

LET'S RESEARCH THE FUTURE

SDA Bocconi
SCHOOL OF MANAGEMENT

RESEARCH
RETHINK
REIMAGINE



IL PNRR VERSO IL TRAGUARDO

Risultati, criticità e lezioni per le politiche di investimento pubblico

Strategic Investment Lab – SDA Bocconi School of Management
in collaborazione con Cassa Depositi e Prestiti, ed Intesa Sanpaolo

Policy brief – Ottobre 2026

Strategic Investment Lab – SDA Bocconi School of Management

Il PNRR verso il traguardo

Contenuti del Policy brief

Executive summary	3
1. Introduzione.....	5
2. Aggiornamento sulla spesa del PNRR, criticità e continuità degli investimenti.....	7
3. Lo stato della riforma della giustizia: risultati e prospettive del PNRR	15
4. Convergenza della produttività e digitalizzazione della PA locale.....	24
5. Il rischio di dispersione degli investimenti pubblici: evidenze dal PNRR.....	30
6. Focus appalti e PPP: una fotografia del procurement.....	45
7. Conclusioni: cosa abbiamo imparato dal PNRR.....	51
Bibliografia.....	64
Appendici.....	67

Executive summary

La spesa del PNRR ha raggiunto 160,1 miliardi su 235,9 miliardi di costi ammessi, il 67,8%. Sulla base dei dati ReGiS di fine luglio 2026, circa 31,0 miliardi provengono dai crediti d'imposta Transizione 4.0, Ecobonus e Sismabonus e Transizione 5.0. Il Nord mostra lo stato di avanzamento maggiore (74,4% in media, con la Lombardia al 79,4%); in coda Sicilia, Basilicata e Calabria. Il Sud e le Isole hanno beneficiato del 34% dei pagamenti di cui è nota la localizzazione (**Capitolo 2**).

Un indice composito che combina avanzamento della spesa (40%), criticità attuative (35%) e continuità post-Piano (25%) offre una lettura più completa delle sette Missioni. La Missione 6 (Salute), pur registrando l'avanzamento più elevato, presenta criticità rilevanti su personale e sostenibilità operativa; la Missione 3 (Infrastrutture), con una spesa più contenuta, beneficia di una continuità elevata grazie all'integrazione con i programmi ordinari di investimento ferroviario (**Capitolo 2**).

La riforma della giustizia mostra un avanzamento significativo ma non uniforme. Il target sulla riduzione del disposition time penale è superato (-31,2% a fine 2025 contro un obiettivo del -25%) e a giugno 2026 il Ministero ha comunicato il raggiungimento anticipato del target sulla durata dei processi civili (621 giorni contro una soglia di 677); la stabilizzazione di 9.147 unità di personale PNRR rafforza la continuità dell'investimento sul capitale umano, mentre processo telematico, data lake ed edilizia giudiziaria presentano livelli di avanzamento differenti (**Capitolo 3**).

Emergono prime evidenze di convergenza territoriale della produttività, correlate alla digitalizzazione della PA locale. Le province meno digitalizzate nel 2018 sono quelle in cui la TFP delle imprese è cresciuta di più tra il 2018 e il 2024: una convergenza modesta ma statisticamente significativa, interamente guidata dal Mezzogiorno e compatibile con un ruolo degli interventi sul contesto amministrativo locale (Missione 1 del PNRR), pur senza dimostrare un nesso causale (**Capitolo 4**).

La dispersione delle risorse è stata un rischio concreto per il Piano. Prima della rimodulazione del 2023, oltre 76mila progetti valevano meno di 70.000 euro ciascuno e quasi 1.000 Comuni gestivano più di 5 progetti per dipendente. Il meccanismo performance-based ha però contenuto il rischio: i progetti PNRR mostrano una probabilità di ritardo inferiore rispetto a quelli ordinari, e la minore velocità del Mezzogiorno riflette il sovraccarico dei Comuni più che un'inefficienza intrinseca (**Capitolo 5**).

Il rischio di dispersione riguarda anche gli strumenti automatici. L'analisi costi-benefici del Superbonus 110% stima un rendimento annualizzato negativo (-3,8%), con costi fissi pari a circa il 73% della spesa media per le case unifamiliari: un disegno selettivo per classe energetica iniziale e zona climatica avrebbe conseguito gli stessi risparmi con una spesa inferiore del 27-47% (**Capitolo 5**).

Il mercato degli appalti è più che raddoppiato tra il 2018 e il 2025, da 160,9 a 356,6 miliardi di euro banditi, mentre il PPP è crollato al 4% del valore bandito nel 2024-2025, dal 10-17% del periodo precedente, anche per effetto dello spiazzamento esercitato dal PNRR. Il 95% del valore del PPP infrastrutturale nasce da proposte a iniziativa privata (**Capitolo 6**).

Il principale lascito del PNRR è istituzionale. Le conclusioni indicano che investimenti, riforme e capacità amministrativa sono interdipendenti: il modello di governance orientato ai risultati andrebbe incorporato nella gestione ordinaria degli investimenti pubblici e nella futura politica di coesione europea, accompagnato da un rafforzamento permanente della capacità amministrativa degli enti attuatori (**Capitolo 7**).

1. Introduzione

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) rappresenta il più rilevante programma di investimenti pubblici realizzato in Italia negli ultimi decenni, sia per l'entità delle risorse mobilitate sia per l'ambizione delle riforme che lo accompagnano. Presentato dal Governo nell'aprile 2021, il Piano è stato inizialmente valutato attraverso il modello QUEST della Commissione europea, assumendo investimenti per circa 183 miliardi di euro. Le stime originarie prevedevano un incremento del PIL pari al 3,6% entro il 2026 rispetto allo scenario tendenziale, accompagnato da una riduzione dei divari territoriali e da un rafforzamento dell'occupazione femminile e giovanile. Nel 2022 il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha successivamente aggiornato tali stime, incorporando il mutato contesto macroeconomico e le prime evidenze sull'attuazione del Piano. Le stime iniziali del PNRR riguardavano gli effetti temporanei dell'incremento degli investimenti pubblici previsti nella versione originaria del Piano, senza incorporare i potenziali benefici di lungo periodo derivanti dalle riforme, né le successive revisioni che ne hanno ampliato la dotazione e modificato la composizione degli investimenti.

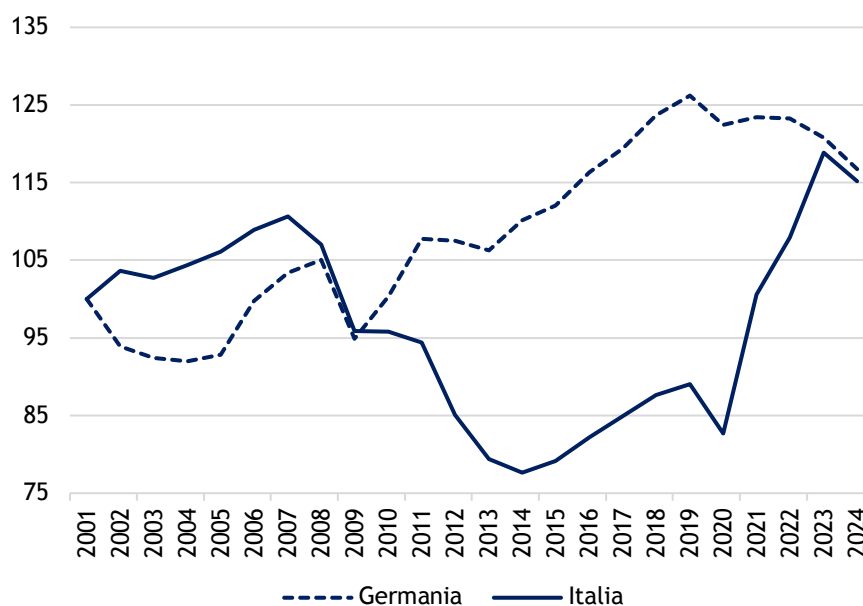
A cinque anni dall'avvio del PNRR, una valutazione complessiva dei suoi effetti richiede di distinguere tra gli impatti degli investimenti e quelli delle riforme (sulla riforma della giustizia si veda il **Capitolo 3**). Se queste ultime producono effetti strutturali osservabili soltanto nel medio-lungo periodo, gli investimenti stanno già generando risultati misurabili. Con la nona e penultima rata, oltre l'85% delle risorse previste è stato erogato all'Italia e, a luglio 2026, risultano formalmente spesi circa 160 miliardi di euro, considerando sia le risorse europee sia quelle nazionali (vedi **Capitolo 2**). Contestualmente, gli investimenti hanno raggiunto il 3,8% del PIL nel 2025, il livello più elevato degli ultimi vent'anni, recuperando il divario negli investimenti accumulato dall'Italia rispetto ad altri Paesi europei, in particolare la Germania (**Figura 1.1**). Secondo la Banca d'Italia, il Piano ha contribuito ad aumentare il livello del PIL di circa un punto percentuale all'anno, in media, nel periodo 2021-2025 (Banca d'Italia, 2026a).

Le prime evidenze riguardano anche il funzionamento della pubblica amministrazione. Le analisi della Banca d'Italia mostrano come il PNRR abbia migliorato l'efficienza delle procedure di appalto grazie a un sistema maggiormente orientato al raggiungimento di risultati, all'introduzione della qualificazione delle stazioni appaltanti e alla disponibilità anticipata delle risorse finanziarie, che ha favorito un più rapido avvio dei cantieri (vedi Capitoli 5 e 6). Tali miglioramenti sembrano estendersi anche agli appalti non direttamente finanziati dal Piano, soprattutto nei territori maggiormente coinvolti nella sua attuazione. Analogamente, la Banca Centrale Europea evidenzia un miglioramento della qualità istituzionale italiana, con una riduzione significativa del divario rispetto ai migliori standard europei (si veda anche il **Capitolo 4**).

Accanto a questi risultati positivi emergono tuttavia alcune criticità che hanno caratterizzato l'attuazione del Piano. Una prima riguarda la distanza tra la pianificazione iniziale e le effettive condizioni di realizzazione degli interventi, che ha comportato la revisione di numerosi obiettivi e, in alcuni casi, la rimodulazione o soppressione di specifiche misure (si veda il **Capitolo 2**). Una seconda criticità è rappresentata dai persistenti limiti della capacità amministrativa, in particolare presso gli enti territoriali di minori dimensioni, e dalla complessità delle procedure autorizzative, che hanno rallentato la realizzazione di numerosi

investimenti (si veda il **Capitolo 5**). Infine, rimangono aperti interrogativi sulla sostenibilità nel tempo di alcuni interventi, soprattutto con riferimento alla copertura dei costi di gestione e alla capacità delle misure di produrre effetti duraturi oltre il semplice conseguimento degli obiettivi quantitativi previsti dal Piano (si veda l'analisi della continuità post-PNRR nel **Capitolo 2**). Un ulteriore elemento di riflessione riguarda la distribuzione territoriale delle risorse. Il vincolo che destinava il 40% degli investimenti al Mezzogiorno, applicato all'intera macroarea anziché alle singole regioni, ha finito per favorire i territori caratterizzati da una maggiore capacità progettuale e amministrativa, riducendo l'efficacia redistributiva del Piano nelle aree più fragili.

Figura 1.1 – Indice degli investimenti fissi lordi (2001 = 100)



Nota: elaborazioni PNRR Lab – SDA Bocconi su dati OCSE (Gross Fixed Capital Formation).

Alla luce di queste evidenze, il presente Policy Brief si propone di analizzare i principali risultati conseguiti dal PNRR, valutando sia gli effetti già osservabili sul sistema economico e istituzionale sia le criticità che ne stanno condizionando l'attuazione, con l'obiettivo di individuare le principali lezioni utili per il completamento del Piano e per la definizione delle future politiche di investimento pubblico.

2. Aggiornamento sulla spesa del PNRR, criticità e continuità degli investimenti

Sulla base degli ultimi dati ReGiS resi disponibili a fine luglio 2026, stimiamo che il totale delle risorse PNRR spese fino ad oggi sia circa 160,1 miliardi su 235,9 miliardi, cioè il 67,8% (incluso tutte le fonti di finanziamento, sia europee che nazionali). Di questi 160 miliardi, circa 31,0 miliardi provengono dai crediti d'imposta Transizione 4.0 (13,4 miliardi), Ecobonus e Sismabonus (15,1 miliardi) e Transizione 5.0 (2,5 miliardi).¹ Le regioni del Nord Italia risultano, ad oggi, più avanzate nell'utilizzo delle risorse del PNRR rispetto ai fondi loro assegnati. Utilizziamo questi dati per sviluppare un indice composito che riassume, oltre l'avanzamento della spesa PNRR, anche le criticità emerse nell'attuazione delle Misure e la capacità di garantire continuità e sostenibilità degli interventi nel periodo successivo al PNRR.²

2.1 Aggiornamento sulla spesa del PNRR al 31.07.2026

Il monitoraggio del PNRR tramite la piattaforma ReGiS della Ragioneria Generale dello Stato permette di identificare in modo dettagliato tutti i progetti finanziati, fino al livello del singolo intervento.³ Per ciascun progetto sono disponibili informazioni sui costi ammessi (finanziamenti assegnati), sui pagamenti effettuati e sul piano dei costi realizzato (PdC). Questi ultimi due indicatori riflettono i pagamenti del Soggetto Attuatore verso i soggetti realizzatori in base allo stato di avanzamento dei lavori, ma possono differire per motivi contabili e amministrativi. In ogni caso, la registrazione di un importo in una delle due voci indica l'emissione di una fattura per attività svolte. Di conseguenza, utilizziamo come indicatore dei pagamenti effettivi per ciascun progetto del PNRR il massimo fra pagamenti e "piano dei costi realizzato" (PdC realizzato):

$$\text{pagamenti effettivi} = \max(\text{pagamenti}, \text{PdC realizzato})$$

Utilizziamo come indicatore della % di realizzazione di ciascuna Misura del PNRR il rapporto tra pagamenti effettivi e i costi ammessi:⁴

$$\% \text{ realizzazione} = \frac{\text{pagamenti effettivi}}{\text{costi ammessi}}$$

Nei dati aggiornati sono presenti 285.994 Codici Unici Progetto (CUP) e 289.658 osservazioni.⁵ Il totale dei costi ammessi di questi progetti (dal Recovery and Resilience Facility, RRF, e da altre fonti) ammonta a 235,9 miliardi di euro, mentre il totale dei pagamenti effettivi è di 160,1 miliardi, di cui 31,0 miliardi sono rappresentati dai crediti d'imposta *Transizione 4.0*, *Ecobonus* e *Sismabonus*, e *Transizione 5.0*. La percentuale di realizzazione complessiva a fine luglio 2026 è quindi il 67,8%.

¹ Secondo il [Decreto del 6 novembre 2025](#), lo stanziamento complessivo di Transizione 5.0 è stato ridotto a 2,5 Mld €.

² Questo capitolo è basato sui lavori di Carlo Altomonte e Maddalena Conte, PNRR Lab – SDA Bocconi School of Management.

³ La piattaforma ReGiS identifica tutti i progetti finanziati dal Piano con due codici, il CUP (Codice Unico di Progetto) e il CLP (Codice Locale di Progetto). In generale, in Italia ad ogni investimento pubblico è assegnato un CUP unico. Tuttavia, alcuni CUP riguardano investimenti caratterizzati da molteplici interventi (lotti). Questi sono identificati univocamente tramite il CLP, in modo da essere distinguibili pur appartenendo allo stesso CUP.

⁴ Questa metodologia è stata sviluppata insieme al nucleo Monitoraggio e analisi di impatto di Cassa Depositi e Prestiti ed applicata nelle analisi precedenti della spesa del PNRR, effettuate dal PNRR Lab.

⁵ Alcuni CUP si compongono di più interventi, individuati da Codici Locali Progetto differenti.

Le **Figure 2.1A e 2.1B** mostrano i dati su costi ammessi e pagamenti per Missione, e la percentuale di realizzazione, cioè il rapporto tra pagamenti e costi ammessi. La Misura 6, che mira a rafforzare l'assistenza territoriale, l'assistenza domiciliare e l'ammodernamento tecnologico del Sistema sanitario nazionale, risulta quella più avanzata, con una percentuale di realizzazione pari al 100%, ma si tratta di una misura più limitata in termini di costi ammessi rispetto ad altre Misure. Allo stesso tempo, i crediti d'imposta Transizione 4.0 (13,4 miliardi spesi) ed Ecobonus e Sismabonus (15,1 miliardi) trainano i progressi delle rispettive Missioni (1 e 2), essendo due tra le misure più grandi del piano e già concluse da oltre due anni.

Figura 2.1A – Costi ammessi e pagamenti effettivi

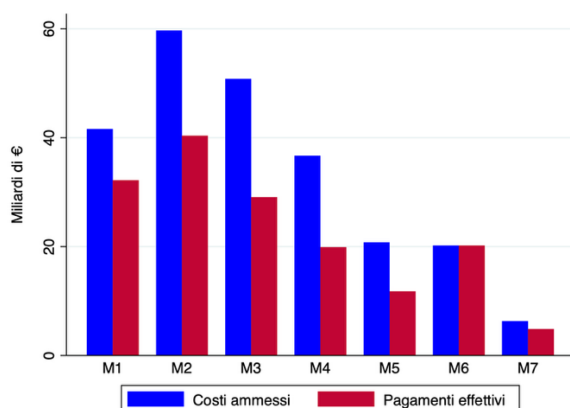
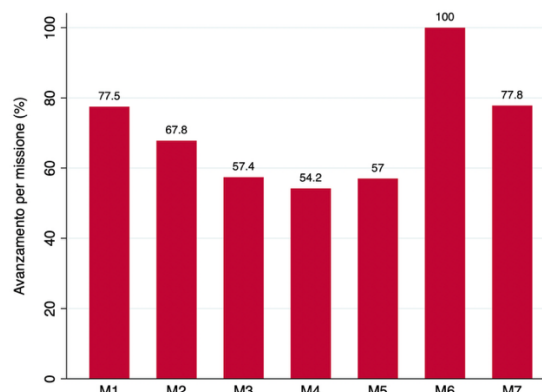


Figura 2.1B – Percentuale di realizzazione



Nota: elaborazioni PNRR Lab – SDA Bocconi su dati ReGiS 31/07/2026.

La **Tabella 2.1** mostra i dati disponibili sulla spesa realizzata, i costi ammessi, e il loro rapporto per le 30 misure più grandi (in termini di costi ammessi).⁶

Tabella 2.1 – Costi ammessi e pagamenti effettivi, prime 30 misure

ID Misura	Descrizione Misura	Pagamenti effettivi (mld)	Costi ammessi (mld)	Percentuale realizzazione (%)
M3C1I1.1	Collegamenti ferroviari ad Alta Velocità verso il Sud per passeggeri e merci	13,2	27,2	48,7
M3C1I1.2	Linee ad alta velocità nel Nord che collegano all'Europa	13,4	16,8	79,5
M2C3I2.1	Rafforzamento dell'Ecobonus per l'efficienza energetica	15,1	15,1	100,0
M1C2I1.1	Transizione 4.0	13,4	13,4	100,0
M1C2I3.1	Connessioni internet veloci (banda ultra-larga e 5G)	3,2	6,2	51,7
M6C1I1.2	Casa come primo luogo di cura e telemedicina	4,7	6,1	77,8
M4C1I3.3	Piano di messa in sicurezza e riqualificazione	4,1	6,0	68,2

⁶ I costi ammessi possono superare la dotazione RRF grazie alla presenza di altre fonti di finanziamento, come per la M3C1I1.2 (AV Liguria-Alpi e Brescia-Padova).

	dell'edilizia scolastica			
M2C2I4.2	Sviluppo trasporto rapido di massa (metropolitana, tram, autobus)	1,9	5,3	35,6
M4C1I1.1	Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia	3,1	5,1	62,8
M2C2I5.1	Sostegno al sistema di produzione per la transizione ecologica, le tecnologie a zero emissioni nette e la competitività e la resilienza delle catene di approvvigionamento strategiche	0,6	4,5	13,0
M6C2I1.1	Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero	3,3	4,4	75,7
M5C1R1.1	ALMPs e formazione professionale	1,9	4,2	44,4
M3C1I1.4	Sviluppo del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS)	1,5	4,2	37,0
M4C2I2.1	IPCEI	0,3	4,1	7,8
M5C2I2.1	Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale	2,8	4,1	69,4
M2C2I4.4	Rinnovo flotte bus e treni verdi	2,8	3,7	75,4
M2C2I2.1	Rafforzamento smart grid	1,8	3,6	50,5
M2C4I4.1	Investimenti in infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico	2,0	3,6	55,8
M2C1I2.2	Parco Agrisolare	2,1	3,4	61,4
M5C2I2.3	Programma innovativo della qualità dell'abitare	2,0	3,3	60,1
M5C2I2.2	Piani urbani integrati	1,4	3,2	42,7
M1C2I5.1	Politiche industriali di filiera e internazionalizzazione	2,0	2,8	70,2
M6C1I1.1	Case della Comunità e presa in carico della persona	1,5	2,8	51,8
M2C1I1.1	Miglioramento e meccanizzazione della rete di raccolta differenziata dei rifiuti urbani	1,6	2,8	57,2
M2C4I4.2	Riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti	2,4	2,6	93,0
M7C1I15	Transizione 5.0	2,5	2,5	100,0

M2C1I3.4	Fondo Rotativo Contratti di Filiera (FCF) a sostegno dei contratti di filiera dei settori agroalimentare, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricoltura e vivaismo	0,0	2,4	0,0
M1C1I3.1	Investimento in capitale umano per rafforzare l'Ufficio del Processo e superare le disparità tra tribunali	2,0	2,3	90,2
M1C2I4.1	Tecnologia satellitare ed economia spaziale	1,4	2,3	60,6

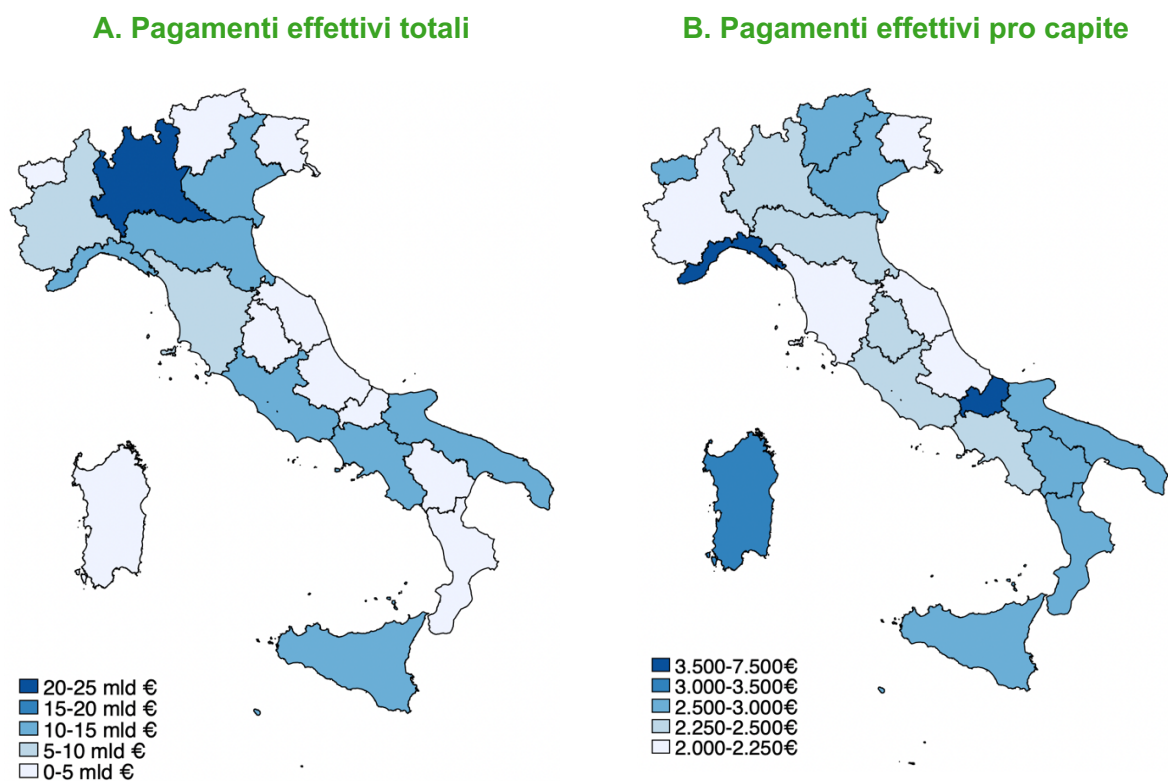
Nota: elaborazioni PNRR Lab – SDA Bocconi su dati ReGiS 31/07/2026.

