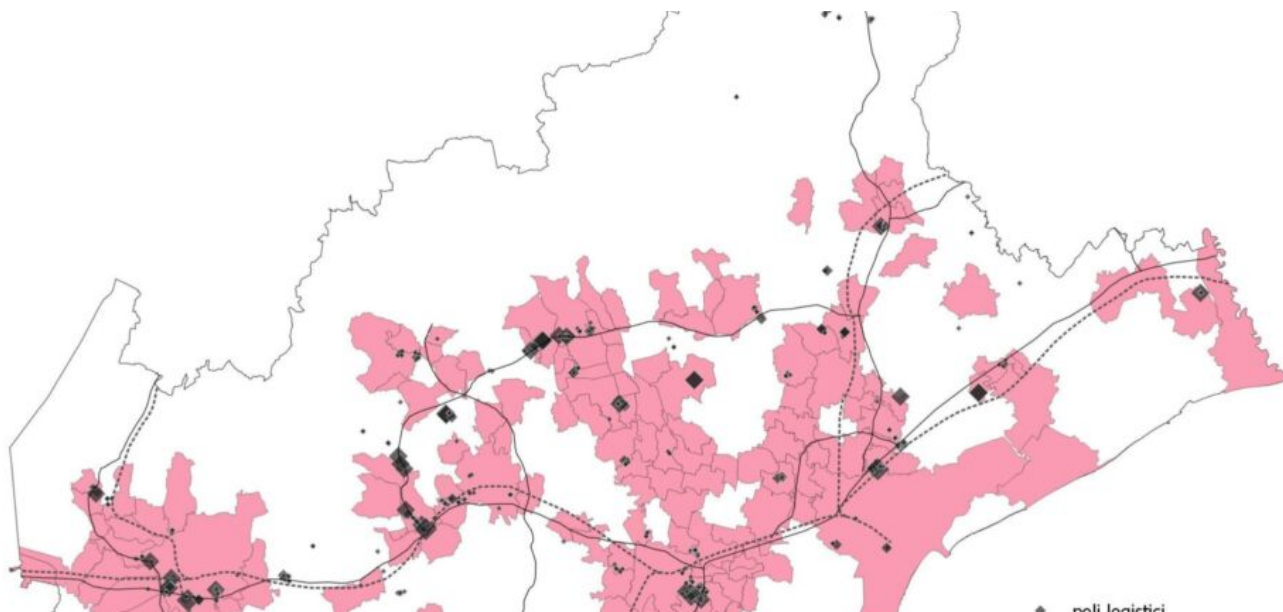




Una spinta gentile per i comuni veneti

La distribuzione dei fondi europei agisce in maniera differente nei diversi contesti. Una valutazione scientifica applicata al territorio regionale e ai suoi cluster

Published 1 luglio 2026 – © riproduzione riservata

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si avvia verso la conclusione della fase attuativa. Dopo un lungo dibattito su capacità di spesa, raggiungimento delle milestone e sulle modalità attuative dei progetti, la domanda strategica ora riguarda **gli impatti economici, sociali, urbanistici e ambientali**: in particolare, le future traiettorie di pianificazione e sviluppo a scala territoriale.

Il PNRR ha mobilitato risorse straordinarie, ma lo ha fatto in modo centralizzato e con limitati riferimenti alla dimensione territoriale. Molte amministrazioni locali non hanno avuto la capacità di calibrare le opportunità finanziarie con le strategie di investimento e di spesa pubblica sulle caratteristiche dei luoghi. In assenza di un approccio sistemico, **le risorse sono state impiegate in modo inerziale su progetti esistenti** o come nuovi innesti.

Nella maggioranza dei casi non è emerso un chiaro coordinamento tra risorse pubbliche, politiche territoriali e traiettorie di sviluppo locale e i progetti non sono stati opportunamente valutati in termini di “effetti attesi”. Il tema della **multi-scalarità del Piano** e la sua territorializzazione hanno assunto fin da subito una posizione centrale nel dibattito scientifico.

Accanto alle analisi dedicate alla capacità di spesa e alle modalità di assegnazione delle risorse, è emerso un interesse crescente in merito agli effetti spaziali: locali, a rete, nodali, areali, aggregativi, e così via.

