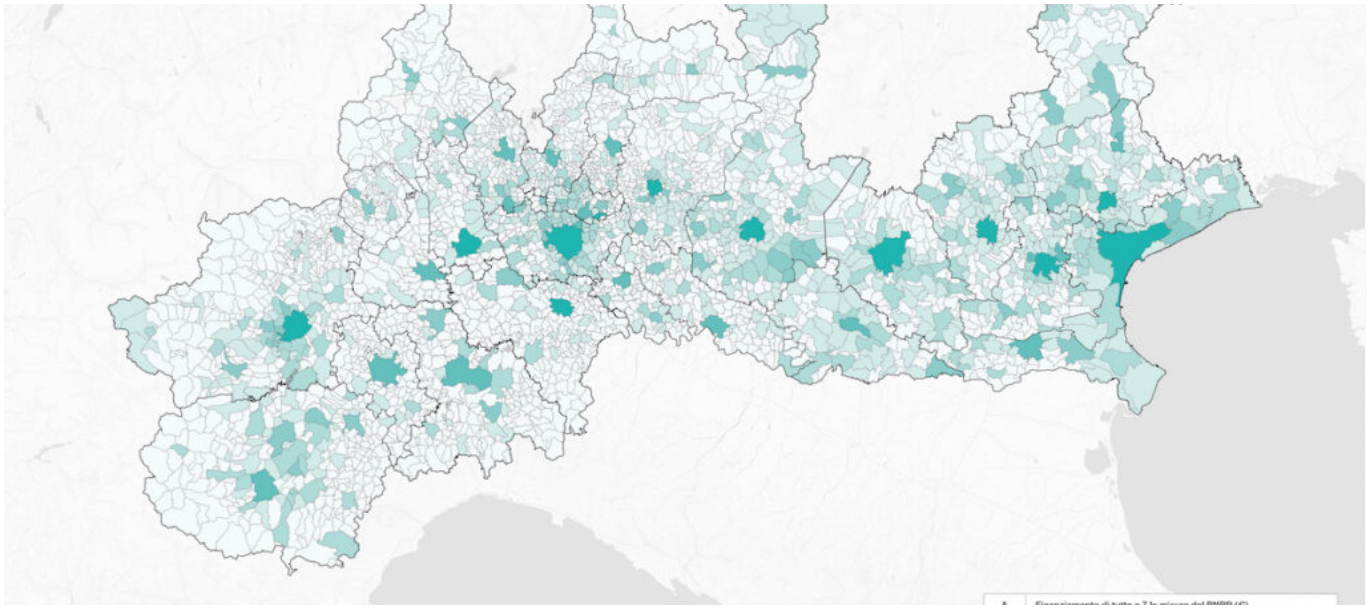
il giornale dell'ARCHITETTURA.com
MAGAZINE LIBERO E INDIPENDENTE SULLE CULTURE DEL PROGETTO E DELLA CITTÀ



Il territorio, oltre l'emergenza

Il PNRR archivia milestone e investimenti. Ma su urbanistica, rigenerazione e divari il lavoro vero comincia adesso

Published 14 luglio 2026 – © riproduzione riservata

Il PNRR volge al termine e con lui **una stagione di investimento straordinario, nata in periodo emergenziale**.
Per la prima volta uno Stato membro dell'Unione europea ha ricevuto risorse ingenti, seppur vincolate a scadenze rigide e a un sistema di misurazione basato su obiettivi quantificabili, **per intervenire su digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale**, declinando 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.
Sul piano finanziario, le opzioni circa il post PNRR sono note: gestione residuale delle risorse per chiudere gli interventi avviati, **ricorso ai fondi di coesione per i progetti non conclusi**, utilizzo del Piano nazionale complementare, creazione di veicoli finanziari dedicati alle quote di prestiti non ancora utilizzate.
Ma la questione più interessante non è tanto come si utilizzeranno i fondi residui, quanto

piuttosto **quale metodo di governo delle politiche di investimento ha definito il PNRR e come questo stia già orientando la programmazione europea successiva.** Cosa lascia in eredità, dunque, questo esperimento straordinario al governo ordinario della città e del territorio? Sebbene sia troppo presto per fare una valutazione complessiva, possiamo comunque evidenziare alcuni ambiti di riflessione.