I dati forniti da Italia Domani permettono di identificare la regione di ciascun progetto. I progetti che hanno un ambito nazionale vengono suddivisi equamente tra regioni, mentre alcuni progetti non hanno ancora un'assegnazione locale nei dati ReGiS.⁷ Dei circa 148,8 miliardi del PNRR spesi fino a fine luglio 2026 e di cui conosciamo la localizzazione, 50,5 miliardi (34%) sono stati spesi nel Sud e nelle Isole, 72,6 miliardi (49%) nelle regioni del Nord, mentre 25,7 miliardi (17%) nelle regioni del centro Italia (**Figura 2.2A**). La Lombardia è la regione con più pagamenti effettivi (23,8 miliardi), seguita dal Piemonte (13,3 miliardi). In termini pro capite, la Liguria è la regione con una spesa maggiore di €7.430 per abitante, seguita dal Molise, con una spesa di €3.757 per abitante (**Figura 2.2B**). La spesa per abitante particolarmente elevata in Liguria è dovuta agli investimenti ferroviari nella regione, i cui pagamenti a fine luglio superano 8,0 miliardi.

La **Figura 2.3** mostra il rapporto tra risorse immesse e costi ammessi in ciascuna regione, fino a fine luglio 2026. Il Nord mostra uno stato di avanzamento della spesa maggiore, con una media del 74,4% del rapporto tra risorse immesse e costi ammessi del PNRR. La Sardegna è la regione più avanti, con una percentuale dell'87,1%, seguita da Emilia-Romagna (81,0%) e Lombardia (79,4%). In fondo alla classifica troviamo Calabria (46,5%), Basilicata (52,0%) e Sicilia (59,2%). Il rapido avanzamento della Sardegna rispetto ad altre regioni è trainato dai suoi investimenti per rinnovare il parco tecnologico ospedaliero tramite la misura PNRR M6C2.

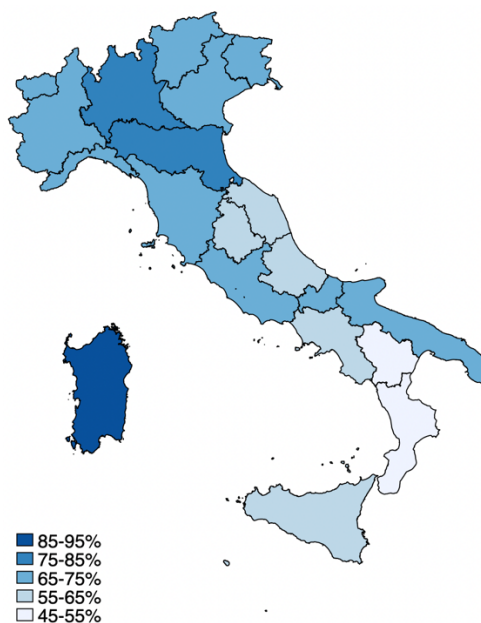
⁷ Non siamo in grado di identificare la regione di appartenenza di alcuni progetti dal momento che i dati di Italia Domani non sono aggiornati a fine luglio 2026. In questo passaggio, un totale di 20,9 miliardi di costi ammessi e 11,3 miliardi di pagamenti del PNRR non viene allocato ad alcuna regione.

Figura 2.2 – Pagamenti effettivi per regione fino a fine luglio 2026



Nota: elaborazioni PNRR Lab – SDA Bocconi su dati ReGiS 31/07/2026.

Figura 2.3 – Rapporto pagamenti effettivi - costi ammessi per regione



Nota: elaborazioni PNRR Lab – SDA Bocconi su dati ReGiS 31/07/2026.

2.2 Avanzamento, criticità e continuità del PNRR

Per valutare l'attuazione del PNRR oltre il semplice avanzamento della spesa, viene costruito un indice composito che combina tre dimensioni: il livello di realizzazione finanziaria delle misure, le criticità emerse durante l'implementazione e la capacità di garantire continuità e sostenibilità degli interventi dopo la conclusione del Piano. Le criticità considerate riguardano sia difficoltà operative e rimodulazioni degli obiettivi, sia il rischio di non raggiungere gli impatti attesi. La dimensione della continuità valuta invece la presenza di strategie e strumenti in grado di prolungare gli effetti del PNRR nel medio-lungo periodo. L'indice risultante offre una valutazione più completa delle diverse Missioni, evidenziando non solo lo stato di avanzamento, ma anche la qualità dell'attuazione e le prospettive di impatto duraturo.

È ancora prematuro esprimere una valutazione degli effetti del PNRR sul potenziale di crescita dell'economia italiana. Una stima attendibile del suo impatto potrà essere formulata soltanto al termine del Piano e, per alcuni interventi, a distanza di alcuni anni dalla sua conclusione. I risultati dipenderanno in larga misura dalla capacità di consolidare e proseguire il percorso di modernizzazione avviato dal PNRR, nonché di superare alcune criticità emerse nel corso della sua attuazione.

In attesa di analisi più approfondite è comunque possibile valutare ciascuna Missione non solo in base all'avanzamento della spesa del PNRR, ma anche mettendo insieme alcune informazioni aggiuntive sulle Misure più importanti di ciascuna Missione. Per fare ciò, sviluppiamo un indice composito che riassume tre dimensioni principali: l'avanzamento della spesa PNRR rispetto ai costi ammessi, le criticità emerse nell'attuazione delle Misure e la capacità di garantire continuità e sostenibilità degli interventi nel periodo successivo al PNRR. L'indice composito riassume, su una scala da 1 a 100, questi tre aspetti.

Indicatore 1: % di realizzazione della Missione. Il primo indicatore utilizzato è la misura di avanzamento della spesa del PNRR rispetto ai costi ammessi, attraverso la % di realizzazione descritta nella Sezione 2.1.

Indicatore 2: criticità nell'implementazione degli obiettivi della Missione. In secondo luogo, quantifichiamo le criticità nell'implementazione e nel raggiungimento degli obiettivi di ciascuna Missione, concentrandoci sulle Misure più rilevanti di ciascuna Missione in termini di costi ammessi. Ci concentriamo su due tipologie di problematiche:

1. *Riduzione o rimodulazione di fondi e obiettivi*, causata (i) dall'assenza di una reale domanda di mercato, che ha portato a una sovrastima o errata definizione degli obiettivi iniziali; o (ii) da un disegno inefficace delle misure, dovuto, per esempio, ad un'eccessiva burocrazia e complessità amministrativa, all'insufficiente capacità amministrativa della PA, ai costi elevati per le amministrazioni di piccole dimensioni, o a rallentamenti nei processi autorizzativi (criticità approfondite nel **Capitolo 5**); (iii) o dalla complessità intrinseca dei progetti infrastrutturali, difficilmente compatibile con le tempistiche ristrette previste dal PNRR.
2. *Impatto degli interventi limitato*. Questo può essere determinato da diversi fattori, come da una definizione dei target molto concentrata su rapida capacità di spesa e meno su obiettivi di policy (ad esempio investimenti che hanno prodotto "gusci vuoti" senza adeguato personale o servizi), o da una definizione di target poco concreti o difficilmente

misurabili. Inoltre, l'inflazione e l'aumento dei costi possono determinare un'erosione dell'impatto reale degli investimenti. Un altro rischio è la frammentazione amministrativa e la molteplicità degli attori coinvolti, particolarmente rilevante in settori caratterizzati da forte decentramento.

In base ad un'attenta analisi delle informazioni pubbliche su ciascuna principale Misura delle sette Missioni, assegniamo un valore da 0 a 100 all'indicatore che quantifica le criticità nell'implementazione e nel raggiungimento degli obiettivi.

Indicatore 3: continuità e sostenibilità degli investimenti post-PNRR. Infine, il terzo indicatore misura la capacità di continuità e sostenibilità degli interventi nel periodo successivo al PNRR, sulla base dell'analisi delle Misure maggiormente rilevanti all'interno di ciascuna Missione in termini di costi ammessi. L'obiettivo è valutare la capacità delle misure di generare effetti durevoli oltre l'orizzonte temporale del Piano, verificando l'esistenza di un quadro concreto che ne assicuri la prosecuzione e il consolidamento nel periodo post-PNRR.

Per le misure che riguardano prevalentemente investimenti in conto capitale, la valutazione considera, innanzitutto, se gli obiettivi previsti dal PNRR risultino conseguibili mediante i finanziamenti già stanziati oppure se il loro pieno raggiungimento richieda ulteriori investimenti. In quest'ultimo caso, si verifica se tali fabbisogni finanziari siano adeguatamente coperti attraverso riforme già adottate o mediante strumenti di coordinamento tra diverse fonti di finanziamento, nazionali ed europee, previsti per la fase successiva al PNRR.

Per le misure il cui funzionamento dipende dalla copertura di costi operativi successivi alla conclusione del Piano, l'analisi valuta l'esistenza di meccanismi di finanziamento idonei a garantirne la sostenibilità nel tempo, ovvero individua eventuali scoperture che potrebbero comprometterne la continuità.

A ciascuna misura viene quindi attribuito un valore binario: pari a 1 qualora siano soddisfatte le condizioni di continuità e sostenibilità post-PNRR, e pari a 0 in caso contrario. L'indicatore a livello di Missione è infine calcolato come media ponderata dei valori assegnati alle singole misure, utilizzando come pesi l'incidenza dei rispettivi costi ammessi sul totale dei costi ammessi della Missione. Il risultato è un indicatore sintetico espresso su una scala da 0 a 100, che misura la capacità di continuità e sostenibilità degli interventi oltre il periodo di attuazione del PNRR.

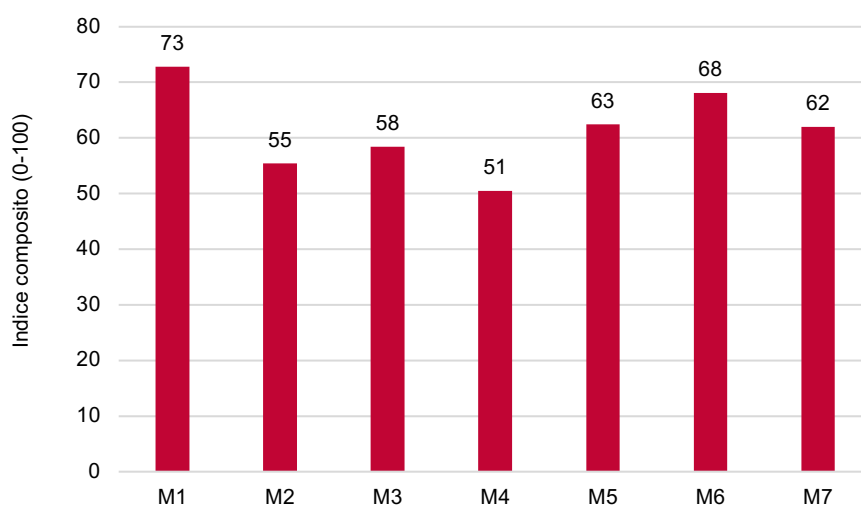
Costruzione dell'indice composito. Infine, ponderiamo i tre indicatori nel seguente modo, per generare un indice composito: 40% avanzamento; 35% criticità; 25% continuità. La logica è la seguente:

1. Avanzamento spesa (40%): è la componente più oggettiva e misurabile, con dati tratti da ReGiS. Questo peso maggiore riflette il fatto che la spesa effettiva è il principale indicatore di attuazione del Piano riconoscibile anche in sede europea.
2. Criticità nell'implementazione (35%): assegniamo un peso elevato perché cattura la qualità dell'attuazione, non solo la quantità di spesa. Questo peso garantisce tuttavia che la componente qualitativa abbia rilevanza significativa senza sovrastare la dimensione finanziaria. Questo indicatore entra nell'indice con punteggio inverso (100 meno il punteggio di criticità), quindi un'alta criticità abbassa l'indice composito.

3. Continuità e sostenibilità post-PNRR (25%): assegniamo a questo indicatore un peso minore ma non trascurabile. Questo indicatore è per definizione più incerto e parzialmente congetturale rispetto alle altre due componenti, perché dipende da decisioni future di policy.

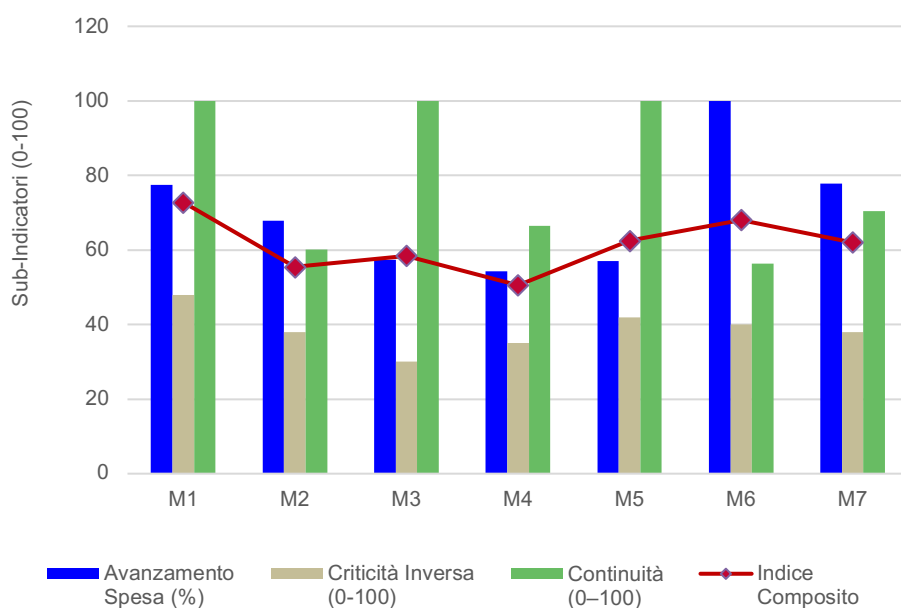
La **Figura 2.4** riporta per ciascuna Missione l'indice composito che pesa i tre indicatori. La **Figura 2.5** riporta anche gli indicatori sottostanti all'indice composito. L'indice composito riporta dei valori che sono allineati con la percentuale di avanzamento, poiché a questo sottoindicatore attribuiamo un peso maggiore.

Figura 2.4 – Indice composito



Nota: elaborazioni PNRR Lab – SDA Bocconi su dati ReGiS 31/07/2026 e informazioni pubbliche sull'avanzamento del Piano.

Figura 2.5 – Indice composito e indicatori sottostanti



Nota: elaborazioni PNRR Lab – SDA Bocconi su dati ReGiS 31/07/2026 e informazioni pubbliche sull'avanzamento del Piano.

Allo stesso tempo, l'indice composito consente di riequilibrare il posizionamento relativo di alcune Missioni rispetto a quanto emergerebbe considerando esclusivamente lo stato di avanzamento, incorporando anche elementi legati alle criticità riscontrate e alle attività di continuità post PNRR. Ad esempio, la Missione 6, pur registrando il livello di avanzamento della spesa più elevato, presenta diverse criticità e non garantisce la continuità degli interventi per tutte le misure. Tali elementi incidono negativamente sul valore del suo indice composito. Al contrario, la Missione 3, nonostante un livello di avanzamento della spesa relativamente contenuto, evidenzia una maggiore continuità strutturale degli interventi, che contribuisce ad accrescere il valore del relativo indice composito. Le criticità di implementazione qui sintetizzate a livello di Missione trovano una lettura più granulare, a livello di singolo progetto e Comune, nell'analisi della dispersione degli investimenti proposta nel **Capitolo 5**. L'Appendice A1 riporta alcuni dettagli aggiuntivi sull'analisi di ciascuna Missione.

3. Lo stato della riforma della giustizia: risultati e prospettive del PNRR

Questo capitolo presenta un aggiornamento sullo stato di attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR in materia di giustizia, per i quali sono state allocate risorse pari a circa 2,7 miliardi di euro, di cui il 72,9% risultava speso al 31 dicembre 2025 (Ministero della Giustizia, 2026a). In dettaglio, il monitoraggio riguarda le riforme inerenti al processo civile, al processo penale e alla disciplina della crisi d'impresa, insieme agli investimenti per l'Ufficio per il processo, la digitalizzazione e l'edilizia giudiziaria.⁸

L'analisi utilizza i dati e i documenti pubblicati dal Ministero della Giustizia, compresi quelli disponibili nel portale Dati e statistiche della giustizia. Le fonti ministeriali sono integrate con la Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2025 della Corte di cassazione, le statistiche sulla mediazione civile, l'Osservatorio Unioncamere sulla crisi d'impresa, l'EU Justice Scoreboard 2026 e alcuni contributi istituzionali e scientifici. Il Policy Brief tiene inoltre conto dei precedenti monitoraggi del PNRR Lab e delle interlocuzioni avute con i referenti del Ministero della Giustizia fin dal primo approfondimento dedicato a questi interventi.

I dati sono aggiornati prevalentemente al 31 dicembre 2025. Fanno eccezione alcune rilevazioni del 2026, per le quali viene sempre indicata la data di riferimento: la prima elaborazione sul disposition time civile al 28 febbraio 2026, gli aggiornamenti ministeriali di giugno 2026 sul raggiungimento dei target relativi alla durata dei processi civili e sull'avanzamento delle pendenze, i dati sugli organici al 31 maggio 2026, gli aggiornamenti di luglio 2026 sulla stabilizzazione del personale PNRR e gli aggiornamenti sull'edilizia giudiziaria.

Sebbene molti effetti strutturali potranno essere valutati solo negli anni successivi alla conclusione del PNRR, non consentendo una valutazione definitiva di impatto già nel presente monitoraggio, è possibile individuare i risultati finora misurabili, le criticità emerse e le condizioni necessarie affinché le capacità introdotte dal Piano possano consolidarsi nel funzionamento ordinario degli uffici giudiziari.

Nel complesso, il monitoraggio mostra un avanzamento significativo della riforma della giustizia, ma non uniforme. Alcuni obiettivi risultano raggiunti o in forte avvicinamento, mentre altri richiedono ancora un consolidamento. La fase successiva al 2026 risulta decisiva per verificare se le risorse e gli strumenti introdotti dal PNRR - personale, competenze, dati, digitalizzazione e nuovi modelli di lavoro - saranno incorporati stabilmente nell'organizzazione degli uffici giudiziari. In questa prospettiva, il principale elemento di valutazione non riguarda soltanto il conseguimento dei target, ma la capacità del sistema di trasformare gli interventi straordinari del Piano in capacità ordinaria.

3.1 Riforme, investimenti e obiettivi della riforma della giustizia

La riforma della giustizia combina riforme e investimenti. Le riforme riguardano il processo civile, il processo penale, la crisi d'impresa e l'insolvenza e la digitalizzazione della giustizia. Gli investimenti interessano l'Ufficio per il processo e il capitale umano, la digitalizzazione dei fascicoli e dei sistemi informativi e la riqualificazione degli edifici giudiziari (Ministero della

⁸ Questo capitolo è basato sui lavori di Lavinia Lenzi e Giovanni Valotti, PNRR Lab – SDA Bocconi School of Management.

Giustizia, 2026a).

La riforma civile interviene sul processo di cognizione, sull'esecuzione e sui procedimenti speciali e rafforza il ricorso alla mediazione e agli altri strumenti alternativi di risoluzione delle controversie. La riforma penale introduce misure dirette a ridurre i tempi dei procedimenti, favorire i riti alternativi e sostenere la transizione digitale. La riforma della crisi d'impresa rafforza gli strumenti per favorire l'emersione anticipata delle difficoltà e la ricerca di soluzioni di risanamento.

I principali obiettivi quantitativi riguardano la riduzione del disposition time civile e penale e di specifiche coorti di procedimenti civili pendenti. Rispetto al 2019, il PNRR ha previsto entro il 30 giugno 2026 una riduzione del 40% nel civile e del 25% nel penale. Per le pendenze civili, il target intermedio riguardava i procedimenti pendenti al 31 dicembre 2019; mentre il target finale riguardava quelli pendenti al 31 dicembre 2022, secondo perimetri temporali definiti dal Piano (Ministero della Giustizia, 2026a, 2026c). Una sintesi dei principali obiettivi della riforma della giustizia e del relativo stato di avanzamento è riportata nell'Appendice A.2.

3.2 Le riforme e i principali risultati

3.2.1 Il processo civile

Rispetto al 2019, il PNRR ha previsto una riduzione del 40% del disposition time civile. Al 31 dicembre 2025 la riduzione registrata era pari al 28,8%, corrispondente a tempi di trattazione delle cause pari a 1.789 giorni. Il dato consolidato 2025 mostrava quindi un miglioramento rilevante, ma ancora insufficiente rispetto all'obiettivo finale (Ministero della Giustizia, 2026a).

Una prima elaborazione riferita al 28 febbraio 2026 indicava un ulteriore miglioramento, pari a una riduzione del 34,7%. Il Ministero collegava questo risultato all'aumento delle definizioni nei primi due mesi del 2026: +25% nei Tribunali e +18% nelle Corti d'appello (Gnewsonline, 2026a). Il dato va però distinto dal consuntivo annuale 2025: il -34,7% segnalava una possibile accelerazione nei primi mesi del 2026, mentre il dato consolidato al 31 dicembre 2025 restava -28,8%.