Con il termine **atterraggio** in ambito comunale o intercomunale si è cercato di catturare l'insieme di questi effetti. Studi accademici introducono il tema della territorializzazione come esito spaziale delle missioni (componente esogena), utilizzando come fonti i sistemi di monitoraggio istituzionale (ReGIS e Italiadomani). L'attenzione non riguarda soltanto dove le risorse si localizzano, ma il modo in cui interagiscono con i caratteri insediativi, socio-economici e ambientali dei territori interessati (componente endogena).

Alcuni approfondimenti condotti in **regioni del Nord Italia (Piemonte, Lombardia e Veneto)** hanno affrontato il tema dei cosiddetti **investimenti-territorio** con approccio analitico multidimensionale utilizzando come unità minima di riferimento il comune. Queste analisi evidenziano come il Piano agisca prevalentemente da fattore di orientamento e di rafforzamento di dinamiche già esistenti, ma con scarsi spunti innovativi. Da qui l'immagine di **una politica legata a meccanismi di spinta gentile**, la cui efficacia dipende in larga misura dalle condizioni strutturali e di rete dei contesti locali.

Se gli esiti del Piano dipendono in gran parte dal modo in cui gli investimenti interagiscono con i territori che li accolgono, diventa allora rilevante interrogarsi sugli effetti effettivamente prodotti. La valutazione ex post assume in questo senso il compito di evidenziare non soltanto ciò che è stato finanziato o completato, ma anche **le opportunità di trasformazione che gli investimenti hanno contribuito ad attivare** andando oltre la mera valutazione contabile. Questa valutazione potrebbe utilmente interagire con le interessanti valutazioni macro-economiche del Ministero dell'Economia e delle Finanze, dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio e della Commissione Europea.

Opportunità, divari territoriali e domande inevase

Il termine del 30 giugno 2026 segna la chiusura operativa degli interventi del PNRR e apre la fase di rendicontazione finale, entro il 31 agosto 2026. L'attenzione si sposta sugli effetti territoriali, su innovativi modelli di partnership e su nuove pratiche di governance. A partire da questi elementi emergono **questioni territoriali** che generalmente accompagnano la valutazione dei programmi: dove sono atterrate le risorse, quali comuni hanno intercettato la

maggior quota di investimenti, quali condizioni locali ne hanno favorito o limitato l'attuazione e quali divari risultano confermati, attenuati o ridefiniti. Dentro questa cornice si collocano alcune mappature condotte [nell'ambito della ricerca PRIN "Territorializzare il PNRR", sviluppata presso l'Università Iuav di Venezia nel periodo di 2022-2025](#). Il lavoro ha discusso la scalarità del Piano con una lettura quali-quantitativa delle questioni territoriali connesse ai temi della ripresa e della resilienza. In particolare, si è cercato di evidenziare il raccordo tra localizzazione degli investimenti (assunto come proxy di policy) e profili morfologico-sociali dei sistemi locali. Gli esiti della ricerca aiutano ad interpretare le modalità di contatto fra risorse del Piano e territori. Il test multidimensionale è stato effettuato con tecniche di analisi spaziale **sui comuni della Regione Veneto** con riferimento alle strategie di digitalizzazione, coesione territoriale e inclusione sociale (missioni M1 e M5). Oltre alle fonti istituzionali di monitoraggio ReGIS e Italiadomani, sono state utilizzate le banche dati nazionali (ISPRA, ISTAT e MEF) su dinamismo, marginalità e fragilità degli assetti insediativi.

Le elaborazioni statistiche condotte nel volume "Una spinta gentile. Il PNRR nel Veneto" (sotto la scheda) evidenziano come la distribuzione delle risorse M1 e M5 tenda ad associarsi a specifici assetti infrastrutturali, forme di diffusione insediativa e condizioni di dispersione produttiva. Emergono **cluster di investimento interpretabili come geografie funzionali**, talvolta coincidenti con partizioni insediative note, altre volte connessi a forme di continuità spaziale (filamenti, sprawl) o di cooperazione intercomunale. Le mappature evidenziano una pluralità di comportamenti locali, nei quali la capacità di intercettare risorse pubbliche appare significativamente correlata a competenze tecniche, dotazioni amministrative, reti progettuali e condizioni economiche favorevoli.

Nel caso della Missione 1, la geografia degli investimenti appare legata soprattutto alla solidità della base economica locale, all'articolazione del tessuto produttivo, alla presenza amministrativa, alle dotazioni culturali e ai livelli di accesso ai servizi essenziali. I cluster intercettano i **contesti della pianura centrale, le fasce pedemontane e i principali sistemi urbani**, oltre ad alcuni contesti montani o periferici dove l'investimento tende a sostenere processi di adeguamento digitale e di rafforzamento dei servizi infrastrutturali a proprietà pubblica.

