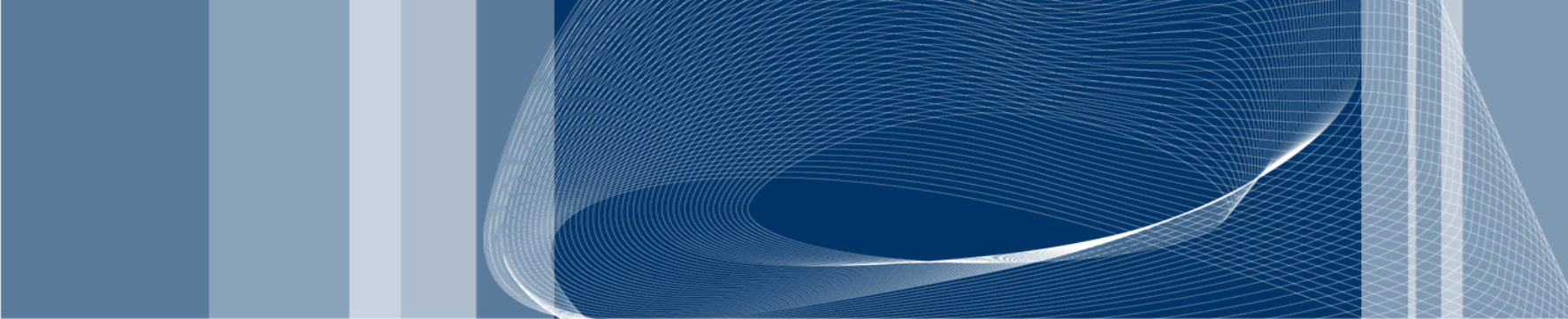


PRIN PNRR 2022 Workshop

Valutazione d'impatto del PNRR sui Comuni Italiani

Ancona, 3 Febbraio 2026

 **POLITECNICO DI MILANO**



La coesione territoriale tra PNRR e politiche regionali europee



Ugo Fratesi

Politecnico di Milano (ugo.fratesi@polimi.it)

Scopo di questa presentazione è duplice:

Rimarcare alcuni dei risultati più significativi del progetto PRIN (e strategie future di ricerca)

Mostrare la rilevanza di questi elementi per il futuro della coesione territoriale

ALCUNI PUNTI IMPORTANTI EMERSI DALLE PRESENTAZIONI DI QUESTA MATTINA

- Il progetto ha realizzato vari papers, con
 - costruzione di dati originali
 - metodologie innovative
 - risultati molto rilevanti per le politiche
- Chiara sequenzialità tra i vari lavori
- Approccio territoriale alla scala comunale, non frequente con questo tipo di dettaglio
- Considerazione dell'eterogeneità (spaziale, tipologie di comuni, etc.)
- Valutazione per migliorare le politiche, non solo per dare conto della spesa

- Realizzazione di un questionario ad-hoc per la raccolta di dati comunali (376 municipalità)
- Impatti a volte riportati (approccio simile alle valutazioni qualitative o theory-based evaluations)
- Elemento di soggettività nei risultati (impatti qualitativi percepiti più significativi di quelli quantitativi)
- Analisi degli elementi spaziali (spillovers)
- Vicinanza o appartenenza a stessi enti?
- Meccanismi di imitazione (mimicking, e sue fonti)
- Le municipalità più piccole/deboli imitano di più → politiche diverse?

- Attenzione all'eterogeneità delle politiche e dei loro impatti
 - valutazione su vari assi separatamente:
 - Energia, sostenibilità ed energie rinnovabili
 - Infrastrutture sociali e benessere socio-economico
 - Turismo ed accessibilità
 - Digitalizzazione
 - Numero vs dimensione dei progetti
- Attenzione alle determinanti dell'attrazione degli investimenti
 - in particolare la fragilità territoriale
- Attenzione all'elemento convergenza

I limiti del Progetto sono intrinseci e dovuti al fatto che vari elementi sono, ad oggi impossibili da analizzare:

- Il PNRR non è ancora finito
- Le analisi sono, di fatto, di implementazione, non possono catturare gli impatti ex-post
- Gli impatti sono impatti attesi, elementi di soggettività nelle misure
- Identificazione del livello di corrispondenza tra rispondenti (campione) e universo dei comuni

IL DIBATTITO SU COME PERSEGUIRE LA COESIONE TERRITORIALE

La coesione territoriale è uno tra gli obiettivi fondanti, via via sancito dai Trattati, dell'Unione Europea («coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri»)

Storicamente implementato tramite le cosiddette politiche di coesione. (Atto Unico Europeo, 1986 e 1987, riforma dal 1989
Finora circa 1/3 del budget UE.