Nel giugno 2026 il Ministero ha comunicato un ulteriore avanzamento degli indicatori civili. In particolare, il disposition time civile risultava ridotto del 40,6% al 30 aprile 2026, in linea con l'obiettivo PNRR di riduzione del 40% (Gnewsonline, 2026b). Un successivo aggiornamento ha comunicato il raggiungimento anticipato del target PNRR sulla durata dei processi civili: a fronte di una soglia concordata con la Commissione europea pari a 677 giorni, il disposition time risultava pari a 621 giorni. L'accelerazione è ricondotta in particolare alla Cassazione, che nel primo semestre 2026 ha raggiunto 20.270 definizioni e un rapporto tra cause definite e nuove iscrizioni pari a 1,30 (Gnewsonline, 2026c). Questo aggiornamento segnala un ulteriore miglioramento del civile, ma non elimina la necessità di leggere il dato insieme ai risultati consolidati 2025 e alle differenze ancora presenti tra gradi di giudizio e uffici.

Il confronto europeo conferma che la durata dei procedimenti civili resta un punto di attenzione. Secondo l'EU Justice Scoreboard 2026, che utilizza dati riferiti al 2024, l'Italia si colloca ancora tra i Paesi dell'Unione europea con i tempi più elevati per la definizione delle cause civili e commerciali, soprattutto nei gradi superiori (Commissione europea, 2026).

Per le coorti riferite alla baseline del 31 dicembre 2019, i dati riportano una riduzione del 93,2% nei Tribunali e del 99,4% nelle Corti d'appello. Il Ministero indica il relativo target come raggiunto al 31 dicembre 2024 (Ministero della Giustizia, 2026a).

Per le coorti pendenti al 31 dicembre 2022, la riduzione al 31 dicembre 2025 era pari all'86,1% nei Tribunali e all'86,7% nelle Corti d'appello, a fronte di un obiettivo finale del 90%. Nel successivo aggiornamento ministeriale di giugno 2026, tali valori risultano ulteriormente migliorati, con una riduzione dell'89,5% nei Tribunali e del 91% nelle Corti d'appello; il dato conferma il sostanziale allineamento al target, pur richiedendo la verifica definitiva nella fase di valutazione europea (Ministero della Giustizia, 2026a; Gnewsonline, 2026b).

L'andamento dei tempi e delle pendenze deve essere letto insieme a quello dei nuovi procedimenti. Nel 2025 le sopravvenienze civili negli uffici di merito sono aumentate del 5% (D'Ascola, 2026). La tenuta dei risultati dipenderà quindi anche dalla capacità degli uffici di assorbire il nuovo contenzioso e di evitare che le pendenze si ricostituiscano.

Tra gli strumenti rafforzati dalla riforma rientra la mediazione. Nel 2025 sono state iscritte oltre 163 mila procedure e le mediazioni demandate dal giudice sono aumentate del 9,5% rispetto al 2024. Quando le parti hanno accettato di proseguire oltre il primo incontro, l'accordo è stato raggiunto in oltre la metà dei casi (Ministero della Giustizia, 2026b). I dati mostrano una crescita dell'utilizzo dello strumento, ma non consentono di misurarne direttamente l'impatto sul carico dei tribunali.

3.2.2 Il processo penale

Il target PNRR prevede una riduzione del 25% del disposition time penale rispetto al 2019. Nel 2025 l'indicatore è sceso da 1.392 a 958 giorni, con una riduzione del 31,2%. Il target risulta quindi superato (Ministero della Giustizia, 2026a).

Il dato complessivo comprende però andamenti diversi tra i gradi di giudizio. Tra il 2024 e il 2025 il disposition time è aumentato nei Tribunali e presso la Corte di cassazione. Diverse Corti d'appello hanno inoltre segnalato difficoltà nel definire entro due anni i procedimenti iscritti dopo il 1° gennaio 2025, con il rischio che alcuni processi siano dichiarati improcedibili (Assonime, 2026; D'Ascola, 2026).

Il tema dell'improcedibilità è rilevante anche per la lettura degli indicatori. Se un procedimento esce dal sistema perché dichiarato improcedibile, può incidere sulle pendenze e sulle definizioni. Tuttavia, questo non equivale a una maggiore capacità di decisione nel merito. Per questo il superamento del target penale rappresenta un risultato importante, ma è necessario verificarne la tenuta nel tempo, affiancando al dato aggregato una lettura dei flussi processuali, delle modalità di definizione dei procedimenti e delle condizioni organizzative dei diversi uffici.

Al 31 dicembre 2025 il Ministero considera completata la digitalizzazione del procedimento penale di primo grado. Il conseguimento del target non coincide però con il pieno funzionamento del processo penale telematico: le fonti segnalano problemi degli applicativi e il ricorso, in alcuni casi, a modalità di lavoro ancora ibride tra cartaceo e digitale (Assonime, 2026; D'Ascola, 2026; Ministero della Giustizia, 2026a).

3.2.3 La crisi d'impresa e la composizione negoziata

La riforma della crisi d'impresa e dell'insolvenza ha rafforzato gli strumenti diretti a favorire l'emersione anticipata delle difficoltà e il risanamento prima dell'apertura di una procedura liquidatoria.

Nel 2025 sono state aperte 1.776 composizioni negoziate, il 69% in più rispetto al 2024. Il ricorso allo strumento è cresciuto in modo continuo rispetto alle 489 procedure registrate nel 2022. Le imprese coinvolte sono in prevalenza micro e piccole imprese, ma sono presenti anche realtà di maggiori dimensioni, soprattutto nei settori della manifattura, del commercio e delle costruzioni (Unioncamere e InfoCamere, 2026).

La crescita delle procedure mostra una diffusione progressiva dello strumento. I dati disponibili misurano però soprattutto l'accesso e non consentono ancora di valutarne pienamente gli esiti, la durata e la capacità di assicurare la continuità aziendale. Anche in questo caso, la fase successiva dovrà spostare l'attenzione dall'utilizzo dello strumento alla sua efficacia sostanziale.

3.3 Gli investimenti

3.3.1 L'Ufficio per il processo e il capitale umano

L'Ufficio per il processo è una struttura organizzativa a supporto dell'attività giurisdizionale. Gli addetti collaborano con i magistrati nelle attività di studio e ricerca, nella predisposizione delle bozze dei provvedimenti, nel raccordo con cancellerie e segreterie e nel supporto organizzativo e digitale (Ministero della Giustizia, 2026a; Valotti et al., 2024; Valotti et al., 2025).

L'investimento nel capitale umano rappresenta la componente finanziariamente più rilevante della riforma della giustizia. Al 31 dicembre 2025 la spesa era pari a circa 1,7 miliardi di euro, corrispondente al 74,8% dello stanziamento previsto per questa linea di intervento. L'obiettivo prevede la presenza in servizio fino a giugno 2026 di 10.000 addetti all'Ufficio per il processo e di 5.410 unità con profili giuridico-amministrativi e tecnici. Al 31 maggio 2026 risultavano in servizio rispettivamente 8.376 e 2.533 unità (Ministero della Giustizia, 2026a).

Un aggiornamento successivo riguarda la stabilizzazione del personale PNRR. Secondo il Ministero, il 1° luglio 2026 hanno sottoscritto il nuovo contratto di lavoro a tempo indeterminato 9.147 unità su 9.368, di cui 6.850 addetti all'Ufficio per il processo. L'intervento è stato finanziato con risorse interne del Ministero; secondo quanto comunicato, contribuisce anche alla riduzione delle scoperture di organico del personale amministrativo, il cui tasso passa dal 35,5% al 16% (Gnewsonline, 2026d; Gnewsonline, 2026e).

L'introduzione degli addetti ha dato luogo a modelli organizzativi differenti. In alcuni uffici gli addetti sono assegnati a un singolo magistrato; in altri operano in gruppi o mini-pool organizzati per settore, sezione o materia. Le esperienze raccolte nei precedenti monitoraggi mostrano che non esiste un modello unico applicabile a tutti gli uffici (Valotti et al., 2024; Valotti et al., 2025).

Dall'analisi emerge come l'efficacia dell'UPP dipenda non soltanto dal numero di addetti in servizio, ma dal modo in cui queste figure vengono integrate nel lavoro degli uffici. Le

esperienze osservate mostrano che l'investimento produce maggior valore quando attività, coordinamento, formazione e lavoro in team sono definiti con chiarezza dai magistrati e dalla dirigenza amministrativa. Al contrario, l'impatto tende a ridursi quando gli addetti sono assorbiti da attività generiche o non pienamente coerenti con le funzioni per cui l'UPP è stato rafforzato.

La stabilizzazione di una parte consistente degli addetti riduce il rischio di dispersione delle competenze maturate durante il PNRR, soprattutto in presenza di contratti temporanei e di opportunità professionali alternative ritenute più attrattive. Questo passaggio, tuttavia, non dovrebbe tradursi nella cristallizzazione di un modello rigido e uniforme. La continuità dell'investimento dipende dalla capacità di trattenere competenze e capacità organizzativa, mantenendo un modello flessibile e adattabile ai carichi di lavoro, alle materie trattate e alle caratteristiche dei singoli uffici.

3.3.2 La digitalizzazione

Gli interventi di digitalizzazione riguardano la gestione elettronica dei documenti, il processo civile e penale telematico e lo sviluppo di sistemi per la raccolta e l'analisi dei dati giudiziari.

Il target relativo alla digitalizzazione dei fascicoli risulta raggiunto: al 31 dicembre 2025 risultavano digitalizzati 7.801.142 fascicoli, a fronte di un obiettivo di 7.750.000 entro giugno 2026 (Ministero della Giustizia, 2026a). Anche la digitalizzazione del procedimento penale di primo grado è considerata completata dal Ministero al 31 dicembre 2025.

Questi risultati misurano il conseguimento degli obiettivi previsti, ma non consentono, da soli, di valutare il funzionamento degli applicativi e il loro effettivo utilizzo negli uffici (Ministero della Giustizia, 2026a). A titolo di esempio, il processo penale telematico ha di fatto incontrato difficoltà operative: le fonti segnalano malfunzionamenti, modalità di lavoro ancora ibride e necessità di formazione e adattamento delle prassi (Assonime, 2026; D'Ascola, 2026). Il tema non è quindi solo il completamento formale dei target, ma la loro integrazione operativa nel lavoro quotidiano degli uffici.

Un'altra linea di investimento riguarda il data lake della giustizia, inteso come repository nazionale unico per raccogliere, archiviare e correlare dati, documenti e fonti interne ed esterne dell'amministrazione giudiziaria. Dei sei sistemi previsti, al momento del monitoraggio due risultavano realizzati o in sperimentazione, mentre gli altri quattro sono ancora in fase di sviluppo (Ministero della Giustizia, 2026a). L'efficacia di questo investimento dipenderà dalla qualità e dall'aggiornamento dei dati, dall'interoperabilità dei sistemi, dalle competenze analitiche del personale e dalla capacità degli uffici di usare le informazioni per il governo dei processi. Anche in questo caso, la disponibilità di nuove piattaforme non determina automaticamente un cambiamento organizzativo.

La disponibilità di basi dati più integrate e di strumenti digitali più evoluti apre anche il tema dell'automazione di alcune attività ripetitive e, in prospettiva, dell'utilizzo di strumenti di intelligenza artificiale a supporto dell'organizzazione del lavoro. Nel settore giustizia, tuttavia, questi sviluppi richiedono particolare cautela. Prima ancora dell'introduzione di strumenti avanzati restano centrali l'interoperabilità tra sistemi, la qualità e l'aggiornamento dei dati, la formazione del personale e la definizione di regole di governance coerenti con le garanzie proprie della funzione giurisdizionale (CEPEJ, 2025).

3.3.3 L'edilizia giudiziaria

Il target PNRR prevede la riqualificazione di 289 mila metri quadrati di superficie. Al 31 marzo 2026 il Ministero indica circa 390 mila metri quadrati riqualificati, mentre la superficie oggetto di gare bandite e aggiudicate al 31 dicembre 2025 era pari a circa 598 mila metri quadrati. Al 31 dicembre 2025 la spesa era pari a 275,8 milioni di euro, corrispondente al 67% delle risorse previste (Ministero della Giustizia, 2026a).

I dati misurano fasi diverse dell'attuazione. Il superamento del target di superficie non coincide quindi con il completamento di tutti gli interventi. La valutazione deve considerare anche la funzionalità degli spazi, la loro coerenza con i nuovi modelli di lavoro e l'integrazione con la digitalizzazione: l'edilizia giudiziaria, infatti, non riguarda soltanto la riqualificazione fisica degli immobili. Riguarda anche la qualità degli ambienti per magistrati, personale amministrativo, avvocati e utenti; la coerenza degli spazi con il lavoro in gruppo e con i nuovi flussi digitali; la manutenzione e la sostenibilità energetica; l'accessibilità territoriale del servizio giustizia.

Il tema dell'accessibilità resta rilevante. Lo studio della Banca d'Italia sulla geografia giudiziaria mostra che la concentrazione degli uffici può favorire economie di scala e specializzazione, ma può anche aumentare la distanza degli utenti dai tribunali (Mocetti et al., 2025). Anche gli investimenti fisici vanno quindi letti insieme all'organizzazione del servizio e ai fabbisogni territoriali.

3.4 Bilancio dei risultati: target, capacità abilitate e sostenibilità

Il monitoraggio mostra risultati incoraggianti, seppur con diversi livelli di consolidamento, nei principali ambiti di intervento. Nel settore penale, il target di riduzione del disposition time risulta superato. Nel settore civile, i tempi e le pendenze considerate dagli obiettivi si sono ridotti; il dato consolidato 2025 non raggiungeva ancora il target sulla durata, ma l'aggiornamento ministeriale di giugno 2026 segnala il raggiungimento dell'obiettivo prima della scadenza. Risultano inoltre conseguiti i target relativi alla digitalizzazione dei fascicoli e del procedimento penale di primo grado, mentre il processo telematico, il data lake e gli interventi di edilizia giudiziaria presentano livelli di avanzamento differenti.

Per leggere lo stato della riforma della giustizia da una prospettiva di public management, è utile distinguere tre livelli. Il primo è quello dei risultati conseguiti: target penale superato, target civile sulla durata indicato come raggiunto nell'ultimo aggiornamento ministeriale, pendenze ridotte, fascicoli digitalizzati, avanzamento anche sull'edilizia. Il secondo è quello delle capacità abilitate: UPP, nuovi modelli organizzativi, nuove competenze, digitalizzazione dei flussi, data lake e maggiore disponibilità di dati. Il terzo è quello delle condizioni di sostenibilità: capacità amministrativa, competenze manageriali, integrazione del personale PNRR, uso dei dati nei processi decisionali e continuità del monitoraggio.

Questa distinzione è importante perché evita una lettura troppo semplicistica della riforma della giustizia. Il raggiungimento di un target misura un risultato specifico, ma non esaurisce la valutazione della riforma. Occorre osservare se le capacità introdotte dal Piano saranno effettivamente assorbite dagli uffici e se potranno contribuire a modificare in modo stabile l'organizzazione del lavoro.

3.5 Alcuni elementi emersi dal dibattito

La lettura dei risultati è stata accompagnata da un dibattito su alcuni aspetti della riforma della giustizia.

Un primo punto riguarda la revisione dei target sulle pendenze civili. Con la modifica del dicembre 2023, gli obiettivi sono stati riferiti a specifiche coorti di procedimenti pendenti al 31 dicembre 2019 e al 31 dicembre 2022. Alcune analisi ritengono che questa revisione abbia reso più agevole il conseguimento dei target e sottolineano la necessità di considerare anche l'andamento complessivo delle pendenze, delle sopravvenienze e dei procedimenti definiti. Il Ministero evidenzia invece che la modifica, concordata con la Commissione europea, ha corretto alcuni problemi metodologici della formulazione originaria e che la valutazione deve comprendere anche la riduzione dei tempi, i risultati nel settore penale, il rafforzamento del capitale umano e gli investimenti in digitalizzazione (Banca d'Italia, 2025; Boeri e Perotti, 2026; Gatta, 2026; Ministero della Giustizia, 2026c). Alla luce del dibattito, risulta fondamentale distinguere tra la riduzione delle pendenze considerate dai target e la riduzione dell'arretrato civile complessivo. I dati mostrano un miglioramento significativo rispetto al 2019 e l'ultimo aggiornamento ministeriale segnala il raggiungimento del target sulla durata dei processi civili. Resta però necessario osservare anche l'andamento delle nuove iscrizioni, il volume dei procedimenti definiti e la distribuzione dei risultati tra uffici, perché la sostenibilità del risultato dipende dalla capacità di evitare che l'arretrato si ricostituisca.

Un secondo punto riguarda l'Ufficio per il processo. L'introduzione di nuove professionalità ha favorito la sperimentazione di modelli organizzativi differenti, ma il suo funzionamento varia tra gli uffici. La stabilizzazione di una parte consistente del personale PNRR riduce il rischio di dispersione delle competenze, ma non esaurisce il tema organizzativo: restano centrali le attività assegnate, il coordinamento con magistrati e personale amministrativo, la formazione e la capacità degli uffici di utilizzare gli addetti nelle funzioni per cui l'UPP è stato rafforzato. Il recente dibattito istituzionale ha inoltre richiamato il progressivo riconoscimento normativo dell'Ufficio per il processo, rafforzando l'idea che non si tratti soltanto di una misura temporanea del PNRR, ma di uno strumento organizzativo destinato a incidere in modo più stabile sul funzionamento degli uffici giudiziari (Gnewsonline, 2026f).

Un terzo punto riguarda la digitalizzazione. Il conseguimento dei target sui fascicoli e sul procedimento penale di primo grado rappresenta un risultato importante, ma non coincide automaticamente con il pieno funzionamento dei sistemi (Assonime, 2026). Le principali questioni riguardano i malfunzionamenti degli applicativi, il permanere di modalità di lavoro ibride, l'interoperabilità, la qualità dei dati e la formazione del personale. Anche lo sviluppo del data lake mostra come la disponibilità di nuove piattaforme non determini automaticamente il loro utilizzo nei processi di lavoro e decisionali.

Nel complesso, il dibattito sui risultati della riforma della giustizia non riguarda soltanto il raggiungimento dei target, ma anche le condizioni necessarie per consolidare le capacità introdotte dal Piano. La sostenibilità dipenderà dalla continuità del personale, dal rafforzamento dell'organizzazione e dall'effettiva integrazione degli strumenti digitali nel funzionamento ordinario degli uffici.

3.6 Implicazioni per la fase post-2026

Dall'analisi emergono quattro implicazioni rilevanti per la fase successiva della riforma della giustizia: rafforzare la capacità amministrativa degli uffici, consolidare l'Ufficio per il processo, trasformare la digitalizzazione in prassi ordinaria e rendere il monitoraggio parte stabile della gestione del sistema.

Un primo elemento riguarda la capacità amministrativa degli uffici giudiziari. Il PNRR ha introdotto risorse, strumenti e nuove professionalità, ma la loro efficacia dipende dal modo in cui vengono organizzati e utilizzati nei singoli uffici. Si tratta di una dinamica analoga a quella osservata per gli enti locali attuatori del PNRR e documentata nel **Capitolo 5**, dal momento che l'efficacia degli investimenti dipende in misura cruciale dalla capacità amministrativa disponibile. La fase post-2026 richiede quindi un rafforzamento delle competenze manageriali della dirigenza, una maggiore chiarezza dei ruoli e una capacità più stabile di programmare attività, fabbisogni e priorità sulla base dei carichi effettivi di lavoro.

Un secondo elemento riguarda il consolidamento dell'Ufficio per il processo. La stabilizzazione di una parte consistente del personale PNRR rappresenta un passaggio rilevante per trattenere competenze e ridurre il rischio che l'investimento si disperda al termine della fase straordinaria del Piano. Tuttavia, il consolidamento dell'UPP non può essere ricondotto alla sola stabilizzazione contrattuale. L'UPP può produrre effetti duraturi solo se resta uno strumento organizzativo flessibile, adattabile alle caratteristiche dei diversi uffici, alle materie trattate, ai gradi di giudizio e ai carichi di lavoro. In questa prospettiva, il rischio da evitare è che la stabilizzazione si traduca nella cristallizzazione di un modello uniforme, anziché nel consolidamento di una capacità organizzativa.

Un terzo elemento riguarda la digitalizzazione. La digitalizzazione produce valore se modifica i flussi ordinari di lavoro e se viene accompagnata da formazione, competenze tecniche adeguate, interoperabilità tra sistemi e standardizzazione delle prassi. Questo vale anche per il data lake e, più in prospettiva, per eventuali strumenti di automazione o intelligenza artificiale: la disponibilità di dati e tecnologie deve essere accompagnata da qualità dei dati, governance e capacità di utilizzo nei processi decisionali.

Un quarto elemento riguarda il monitoraggio oltre il PNRR. La fase successiva richiede di osservare non solo il mantenimento dei risultati raggiunti, ma anche l'evoluzione dei flussi, delle pendenze, delle modalità di definizione dei procedimenti e dell'utilizzo degli strumenti organizzativi e digitali introdotti dal Piano. In questo senso, il monitoraggio dovrebbe diventare parte dell'ordinaria capacità di gestione del sistema, e non soltanto un adempimento collegato alle scadenze europee.

4. Convergenza della produttività e digitalizzazione della PA locale

La stagnazione della produttività italiana rende la convergenza territoriale una leva cruciale per la crescita. In questo contesto, il capitolo esamina se la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione locale, sostenuta dagli investimenti del PNRR, sia associata a una maggiore produttività delle imprese e a un processo di convergenza della TFP tra i territori nel periodo 2018-2024.⁹

4.1 La digitalizzazione della PA come leva di convergenza territoriale e produttività delle imprese

Il principale problema strutturale dell'economia italiana è la stagnazione della produttività totale dei fattori (TFP), in divergenza rispetto alle principali economie avanzate. In assenza di spinte sulla frontiera tecnologica nazionale, la convergenza territoriale rappresenta una delle poche leve disponibili per riattivare la dinamica aggregata della TFP nel medio periodo: la stagnazione aggregata cela infatti una marcata eterogeneità tra territori, in larga parte riconducibile a fattori di contesto (qualità delle istituzioni locali, dotazione infrastrutturale, efficienza della macchina amministrativa) che si sovrappongono ai differenziali settoriali. La letteratura empirica ha identificato il contesto in cui le imprese operano come moltiplicatore strutturale della performance produttiva (Syverson, 2011; Rodríguez-Pose, 2013; Ganau e Rodríguez-Pose, 2019).

In questa cornice si colloca la Missione 1 del PNRR, che ha destinato circa 9,72 miliardi di euro alla digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, di cui una quota significativa convogliata ai Comuni tramite bandi competitivi. Come documentato da Altomonte et al. (2024), il disegno di tali bandi ha indirizzato risorse pro capite più consistenti verso le amministrazioni più piccole e meno digitalizzate, geograficamente concentrate nel Mezzogiorno e nelle aree interne, trasformando di fatto uno strumento di policy nominalmente neutrale in un'azione di livellamento territoriale (si veda anche il **Capitolo 7**).

