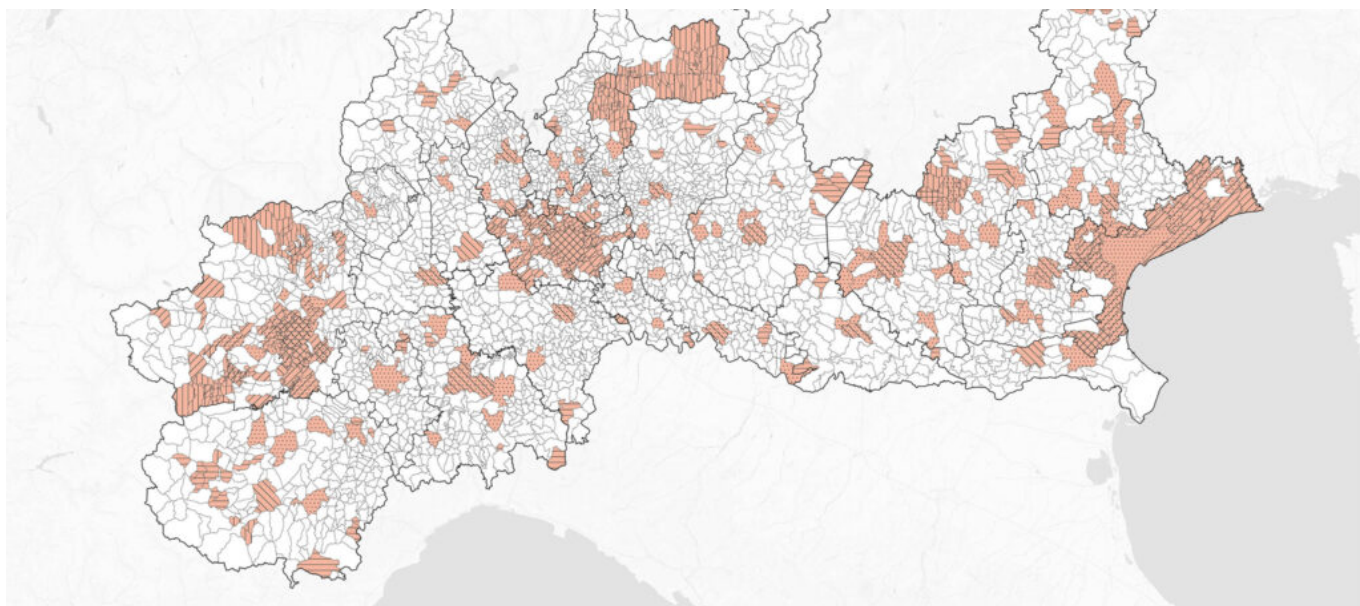




Una territorializzazione a posteriori: palestra per il futuro

Una territorializzazione a posteriori: palestra per il futuro

Il PNRR è stato gestito prevalentemente in maniera centralizzata. I limiti di un modello poi corretto in corso d'opera

Published 4 maggio 2026 - © riproduzione riservata

Le ambizioni iniziali del Piano

Nato in risposta alla crisi pandemica in un contesto emergenziale, all'interno del più ampio dispositivo europeo Next Generation EU, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si avvia alla conclusione. Non è ancora tempo per valutarne **efficacia e impatti**, ma è certamente importante il lavoro di osservazione e monitoraggio in itinere che, oltre ai Ministeri che ne avevano in capo l'attuazione, stanno conducendo soggetti istituzionali ed enti di ricerca pubblici e privati.

Organizzato in 6 missioni e, dal 2024, in una settimana dedicata al Repower Eu, ha **attraversato tre fasi distinte**. Quella della **definizione tra il marzo 2020 e luglio 2021** - con i governi Conte II e Draghi -, la **fase di avvio** - che possiamo considerare **fino ad agosto 2023** - e poi

la revisione e l'attuazione, con il governo Meloni. L'importo del nuovo PNRR è di **194,4 miliardi di euro**, di cui 122,6 miliardi di euro sono prestiti e 71,8 miliardi di euro sono sovvenzioni.