La Missione 5 restituisce invece **una configurazione maggiormente polarizzata**, nella quale le concentrazioni più rilevanti si osservano in territori dinamici e ben connessi, caratterizzati da traiettorie insediative consolidate, mentre nei contesti più marginali e demograficamente deboli

gli investimenti risultano più contenuti e non sempre proporzionati all'intensità dei bisogni territoriali.

Emerge così **l'immagine della spinta gentile**. Concetto sviluppato da [Richard H. Thaler e Cass R. Sunstein](#) in economia comportamentale, esso allude ad una strategia che intende guidare le decisioni delle persone verso scelte ottimali, senza ricorrere a imposizioni, divieti o incentivi economici. Il PNRR non viene assunto come un piano capace di determinare direttamente le trasformazioni territoriali, ma **come dispositivo che orienta processi già in corso e ne modifica l'intensità**. La sua efficacia non risiede soltanto nella quantità di risorse mobilitate, ma nella capacità degli investimenti di dialogare con condizioni locali favorevoli, attivare relazioni pubblico-private, consolidare progettualità e produrre effetti valutabili nel tempo.

La spinta esiste, ma non opera in modo uniforme. **Agisce per innesto, rafforzamento e orientamento; raramente per determinazione lineare**. Questa lettura permette di cogliere insieme opportunità e limiti del Piano. Alcuni territori utilizzano gli investimenti per sostenere traiettorie già attive. Altri riescono ad attivare nuove forme di cooperazione. Altri ancora, pur presentando marginalità o squilibri anche forti, rimangono più debolmente agganciati agli atterraggi finanziari. In questo senso, **lo strumento del bando** si è confermato come dispositivo competitivo e poco cooperativo. Non seleziona soltanto bisogni, ma capacità di candidatura, competenze amministrative, prontezza progettuale e reti istituzionali.

La cosiddetta **spinta gentile può così generare effetti divergenti**. Può rendere più visibili le differenze tra territori attrezzati e territori che faticano a trasformare le opportunità finanziarie in processi di sviluppo. Nell'economia di questa discussione rimane aperto un quesito: quale domanda territoriale è rimasta inevasa? Le geografie ricostruite sulla base degli investimenti restituiscono ciò che è stato intercettato, finanziato e reso visibile dai sistemi di monitoraggio. Raccontano le opportunità attivate, non necessariamente i bisogni rimasti fuori dal processo. Restano meno leggibili le progettualità latenti, le domande non espresse, le necessità che non sono riuscite a trasformarsi in candidatura, investimento o intervento. Ricomporre questa domanda diventa essenziale per comprendere la distanza tra risorse disponibili, capacità dei territori e reali necessità trasformatrice.

Le **aree interne** (più della metà della superficie nazionale e un quarto della popolazione residente) rappresentano uno dei principali banchi di prova di questa tensione. La Missione 5 interviene su lavoro, welfare, rigenerazione o rivitalizzazione urbana delle aree interne,

integrando inclusione sociale, coesione territoriale e qualità insediativa. Ma sono questi contesti a segnalare la maggiore distanza tra bisogno territoriale e capacità di attuazione.

Il caso del **Bando Borghi**, richiamato da [Fulvio Leonzio](#), restituisce bene questa ambivalenza: da un lato, l'obiettivo di rigenerazione culturale e sociale dei piccoli comuni; dall'altro, procedure competitive e risorse non sempre capaci di costruire veri progetti d'area e, con essi, comunità di progetto. La questione non riguarda soltanto l'accesso ai finanziamenti, ma **la possibilità di trasformare gli investimenti in percorsi durevoli** di sviluppo locale.

Dalla misurazione alla valutazione

È sul rapporto tra spesa e sviluppo – soprattutto nell'ottica del superamento dei divari territoriali – che si apre uno dei possibili temi della valutazione. Come indicato da [Francesco Palermo](#), **la riduzione dei divari territoriali costituisce uno degli obiettivi dichiarati del PNRR**, anche se la governance centralizzata del Piano ha limitato i margini di intervento differenziato degli enti territoriali.