Questo capitolo risponde a due domande. Primo: esiste una relazione sistematica fra digitalizzazione della PA locale e produttività delle imprese che vi operano? Secondo: l'evoluzione della TFP delle imprese italiane fra il 2018 e il 2024 è coerente con un canale di convergenza che opera anche attraverso il livello iniziale di digitalizzazione della PA?

4.2 Misurare la digitalizzazione della PA e la produttività delle imprese

L'analisi combina due fonti. La prima è l'indice di trasformazione digitale dei Comuni italiani, costruito dalla Corte dei Conti sulla base del monitoraggio del Piano Triennale per l'Informatica 2017-2019. La rilevazione censisce sette caratteristiche organizzative e funzionali legate alla trasformazione digitale (presenza e competenze del Responsabile della Transizione Digitale, uffici IT dedicati, Data Protection Officer, gruppo interno di sviluppo software, fornitori ICT), sintetizzate in un punteggio comunale da 0 a 6,6. Più del 90% dei circa 7.900 Comuni italiani ha completato il questionario; i non rispondenti sono prevalentemente Comuni piccoli delle aree interne e del Mezzogiorno, il che suggerisce che il

⁹ Questo capitolo è basato sui lavori di Altomonte C., Dalla Val M., Gottardo G. e Sonno T. (2026), *Convergenza della produttività e digitalizzazione della Pubblica Amministrazione locale: evidenza dai Comuni italiani*, Rivista di Politica Economica, cui si rimanda per la trattazione completa di dati, metodologia e risultati.

divario territoriale dell'indice potrebbe essere, semmai, sottostimato. I Comuni più digitalizzati si addensano nel Nord-Est, quelli meno digitalizzati nelle aree interne e nel Mezzogiorno (**Figura 4.1**). Per l'analisi, l'indice è aggregato a livello provinciale con pesi pari alla popolazione comunale.

La seconda fonte sono i bilanci d'impresa del database Orbis di Bureau van Dijk per il periodo 2018-2024, dai quali sono escluse le attività finanziarie, assicurative e immobiliari secondo la prassi della letteratura. Le variabili utilizzate sono fatturato, costi del personale, costi dei materiali, immobilizzazioni materiali nette e numero di dipendenti, deflazionate con il deflatore del PIL; il campione 2018 conta 412.157 osservazioni, quello 2024 ne conta 113.570 per effetto del lag di deposito dei bilanci.

La TFP a livello di impresa è stimata con l'approccio cost-share di Raval (2023): si assume una funzione di produzione Cobb-Douglas in lavoro, capitale e materiali, le cui elasticità sono identificate dalle quote di costo medie osservate all'interno di ciascuna sezione NACE, sotto l'ipotesi di minimizzazione statica del costo e rendimenti di scala costanti; la TFP è il residuo della funzione di produzione. Il metodo evita l'inversione di funzioni di domanda degli input e l'ipotesi di concorrenza perfetta, poco plausibile per il campione italiano. Per le analisi territoriali si utilizza una misura di TFP provinciale al netto delle differenze settoriali, ottenuta regredendo la TFP d'impresa su un insieme completo di dummy di sezione NACE e di dummy provinciali (NUTS3) ed estraendo i coefficienti provinciali (**Figura 4.2**).

Figura 4.1 – Indice di trasformazione digitale per Comune (2018)

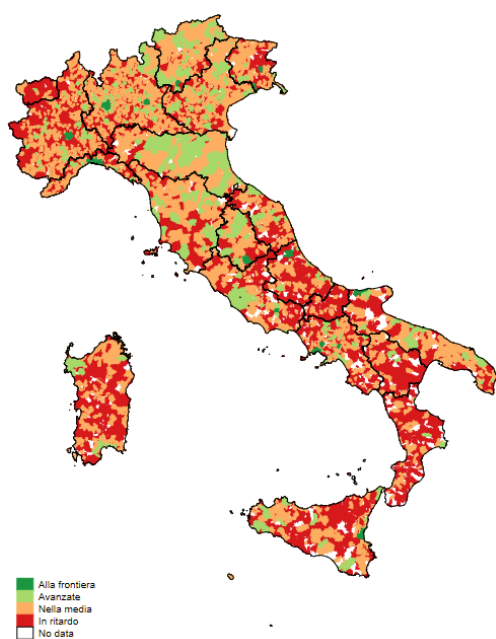
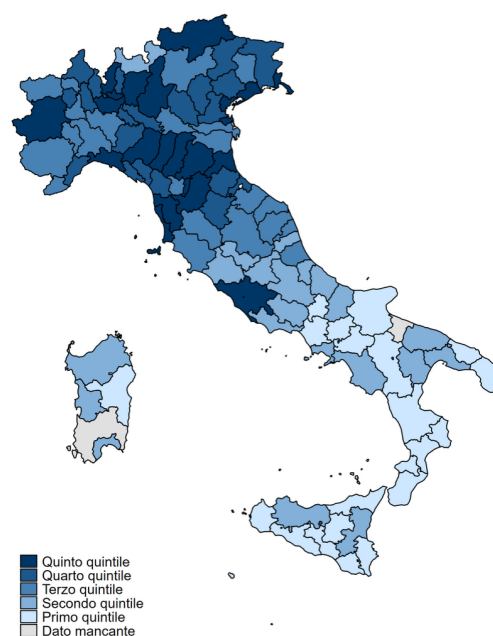


Figura 4.2 – Log TFP provinciale al netto del settore (2018)



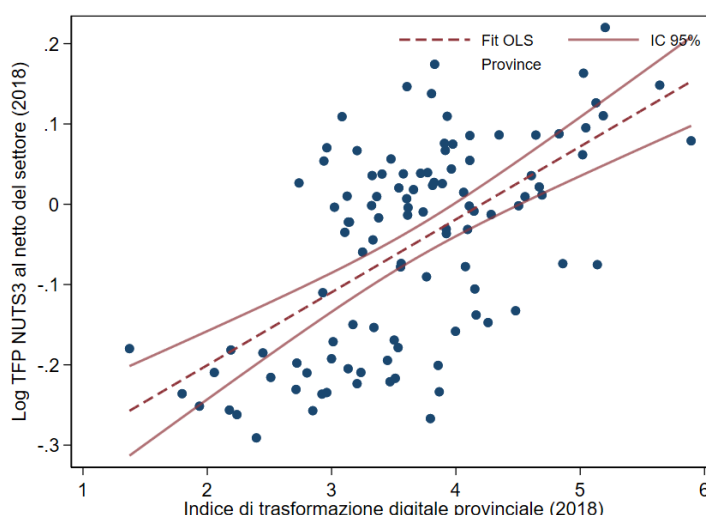
Nota: elaborazioni degli autori su dati Corte dei Conti e Orbis Bureau van Dijk.

4.3 Digitalizzazione e livello di produttività nel 2018

Nel 2018 emerge una forte correlazione positiva fra digitalizzazione provinciale e TFP delle imprese: le province con amministrazioni più digitalizzate ospitano imprese mediamente più

produttive. Il coefficiente di correlazione tra l'indice di digitalizzazione e il logaritmo della misura di produttività (TFP) provinciale, al netto della specializzazione settoriale dei territori, è pari a 0,61 ($p < 0,01$), un'associazione di intensità non trascurabile per variabili aggregate ad alta eterogeneità (**Figura 4.3**). Il confronto tra le due mappe della sezione precedente anticipa la stessa evidenza: il gradiente Nord-Sud della produttività si sovrappone spazialmente alla dotazione digitale della PA locale.

Figura 4.3 – Digitalizzazione comunale e livello di log(TFP) provinciale (2018)



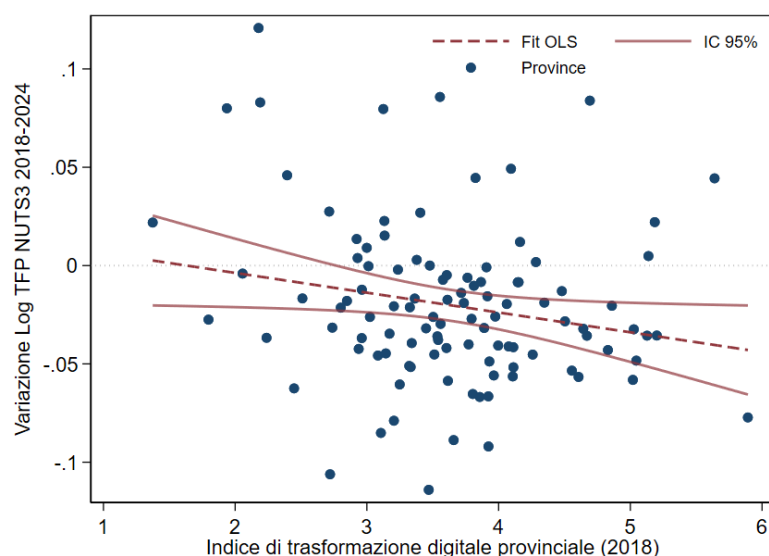
Nota: elaborazioni degli autori su dati Corte dei Conti e Orbis Bureau van Dijk.

L'interpretazione richiede cautela. La correlazione è compatibile con almeno tre canali non alternativi: un effetto diretto della qualità amministrativa locale sulle imprese, che operano in un contesto a minore frizione burocratica; un effetto di selezione, per cui le imprese più produttive si localizzano o sopravvivono preferenzialmente nei territori amministrati meglio; la presenza di terzi fattori (capitale umano, infrastrutture, qualità del sistema scolastico) che influenzano congiuntamente digitalizzazione e produttività. Il dato cross-sezionale non discrimina tra questi canali, ma stabilisce in modo robusto la coesistenza territoriale tra alta digitalizzazione amministrativa e alta produttività d'impresa.

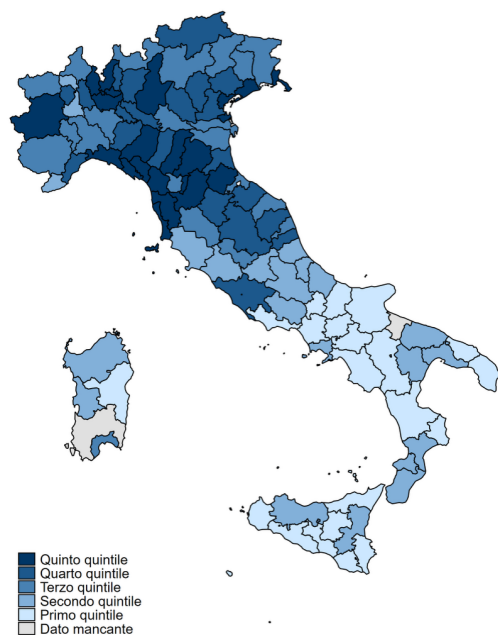
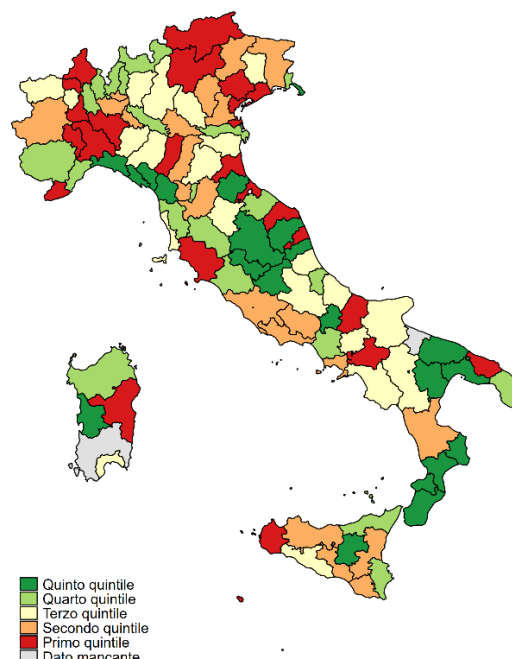
4.4 Convergenza 2018-2024

Nel periodo 2018-2024 la relazione si inverte: i territori meno digitalizzati nel 2018 sono quelli in cui la TFP è cresciuta di più, in un movimento di convergenza modesto ma statisticamente significativo. La correlazione tra digitalizzazione iniziale e variazione produttività provinciale è pari a -0,20 ($p = 0,037$): è il pattern caratteristico di un processo di convergenza, in cui i territori partiti più indietro registrano la dinamica più favorevole (**Figura 4.4**).

Il movimento non ha però portato a una convergenza completa. La distribuzione geografica della produttività nel 2024 resta sostanzialmente sovrapponibile a quella del 2018, con le province del Centro-Nord nei quintili superiori e quelle meridionali in quelli inferiori (**Figura 4.5A**). Al tempo stesso, le province che hanno registrato la crescita più elevata della produttività tendono a collocarsi nel Mezzogiorno e nelle aree interne appenniniche (**Figura 4.5B**).

Figura 4.4 – Digitalizzazione comunale 2018 e crescita di $\log(\text{TFP})$, 2018-2024

Nota: elaborazioni degli autori su dati Corte dei Conti e Orbis Bureau van Dijk.

Figura 4.5A – $\log(\text{TFP})$ provinciale 2024**Figura 4.5B – Crescita della $\log(\text{TFP})$ 2018-2024, al netto del settore**

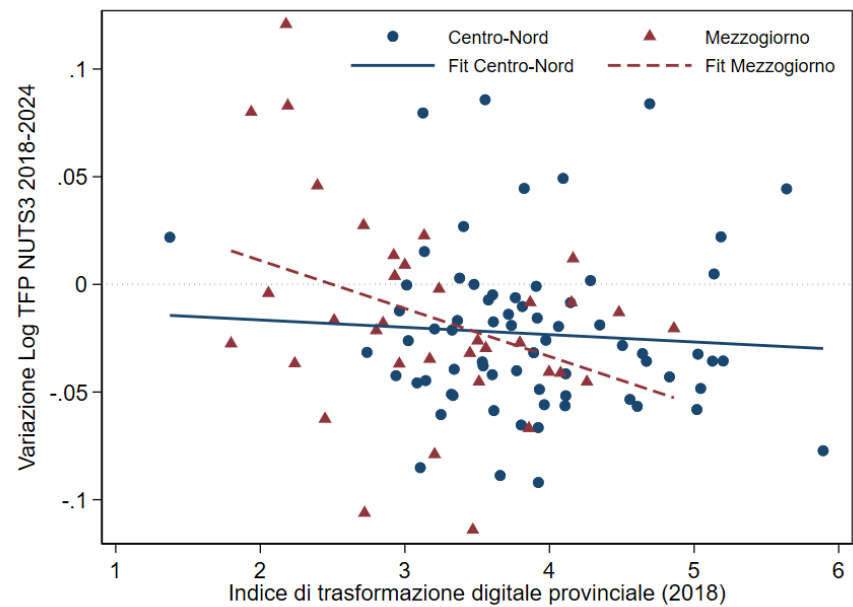
Nota: elaborazioni degli autori su dati Orbis Bureau van Dijk.

4.5 L'asimmetria tra macroaree

La convergenza è interamente guidata dalle province del Mezzogiorno. Sul piano dei livelli, la correlazione positiva tra digitalizzazione e TFP nel 2018 vale in entrambe le macroaree (0,51 nel Centro-Nord e 0,62 nel Mezzogiorno, entrambe con $p < 0,001$): il legame strutturale tra qualità digitale della PA locale e produttività non è un artefatto del dualismo territoriale. La

dinamica 2018-2024 è invece nettamente asimmetrica: nel Mezzogiorno la correlazione tra digitalizzazione di partenza e crescita della TFP è pari a -0,36 ($p = 0,030$), mentre nel Centro-Nord è pari a -0,07 ($p = 0,572$), statisticamente indistinguibile da zero (**Figura 4.6**).

Figura 4.6 – Convergenza della TFP 2018-2024 e digitalizzazione 2018, per macroarea



Nota: elaborazioni degli autori su dati Corte dei Conti e Orbis Bureau van Dijk.

La **Tabella 4.1** formalizza l’evidenza con quattro regressioni della variazione di log(TFP) provinciale 2018-2024 sull’indice di digitalizzazione 2018. Nella stima baseline su tutte le 105 province il coefficiente è pari a -0,010 ($p = 0,082$).

Tabella 4.1 – Convergenza TFP 2018-2024 e digitalizzazione PA 2018: regressioni per cluster

	(1) Baseline	(2) +FE Macroarea	(3) Centro-Nord	(4) Mezzogiorno
Indice digitalizzazione 2018	-0,010* (0,006)	-0,010* (0,005)	-0,003 (0,007)	-0,022** (0,011)
Centro-Nord (dummy)		-0,001 (0,009)		
Costante	0,016 (0,022)	0,016 (0,018)	-0,010 (0,025)	0,056 (0,038)
Osservazioni	105	105	69	36
R ²	0,042	0,042	0,005	0,131

Nota: elaborazioni degli autori su dati Corte dei Conti e Orbis Bureau van Dijk. Variabile dipendente: variazione di log(TFP) provinciale 2018-2024. Standard error robusti tra parentesi. * $p < 0,10$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$.

Aggiungendo una dummy di macroarea il coefficiente resta invariato, mentre la dummy è praticamente nulla: condizionando sulla digitalizzazione di partenza, la differenza media nella crescita della TFP tra Centro-Nord e Mezzogiorno non è statisticamente distinguibile da zero. Il driver della convergenza non è quindi l’appartenenza geografica in sé, ma il livello iniziale di digitalizzazione. Nei sottocampioni, la pendenza è nulla nel Centro-Nord (-0,003, $p = 0,602$) e

negativa e significativa nel Mezzogiorno ($-0,022$, $p = 0,042$, $R^2 = 13,1\%$): una provincia meridionale con un punto in più nell'indice di digitalizzazione 2018 ha registrato 2,2 punti percentuali in meno di crescita di $\log(TFP)$ nel periodo.

Letta congiuntamente, l'evidenza qualifica il risultato aggregato: il pattern di convergenza non riflette un effetto "Sud che recupera in blocco", ma un fenomeno di catch-up che opera attraverso il gradiente di digitalizzazione iniziale, e che si materializza nel Mezzogiorno perché è lì che tale gradiente presenta variazione sufficiente. Nel Centro-Nord, dove la digitalizzazione comunale era già concentrata su livelli medio-alti con varianza compressa, non emerge alcun gradiente di crescita della TFP riconducibile alla digitalizzazione di partenza.

4.6 La digitalizzazione della PA come politica di produttività: evidenze, limiti e implicazioni

L'evidenza presentata è descrittiva e non causale. La correlazione documentata è compatibile con un effetto degli interventi pubblici mirati al rafforzamento del contesto amministrativo locale (Missione 1 del PNRR in primis, fondi di coesione, politiche per le aree fragili), ma anche con spiegazioni concorrenti: *mean reversion*, dinamiche post-pandemiche asimmetriche, shock settoriali a impatto territoriale eterogeneo, fattori contestuali non osservati. La disponibilità di un'unica osservazione comparabile dell'indice di digitalizzazione comunale, riferita al 2018, impedisce un'identificazione causale rigorosa. Resta un pattern non banale: la convergenza si concentra esattamente nei territori verso cui il disegno dei principali bandi PNRR ha convogliato risorse pro capite più consistenti. La sovrapposizione fra geografia dell'intervento e geografia del recupero non dimostra un nesso causale, ma ne è una condizione necessaria.

Ne discendono tre implicazioni. La prima è strutturale: l'allocazione di risorse al miglioramento del contesto amministrativo locale nei territori arretrati va letta come componente di una politica nazionale di produttività, e non come trasferimento puramente redistributivo. La seconda è analitica: la digitalizzazione della PA è uno dei possibili canali attraverso cui il contesto amministrativo influenza la performance d'impresa; altre dimensioni (qualità della giustizia civile, su cui si veda il **Capitolo 3**, dotazione infrastrutturale, capitale umano della PA, tempi di pagamento) operano probabilmente in modo analogo e meritano un'analisi simmetrica. La terza è informativa: l'assenza di una rilevazione comparabile della digitalizzazione comunale successiva al 2018 è un vincolo serio alla valutazione causale degli interventi PNRR in chiusura; replicare la rilevazione della Corte dei Conti con cadenza regolare e metodologia coerente è una precondizione per la valutazione strutturata di una componente rilevante del Piano.

5. Il rischio di dispersione degli investimenti pubblici: evidenze dal PNRR

Questo capitolo, redatto in collaborazione con Cassa Depositi e Prestiti analizza il rischio di dispersione degli investimenti pubblici nel contesto del PNRR, che si intreccia alla capacità amministrativa dei soggetti attuatori e agli incentivi creati dal PNRR grazie al meccanismo performance-based. In assenza di criteri selettivi, il rischio di dispersione riguarda anche gli strumenti "automatici" come gli incentivi fiscali, dove l'erogazione non passa per una stazione appaltante ma è attivata direttamente dal beneficiario.¹⁰

5.1 La dispersione come rischio per gli investimenti pubblici

Gli investimenti pubblici sono esposti a un rischio strutturale di inefficienza nell'attuazione: ritardi, costi crescenti e difficoltà gestionali che ne erodono l'efficacia, con ricadute negative sulla crescita economica e sulla capacità delle istituzioni di rispondere alle sfide contemporanee. In Italia questo rischio è acuito da un marcato divario territoriale tra Nord e Sud e da differenze nella qualità delle istituzioni e nelle competenze amministrative locali.

Tra le cause ricorrenti di queste inefficienze vi è la dispersione delle risorse. Essa assume più forme: una dispersione dimensionale, quando le risorse si frammentano in un numero elevatissimo di piccoli progetti, ciascuno dei quali comporta costi fissi di gestione (bandi, monitoraggio, rendicontazione) che crescono meno che proporzionalmente al valore dell'intervento; una dispersione geografica, quando gli interventi si distribuiscono su un territorio ampio ed eterogeneo; e un disallineamento tra le risorse assegnate e la capacità amministrativa effettivamente disponibile presso i soggetti attuatori.

Il PNRR, per le sue dimensioni eccezionali e per le scadenze stringenti, ha reso questo rischio particolarmente acuto. Allo stesso tempo, ha introdotto elementi distintivi – in primo luogo il meccanismo *performance-based* – che hanno migliorato la gestione dei progetti rispetto agli strumenti tradizionali. Il rischio di dispersione, inoltre, non riguarda soltanto gli investimenti realizzati tramite gare e soggetti attuatori, ma anche gli strumenti "automatici" come gli incentivi fiscali, dove l'assenza di criteri selettivi può tradursi in un'ampia dispersione dei risultati.