Attuale fase di discussione sul prossimo periodo di programmazione

PNRR. Strumento temporaneo, al centro del piano NextGenerationEU

Nell'obiettivo generale del dispositivo per la ripresa e resilienza “promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione migliorando la resilienza, la preparazione alle crisi, la capacità di aggiustamento e il potenziale di crescita degli Stati membri, attenuando l'impatto sociale ed economico di detta crisi [...]” (Articolo 4).

In questo caso, il principio di coesione territoriale è però principalmente applicato a livello nazionale

Expert Group, Cohesion Report. Approccio conservativo e migliorativo, e.g.

- focalizzare le politiche per la coesione sul loro ruolo principale di essere fonte di investimenti;
- mantenere e potenziare l'approccio place-based;
- migliorare l'implementazione, anche attraverso la semplificazione;
- fare un uso più ampio e attento della valutazione.;
- rafforzare il coordinamento con le altre politiche UE e con il semestre europeo;
- dare attenzione a nuovi problemi, quali la questione demografica, l'ulteriore allargamento ad est;
- distribuzione delle risorse a livello territoriale sulla base dei trend e non solo dei livelli di sviluppo

Altri hanno sostenuto che bisognava ridurre le politiche di coesione e lasciarle solo alle regioni meno sviluppate

Infine, l'idea di farle più simili al RRF, cosa poi adottata dalla proposta della Commissione

PNRR e politiche di coesione, obiettivi apparentemente simili

I 5 obiettivi politiche di coesione 2021-2027	I 6 pilastri del dispositivo per la ripresa e la resilienza
1. un'Europa più competitiva e intelligente, attraverso la promozione di una trasformazione economica intelligente e innovativa; 2. un'Europa resiliente, più verde e a basse emissioni di carbonio, attraverso la promozione di una transizione verso un'energia pulita ed equa, di investimenti verdi e blu, dell'economia circolare, dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della gestione e prevenzione dei rischi; 3. un'Europa più connessa, attraverso il rafforzamento della mobilità e della connettività regionale; 4. un'Europa più sociale e inclusiva, attraverso l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali; 5. un'Europa più vicina ai cittadini, attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali.	a) transizione verde; b) trasformazione digitale; c) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti; d) coesione sociale e territoriale; e) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle crisi; f) politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze.

In Italia, risorse molto maggiori per RRF

Obiettivo trasversale, clausola del 40%

Nel piano si stimava 3.6% di crescita, la tabella evidenzia che cosa succederebbe con diverse distribuzioni spaziali:

	Dato 2019		Con tutta la crescita del piano concentrata nel Mezzogiorno		Con tutta la crescita del piano concentrata nel Centro Nord		Con il 40% della crescita del piano localizzata nel Mezzogiorno	
	PIL p.c.	VA p.c.	PIL p.c.	VA p.c.	PIL p.c.	VA p.c.	PIL p.c.	VA p.c.
Scenario Alto 3.6 punti di PIL								
Mezzogiorno in % Italia	64.98	65.51	72.95	73.46	62.72	63.23	66.81	67.32
Centro Nord in % Italia	118.02	117.75	113.92	113.65	119.18	118.92	117.08	116.81
Mezzogiorno in % centro-N	55.06	55.64	64.04	64.64	52.63	53.17	57.07	57.63

Fonte: [Fratesi \(2026\)](#)
(forthcoming in Galeone
& Tortorella, Eds)