Riforme abilitanti, non strutturali

Il primo nodo critico riguarda lo squilibrio tra investimenti e riforme. **Il Piano ha privilegiato interventi procedurali e abilitanti**, utili a sbloccare la spesa, ma poco incisivi sui meccanismi di fondo che generano inefficienza nel lungo periodo.
Semplificazione amministrativa, riduzione dei tempi, digitalizzazione dei processi sono passaggi necessari, ma **raramente capaci di intervenire sugli assetti organizzativi e sulla governance multilivello**. In ambiti come l'urbanistica e il governo del territorio, questa impostazione ha finito per limitare la portata trasformativa delle riforme.
A ciò si aggiunge la scelta di centralizzare le decisioni chiave, un tratto ormai riconoscibile di questa stagione di riforme. Per gli enti locali, e in particolare per i comuni medio-piccoli, questo ha significato **margini ridotti per adattare gli interventi ai contesti specifici e minore possibilità di valorizzare le competenze territoriali già maturate**. Non sorprende che dossier come la riforma organica del governo del territorio, quella della concorrenza nei servizi pubblici locali e nel commercio, o la riforma fiscale e catastale, siano stati rinviati, ridimensionati o tradotti in soluzioni di compromesso.

L'occasione mancata dell'urbanistica

È qui che il bilancio si fa più severo. **Il Piano non ha promosso alcuna revisione strutturale della disciplina urbanistica**, né a livello nazionale né regionale, limitandosi a interventi settoriali e procedurali. Le riforme hanno inciso su tempi e iter autorizzativi, ma senza intervenire sulla rigidità degli strumenti né sull'obsolescenza di molti piani vigenti.
La deroga, anzi, è diventata in molti casi la modalità ordinaria per realizzare gli interventi, **indebolendo il ruolo del piano urbanistico come strumento strategico** e di governo delle trasformazioni.
Il risultato è stato in molti casi una straordinaria capacità realizzativa nel breve periodo,

addirittura anticipatrice rispetto a programmazioni di riforma di strumenti urbanistici, accompagnata tuttavia da una mancata modernizzazione del sistema urbanistico nel medio-lungo termine.
Gli investimenti non sono stati ricondotti sistematicamente a quadri pianificatori aggiornati, **alimentando una logica progettuale frammentaria**, priva di un raccordo solido tra scala nazionale e scala locale.

Rigenerazione: sommatoria di progetti, non politica

Anche sul fronte della rigenerazione urbana l'eredità resta ambivalente: **manca ancora una cornice normativa chiara**capace di definire cosa sia interesse pubblico in un'operazione di rigenerazione, quali meccanismi di perequazione attivare, come valutare il rapporto tra benefici privati e collettivi.
I criteri di selezione, decisi a livello centrale, hanno ridotto la capacità degli enti locali di calibrare gli interventi sulle specificità dei propri contesti. E in assenza di strumenti valutativi robusti, **resta concreto il rischio che alcune operazioni generino rendite urbane senza adeguate ricadute per le comunità** che le ospitano.
L'effetto complessivo è **una forte accelerazione fisica degli interventi**, accompagnata da una debole istituzionalizzazione della rigenerazione come politica strutturale.

Servizi di prossimità: infrastrutture senza regia

Il **commercio**, componente strutturale della città, **i servizi pubblici e i servizi di prossimità** più in generale, hanno ricevuto **grande attenzione, ma scarsa traduzione normativa**. Non è stata introdotta una riforma esplicita in materia e il tema è rimasto richiamato in modo indiretto, dentro concetti più ampi come coesione e inclusione, senza un impianto regolativo dedicato.
Ci sono stati alcuni investimenti puntuali, **come il bando per l'attrattività dei borghi**, ma nessuna riforma territoriale organica capace di leggere il commercio di vicinato come parte integrante della pianificazione urbana e non come questione lasciata al mercato.
L'approccio **è stato prevalentemente infrastrutturale**, poiché è stata prevista la costruzione di scuole, impianti sportivi, rigenerato spazi pubblici, trascurando pur tuttavia le attività economiche di prossimità e le funzioni ibride che tengono viva la vita di quartiere.