Tra gli obiettivi dichiarati: ridurre i divari territoriali, rinnovare il patrimonio urbano e promuovere forme innovative di collaborazione tra pubblico e privato. Per farlo, **un programma di riforme e investimenti** che, per la prima volta, impegnavano i soggetti attuatori al conseguimento di target specifici, secondo un cronoprogramma stringente per il pagamento delle rate di finanziamento.

Una strategia centralizzata

Dopo un primo momento di coinvolgimento delle Regioni, **il Piano ha assunto un carattere centralizzato**, concentrando le scelte strategiche all'interno dei vari Ministeri che, per la maggior parte degli investimenti riguardanti tematiche inerenti alla rigenerazione urbana e territoriale, hanno scelto la logica del bando per individuare le progettualità e i territori da sostenere.

Il Piano si è appoggiato, dunque, su strumenti di distribuzione delle risorse che si legano a un pilastro europeo, che è quello della competitività, senza guardare con un sufficiente grado di dettaglio a quelle che sono le debolezze e i bisogni strutturali del Paese, stante la logica emergenziale in cui il Piano stesso è stato concepito. **Solo il 15% degli investimenti è stato, infatti territorializzato a priori** – città metropolitane, città-porto, infrastrutture ferroviarie, zone logistiche speciali, etc. – mentre l'85% è stato distribuito attraverso appositi bandi.

Caratteristica del PNRR è, dunque, che è stato territorializzato durante la sua attuazione. Questa mancata pianificazione su base territoriale, dovuta alla carenza di una visione strutturale alla base delle scelte, si è rivelata essere **una debolezza su cui riflettere per il futuro**, come stanno cominciando a evidenziare i primi lavori di osservazione dello strumento. Criticità emergono, infatti, alla scala della prossimità in alcuni territori, non solo fra Nord e Sud del Paese, ma anche all'interno delle stesse regioni e non solo secondo una logica che contrappone l'urbano alle aree più marginali, ma anche nel caso di aree mai riconosciute come fragili o interne.

La rigenerazione urbana e territoriale

In questo quadro, volendo considerare in particolar modo gli investimenti relativi alla **rigenerazione urbana e territoriale**, va rilevato che il PNRR non ha previsto una missione dedicata: gli investimenti in questo ambito sono **disseminati trasversalmente nel Piano**, a scale e con finalità diverse. Si trovano nella Missione 1 (Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo) con il bando per l'Attrattività dei borghi; nella Missione 2 (Rivoluzione verde e Transizione ecologica) con le Green Communities; nella Missione 5 (Coesione e inclusione) con il [Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare \(PINQuA\)](#), i Piani Urbani Integrati (PUI) e gli investimenti nei comuni sopra i 15.000 abitanti. A unire interventi così eterogenei è il **concetto di prossimità**. Che si tratti di quartieri degradati nelle grandi città, di borghi svuotati dall'emigrazione o di aree marginali in crisi economica, il filo conduttore è sempre lo stesso: la rigenerazione – non solo fisica, ma sociale, culturale ed economica – come leva per restituire qualità dell'abitare a comunità che hanno visto erodersi servizi, attrattività e coesione. In questo caso, se escludiamo gli investimenti dedicati alle Città Metropolitane, tutti gli altri interventi sono stati distribuiti con la logica del bando.

Il Partenariato pubblico privato: tra intenzioni e realtà

Per l'attuazione degli interventi il PNRR ha **inteso promuovere il Partenariato Pubblico Privato (PPP)**, nella duplice accezione di strumento contrattuale/istituzionale (ai sensi del Codice degli Appalti) e strategico (alleanze tra stakeholder per una visione condivisa). Il PPP contrattuale è stato utilizzato con difficoltà nell'attuazione degli investimenti di rigenerazione urbana per tre ragioni concomitanti: i tempi molto stretti del PNRR, **l'incertezza normativa** generata dalla riforma del Codice degli Appalti (il D.Lgs. 36/2023, in vigore dal luglio 2023), e **la debolezza tecnica di molte stazioni appaltanti**, oltre 30.000 in tutta Italia. Il risultato è che la maggior parte degli interventi è stata attuata tramite affidamenti diretti a privati, spesso senza alcuna cornice strategica condivisa. Fanno parziale eccezione alcuni bandi. **Il Bando Borghi** (attrattività dei piccoli comuni) è l'esempio più articolato: prevedeva esplicitamente la costituzione di partenariati speciali pubblico-privati (PSPP) per il patrimonio culturale, assegnando fino a 15 punti su 100 alla qualità del partenariato nella valutazione dei progetti. Il Programma per le Comunità Energetiche (2,2