5.2 La dispersione nel PNRR e la rimodulazione del 2023

Le dimensioni eccezionali del PNRR e l'evoluzione del contesto macroeconomico, insieme alla necessità di rispettare scadenze stringenti, hanno generato difficoltà per i soggetti attuatori, in particolare i Comuni. In generale, problemi di attuazione e ritardi possono essere causati da un numero elevato di progetti e fondi e da una carenza di risorse per l'esecuzione degli stessi: è ragionevole aspettarsi che i soggetti attuatori in difficoltà siano i più sovraccarichi, ad esempio i Comuni con personale ridotto e numerosi interventi da completare in tempi stretti. Per mappare le risorse assegnate è disponibile il database OpenCUP, che contiene informazioni su tutti i progetti del Piano, il soggetto attuatore, l'importo e la

¹⁰ Questo capitolo è basato sul lavoro di rappresentanti di Cassa Depositi e Prestiti coordinati da Andrea Montanino, e tratto da Bucci V., Bugiaretti L., Gatteschi S., and Rotondo F. (Gennaio 2026). *Performance-Based Programs and Efficiency in Public Investment: Some Evidence from Italy's national Recovery and Resilience Plan*. CDP working paper.

Il paragrafo 5.5 sul Superbonus è basato sul lavoro di Altomonte C., Borgarello M., D'Oria F., Gottardo G., Rauti W.A., Sonno T. and Talamo, F. (2026). *Cost-benefit analysis of the Italian Superbonus house renovation incentives*.

localizzazione. Ogni progetto è identificato da un Codice Unico di Progetto (CUP) e può tradursi in una o più gare d'appalto; nel seguito ci riferiamo per semplicità ai singoli progetti.

5.2.1 La polverizzazione dimensionale dei progetti

Un primo aspetto problematico è la dispersione degli interventi supportati dalle risorse del Piano, soprattutto di quelli gestiti dai Comuni. Oltre 76mila progetti, di cui 50,5mila gestiti dai Comuni, valgono meno di 70.000 euro, e meno di 2 miliardi in aggregato. Questo contrasta con i soli 3.301 progetti di valore superiore a 5 milioni di euro, che coinvolgono ben 75,7 miliardi di euro in aggregato (**Tabella 5.1**). Se ciascuna gara d'appalto implica un costo per la PA competente (burocrazia, monitoraggio, ecc.) che cresce meno che proporzionalmente al valore della gara stessa, una quantità considerevole di risorse è assorbita da questi costi fissi per una lunghissima lista di piccoli progetti.

Tabella 5.1 – Distribuzione dimensionale degli appalti PNRR

Classe dimensionale del progetto (CUP)	N. progetti	di cui Comuni	Valore aggregato
Inferiore a 70.000 €	oltre 76.000	50.500	< 2 mld €
Superiore a 5.000.000 €	3.301	–	75,7 mld €

Nota: elaborazioni PNRR Lab – SDA Bocconi su dati OpenCUP 02/2023.

Il valore aggregato di questi interventi "minori", anche volendo includere le gare tra 70.000 e 180.000 euro, è abbastanza contenuto (tra 1,95 e 5,03 miliardi, a seconda che si considerino solo i Comuni o la soglia a 70 o 180mila euro) da consentirne un possibile spostamento temporale e finanziario da PNRR ad altre fonti, come il Fondo Complementare PNRR e i Fondi Strutturali Europei 2021-2027 (del valore, rispettivamente, di 30,6 e 42,7 miliardi). Questo consentirebbe ai soggetti attuatori di concentrarsi sugli interventi più grandi e incisivi, liberando le risorse gestionali assorbite da una moltitudine di piccoli progetti e "comprando tempo" per sviluppare la capacità amministrativa degli enti locali.

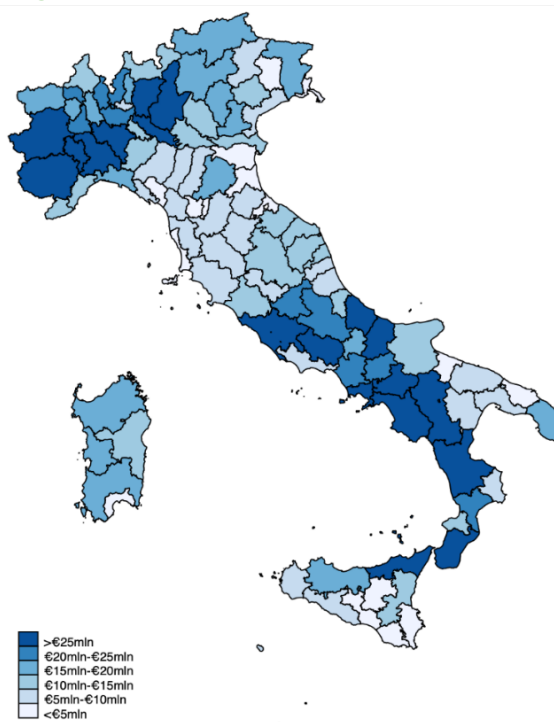
5.2.2 La dispersione geografica degli interventi minori

La maggioranza degli interventi minori è localizzata nel Centro-Sud e nel Nord-Ovest (**Figura 5.1**). L'allocazione dei fondi sostitutivi (Complementare, Strutturali) dovrebbe seguire un criterio di compensazione rispetto alla regola del 40% delle risorse destinata al Mezzogiorno, fermo restando il valore aggregato molto limitato di questi progetti e l'allocazione già favorevole per Sud e Isole dei Fondi Strutturali Europei.

5.2.3 La capacità amministrativa degli enti locali

Il secondo tema è la capacità amministrativa in relazione alla mole di progetti da attuare. Come segnalato dall'ANCI, il problema principale dei Comuni è la carenza di personale e di profili qualificati per l'attuazione del PNRR. I dati sul personale dei Comuni della Ragioneria Generale dello Stato forniscono una fotografia in questo senso: per ogni Comune è disponibile il numero di dipendenti, per fascia e titolo d'istruzione.

Figura 5.1 – Localizzazione e valore aggregato degli appalti PNRR inferiori a 70.000 euro



Nota: elaborazioni PNRR Lab – SDA Bocconi su dati OpenCUP 02/2023.

Consideriamo il personale totale e i dipendenti di fascia C e D, che rappresentano i profili tecnico-dirigenziali probabilmente cruciali per l'attuazione rapida di investimenti pubblici. Quattro indicatori rilevanti sono il rapporto tra il numero di appalti PNRR gestiti da un Comune e i suoi dipendenti (totali e di fascia C e D) e il rapporto tra le risorse totali PNRR gestite e i suoi dipendenti (totali e di fascia C e D). Per tutte e quattro gli indicatori si rileva una dispersione considerevole, con quasi 1.000 Comuni con più di 5 progetti per dipendente (**Tabella 5.2**).

Tabella 5.2 – Progetti e fondi PNRR per dipendente comunale

	Media	Dev. std.	Mediana	25°–75° perc.
Fondi per dipendente	449.842 €	1.202.064	201.338 €	90.559 – 447.317 €
Fondi per dipendente C e D	772.315 €	2.500.850	318.243 €	136.159 – 744.554 €
Nr. progetti per dipendente	1,98	2,71	1,00	0,44 – 2,33
Nr. progetti per dipendente C e D	3,14	4,06	1,63	0,68 – 3,80

Nota: elaborazioni PNRR Lab – SDA Bocconi su dati OpenCUP 02/2023 e Conto Annuale RGS.

I Comuni con i maggiori rapporti fondi-dipendenti e fondi-dipendenti di fascia C e D, cioè quelli a maggior rischio di sovraccarico, si trovano nel Centro-Sud (**Figura 5.2**). Questo è dovuto all'interazione tra la quota del 40% dei fondi PNRR destinata al Mezzogiorno e un numero generalmente minore di dipendenti comunali pro capite nel Mezzogiorno. Queste metriche consentono di individuare i singoli Comuni potenzialmente in difficoltà con l'attuazione, e quindi di disegnare sforzi di monitoraggio e supporto mirati.

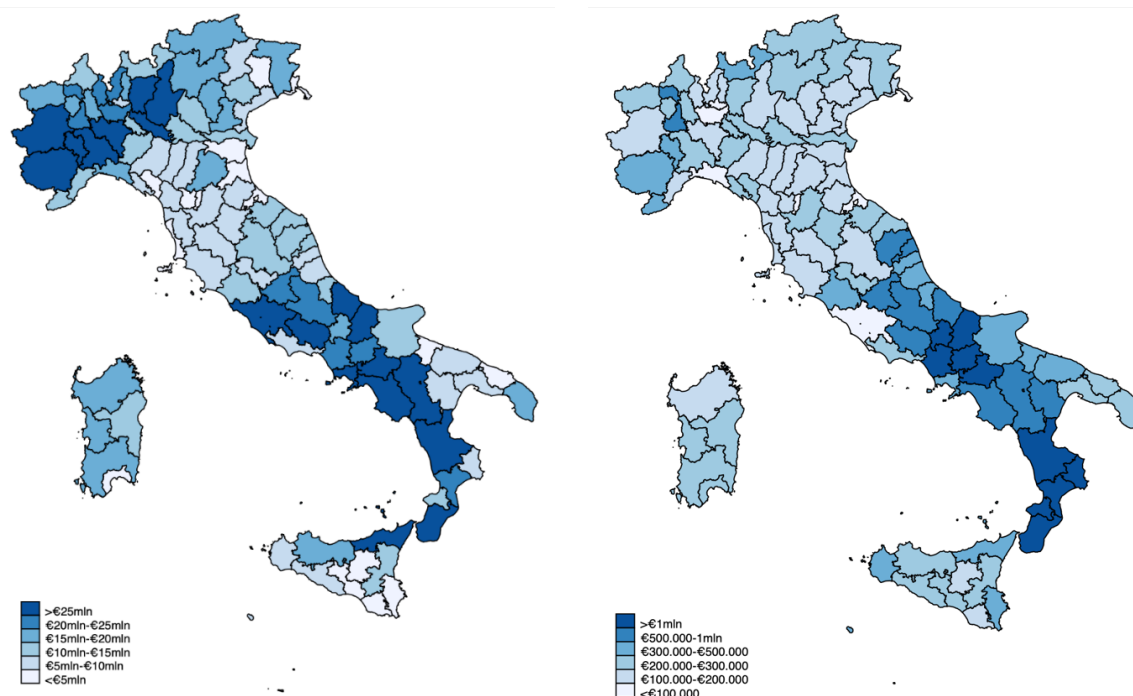
5.2.4 Dalla dispersione alla rimodulazione

Questi fattori di rischio hanno contribuito a uno slittamento in avanti dell'allocazione temporale delle risorse: circa 27 miliardi inizialmente programmati nel triennio 2020-2022 sono stati rinviati principalmente al biennio 2025-2026. La rimodulazione della spesa, peraltro, non è una specificità italiana, ma accomuna gran parte dei Paesi dell'Eurozona, con un calo della quota di fondi allocata al 2022 e al 2023 di circa 10 punti percentuali. La rimodulazione del Piano intervenuta nel 2023 ha risposto in parte proprio a queste criticità, riallocando e ridimensionando una serie di interventi e cercando di concentrare le risorse del PNRR sugli investimenti più grandi e strategici (si veda anche il **Capitolo 2**).

Figura 5.2 – Dispersione geografica e sovraccarico amministrativo: una lettura provinciale

A. Valore aggregato appalti < 70.000 €

B. Fondi PNRR per dipendente di fascia C e D



Nota: elaborazioni PNRR Lab – SDA Bocconi su dati OpenCUP 02/2023 e Conto Annuale RGS. Medie provinciali.

5.3 Il PNRR è stato gestito più rapidamente: l'evidenza CDP

Se la dispersione ha rappresentato un rischio, il disegno del PNRR ha al tempo stesso introdotto strumenti per contenerlo. Per inquadrare il punto è utile partire da un dato di contesto. Diversi studi analizzano le determinanti dei ritardi nell'attuazione degli investimenti pubblici, evidenziando come tali ritardi rappresentino un fenomeno diffuso a livello internazionale e incidano negativamente sull'efficacia della spesa pubblica, sulla crescita economica e sulla capacità delle istituzioni di rispondere alle sfide contemporanee. Nel contesto italiano, numerosi studi documentano persistenti inefficienze nell'implementazione delle opere pubbliche e un marcato divario territoriale tra Nord e Sud, attribuibile a differenze nella qualità istituzionale e nelle competenze amministrative.

Un possibile stimolo a migliorare tali dinamiche è venuto dal PNRR, che ha tra gli elementi distintivi il meccanismo *performance-based*: l'erogazione delle risorse non dipende dalla sola spesa sostenuta, ma anche dal raggiungimento verificato di Milestone e Target entro scadenze definite. Ciò costituisce un forte incentivo al rispetto delle tempistiche progettuali da parte dei soggetti attuatori. A questo si sono uniti ulteriori stimoli, attraverso ad esempio la semplificazione della procedura degli appalti e l'aumento della soglia delle anticipazioni di risorse per gli investimenti concedibili dalle amministrazioni centrali a quelle locali.

Sono molteplici gli studi che hanno già provato a testare l'impatto del PNRR sulle performance della pubblica amministrazione. Tra questi, l'analisi elaborata da Accetturo et al. (2026) trova evidenza di un significativo miglioramento delle performance dei progetti finanziati dal Piano rispetto a quelli tradizionali, sia nella fase di affidamento degli appalti sia nella fase di esecuzione dei lavori, benché con un risultato che decresce nel tempo. Tale evidenza può essere spiegata sia con un minor controllo degli enti sulla fase di realizzazione rispetto a quella di appalto – gli enti riescono a essere puntuali nel dare avvio ai cantieri perché incentivati dalla struttura del PNRR, ma in fase di costruzione il vantaggio si attenua perché l'azienda appaltatrice non ha lo stesso incentivo – sia con difficoltà legate alla progettazione iniziale. Va inoltre sottolineato il ruolo rilevante delle anticipazioni di liquidità, confermato dalle stime: esse agevolano la fase di assegnazione del bando, consentendo agli enti di coprire l'anticipo dovuto all'impresa appaltatrice prima dell'avvio dei lavori (si veda anche il **Box** dedicato alla rilevanza della disponibilità di risorse finanziarie rispetto ai tempi dei bandi nella **Sezione 5.3.3**).

5.3.1 I dati CDP per studiare l'impatto del PNRR sulla riduzione dei ritardi

Su questo sfondo, un'analisi condotta da Cassa Depositi e Prestiti propone un contributo cercando di indagare se l'effetto del PNRR (i) sia in grado di ridurre la probabilità che gli enti registrino ritardi nella fase di realizzazione dei progetti rispetto ai meccanismi di finanziamento tradizionali, e (ii) generi un effetto differente tra le tipologie di soggetti attuatori, in particolare in relazione alle diverse aree geografiche italiane.

L'analisi si basa su un dataset di proprietà di Cassa Depositi e Prestiti, costruito attraverso il monitoraggio semestrale dei finanziamenti concessi alla PA, che copre circa 1.600 progetti di investimento pubblico finanziati in favore di 784 enti pubblici italiani tra febbraio 2023 e aprile 2025, per un valore complessivo di 7,7 miliardi di euro. Circa un terzo dei progetti ha ricevuto anche finanziamenti PNRR. Il dataset combina informazioni di progetto (fonte Cassa Depositi e Prestiti) con dati sulle caratteristiche degli enti attuatori (fonte ISTAT).

La variabile dipendente, binaria, misura il ritardo dei progetti confrontando la data di completamento inizialmente dichiarata al momento della stipula del finanziamento CDP con quella aggiornata in fase di monitoraggio: essa è pari a 1 se il progetto è in ritardo (data monitorata successiva a quella indicata inizialmente), 0 altrimenti. La variabile indipendente di interesse, anch'essa binaria, identifica i progetti cofinanziati dal PNRR. La strategia di analisi si basa sul confronto, a parità di condizioni, dell'andamento della realizzazione tra progetti con e senza cofinanziamento PNRR, e utilizza un modello *Heckman Probit*, utile a stimare la probabilità di ritardo tenendo conto del bias di partecipazione degli enti al monitoraggio stesso.

5.3.2 Il PNRR riduce i ritardi nella realizzazione dei progetti

I risultati (**Tabella 5.3**) mostrano che la presenza del cofinanziamento PNRR è associata a una minore probabilità di registrare ritardi: le stime degli effetti marginali indicano che i progetti finanziati nell'ambito del PNRR presentano una probabilità di ritardo inferiore di circa il 12% rispetto agli altri progetti. Su una popolazione di interventi con tempi di realizzazione spesso pluriennali, una riduzione di dodici punti percentuali nella probabilità di slittamento rappresenta un guadagno gestionale tutt'altro che marginale, tanto più se ottenuto senza incrementare le risorse impiegate ma agendo sugli incentivi.

Tabella 5.3 – Effetti marginali della dummy PNRR e interazione con le macroaree

	Effetti marginali	Errore standard
PNRR (1 vs 0)	-0,126***	0,039
Sud vs Centro	-0,010	0,046
Nord-Est vs Centro	-0,131***	0,037
Nord-Ovest vs Centro	-0,028	0,035
PNRR × (Sud vs Centro)	-0,004	0,090
PNRR × (Nord-Est vs Centro)	0,067	0,075
PNRR × (Nord-Ovest vs Centro)	0,012	0,073

*Nota: elaborazioni Cassa Depositi e Prestiti. Categoria di riferimento: Centro. (***) $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$)*

Le caratteristiche territoriali contano: il Nord-Est mostra una minore probabilità di ritardo sia per i progetti PNRR sia per quelli non PNRR. Il Centro, il Sud e il Nord-Ovest presentano probabilità di ritardo più elevate, ma il vantaggio associato al PNRR resta visibile in tutte le macroaree e risulta generalizzato sul territorio: non emerge evidenza del fatto che l'effetto del PNRR sia statisticamente e significativamente diverso tra le diverse aree geografiche. È un risultato di rilievo, perché segnala che il vantaggio associato al Piano si manifesta anche là dove la qualità amministrativa di partenza è inferiore.

Le caratteristiche degli enti attuatori incidono in modo rilevante sulla probabilità di ritardo: gli enti di maggiore dimensione risultano mediamente meno esposti a slittamenti temporali, mentre gli enti più piccoli presentano una maggiore vulnerabilità. Si tratta di un riscontro coerente con il tema della capacità amministrativa e del sovraccarico discusso nelle sezioni precedenti.

Allo stesso tempo, i progetti PNRR risultano associati a una minore propensione degli enti a partecipare alle attività di monitoraggio di Cassa Depositi e Prestiti: tale risultato potrebbe segnalare il maggiore carico amministrativo e rendicontativo connesso al Piano. Alcuni test di robustezza condotti sul medesimo campione – il confronto limitato a progetti realizzati da un medesimo ente, in modo da eliminare gli effetti della capacità amministrativa dell'ente stesso, oppure una diversa definizione di ritardo che rilassa il vincolo – confermano la solidità del risultato principale.

Vale la pena leggere con attenzione la struttura territoriale degli effetti marginali (**Tabella 5.3**). Rispetto al Centro, preso come categoria di riferimento, soltanto il Nord-Est mostra una probabilità di ritardo significativamente più bassa (-0,131), mentre il Sud e il Nord-Ovest non se ne discostano in misura statisticamente significativa. Soprattutto, i termini di interazione tra la variabile indipendente PNRR e le singole macroaree non risultano significativi: il "premio" del PNRR in termini di puntualità non si concentra in una specifica area del Paese, ma si

distribuisce in modo sostanzialmente uniforme. Ciò suggerisce che il meccanismo incentivante del Piano agisca sulla dimensione procedurale e gestionale dei progetti, più che sulle condizioni di contesto territoriale, e che possa quindi produrre benefici anche nelle aree storicamente più esposte ai ritardi.

5.3.3 I meccanismi performance-based per sostenere l'efficienza degli investimenti

In sintesi, i risultati dell'analisi evidenziano innanzitutto l'opportunità di estendere l'adozione di meccanismi *performance-based* anche ad altri strumenti di finanziamento pubblico e ai futuri cicli delle politiche di coesione, sottolineando al contempo la necessità di una maggiore semplificazione dei processi di rendicontazione. È importante evidenziare che la credibilità delle scadenze è fondamentale per il successo di questo tipo di schemi: ciò comporta un necessario bilanciamento tra strategia iniziale e flessibilità successiva, nonché una definizione puntuale degli obiettivi da raggiungere. Se l'obiettivo non è sufficientemente preciso, si rischia di diluire l'effetto.

Da un punto di vista operativo, ciò implica un'attenzione particolare ai soggetti attuatori più fragili. Poiché gli enti di piccola dimensione restano i più vulnerabili ai ritardi, l'efficacia di uno schema *performance-based* dipende dalla capacità di accompagnarlo con un adeguato supporto tecnico-amministrativo e con strumenti che riducano l'incertezza finanziaria nelle prime fasi del progetto, quando la struttura del finanziamento è ancora in via di definizione. È in questa prospettiva che si colloca il ruolo del finanziamento complementare messo a disposizione da CDP, approfondito nel **Box** seguente.

Box – Disponibilità delle risorse finanziarie e tempi dei bandi PNRR

I tempi di realizzazione degli investimenti pubblici sono influenzati da molteplici variabili, riconducibili alle caratteristiche del progetto e dell'ente attuatore, alla tipologia di procedura adottata nonché agli aspetti di natura finanziaria. In quest'ultimo ambito si inserisce un'analisi empirica dedicata, che cerca di verificare se una corretta pianificazione e disponibilità finanziaria nella fase iniziale del progetto di investimento possa influire sui tempi del bando pubblico.

L'ipotesi alla base dell'analisi è che, durante la vita di un investimento pubblico, le risorse possano risultare non sufficienti (copertura iniziale solo parziale, aumento dei costi rispetto alle stime) o non disponibili nel momento della necessità (ritardi nei trasferimenti da enti superiori, problemi amministrativi o di cassa). Questa mancanza di disponibilità può tradursi in revisioni del progetto, sospensioni, minore partecipazione alle gare o ritardi nei pagamenti, con effetti negativi sulla tempistica complessiva. In particolare, prima che un'opera pubblica vada a bando di gara è necessario che siano certe le fonti di finanziamento: una non corretta pianificazione finanziaria o una carenza di fondi possono quindi ritardare i tempi di aggiudicazione. In questo quadro, il finanziamento aggiuntivo che CDP mette a disposizione (in forma di mutuo o prestito) può intervenire in modo complementare, riducendo il rischio di ritardo.

Il dataset integra fonti interne CDP e dati ItaliaDomani relativi ai progetti PNRR,

aggiornati a febbraio 2026. Per garantire l'omogeneità del confronto, l'analisi è circoscritta agli interventi su scuole dell'infanzia ed edilizia scolastica nell'ambito della Missione 4 – Istruzione, realizzati da enti locali. Il campione comprende 8.483 progetti senza finanziamento CDP (valore complessivo 11 miliardi, valore medio 1,3 milioni) e 402 progetti con finanziamento CDP (valore complessivo 1 miliardo, di cui 260 milioni riconducibili a CDP, valore medio 2,5 milioni). Le variabili raccolte includono il valore del progetto, le date previste ed effettive delle diverse fasi, il tipo di procedura, la presenza e la quota del cofinanziamento CDP, la data di stipula con CDP e un indicatore di capacità amministrativa dell'ente (MAQI – Municipal Administration Quality Index). La variabile oggetto di analisi è il tempo effettivo di chiusura del bando (numero di giorni tra la data effettiva di pubblicazione e quella di stipula), mentre la variabile esplicativa principale è la presenza del cofinanziamento CDP; la stima è una regressione multivariata che tiene conto delle principali caratteristiche di progetti ed enti.