Lombardia, Veneto, Piemonte: divari a Nord

Sul piano della distribuzione delle risorse, **l'uso sistematico del bando ha premiato le amministrazioni con maggiore capacità tecnica e progettuale**, spesso coincidenti con le città metropolitane e i comuni di maggiore dimensione, mentre i territori marginali hanno faticato a trasformare l'eccezionalità del finanziamento in un rafforzamento strutturale.
Il contrasto ai divari, obiettivo dichiarato del Piano fra Nord e Sud, avrebbe dovuto guidarne l'attuazione pure all'interno delle singole regioni: non è stato così. **Lombardia, Veneto e Piemonte**, pur appartenendo tutte al gruppo delle regioni ad alto reddito, non hanno assorbito il PNRR in modo omogeneo.
La Lombardia ha mostrato l'importante capacità di attrazione di risorse del polo milanese, il Veneto ha mostrato ancora una volta di reggersi su sistema urbano diffuso, il Piemonte si è rivelato segnato da una fragilità più polverizzata e da un capoluogo meno attrattivo. Ne è derivata non una riduzione, **ma una nuova polarizzazione delle fragilità**, a cui si somma il consumo di suolo generato da alcuni settori trainati dal Piano – **data center, logistica, agrifotovoltaico** – spesso tramite deroghe ai piani urbanistici: la conferma che colmare i divari richiede una visione capace di guardare anche dentro le regioni più ricche del Paese

La sfida del post PNRR

L'eredità più significativa di questa stagione **non sta tanto nelle singole opere realizzate**, dunque, quanto nel metodo sperimentato e nelle criticità che ha reso visibili.
La fase che si apre ora pone il problema di ricomporre investimenti, riforme e governance in politiche ordinarie più mature, capaci di tenere insieme dimensione territoriale, sostenibilità economica e sociale, capacità amministrativa diffusa e valutazione reale degli impatti. Serve trasformare un'esperienza nata come risposta emergenziale in **una leva strutturale per il governo delle trasformazioni** urbane e territoriali.
Per farlo, si dovrà investire su competenze capaci di sostenere la progettazione strategica nel lungo periodo, **costruire strumenti valutativi solidi, definire una cornice regolativa per la rigenerazione urbana** e non disperdere l'apprendimento amministrativo accumulato in questi anni. È questa, più di ogni singolo cantiere, la vera sfida del post PNRR per le città e i territori.

il giornale dell'ARCHITETTURA.com
MAGAZINE LIBERO E INDIPENDENTE SULLE CULTURE DEL PROGETTO E DELLA CITTÀ

Immagine di copertina: il finanziamento delle 7 Missioni del PNRR. Mappa tratta da "Territorializzare il PNRR in Piemonte, Lombardia e Veneto. Un Atlante", a cura di Laura Fregolent

Per approfondire



Il progetto di ricerca PRIN 2022 dal titolo "Territorializzare il PNRR" – che ha visto coinvolte l'Università IUAV di Venezia, il Politecnico di Milano, l'Università del Piemonte Orientale e Ires Piemonte – si è concentrato su tre regioni del Nord Italia e cioè Piemonte, Lombardia e Veneto. Dal progetto di ricerca è nata la collana editoriale omonima, diretta da Laura Fregolent ed edita dalla casa editrice Anteferma. La collana si propone di raccontare i processi che caratterizzano gli interventi del PNRR e gli effetti alla scala urbana e territoriale degli investimenti, per provare a restituire le potenzialità e le opportunità, ma anche le criticità, di questa politica pubblica.

Il volume "Territorializzare il PNRR in Piemonte, Lombardia e Veneto. Un atlante", a cura di Laura Fregolent, restituisce gli esiti del progetto di ricerca sviluppato sulle regioni di Piemonte, Lombardia e Veneto

Autori

Elena Franco

Nata a Torino (1973), è architetta e si occupa di valorizzazione urbana e del territorio. Della sua formazione in restauro al Politecnico di Torino conserva la capacità di leggere gli edifici e comprenderne le trasformazioni, anche grazie alla ricerca storica. E' autrice di articoli e saggi sul tema della rivitalizzazione urbana e partecipa a convegni e workshop in Italia e all'estero, in particolare in materia di town centre management e place management. La fotografia – di

documentazione e ricerca – occupa gran parte della sua attività e viene spesso utilizzata nei suoi progetti, anche a supporto del lavoro di costruzione dell'identità locale e di percorsi di messa in rete di potenzialità territoriali. Da gennaio 2016 è direttrice della Fondazione Arte Nova, per la valorizzazione della cultura Liberty e Art Nouveau. Fra le sue pubblicazioni: "La rinascita dell'ex ospedale di Sant'Andrea a Vercelli" (2016), "Hospitalia. O sul significato della cura" (2017)

Laura Fregolent