Differenti visioni a seconda delle epoche e delle scuole di Pensiero

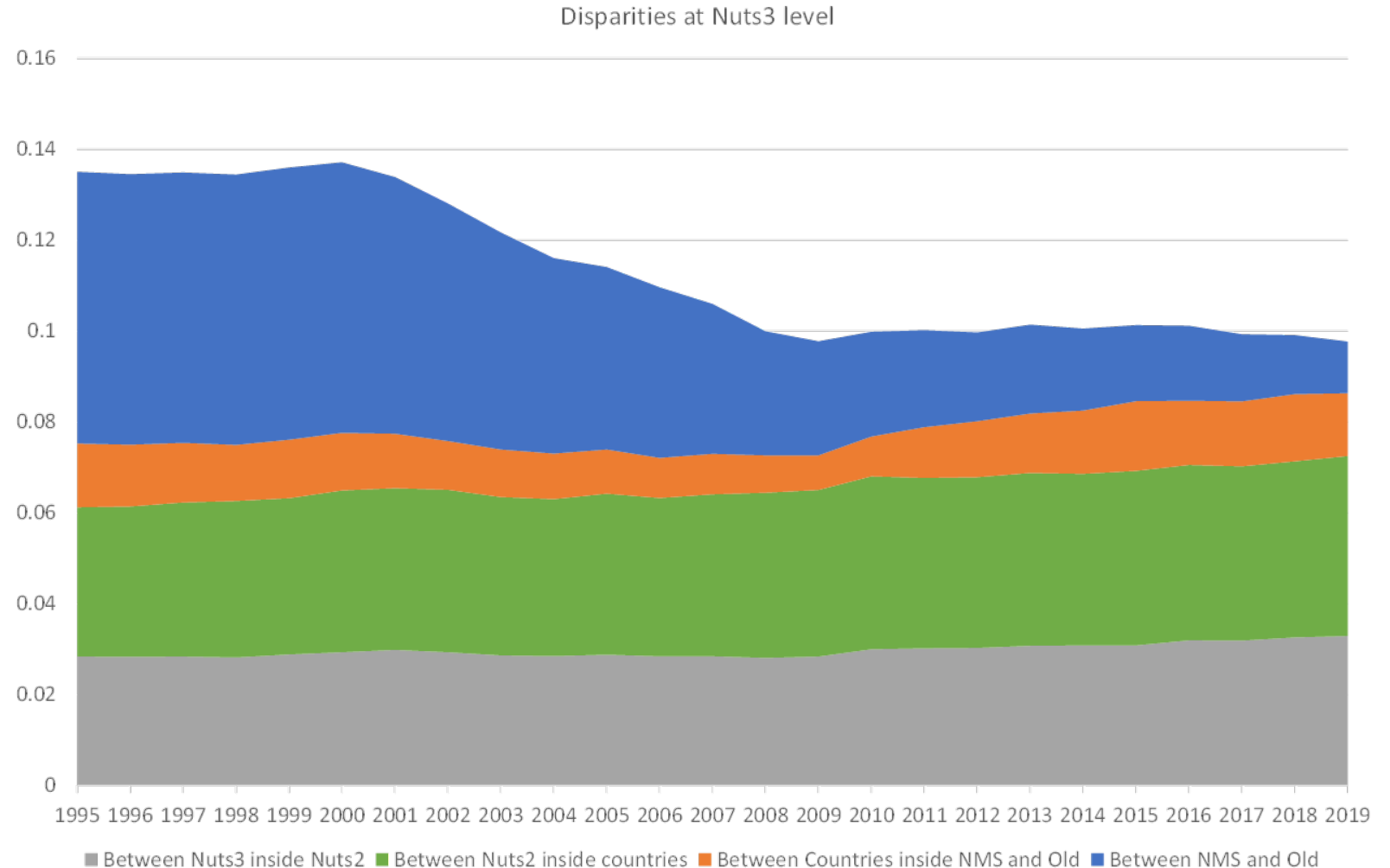
Oggi, specie dopo il rapport Draghi, vari elementi dicono che c'è un trade-off (processi che favoriscono i luoghi già più ricchi)