La disponibilità di fondi CDP è correlata negativamente con i tempi di bando di un'opera pubblica (ossia i tempi si riducono), e l'effetto è tanto maggiore quanto prima viene stipulato il finanziamento (**Figura 5.3**). In particolare, se il finanziamento viene attivato prima dell'avvio del bando, il tempo necessario per chiuderlo si riduce in media di 46 giorni rispetto ai progetti senza analogo supporto (su una durata media di 200 giorni); l'effetto rimane significativo ma più contenuto (-25 giorni) quando il finanziamento è stipulato durante la fase di bando, mentre non risulta statisticamente significativo se interviene durante la fase dei lavori. I tempi risultano influenzati anche da fattori strutturali legati alla complessità dell'intervento, alla capacità amministrativa dell'ente e alla forma della procedura.

Figura 5.3 – Effetto sul tempo di chiusura del bando (giorni)

Effetto sul tempo totale per la chiusura del bando
(numero di giorni tra la data di pubblicazione effettiva e la stipula effettiva)

		1	2	3
Momento stipula CDP (vs assenza finanziamento CDP)	Pre-bando	-57 ***	-45 ***	-46 **
	Bando	-40 ***	-24 **	-25 *
	Lavori	-30 **	-15	-16
Valore Progetto (mln)		15 ***	22 ***	22 ***
Performance economica ed efficienza fiscale a livello comunale			-1.6 ***	-1.6 ***
Procedura competitiva (vs assegnazione diretta)				29 ***
Costante		183 ***	317 ***	292 ***

Livello di significatività: *** p<.01, ** p<.05, * p<.1

La disponibilità di fondi ha una correlazione positiva e statisticamente significativa sui tempi del bando di un'opera pubblica

Il momento in cui si stipula condiziona in modo statisticamente significativo tale correlazione

Dimensione del progetto, efficienza del comune e modalità di assegnazione influenzano i tempi

Nota: elaborazioni Cassa Depositi e Prestiti.

I risultati suggeriscono che la disponibilità tempestiva delle risorse finanziarie rappresenta un fattore determinante per accelerare l'avanzamento degli investimenti pubblici. Una struttura finanziaria definita fin dalle prime fasi del progetto consente agli enti di organizzare più efficacemente la gara e ridurre i rischi di rallentamento: prima la

struttura del progetto è definita, meglio si struttura la fase del bando. Il ruolo di CDP si inserisce in questo quadro come fattore abilitante, capace di contribuire al miglioramento delle performance temporali soprattutto quando il supporto finanziario viene attivato con tempestività e in coerenza con i fabbisogni dell'ente nelle prime fasi del percorso progettuale. Più in generale, l'evidenza suggerisce che affiancare ai trasferimenti pubblici uno strumento di finanziamento complementare, attivato per tempo, possa rappresentare una leva concreta per accelerare la spesa per investimenti – in particolare per gli enti di minore dimensione, più esposti ai vincoli di cassa e meno attrezzati a coprire gli anticipi dovuti alle imprese prima dell'avvio dei lavori.

5.4 Differenze interne al Piano: le determinanti della spesa comunale

Se in media i progetti PNRR hanno fatto registrare meno ritardi di quelli ordinari, all'interno del Piano permangono differenze rilevanti nei livelli di avanzamento. È bene chiarire che le due evidenze non sono in contraddizione: l'analisi CDP della Sezione 5.3 confronta i progetti PNRR con quelli a finanziamento tradizionale e misura la probabilità di ritardo – un vantaggio relativo che risulta diffuso su tutto il territorio – mentre questa sezione guarda al livello assoluto di avanzamento della spesa tra Comuni. Il PNRR può quindi ridurre i ritardi ovunque rispetto agli strumenti ordinari e, al tempo stesso, registrare livelli di realizzazione molto diversi da territorio a territorio. I progetti PNRR la cui attuazione fa capo ai Comuni valgono attorno a 30,4 miliardi di euro su un totale di 201,2 miliardi di costi ammessi registrati in ReGiS e riguardano gli ambiti più disparati, dagli asili nido alla riqualificazione urbana, fino alla digitalizzazione dei servizi. Le profonde differenze che caratterizzano i Comuni italiani – per dimensioni, tessuto socioeconomico, efficienza e qualità della Pubblica Amministrazione – si riflettono sui progressi nell'attuazione di questi progetti.

Si possono ipotizzare due canali. Il primo è l'efficienza della spesa: i Comuni con istituzioni migliori e più personale qualificato potrebbero completare i progetti più rapidamente. Il secondo è il sovraccarico delle risorse assegnate: poiché il PNRR mira a ridurre i divari sociali e territoriali, l'allocatione dei finanziamenti non è stata omogenea tra Comuni (si pensi alla Quota Sud del 40%); di conseguenza, i Comuni che hanno ricevuto in proporzione più risorse potrebbero avere più difficoltà a spenderle, pur senza essere meno efficienti degli altri.

Utilizziamo i dati ufficiali ReGiS (aggiornati a fine ottobre 2024) sui costi ammessi e sui pagamenti a livello di singolo progetto, adottando come indicatore di progresso il rapporto tra i pagamenti effettivi e i costi ammessi a livello comunale. Tra le possibili determinanti includiamo la popolazione del Comune (come controllo), l'affluenza alle elezioni politiche del 2018, i tempi della giustizia pre-PNRR (2019) — la cui evoluzione più recente è discussa nel **Capitolo 3** —, un indicatore sul commissariamento del Comune, il numero di dipendenti di fascia C e D e il reddito imponibile IRPEF. L'analisi copre 7.220 Comuni.

Il divario territoriale è netto: dei 30,4 miliardi di competenza comunale, 11,8 sono destinati al Mezzogiorno (il 38,8%), ma i pagamenti effettivi al Sud ammontano a 1,5 miliardi su 6,4 (il 23,4%). A causa di una percentuale di realizzazione molto inferiore alla media nazionale (12,7% contro il 21,1%), nell'aggregato dei pagamenti effettivi il Mezzogiorno risulta

pesantemente sottorappresentato. Si tratta di una fotografia a una data precisa (fine ottobre 2024): il divario tra le aree può essersi in parte ridotto con l'avanzare dell'attuazione. La **Tabella 5.4** illustra i risultati di quattro regressioni multivariate volte a spiegare questo dato.

Tabella 5.4 – Determinanti dello stato di avanzamento dei progetti comunali

Var. dip.: Rapp. pagamenti effettivi / Costi ammessi	OLS (1)	OLS (2)	Betareg (3)	Betareg (4)
log Costi ammessi	-0,0417*** (0,00225)	-0,0368*** (0,00250)	-0,146*** (0,00948)	-0,127*** (0,0106)
Affluenza elezioni 2018	0,340*** (0,0571)	0,331*** (0,0570)	1,462*** (0,269)	1,434*** (0,269)
log Tempi della giustizia (2019)	-0,0276*** (0,00451)	-0,0289*** (0,00450)	-0,102*** (0,0192)	-0,107*** (0,0191)
dummy Comune commissariato	-0,0503*** (0,0100)	-0,0432*** (0,0102)	-0,220*** (0,0476)	-0,196*** (0,0485)
log Dipendenti comunali pro capite	-0,00343 (0,00566)	-0,00697 (0,00570)	-0,0346 (0,0265)	-0,0480* (0,0267)
log Imponibile medio	-0,0231 (0,0227)	-0,0180 (0,0228)	-0,175 (0,114)	-0,153 (0,116)
dummy Mezzogiorno	-0,0364*** (0,00938)	0,197*** (0,0493)	-0,148*** (0,0424)	0,776*** (0,232)
log Costi amm. × dummy Mezzogiorno	–	-0,0169*** (0,00330)	–	-0,0668*** (0,0155)
log Popolazione del Comune	0,0128*** (0,00316)	0,0127*** (0,00316)	0,0828*** (0,0144)	0,0828*** (0,0144)
Costante	0,919*** (0,218)	0,800*** (0,221)	1,772 (1,103)	1,279 (1,132)
Osservazioni	7.220	7.220	7.220	7.220
R ²	0,124	0,126	–	–

*Nota: elaborazioni PNRR Lab – SDA Bocconi su dati ReGiS, ISTAT e Ministeri (errori standard robusti tra parentesi; *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1).*

Il coefficiente del log dei costi ammessi è sempre negativo e statisticamente significativo: i Comuni con più risorse assegnate sono più indietro nell'attuazione, un'evidenza diretta del sovraccarico. Contemporaneamente, i coefficienti dell'affluenza alle elezioni, dei tempi della giustizia e del commissariamento indicano che la qualità delle istituzioni locali è associata a percentuali di realizzazione più alte.

Nel Mezzogiorno la realizzazione procede effettivamente più a rilento, anche al netto di tutti i fattori citati (dummy Mezzogiorno, colonne 1 e 3). Tuttavia, questa relativa lentezza non è dovuta a un problema intrinseco del meridione, ma è una conseguenza del maggior sovraccarico dei Comuni del Sud. Interagendo la dummy Mezzogiorno con il log dei costi ammessi (che cattura il sovraccarico), si ottiene un coefficiente negativo e significativo, mentre quello della sola dummy Mezzogiorno diventa positivo (colonne 2 e 4): al netto del sovraccarico maggiore di cui soffrono, i Comuni del Sud sono addirittura più veloci degli altri nella realizzazione. Lo stesso esercizio, condotto con una variabile dipendente alternativa (**Tabella A3**, nell'**Appendice A3**), conferma questi risultati.

In sintesi, emergono sia fattori strutturali collegati alla qualità delle istituzioni locali, sia il problema del sovraccarico dei Comuni a cui sono state assegnate più risorse e progetti. Insieme, questi fattori contribuiscono a spiegare la percentuale di realizzazione molto inferiore alla media nazionale dei Comuni del Mezzogiorno – richiamando, ancora una volta, il tema

della capacità amministrativa e della dispersione delle risorse rispetto alle capacità di gestione.

5.5 La dispersione negli strumenti automatici: il Superbonus

Finora la dispersione è stata analizzata con riferimento a investimenti realizzati tramite gare e soggetti attuatori. Il rischio, tuttavia, riguarda anche gli strumenti "automatici" come gli incentivi fiscali, dove l'erogazione non passa per una stazione appaltante ma è attivata direttamente dal beneficiario. In assenza di criteri selettivi, anche questi strumenti possono generare un'ampia dispersione dei risultati: non tanto una frammentazione delle risorse tra molti soggetti attuatori, quanto una dispersione degli esiti in termini di costo-efficacia. Il Superbonus 110% ne è l'esempio più rilevante.

Introdotta nel 2020 con il Decreto Rilancio, la Superbonus consentiva una detrazione fiscale pari al 110% delle spese per interventi di efficientamento energetico e adeguamento sismico. I meccanismi dello sconto in fattura e della cessione del credito riducevano di fatto a zero – o sotto zero – il costo per il beneficiario, eliminando ogni incentivo a contenere i costi del progetto. Secondo i dati ENEA aggiornati a maggio 2025, circa 500.000 edifici sono stati ristrutturati nell'ambito dello schema, per un investimento complessivo di circa 126 miliardi di euro: un impegno fiscale senza precedenti per la riqualificazione edilizia.

L'analisi si concentra sui 15,1 miliardi di fondi PNRR allocati al Superbonus (Misura M2C3 I2.1, si veda il **Capitolo 2**) ed erogati nel 2023, combinando i dati amministrativi di progetto del sistema ReGiS – che registra, per ciascuno dei 60.751 interventi, le risorse allocate, la classe energetica pre- e post-intervento, il Comune e la tipologia di immobile – con i benchmark di consumo energetico SIAPE-ENEA, disaggregati per classe energetica e zona climatica.

5.5.1 Un rendimento negativo e dominato dai costi fissi

Il programma ha generato un risparmio energetico aggregato di 3,5 TWh all'anno (circa l'1% dei consumi energetici residenziali italiani), ma il corrispondente valore attuale netto (7,0 miliardi su un orizzonte di 20 anni, a un tasso di sconto del 3%) è largamente inferiore ai 15,1 miliardi investiti, implicando un rendimento annualizzato del -3,8%. Per le case unifamiliari, che rappresentano il 56% dei progetti e il 35% delle risorse, il rendimento annualizzato è del -6,4%. Questi rendimenti sono calcolati sotto ipotesi ingegneristiche note per sovrastimare i risparmi effettivi, e vanno quindi intesi come limiti superiori.

Va precisato il perimetro di questa valutazione: l'analisi monetizza esclusivamente i risparmi energetici, attribuendovi l'intero costo degli interventi. Il Superbonus perseguiva però anche obiettivi ulteriori – il sostegno anticiclico all'attività economica e all'occupazione nel settore delle costruzioni, l'adeguamento sismico (Sismabonus), gli effetti sui valori immobiliari – che esulano da questa analisi e non sono qui quantificati; peraltro, i dati non consentono di distinguere gli interventi di efficientamento energetico da quelli antisismici. Il rendimento del -3,8% va dunque inteso come indicazione che i soli risparmi energetici non coprono i costi sotto queste ipotesi, e non come una valutazione complessiva dell'efficacia economica della misura.

Il risparmio energetico conseguito cresce con l'entità del salto di classe, in modo non lineare:

è massimo per gli interventi che partono dalla classe G, la meno efficiente, dove il margine di miglioramento è più ampio (**Figura 5.4**).

La causa principale di questa inefficienza è l'elevata incidenza dei costi fissi, cioè dei costi che non dipendono dall'entità del risparmio energetico ottenuto. Una regressione del costo totale degli interventi sui risparmi energetici, con effetti fissi provinciali, stima che i costi fissi rappresentano circa il 73% del costo medio di un intervento su una casa unifamiliare (114.000 euro su 156.000). La dominanza dei costi fissi implica che gli upgrade incrementali su edifici già mediamente efficienti producono rendimenti particolarmente bassi, mentre le ristrutturazioni profonde degli edifici meno efficienti (classe G) presentano i rapporti costi-benefici più favorevoli (per quanto ancora negativi).

Figura 5.4 – Risparmio energetico per salto di classe energetica (Δ kWh/m² annui)

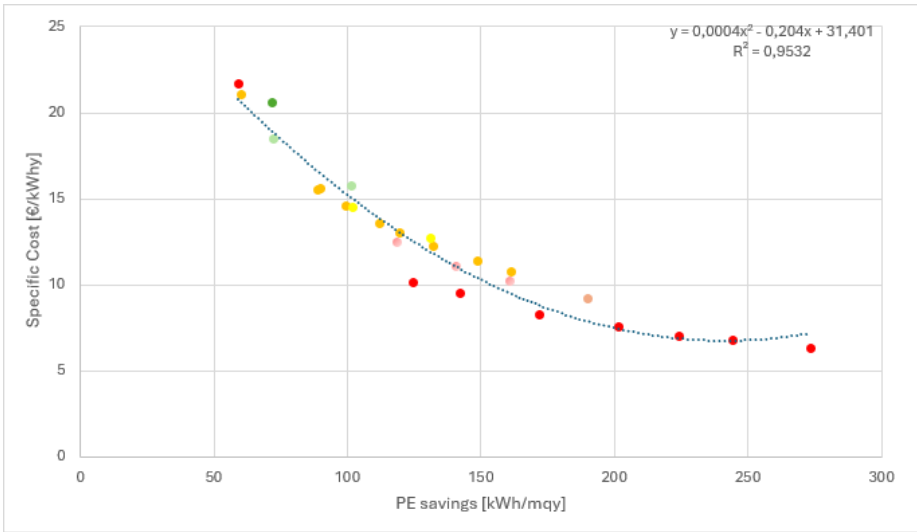
	Energy class (after)							
		D	C	B	A1	A2	A3	A4
Energy Class (before)	G	124.4	142.1	171.8	201.5	223.8	244.0	273.2
	F		59.2	88.9	118.6	140.9	161.1	190.3
	E			60.2	89.9	112.2	132.4	161.6
	D					99.4	119.6	148.8
	C						101.9	131.1
	B						72.2	101.4
	A1							71.7

Nota: elaborazioni PNRR Lab – SDA Bocconi e RSE su dati SIAPE-ENEA.

Non esiste una relazione proporzionale tra l'entità del salto di classe energetica e il costo dell'intervento (**Figura 5.5**): all'aumentare del risparmio energetico il costo specifico per unità di energia risparmiata diminuisce e si stabilizza su livelli più bassi. Gli edifici inizialmente in classe G e F offrono le opportunità di riqualificazione più vantaggiose; al migliorare della classe di partenza il costo specifico cresce e i risparmi conseguibili si riducono.

Il quadro è confermato dalla matrice dei rendimenti per transizione di classe (**Figura 5.6**): tutti i rendimenti annualizzati sono negativi. Anche l'investimento più costo-efficace – il passaggio dalla classe G alla A4 – resta in territorio negativo, e i rendimenti peggiorano sensibilmente per gli interventi che partono da classi già medio-alte. L'incidenza dei costi fissi è coerente con un problema di azzardo morale ben noto in letteratura: quando il prezzo effettivo per il beneficiario è nullo, né il proprietario né l'impresa hanno incentivo a minimizzare i costi, che diventano in larga parte insensibili al miglioramento energetico effettivamente realizzato.

Figura 5.5 – Relazione tra riduzione del consumo energetico (asse X) e costo medio dell'investimento (asse Y); ogni punto rappresenta un salto di classe energetica



Nota: elaborazioni PNRR Lab – SDA Bocconi e RSE su dati SIAPE-ENEA.

Figura 5.6 – Rendimento annualizzato (20 anni) per transizione di classe energetica, case unifamiliari

	Energy class (after)							
		D	C	B	A1	A2	A3	A4
Energy Class (before)	G	-7.3%	-7.2%	-6.6%	-6.3%	-5.9%	-5.8%	-5.5%
	F		-10.7%	-9.4%	-8.5%	-7.9%	-7.6%	-7.1%
	E			-11.1%	-9.7%	-9.0%	-8.6%	-8.1%
	D					-9.5%	-9.1%	-8.4%
	C						-9.4%	-8.8%
	B						-10.1%	-9.4%
	A1							-10.6%

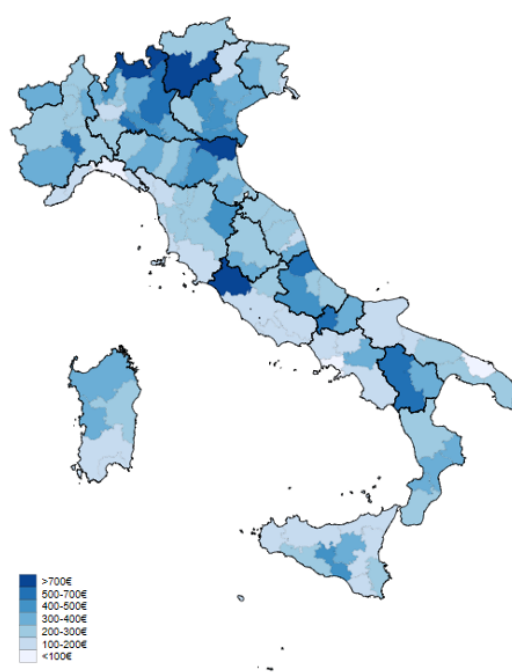
Nota: elaborazioni PNRR Lab – SDA Bocconi e RSE su dati ReGiS e SIAPE-ENEA.

5.5.2 Eterogeneità territoriale e divario Nord-Sud

La distribuzione territoriale delle risorse rivela un pronunciato divario Nord-Sud (**Figura 5.7**). Le regioni settentrionali hanno assorbito un finanziamento pro capite sostanzialmente più elevato e ottenuto maggiori risparmi energetici per euro investito, sospinte da climi più freddi – che amplificano i ritorni degli interventi sul riscaldamento – e da una maggiore capacità

amministrativa e produttiva. Le regioni meridionali, pur ospitando una quota ampia dello stock edilizio meno efficiente, ne hanno beneficiato in misura sproporzionatamente minore, a indicare che a limitare l'adesione sono stati vincoli di accesso più che una minore necessità.

Figura 5.7 – Finanziamento PNRR del Superbonus pro capite (euro per abitante)



Nota: elaborazioni PNRR Lab – SDA Bocconi e RSE su dati ReGiS.

5.5.3 La non-selettività come dispersione

Prima dell'intervento, il 62% degli edifici finanziati era classificato nelle classi energetiche F o G, a indicare che una quota ampia degli interventi ha riguardato segmenti dello stock con un consistente potenziale di miglioramento; l'entità dei salti di classe è tuttavia risultata eterogenea (**Figura 5.8**).

Il disegno non selettivo dello schema – che non differenziava l'accesso o l'intensità dell'incentivo in base alla classe energetica iniziale, alla zona climatica o al risparmio atteso – ha favorito un'ampia penetrazione della misura, ma ha anche prodotto un'ampia dispersione degli esiti in termini di risparmio energetico per euro investito. Gli edifici riqualificati dalla classe G alla A4 raggiungono i risparmi assoluti più elevati, con un costo specifico di 6,4 euro per kWh risparmiato, contro un costo specifico medio di 12 euro per kWh: la mancanza di selettività genera quindi un'inefficienza economica compresa tra il 27% e il 47%. In altri termini, a parità di risparmio energetico, misure selettive focalizzate sulle classi G e F avrebbero potuto conseguire lo stesso risultato con una spesa inferiore del 27-47%.

Anche per gli edifici diversi dalle case unifamiliari il quadro è negativo, sebbene meno per i condomini, sui quali i costi fissi si distribuiscono su interventi di scala maggiore (**Tabella 5.5**). Sommando risparmi e valori attuali netti sulle tre categorie di edifici (case unifamiliari, unità funzionalmente indipendenti e condomini) si ottiene una riduzione complessiva dei consumi di 3,5 TWh all'anno, con un NPV di 7,0 miliardi a fronte di 15,1 miliardi investiti.

Figura 5.8 – Frequenza dei salti di classe energetica (% sul totale degli interventi)

	Energy class (after)								
		D	C	B	A1	A2	A3	A4	TOTAL
Energy Class (before)	G	5.4	4.2	3.2	3.2	3.1	2.8	9.0	30.9
	F		5.9	5.1	4.8	4.3	3.6	7.9	31.6
	E			3.9	4.3	3.8	3.1	6.0	21.1
	D					2.6	2.3	4.9	9.8
	C						1.1	2.6	3.7
	B						0.6	1.5	2.1
	A1							1.0	1.0
	TOTAL	5.4	10.1	12.2	12.3	13.8	13.5	32.9	100.0

Nota: elaborazioni PNRR Lab – SDA Bocconi e RSE su dati ReGiS.