miliardi), rivolto ai comuni sotto i 5.000 abitanti, ha individuato nel PPP lo strumento per costruire aggregazioni miste di cittadini, imprese ed enti pubblici capaci di autogestire la produzione di energia rinnovabile.

Il problema della governance e il ruolo dei territori

La regia a livello locale per l'attuazione degli interventi resta uno dei nodi maggiormente critici emersi sinora. Come evidenziato questo può essere imputato alla **logica top-down assunta nel tempo dal Piano**: le decisioni sono state prese centralmente dai ministeri, mentre regioni, province e comuni hanno svolto principalmente un ruolo esecutivo. La soppressione del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale — unica esperienza del genere tra gli Stati membri — ha ulteriormente ridotto il dialogo con le autonomie locali.

Le regioni hanno tentato, dall'autunno 2023, di recuperare **un ruolo di coordinamento**, pubblicando dati e avviando strutture interne di monitoraggio. Alcune città, come Roma con il suo Dipartimento PNRR e Pianificazione Strategica, hanno cercato di fare da connettori tra le diverse linee di finanziamento (PNRR, PON METRO, React-EU, fondi strutturali).

Il caso di Torino è emblematico: i 636 milioni di PNRR destinati alla città hanno anticipato gli assetti urbani che il nuovo Piano Regolatore – avviato in parallelo – dovrà poi regolamentare. Anche alcune fra le Città Metropolitane hanno svolto con efficacia il ruolo di regia territoriale richiesto da alcune Misure. Il vero problema è il livello comunale o di coordinamento sovracomunale, dove le fragilità di tipo amministrativo sono emerse al momento della gestione di interventi complessi e multi attore.

Un patrimonio per i territori

Il bilancio a pochi mesi dalla conclusione da parte di studiosi e tecnici **è critico, ma non pessimista**. Il PNRR ha prodotto un imponente **Atlante della Domanda** – la mappa dei bisogni progettuali dei territori – che solo in minima parte ha trovato soddisfazione nelle risorse disponibili. Quel che resta è però una maggiore capacità negoziale delle amministrazioni locali, nuove forme di alleanza tra soggetti pubblici e privati, e una più diffusa sensibilità verso i temi della sostenibilità e dell'equità.

Le cabine di regia ex post che si sono costruite attorno agli investimenti più virtuosi in corso rappresentano una forma inedita di governance multilivello. Guidate dalla necessità di garantire

la gestione delle infrastrutture oltre il 2026, potrebbero diventare **il nucleo di un modello distrettuale più maturo**, capace di integrare risorse ordinarie, europee e private in una visione di sviluppo locale di lungo periodo.

La sfida è duplice: **territorializzare retroattivamente e portare a compimento un piano nato senza una strategia spaziale**, e costruire le condizioni affinché nuove forme partenariati non si dissolvano con la scadenza del 2026, ma diventino **infrastrutture istituzionali permanenti e replicabili per lo sviluppo dei territori**, anche quelli che in questa fase sono risultati in difficoltà.

Immagine di copertina: territorializzazione degli investimenti di rigenerazione urbana nelle Regioni del Piemonte, Lombardia e Veneto (elaborazione delle autrici)



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, Piemonte, Lombardia e Veneto.

Dal progetto di ricerca è nata la collana editoriale omonima, 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 libro “[Territorializzare a posteriori. Governance, partenariato pubblico-privato e PNRR](#)” di Elena Franco e Laura Fregolent è il primo volume pubblicato e si propone di osservare in particolar modo i progetti che riguardano Città e Comuni italiani in materia di rigenerazione urbana.

Una lettura utile per ripercorrere la genesi e l’attuazione del Piano dagli esordi, attraverso alcune

considerazioni critiche su fragilità e divari.

 **Condividi** _____