alcune questioni rilevanti; presenza di interventi legati ai servizi di prossimità ma come componente di progetti più ampi e di rigenerazione urbana e non come interventi oggetto di progettualità specifiche.

A partire da queste tre questioni principali è stato fatto un corposo lavoro di analisi dei caratteri demografici e socio-economici delle tre regioni – restituito nella prima parte dell'Atlante – del numero di progetti, della distribuzione dei finanziamenti totali e pro-capite a scala comunale relativi ad alcuni investimenti specifici e legati a progetti: per la rigenerazione urbana; per la costruzione di infrastrutture per la logistica e i data-center; per la transizione ecologica – nella seconda parte dell'Atlante. Le conclusioni aprono ad una riflessione sulle eredità del PNRR e sulle possibili azioni da intraprendere a partire dalle osservazioni e dalle analisi restituite nell'Atlante.