Tabella 5.5 – Scenari di risparmio energetico per i condomini

Ipotesi sui costi fissi dei condomini	Risparmio (TWh/anno)	Rendimento annualizzato 20 anni
Stesso costo fisso assoluto (€)	4,6	+2,7%
Stessa quota di costi fissi (%)	0,7	-6,5%
Punto medio	2,7	-2,2%

Nota: elaborazioni PNRR Lab – SDA Bocconi e RSE su dati ReGiS e SIAPE-ENEA.

Le evidenze indicano una direzione chiara per il disegno di strumenti simili in futuro: un tetto dell'aliquota al di sotto del 100% ripristinerebbe un costo marginale positivo per il beneficiario, creando un incentivo a selezionare imprese costo-efficaci ed evitare sovra-costi; un targeting per classe energetica iniziale e zona climatica concentrerebbe le risorse dove i ritorni sono più alti; l'incentivo a ristrutturazioni profonde "one-shot" – anziché a interventi frammentati – migliorerebbe gli esiti energetici a parità di spesa. La disponibilità di dati amministrativi granulari come quelli di ReGiS rappresenta una base preziosa per affiancare a questi strumenti una valutazione di costo-efficacia ex-ante e in itinere. La sfida per le misure future non sta nel se sostenere la riqualificazione energetica, ma nel come farlo massimizzando i risparmi, garantendo la sostenibilità fiscale e contribuendo efficacemente agli obiettivi di decarbonizzazione.

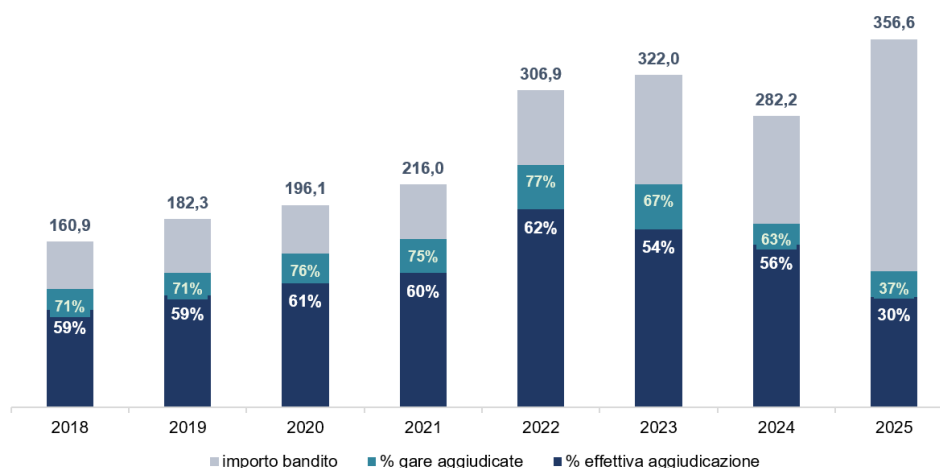
6. Focus appalti e PPP: una fotografia del procurement

Il mercato degli appalti pubblici è il principale canale di attuazione degli investimenti del PNRR analizzati nei capitoli precedenti. Il capitolo ne fotografa l'evoluzione nel periodo 2018-2025 focalizzandosi in particolare sul ricorso al Partenariato Pubblico Privato (PPP). Dai dati emerge chiaramente la spinta del PNRR in particolare nel mercato dei lavori pubblici nel periodo 2022-2023 e un effetto spiazzamento del PPP.¹¹

6.1 Il mercato dei contratti pubblici

Tra il 2018 e il 2025 il valore complessivo delle gare bandite in Italia è più che raddoppiato, passando da 160,9 a 356,6 miliardi di euro (**Figura 6.1**).¹² La crescita non è lineare: dopo il picco nel 2022 (306,9 Mld €), si registra una flessione nel 2024 (282,2 Mld €) seguita da un forte rimbalzo nel 2025, dovuto alle gare per forniture e servizi. Il valore aggiudicato, ovvero l'importo delle gare per le quali è stato perfezionato un contratto, si attesta mediamente intorno al 70% del bandito in valore. L'aggiudicato effettivo (differenza tra valore aggiudicato e valore contrattualizzato al netto dei ribassi) porta il valore effettivo a una forbice del 56–67% del bandito.

Figura 6.1 – Importo bandito (miliardi di euro), % gare aggiudicate e % effettiva aggiudicazione, 2018–2025



Nota: elaborazioni PNRR Lab – SDA Bocconi su dati BDNC.

Il ribasso medio di gara per i Codici Identificativi Gara (CIG)¹³ al di sopra dei 40.000 euro si attesta complessivamente al 7,7%, con variazioni fisiologiche legate al valore della gara, che fa salire il ribasso da 5,1% per gare fino a 150.000 euro a 14,3% per gare superiori a 100 milioni di euro. Anche il settore, ordinario o speciale, incide, soprattutto al crescere del valore: le differenze restano contenute fino a 20 milioni di euro, mentre oltre questa soglia il ribasso

¹¹ Questo capitolo è basato sui lavori di Veronica Vecchi e Niccolò Cusumano, PNRR Lab – SDA Bocconi School of Management.

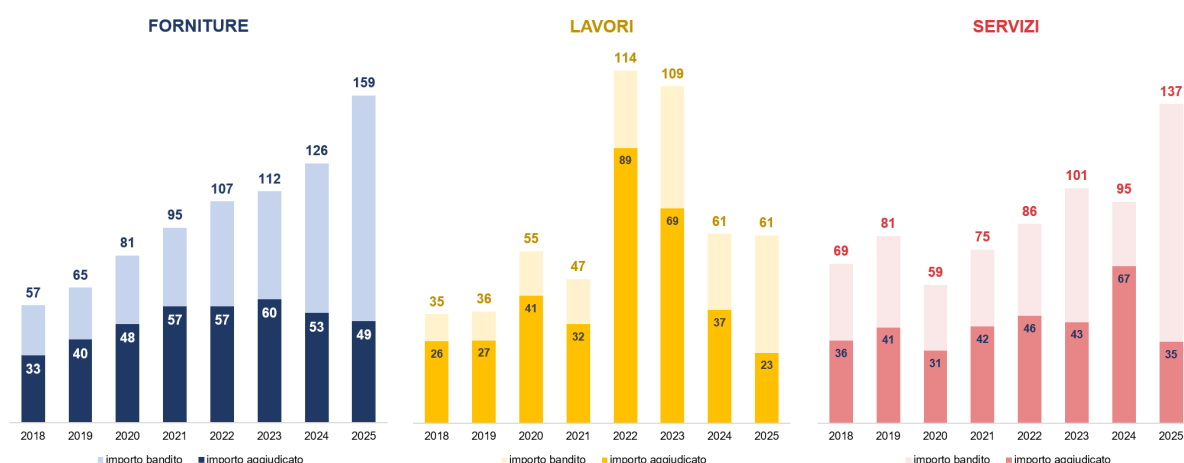
¹² I valori presentati in questo capitolo differiscono da quelli riportati nel report ufficiale ANAC per tre ragioni principali. Primo, vengono valorizzati tutti i CIG, inclusi quelli sotto i 40.000 euro introdotti dal nuovo Codice dal 2024. Secondo, il database include i CIG comunicati fino a maggio 2026, beneficiando di un periodo di assestamento più lungo rispetto al report ANAC (aggiornato a gennaio). Terzo, alcune tipologie di procedure escluse dal report ANAC (affidamenti in house, società miste) sono qui incluse. Le gare sotto i 150.000 euro rappresentano numericamente oltre l'80% del totale ma cubano solo il 5,7% del valore. I valori utilizzati sono estratti dalla Banca Dati Nazionale Contratti Pubblici (BDNCP) gestita da ANAC.

¹³ Il CIG (Codice Identificativo Gara) è un codice alfanumerico di 10 caratteri che identifica in modo univoco un contratto o una procedura d'appalto con la Pubblica Amministrazione.

nei settori ordinari supera sistematicamente quello dei settori speciali: 15,9% contro 10,4% per gare sopra 100 milioni. Questa differenza potrebbe essere dovuta sia alla maggior capacità di definire le basi d'asta sia, più probabilmente, a un fattore complessità che restringe l'arena competitiva. Incide, infine, il criterio di aggiudicazione, dove l'adozione di criteri qualitativi è associata a un ribasso inferiore per tutte le classi di valore.

La disaggregazione per macrocategoria (**Figura 6.2**) rivela che le forniture costituiscono la categoria di maggior valore (672 Mld € cumulati 2018–2025), trascinate dalla sanità: farmaci e vaccini (259,2 Mld €, 39% del totale forniture) e dispositivi medici (73,4 Mld €, 11%) rappresentano da soli la metà del valore forniture. I lavori (319,4 Mld € cumulati) mostrano una forte concentrazione: i 50 principali CPV coprono il 72% del valore, con strade (87,5 Mld €, 27%) ed edifici (62,4 Mld €, 20%) in testa. I servizi (658,9 Mld €) presentano la maggiore frammentazione: i primi 50 CPV coprono solo il 50% su 6.697 codici diversi. Il settore ferroviario, se aggregato trasversalmente tra lavori (21,2 Mld €), reti (60,3 Mld €), materiale rotabile (28,5 Mld €), servizi di trasporto ferroviario (15,1 Mld €) e manutenzioni (6,2 Mld €) supera i 131 miliardi di euro nel periodo, collocandosi tra i comparti più rilevanti del Paese.

Figura 6.2 – Importo bandito (miliardi di euro) per categoria (forniture, lavori, servizi), 2018–2025



Nota: elaborazioni PNRR Lab – SDA Bocconi su dati BDNCP.

La distinzione tra settori ordinari e speciali¹⁴ rivela un divario strutturale nell'intensità di investimento. I settori ordinari rappresentano in media il 90% dei CIG banditi annualmente, ma il loro peso sul valore scende al 77%: i settori speciali, sebbene numericamente marginali in termini di numero di stazioni appaltanti e lotti, concentrano contratti di taglia media significativamente superiore a quelli ordinari.

Il calcolo del valore medio per CIG conferma questo divario. Nei settori ordinari, il valore medio per lotto bandito è di 522.700 euro, ma risente di un calo per effetto dell'inclusione dei CIG sotto i 40.000 euro introdotti dal nuovo Codice. Nei settori speciali il valore medio dell'aggiudicato è di 1.487.700 euro. Eliminando i CIG al di sotto dei 40.000 euro il dato medio

¹⁴ Essi comprendono: energia - gas, elettricità, energia termica-, acqua, trasporti, porti e aeroporti, servizi postali ed estrazione di combustibili. I settori speciali nel 2024 e 2025 sono stati valorizzati non basandosi sulla colonna corrispondente del dataset ANAC (incompleta per gli ultimi due anni), ma valorizzando i contratti di tutte le stazioni appaltanti che hanno bandito principalmente nei settori speciali nel periodo, secondo la procedura seguita da ANAC.

è, rispettivamente di 724.055 euro per un lotto aggiudicato nei settori ordinari e 1.757.559 euro per uno aggiudicato nei settori speciali. Non si registrano invece differenze significative nelle percentuali di aggiudicazione tra i due comparti quasi che il tasso di aggiudicazione sia più funzione della capacità del mercato di “assorbire” una gara pubblicata anziché della natura della stazione appaltante e della relativa capacità amministrativa.

I tempi medi per aggiudicare una gara¹⁵ sono di 152 giorni e crescono con il valore: vanno da 90 giorni per importi inferiori al milione di euro a 230 giorni per valori superiori a 100 milioni di euro. Le aggiudicazioni nei settori speciali si rivelano più rapide in particolare nella fascia tra 1 e 100 milioni (-12% in media), mentre non emergono differenze significative nei contratti superiori a 100 milioni. Infine, per il limitato numero di gare con valori superiori a 1 miliardo, la prospettiva è ribaltata e le procedure bandite nei settori ordinari risultano più veloci (227 giorni a fronte di 268 per i settori speciali).

L'importo del lotto è una proxy della procedura impiegata (nei lavori fino ai 5 milioni di euro circa si possono applicare procedure negoziate sottosoglia quindi semplificate) e dell'impiego di criteri di valutazione con il solo prezzo prevalente negli appalti di minore entità rispetto all'impiego del prezzo-qualità. Guardando al capitale privato impiegato per gli investimenti, andrebbe considerato sia l'aggiudicato dei settori speciali, generalmente realizzati da imprese (anche se talvolta a partecipazione parziale o totale pubblica) con accesso al mercato dei capitali, e i contratti di concessione ai sensi della Direttiva 2014/23/UE, cioè i cosiddetti contratti di PPP ai sensi dell'art. 174 del Codice in cui la quota di investimento coperto da capitali privati è tendenzialmente maggioritaria¹⁶. Il valore medio annuo aggiudicato nei settori speciali è di 34 miliardi all'anno, cioè il 25% del valore del mercato degli appalti medio annuo.

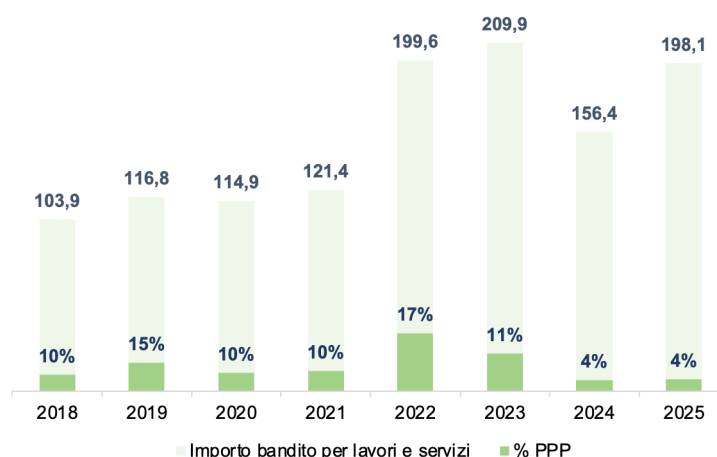
Il PPP ha rappresentato una quota variabile del mercato degli appalti per lavori e servizi, oscillando tra il 10% e il 17% del valore bandito nel periodo 2018–2023, per poi crollare al 4% nel 2024 e 2025 (**Figura 6.3**). Il picco del 17% nel 2022 è dovuto all'aggiudicazione del contratto per realizzare l'interconnessione tra la Pedemontana e la Brescia-Milano, quindi un valore anomalo. In termini numerici le gare bandite in PPP sono mediamente 1.522, per un valore di 15 miliardi; ma le aggiudicate sono 537 (36%) per un valore complessivo di aggiudicato medio annuo circa 10,5 miliardi. Il valore medio delle gare bandite e aggiudicate è di circa 10 milioni.

Eliminando il biennio 22/23, la media annua del bandito scende da 12,6 miliardi a 7 miliardi. La contrazione del valore del PPP nel 2024/2025 potrebbe essere dovuta alle vicende normative relative all'art. 193, cioè alla proposta a iniziativa privata, che hanno allungato i tempi di valutazione delle proposte in quanto si è cercato di spostare a monte il confronto competitivo, in fase di presentazione delle proposte, ma anche all'effetto spiazzamento dovuto al PNRR, sia in termini di progetti che di disponibilità di tempo delle amministrazioni a portare avanti procedure non PNRR (sul sovraccarico amministrativo degli enti attuatori si veda il **Capitolo 5**).

¹⁵ Per tempo di aggiudicazione si intendono i giorni trascorsi tra la data di pubblicazione del bando e la data di aggiudicazione della gara.

¹⁶ Anche in virtù dei principi di contabilizzazione Eurostat, richiamati dal Codice dei Contratti, che richiedono un apporto maggioritario di capitale privato per contabilizzare off-balance il contratto, ma in generale per gli obiettivi stessi perseguiti dal PPP ovvero di stimolare la compartecipazione del capitale privato.

Figura 6.3 – Importo bandito per lavori e servizi (miliardi di euro) e % PPP per anno, 2018–2025



Nota: elaborazioni PNRR Lab – SDA Bocconi su dati BDNCP.

I settori dominanti¹⁷ nelle gare PPP riflettono la struttura del mercato concessorio italiano (**Figura 6.4**). Per i lavori, la costruzione di strade vale 20 Mld € (fortemente influenzata dalla gara sopra menzionata), seguita dagli impianti di trattamento rifiuti (7,9 Mld €, di cui 7,4 Mld € relativi al termovalorizzatore di Roma Capitale), dalla costruzione di edifici (3,7 Mld €) e dalle strutture ospedaliere (3,1 Mld €, con gli Ospedali di Novara e Gaslini). Per i servizi, il trasporto pubblico locale (8,3 Mld €), il servizio di gestione dei rifiuti (7,1 Mld €), la gestione di impianti sportivi (6,3 Mld €), l'erogazione di acqua (4,7 Mld €) e la gestione strade (4,5 Mld €) guidano il mercato.

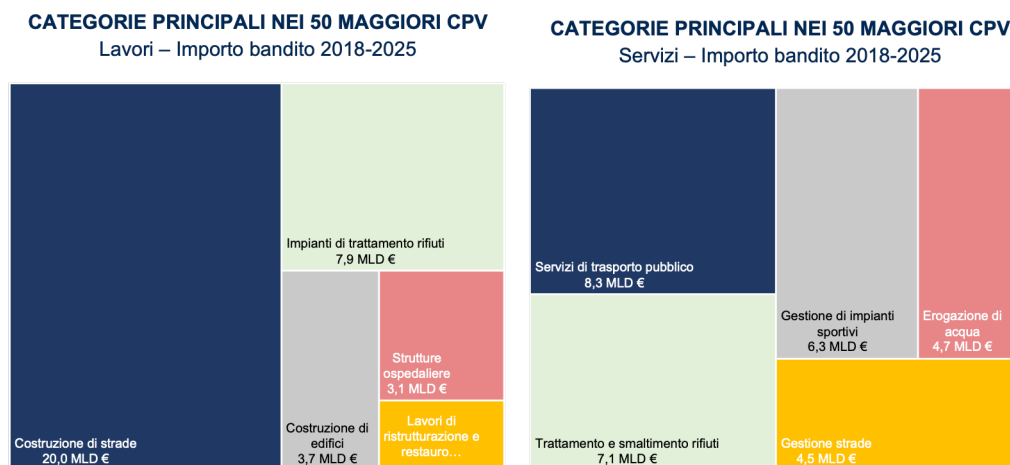
Un dato di assoluto rilievo emerge dall'analisi delle cinque maggiori gare PPP bandite nel periodo (**Figura 6.5**): tutte sono state avviate tramite proposta di iniziativa privata (art. 193 del Codice, ex art. 183 del precedente Codice 50). La proposta a iniziativa privata è la procedura più utilizzata: circa il 50% delle gare bandite per valore e solo 17% per numerosità. Infatti, il valore medio delle gare bandite è di circa 30 milioni contro i 10 del settore PPP generale. Per le concessioni con lavori, la quota del valore bandito derivante da proposta privata raggiunge il 95%: praticamente tutto il PPP infrastrutturale italiano nasce da un'idea portata dal privato, molto spesso sollecitata dalle stesse PA, attraverso l'uso di avvisi o della programmazione. Per le gare di concessione di servizi, la quota è più bassa (circa 43% per valori inferiori a 100 milioni e circa 29% per valori superiori). I dati sulle aggiudicazioni mostrano una media del 50%, con punte dell'86% nel 2022, del 59% nel 2023 e del 74% nel 2024. Pertanto, diversamente dalle aspettative, anche con la proposta a iniziativa privata le percentuali di aggiudicazione rimangono allineate alle medie di mercato.

L'iniziativa privata è particolarmente diffusa nei settori dell'efficientamento energetico, dove il PPP è stato spinto anche da RepowerEU e Conto Termico, e dell'illuminazione pubblica. Sono due mercati molto competitivi con svariati operatori di mercato attivi nell'iniziativa privata. Nel confronto diretto tra appalto e PPP per l'efficientamento energetico negli anni 2024-2025, il PPP risulta lo strumento che ha consentito la realizzazione dei progetti più articolati e complessi: nel periodo 2024-2025 sono stati banditi 3 miliardi di progetti (come valore della concessione), di cui il 49% con appalto per 790 gare e il 51% in PPP per 75 gare.

¹⁷ Misurati attraverso l'analisi dei cosiddetti codici CPV (Common Procurement Vocabulary).

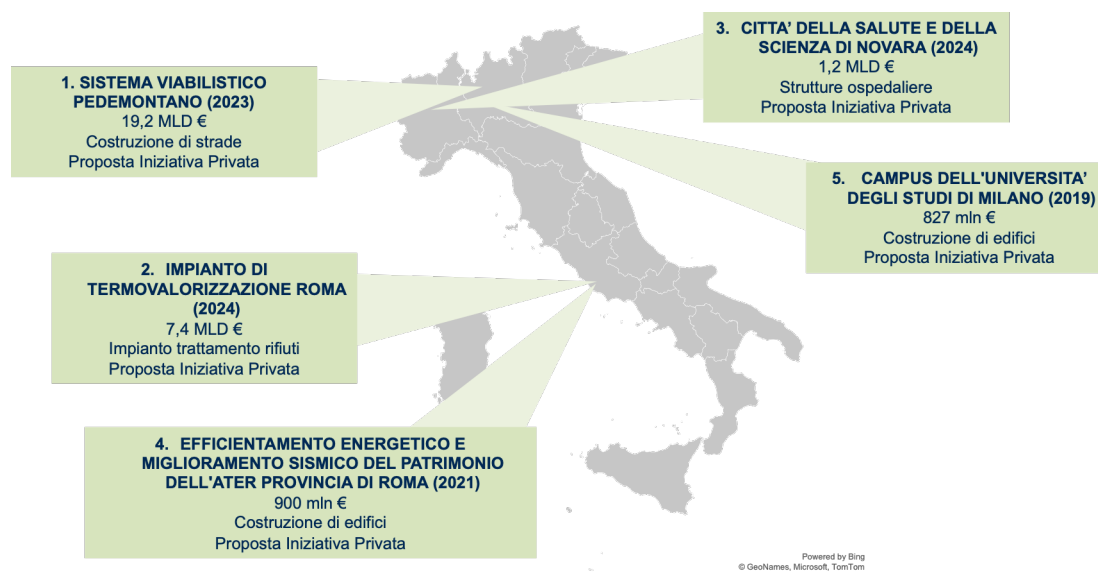
D'altra parte, in questi due settori il PPP dovrebbe essere lo strumento per eccellenza, come confermato anche dall'art. 200 del Codice, per accelerare il conseguimento dei target energetici, usando il capitale pubblico in logica di leva.

Figura 6.4 – Principali CPV nelle gare PPP per lavori e servizi, importo bandito 2018–2025



Nota: elaborazioni PNRR Lab – SDA Bocconi su dati BDNCP.