Una valutazione ex-post potrebbe verificare non soltanto gli effetti degli investimenti, ma il modo in cui essi hanno interagito con contesti profondamente diversi. Si tratterebbe di una valutazione non solo performativa, ma anche trasformativa, in quanto **dentro queste differenze assume rilievo la capacità amministrativa**. Come osserva [Claudia Golino](#), l'attuazione del PNRR interroga la qualità delle amministrazioni pubbliche e la loro capacità di implementare misure, garantire accesso alle opportunità e incidere sulle disuguaglianze.

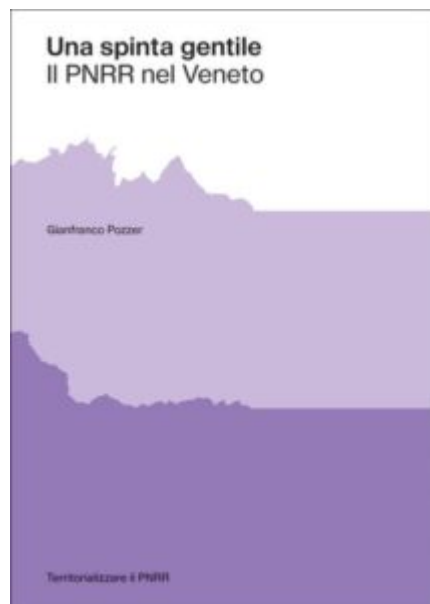
Un primo versante valutativo è già stato inaugurato dalle analisi macroeconomiche. [IFEL](#), ad esempio, ha iniziato a stimare gli effetti del PNRR su crescita e occupazione introducendo una lettura territoriale regionale e utilizzando modelli econometrici capaci di misurare gli impatti attesi del Piano. Questo livello di analisi è importante perché consente di collocare il PNRR dentro una valutazione degli effetti aggregati e territorializzati. Esso non esaurisce però la questione. Alla valutazione macroeconomica potrebbe affiancarsi una lettura più fine delle **ricadute puntuali, areali e reticolari**, capace di riconoscere come gli investimenti si siano tradotti in processi, relazioni, competenze e opportunità nei diversi contesti locali.

Le valutazioni, che potrebbero essere condotte su più livelli di approfondimento (macro, meso e micro), saranno chiamate a dialogare con le territorializzazioni effettive del Piano, ovvero con la multiscalarità emersa in fase attuativa. Finora, molti prodotti istituzionali di analisi e

monitoraggio hanno giustamente privilegiato il monitoraggio dello stato di avanzamento della spesa, erogata esclusivamente al conseguimento di milestone e target; resta invece meno sviluppata la costruzione di indicatori sugli outcome territoriali, necessari per capire in che misura gli investimenti abbiano contribuito a rafforzare le capacità progettuali degli enti locali. Su questo versante, **big data e Intelligenza Artificiale potranno offrire un supporto rilevante**, a condizione che siano guidati da domande valutative chiare e territorialmente plausibili. La partita è appena iniziata e dovrà essere giocata tra temi, tecniche, professionalità e competenze. Sarà necessario interrogarsi su quali competenze territoriali e amministrative servano per sostenere una valutazione capace di operare a scala regionale, provinciale, intercomunale e locale.

Immagine di copertina: le ricadute del PNRR in Veneto. Cluster M1 (classe 2, comuni ad urbanizzazione densa ed elevata dotazione di capitale fisso-sociale) vs. infrastrutture e logistica (elaborazione a cura dell'autore su dati Italiadomani-ReGIS, ISPRA e ISTAT)

Per approfondire



Il PNRR avrebbe potuto rappresentare un'occasione per sperimentare strategie di rigenerazione dei sistemi insediativi. Le modalità di costruzione dei portfoli-progetti e la loro attuazione sollevano tuttavia interrogativi sulla sensibilità dei dispositivi di pianificazione, gestione e regolazione locali (Dpgr) e sulla reattività multiscale degli insediamenti.

Pur in assenza di adeguate informazioni sui coefficienti di assegnazione rispetto all'insieme delle domande pervenute, con l'aiuto di un dataset territoriale multi-fonte opportunamente costruito e l'impiego di strumenti di analisi spaziale multivariata, [il volume](#) evidenzia l'emergere di pattern di coesione territoriale, effetti cumulativi e divari.

In Veneto, il PNRR sembra agire come una “spinta gentile”: un dispositivo che mette alla prova la tenuta dei sistemi territoriali, rivelandone potenzialità, fragilità e possibili scenari.

[!\[\]\(d84e7ea36f695d92cb39ec32c307ac93_img.jpg\) Condividi](#)