- Nonostante l'ampia implementazione di politiche place-based, le disparità tra regioni rimangono problematiche, soprattutto all'interno dei paesi e anche all'interno delle regioni.
- Diffusione dei cosiddetti "luoghi che non contano" (Rodríguez-Pose, 2018)
- Le regioni in ritardo di sviluppo hanno spesso una minore competitività e potenziale nelle nuove tecnologie. Anche le strategie di specializzazione intelligente sono state implementate, mediamente, meglio nelle aree più forti a livello europeo.
- I costi della transizione verde, inoltre, sono in media più elevati per le regioni in ritardo di sviluppo.
- E' analiticamente dimostrabile che i trade-offs diventano più difficili da evitare quando migliora l'implementazione delle politiche.
- Infine, ma fondamentale, gli impatti delle politiche regionali sono differenziati e possono essere inferiori nelle regioni deboli e con istituzioni, leadership e imprenditorialità scadenti.

Quale è la scala che presenta le maggiori disparità?

Theil index of disparities decomposed in 4 categories:

- Between NMS and Old members
- Between countries inside NMS and Old members groups
- Between Nuts2 inside countries
- Between Nuts3 inside regions

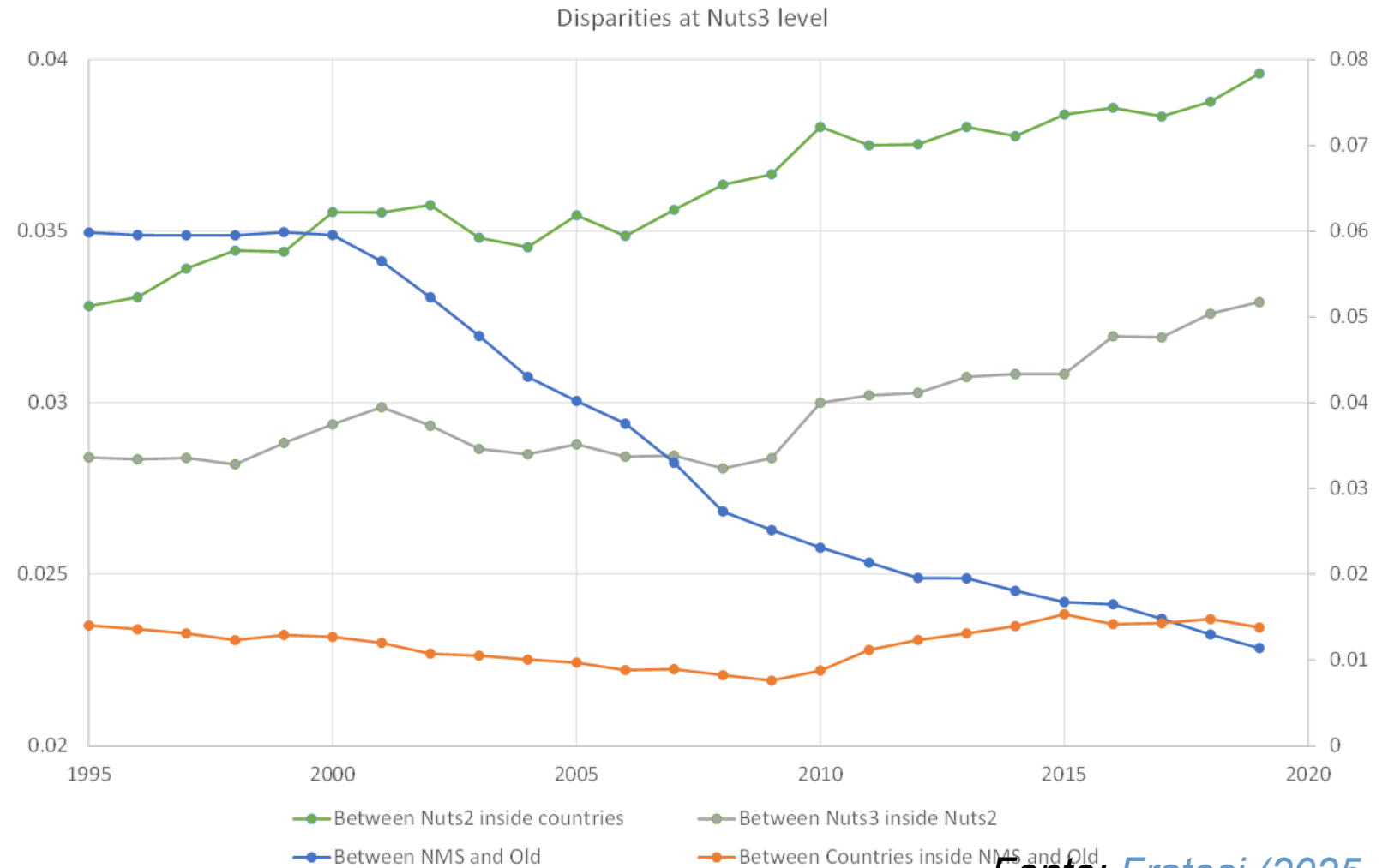


Fonte: [Fratesi \(2025, Regional Studies\)](#)

Quale è la scala che presenta le maggiori disparità?

Theil index of disparities decomposed in 4 categories:

- Between NMS and Old members
- Between countries inside NMS and Old members groups
- Between Nuts2 inside countries
- Between Nuts3 inside regions



Fonte: [Fratesi \(2025, Regional Studies\)](#)

A scala comunale i problemi non sono meno rilevanti

Non esiste un dato di PIL a livello comunale (né avrebbe molto senso)
Ma basta guardare all’andamento demografico

PROSPETTO 1. POPOLAZIONE RESIDENTE AL 1° GENNAIO PER CLASSIFICAZIONE SNAI. Anni 2002, 2014, 2024. Valori assoluti e percentuali

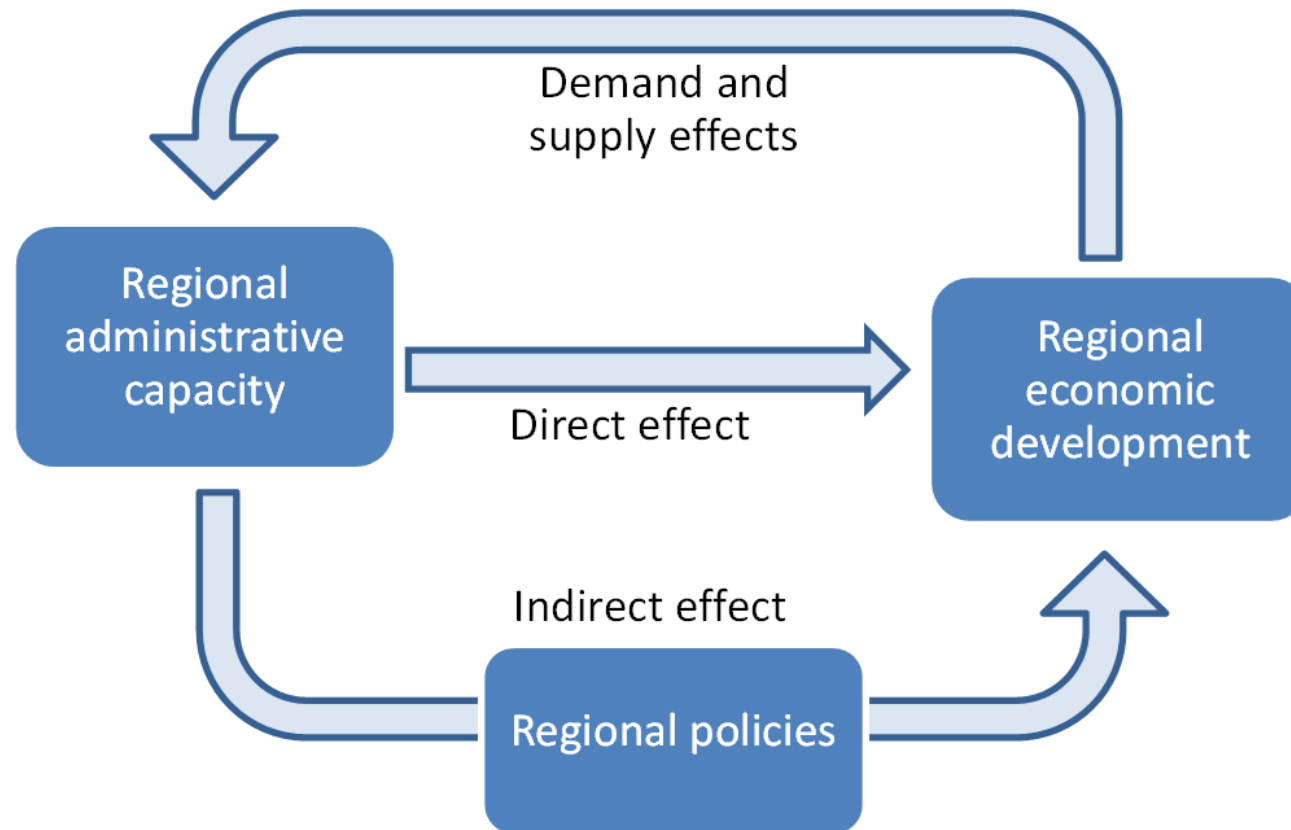
CLASSIFICAZIONE DEI COMUNI	Popolazione			Popolazione (%) 2024 (a)	Variazione (%)	
	2002	2014	2024(a)		2002-2014	2014-2024
Polo (A)	19.909.121	20.650.862	20.340.374	34,5	3,7	-1,5
Polo intercomunale (B)	1.531.201	1.603.204	1.571.010	2,7	4,7	-2,0
Cintura (C)	21.931.681	24.072.227	23.753.238	40,3	9,8	-1,3
Centri (A+B+C)	43.372.003	46.326.293	45.664.622	77,4	6,8	-1,4
Intermedio (D)	7.954.228	8.347.324	8.020.876	13,6	4,9	-3,9
Periferico (E)	4.876.568	4.906.429	4.597.309	7,8	0,6	-6,3
Ultraperiferico (F)	790.471	765.871	706.942	1,2	-3,1	-7,7
Aree interne (D+E+F)	13.621.267	14.019.624	13.325.127	22,6	2,9	-5,0
Totale Italia	56.993.270	60.345.917	58.989.749	100,0	5,9	-2,2

Fonte: [Istat \(2024\)](#)

PERCHE' BISOGNA STUDIARE LA CAPACITA'
AMMINISTRATIVA
E L'UTILITA' DEL PROGETTO OGGI
PRESENTATO

1) I molteplici canali con cui la capacità amministrativa influenza lo sviluppo regionale

La relazione tra capacità amministrativa e sviluppo regionale ha molteplici canali che vanno in due direzioni



Fonte: *Fratesi (2024, Regional Policy: Theory and Practice)*

2) Capacità amministrativa non vuol dire soltanto risorse

20

Capacità amministrativa non vuol dire soltanto risorse (ma anche organizzazione e throughput)

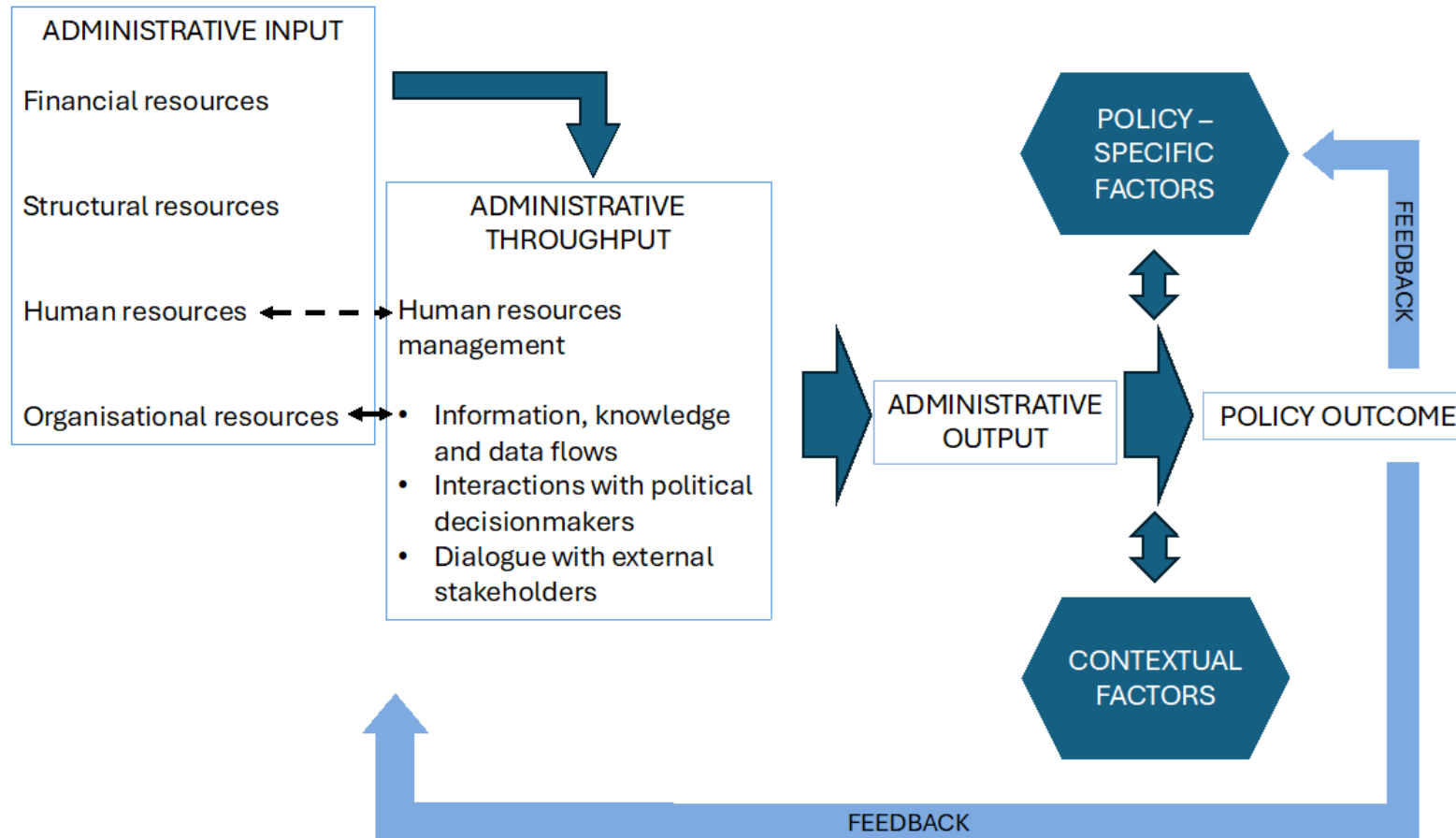
	Low levels of administrative inputs	High levels of administrative inputs
Low levels of administrative outputs	Standard cases	Vicious cases (possibly related to low levels of throughput)
High levels of administrative outputs	Virtuous cases (possibly related to high levels of throughput)	Standard cases

Fonte: *Fratesi, Livert, Polverari, Zerbinati*
(Governance, 2026, forthcoming)

2) Capacità amministrativa non vuol dire soltanto risorse

21

Capacità amministrativa non vuol dire soltanto risorse (ma anche organizzazione e throughput)



Fonte: Fratesi, Livert, Polverari, Zerbinati (Governance, 2026, forthcoming)

3) Necessità di ulteriori indicatori di capacità amministrativa

22

A livello Europeo è dominante l'uso dell'EQI (European Quality of Institutions) index dell'università di Gothenburg, ma:

- Solo scala Nuts2
- Basato principalmente su surveys (e quindi soggetto a bias di percezione)

In Italia, il recente indicatore MAQI Municipal Administration Quality Index (Cerqua et al., 2024)

Notevole avanzamento, non ancora in grado di cogliere tutti gli aspetti necessari per disegnare politiche migliori

Il progetto presentato oggi disegna altri indicatori e metodologie per raccogliarli

I lavori del progetto presentato questa mattina mostrano quanto sia importante la capacità di attrarre fondi

Mostrano anche quanto conti il contesto nel loro uso

La diversa capacità amministrativa può implicare che le politiche vadano in maggiore misura ai comuni che ne hanno meno bisogno

O che se ne faccia un uso migliore

→ Che impatto di lungo periodo sulla coesione territoriale?

Grazie per l'attenzione !

ugo.fratesi@polimi.it

www.fratesi.net