Figura 6.5 – Principali gare PPP per lavori bandite in Italia, 2018–2025



Nota: elaborazioni PNRR Lab – SDA Bocconi su dati BDNCP.

6.2 Le sfide del procurement: capitale privato, nuove regole e competenze

In uno scenario in cui l'innovazione non può essere più un obiettivo "rimandabile", il procurement deve cambiare pelle. I prossimi mesi saranno decisivi.

Innanzitutto, l'impiego strutturato di capitale privato non è più prorogabile, secondo modalità che siano effettivamente addizionali, cioè capaci di portare nuove soluzioni (efficienti ed efficaci) e senza incidere sul livello di debito pubblico. Purtroppo, si è notato, invece, un

utilizzo del PPP per fare gli stessi investimenti che si sarebbero fatti con leva finanziaria pubblica e quindi il PPP ha generato solo addizionalità finanziaria e non economico-sociale. Questa urgente necessità si manifesta in un momento di grande cambiamento, che sta destando molta preoccupazione tra gli operatori.

Il Governo si sta accingendo a varare le nuove regole per l'utilizzo della proposta a iniziativa privata dopo l'intervento della Corte di Giustizia EU che ha cancellato il diritto di prelazione. La misura porrà molta enfasi sulla procedura competitiva con negoziazione e sul dialogo competitivo. Evidentemente, la preoccupazione è massima proprio perché le PA, e anche il mercato, non sono abituate a utilizzare procedure flessibili basate su dialogo e utilizzo di discrezionalità amministrativa.

D'altra parte, sarà fondamentale avviare immediatamente un percorso serio di rafforzamento e addestramento delle competenze perché questa è la direzione intrapresa anche dal futuro regolamento sul procurement in preparazione a livello comunitario. Al centro del nuovo regolamento vi è la grande sfida del procurement, non come fine ma come mezzo per sostenere le sfide dell'Unione Europea, prima tra tutte l'innovazione.

7. Conclusioni: cosa abbiamo imparato dal PNRR

A cinque anni dall'avvio del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e a poche settimane dalla conclusione, il 31 agosto, del periodo di attuazione previsto dal programma europeo Next Generation EU, è possibile formulare una prima valutazione complessiva dell'esperienza italiana. Si tratta inevitabilmente di una valutazione ancora provvisoria: molte opere sono in corso di completamento, una parte consistente degli effetti economici si manifesterà soltanto nei prossimi anni e numerosi investimenti dovranno dimostrare la propria sostenibilità oltre l'orizzonte temporale del 2026. Al tempo stesso, tuttavia, il livello di avanzamento raggiunto consente ormai di superare una contrapposizione che ha dominato il dibattito pubblico negli ultimi anni: quella tra chi considera il PNRR un successo per la quantità di risorse mobilitate e chi, al contrario, lo giudica un fallimento sulla base dei ritardi accumulati o delle modifiche intervenute durante la sua attuazione.

Entrambe queste letture risultano infatti parziali. Ridurre il giudizio al semplice rispetto delle scadenze amministrative significa trascurare la portata delle innovazioni istituzionali introdotte dal Piano; allo stesso modo, limitarsi a misurare il volume delle risorse spese o il numero delle milestone raggiunte non permette di comprendere se gli investimenti realizzati siano effettivamente in grado di aumentare il potenziale di crescita del Paese. Il PNRR è stato, contemporaneamente, un programma straordinario di investimenti, un vasto esercizio di riforma amministrativa e un laboratorio di nuove modalità di governance pubblica. Valutarne i risultati richiede quindi una prospettiva necessariamente multidimensionale.

Le analisi sviluppate in questo Policy Brief consentono di individuare almeno cinque principali evidenze. La prima riguarda la capacità di attuazione del Piano e i suoi effetti macroeconomici; la seconda riguarda la qualità degli investimenti e la loro sostenibilità nel medio periodo; la terza concerne il funzionamento del nuovo modello di governance e le trasformazioni della capacità amministrativa; la quarta riguarda la dimensione territoriale degli interventi e il possibile contributo del Piano alla convergenza tra territori; la quinta riguarda l'eredità istituzionale che il PNRR potrebbe lasciare alle future politiche di investimento nazionali ed europee.

La prima evidenza: attuazione del Piano, risultati macroeconomici e riforme

Sotto il profilo dell'attuazione amministrativa, il PNRR rappresenta un'esperienza senza precedenti nella storia recente della finanza pubblica italiana. Nonostante le numerose revisioni intervenute durante il percorso di implementazione, l'Italia è riuscita a conseguire tutte le principali tranche di finanziamento europeo, risultando il Paese che ha ricevuto il maggiore ammontare di risorse nell'ambito del programma Next Generation EU. Alla fine di luglio 2026 risultano già sostenuti circa 160,1 miliardi di euro di spesa, pari a circa il 67,8% del costo complessivo del Piano (**Capitolo 2**). Con l'ottenimento della nona rata, l'Italia ha ricevuto dalla Commissione 166 miliardi di euro, circa l'85% del totale previsto, a fronte di 416 milestone e target completati, pari al 73% del totale.

L'impatto macroeconomico di questo sforzo di investimento è stato significativo. Secondo la Banca d'Italia (Banca d'Italia, 2026a), il PNRR ha contribuito ad aumentare il livello del PIL di circa un punto percentuale all'anno nel periodo 2021-2025. Questo risultato assume particolare rilievo se confrontato con il contesto da cui il Piano ha avuto origine: tra la crisi finanziaria del 2008 e la pandemia, l'Italia aveva infatti registrato una prolungata contrazione

degli investimenti pubblici, con effetti negativi sulla crescita potenziale, sulla qualità delle infrastrutture e sulla capacità delle amministrazioni di progettare e realizzare opere complesse. Guardando infatti alla serie storica degli investimenti complessivi (Gross Fixed Capital Formation) dell'Italia e della Germania, entrambe indicizzate a 100 nel 2001 (fonte OECD), si può notare come a partire dal 2008 l'Italia accumuli un distacco di circa 40 punti dalla Germania (si veda la **Figura 1.1** del **Capitolo 1** per maggiori dettagli). Un gap molto significativo, che però tra il 2021 e il 2024 viene completamente recuperato. In questo senso il PNRR ha dunque rappresentato non soltanto un intervento anticiclico, ma anche un tentativo di invertire una tendenza di lungo periodo.

Resta tuttavia da verificare se questi effetti ciclici si tradurranno in un incremento permanente della crescita potenziale attraverso il consolidamento delle riforme, il miglioramento della produttività e il rafforzamento della capacità amministrativa. Una verifica che potrà essere completata soltanto nei prossimi anni, anche alla luce di una congiuntura particolarmente complicata a partire dal 2022, sia dal lato dell'offerta, con le crisi energetiche che hanno colpito l'Europa, che dal lato della domanda, con la minore apertura del mercato americano e la nuova concorrenza cinese sui tradizionali settori dell'export europeo: tutti fattori che, per il momento, complicano notevolmente la misurazione del PIL potenziale, e dunque la misurazione dell'effetto del PNRR sulla crescita di lungo periodo.

Ciò non significa, tuttavia, che la valutazione del PNRR possa essere ricondotta esclusivamente alla quantità di risorse mobilitate durante l'esecuzione del Piano, o al suo impatto sulla crescita potenziale. La capacità di spendere rappresenta certamente una condizione necessaria per il successo del programma, ma non costituisce di per sé una misura della sua efficacia economica. Un investimento pubblico produce risultati economici e sociali se viene realizzato nei tempi previsti, se colma fabbisogni effettivi, se può essere gestito anche dopo la conclusione del finanziamento straordinario e se genera benefici persistenti per cittadini e imprese. In aggiunta, affinché questi effetti possano prodursi con efficacia, l'investimento deve innestarsi su un tessuto regolatorio adeguato. È per questa ragione che la programmazione del PNRR ha fatto coesistere obiettivi e traguardi non solo in termini di investimento, ma anche di riforma, in particolare della giustizia e della PA.

In questo Policy Brief ci siamo in particolare concentrati su una valutazione dei risultati della riforma della giustizia (nel **Capitolo 3**), mentre i temi della PA sono affrontati trasversalmente quando guardiamo alla governance degli investimenti. Nel complesso, la riforma della giustizia mostra un avanzamento significativo, ma non uniforme. Il target sul disposition time penale risulta superato, il Ministero ha comunicato il raggiungimento del target sulla durata dei processi civili e l'ulteriore avvicinamento agli obiettivi sulle pendenze civili, mentre la stabilizzazione di una parte consistente del personale PNRR rafforza la continuità dell'investimento sul capitale umano. Al tempo stesso, la lettura dei risultati richiede cautela, perché gli indicatori aggregati non restituiscono da soli le differenze tra uffici, gradi di giudizio e condizioni organizzative.

La conclusione del PNRR non coincide con la fine del percorso di riforma. Il Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029 prevede il completamento della riforma civile, il rafforzamento e la successiva valutazione della riforma della crisi d'impresa, nuovi obiettivi sulla durata dei procedimenti e sulle pendenze civili e il mantenimento di 6.000 unità di personale fino al 2029. Il dettaglio degli obiettivi e delle scadenze è riportato nell'**Appendice A2** del **Capitolo 3**.

La fase post-2026 dovrà quindi verificare se le risorse e gli strumenti introdotti dal PNRR saranno consolidati nell'organizzazione degli uffici giudiziari. Il principale elemento di valutazione non riguarderà soltanto il conseguimento dei target, ma la capacità del sistema di incorporare stabilmente personale, competenze, dati, strumenti digitali e nuovi modelli di lavoro nella gestione ordinaria degli uffici.

La seconda evidenza: qualità degli investimenti e sostenibilità delle Missioni

È proprio per questo motivo che il Policy Brief propone una lettura multidimensionale delle sette Missioni del PNRR, costruendo nel **Capitolo 2** un indice composito che combina tre dimensioni: avanzamento della spesa (40%), criticità attuative (35%) e continuità post-PNRR (25%). L'obiettivo non è costruire una graduatoria definitiva delle Missioni, ma mostrare come una valutazione fondata esclusivamente sul grado di avanzamento finanziario possa restituire un'immagine parziale dell'effettiva qualità dell'attuazione.

L'esercizio evidenzia infatti differenze rilevanti rispetto a una semplice classifica basata sulla spesa. La Missione 6 – Salute, ad esempio, registra il livello di avanzamento finanziario più elevato, con una realizzazione prossima al 100% degli interventi previsti. Tale risultato, tuttavia, migliora solo parzialmente nell'indice complessivo, poiché una parte rilevante degli investimenti presenta interrogativi significativi riguardo alla sostenibilità successiva al 2026. La piena operatività delle Case della Comunità, degli Ospedali di Comunità e delle altre infrastrutture territoriali dipenderà infatti dalla disponibilità di personale sanitario, dalla copertura dei costi di gestione e dalla capacità del Servizio sanitario nazionale di finanziare stabilmente il funzionamento delle nuove strutture. In assenza di adeguate risorse correnti, il rischio è che investimenti infrastrutturali rilevanti producano benefici inferiori rispetto al loro potenziale.

Una dinamica quasi opposta emerge invece per la Missione 3 – Infrastrutture per una mobilità sostenibile. Sebbene il livello di avanzamento finanziario risulti relativamente inferiore rispetto ad altre Missioni, una parte consistente degli interventi beneficia di una maggiore continuità programmatica grazie all'integrazione con i programmi ordinari di investimento ferroviario, con la pianificazione pluriennale di Rete Ferroviaria Italiana e con fonti di finanziamento già previste oltre l'orizzonte temporale del PNRR. Ciò aumenta la probabilità che gli investimenti producano effetti durevoli anche dopo la conclusione del Piano.

Ne emerge una valutazione più equilibrata delle diverse Missioni, che non misura soltanto quanto è stato speso, ma anche la probabilità che gli investimenti realizzati continuino a produrre effetti economici e sociali nel medio-lungo periodo. Questa prospettiva apre una questione diversa da quella affrontata negli ultimi cinque anni: non più quella dell'attuazione del Piano, bensì quella dei fabbisogni di investimento ancora aperti. Il PNRR è nato per colmare un eccezionale deficit di capitale pubblico accumulato dall'Italia dopo oltre un decennio di sotto-investimento. Sotto questo profilo il risultato è stato rilevante: gli investimenti pubblici hanno raggiunto nel 2025 il 3,8% del PIL, recuperando il divario che separava l'Italia dalle principali economie europee e contribuendo a colmare gran parte del gap infrastrutturale accumulato dopo la crisi finanziaria e la pandemia.

Ciò non significa, tuttavia, che il fabbisogno di investimenti possa considerarsi esaurito. Molti dei principali vincoli alla crescita italiana riguardano oggi investimenti che richiedono un orizzonte temporale più lungo del ciclo del Next Generation EU: manutenzione e sviluppo delle infrastrutture di trasporto, transizione energetica, reti idriche, digitalizzazione, ricerca,

capitale umano, sanità territoriale e rafforzamento della capacità amministrativa. In altri termini, il PNRR ha ridotto una parte importante del deficit di capitale pubblico, ma ha anche reso più evidente quali siano gli investimenti che dovranno essere consolidati e completati nella programmazione ordinaria dello Stato.

È proprio in questa prospettiva che assume particolare rilievo il Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029, che verosimilmente andrà riscritto con l'insediamento del nuovo Governo nel 2027, ma che in ogni caso, se si vorrà mantenere il percorso di aggiustamento fiscale su sette anni, dovrà confermare la prosecuzione delle riforme del PNRR, stanziando risorse sufficienti a mantenere gli investimenti in rapporto al PIL ai livelli raggiunti durante il Piano.

In questa prospettiva il PNRR non rappresenta dunque la conclusione di una stagione di investimenti straordinari, ma il passaggio da un programma eccezionale a una politica ordinaria degli investimenti pubblici, in cui, idealmente, il sistema di programmazione nazionale dovrà essere in grado di utilizzare il capitale fisico, istituzionale e amministrativo costruito negli ultimi anni per colmare i fabbisogni di investimento ancora esistenti. È su questa capacità di continuità che si misurerà, in ultima analisi, la vera eredità economica del PNRR.

La terza evidenza: governance e capacità amministrativa

Proprio per questo, il cambiamento probabilmente più importante su cui misureremo in futuro il successo del PNRR riguarda la capacità di mantenere, e migliorare, il modello di governance introdotto per gestirlo. Per la prima volta un programma di investimento di queste dimensioni è stato costruito attorno a un sistema di obiettivi programmati e verificabili, monitoraggio continuo, responsabilizzazione delle amministrazioni e condizionalità nell'erogazione delle risorse. A differenza delle tradizionali politiche di coesione, nelle quali il rimborso europeo è prevalentemente collegato alla certificazione della spesa sostenuta, il PNRR ha subordinato infatti l'erogazione dei finanziamenti al conseguimento di riforme, milestone e target misurabili.

La programmazione degli interventi non è stata tuttavia esente da problemi. L'analisi contenuta nel **Capitolo 5** mostra come uno dei principali rischi emersi durante l'attuazione del Piano sia stato l'eccessiva polverizzazione degli investimenti. Prima della revisione del 2023, oltre 76.000 progetti, di cui 50,5mila gestiti dai Comuni, avevano un valore inferiore a 70.000 euro, per un valore aggregato inferiore a 2 miliardi di euro, circa l'1% del totale degli investimenti previsti, mentre quasi 1.000 Comuni si trovavano a gestire più di cinque progetti PNRR per ogni dipendente amministrativo appartenente alle categorie C e D, generando un evidente sovraccarico organizzativo, soprattutto negli enti di minori dimensioni. La successiva rimodulazione del Piano ha cercato di correggere questo problema, concentrando una parte delle risorse su interventi di maggiore dimensione e riducendo parzialmente la frammentazione iniziale, che tuttavia resta una caratteristica non marginale della programmazione.

A parziale compensazione di questo problema di programmazione, il PNRR ha tuttavia modificato profondamente gli incentivi cui sono state sottoposte le amministrazioni pubbliche. La necessità di rispettare scadenze europee particolarmente stringenti ha favorito un rafforzamento del coordinamento tra livelli di governo, l'introduzione di sistemi di monitoraggio molto più sofisticati rispetto al passato e una crescente diffusione di strumenti di performance

management nella gestione degli investimenti pubblici, anche se numerosi e relativamente frammentati.

Le analisi della Banca d'Italia (Accetturo et al., 2026) mostrano come tale cambiamento abbia prodotto effetti misurabili anche oltre il perimetro strettamente finanziario del Piano. In particolare, il nuovo sistema di governance ha contribuito a ridurre i tempi di aggiudicazione delle procedure di gara, ad aumentare la probabilità che gli appalti giungessero rapidamente alla fase di affidamento e a diffondere pratiche organizzative che sembrano estendersi anche agli investimenti non direttamente finanziati dal PNRR. Il Piano avrebbe quindi favorito non soltanto la realizzazione di nuovi investimenti, ma anche un processo di apprendimento amministrativo destinato a produrre benefici più duraturi sulla capacità operativa delle amministrazioni pubbliche.

Analogamente, l'analisi sviluppata da Cassa Depositi e Prestiti su circa 1.600 investimenti pubblici realizzati da 784 enti mostra che, a parità di caratteristiche dei progetti e dei soggetti attuatori, gli interventi finanziati dal PNRR presentano una probabilità di ritardo inferiore di circa 12 punti percentuali rispetto agli investimenti finanziati con strumenti ordinari. Inoltre, il vantaggio del PNRR risulta sostanzialmente omogeneo tra le diverse macroaree del Paese: la minore velocità osservata in molti Comuni del Mezzogiorno non sembra riflettere un'inefficienza amministrativa intrinseca, quanto piuttosto, come già evidenziato, il maggiore carico di risorse e di progetti affidati agli enti locali maggiormente coinvolti nelle politiche di riequilibrio territoriale.

Ne emerge una lezione importante per le future politiche di investimento. Innanzitutto, occorre concentrare le risorse su un numero di interventi di dimensione significativa, eventualmente accorpando tipologie di investimenti simili su diversi territori all'interno di uno stesso schema amministrativo, per ridurre i costi fissi di ogni progetto. Inoltre, è necessario calibrare l'allocazione delle risorse rispetto alla capacità amministrativa effettivamente disponibile a livello di soggetto attuatore. Dove il numero di progetti supera la capacità gestionale degli enti, aumentano inevitabilmente i rischi di rallentamento. Rafforzare stabilmente le competenze tecniche, favorire forme di gestione associata delle funzioni specialistiche e concentrare gli interventi su programmi di maggiore scala può quindi risultare molto più efficace della semplice moltiplicazione dei singoli progetti.

La quarta evidenza: il PNRR come nuova politica di sviluppo territoriale

Restando al tema della distribuzione degli interventi pianificati sul territorio nazionale, una quarta evidenza riguarda il ruolo che il PNRR, e la sua eredità, potranno avere nel ridefinire il paradigma delle politiche di coesione in Italia. Nel dibattito pubblico, la dimensione geografica del Piano è stata spesso interpretata quasi esclusivamente attraverso la lente della capacità di spesa, contrapponendo un Nord più rapido nell'attuazione e un Mezzogiorno in ritardo. Questa lettura trova un parziale riscontro nei dati di monitoraggio: alla fine di luglio 2026 le regioni settentrionali presentano mediamente un rapporto tra pagamenti effettuati e costi ammessi superiore rispetto alle regioni meridionali (**Capitolo 2**).

Interpretare tali differenze come un indicatore della qualità delle amministrazioni territoriali sarebbe tuttavia fuorviante. Come già discusso, una parte rilevante dei ritardi osservati riflette il diverso carico amministrativo sostenuto dagli enti locali e la forte frammentazione iniziale degli interventi, più che una differente efficienza gestionale. I Comuni maggiormente destinatari delle risorse del PNRR sono stati anche quelli chiamati a gestire il numero più

elevato di progetti, spesso con strutture amministrative di dimensioni molto ridotte, e le già citate analisi della Cassa Depositi e Prestiti confermano che, controllando per le caratteristiche dei progetti e dei soggetti attuatori, il vantaggio nei tempi di attuazione degli investimenti PNRR rispetto agli investimenti ordinari risulta sostanzialmente uniforme tra le diverse macroaree del Paese (**Capitolo 5**).

Se questa è la lettura corretta, il PNRR suggerisce una prima importante lezione per le future politiche territoriali. La questione non è tanto se destinare più o meno risorse ai territori in ritardo di sviluppo, quanto accompagnare tali investimenti con un adeguato rafforzamento della capacità amministrativa locale. In altre parole, la capacità istituzionale diventa parte integrante della politica di sviluppo e non una semplice condizione amministrativa esterna alla realizzazione degli investimenti.

Questa conclusione trova un primo riscontro empirico nell'esperienza della Missione 1, dedicata alla digitalizzazione della pubblica amministrazione. Con una dotazione di circa 9,7 miliardi di euro, essa rappresenta uno dei più grandi programmi di modernizzazione amministrativa mai realizzati in Italia. L'aspetto più interessante, tuttavia, non riguarda soltanto la quantità delle risorse mobilitate, ma il modo in cui esse sono state distribuite. Come mostrato nel **Capitolo 4**, il disegno dei bandi competitivi su questo intervento ha finito per favorire proprio i Comuni più piccoli, inizialmente meno digitalizzati e maggiormente concentrati nel Mezzogiorno e nelle aree interne. Un intervento concepito per accelerare la trasformazione digitale della pubblica amministrazione ha così assunto, di fatto, anche le caratteristiche di una politica di riequilibrio territoriale.

L'interesse di questa evidenza va oltre la semplice distribuzione delle risorse. I risultati mostrano infatti come siano proprio le province inizialmente meno digitalizzate (e dunque destinatarie di maggiori interventi) a registrare gli incrementi più elevati della produttività totale dei fattori, delineando un primo processo di convergenza territoriale statisticamente significativo, concentrato quasi esclusivamente nel Mezzogiorno. Anche se tale evidenza non dimostra ancora un nesso causale diretto con il PNRR, tuttavia la coincidenza tra la maggiore intensità degli investimenti nella digitalizzazione della pubblica amministrazione e il miglioramento relativo della produttività territoriale appare coerente con l'ipotesi che il rafforzamento della qualità istituzionale possa contribuire ad accrescere la competitività del sistema economico locale.

Con un punto di attenzione, però: le prime evidenze empiriche suggeriscono infatti che il PNRR stia contribuendo a ridurre parte del divario storico tra Nord e Sud, ma secondo modalità più selettive di quanto tradizionalmente ipotizzato. La convergenza osservata nei risultati discussi in questo Policy Brief non sembra interessare in modo uniforme tutti i territori meridionali; essa appare piuttosto trainata soprattutto da quei sistemi urbani e da quei Comuni di dimensione intermedia nei quali la concentrazione simultanea di risorse del PNRR, capacità amministrativa e tessuto produttivo ha consentito di trasformare gli investimenti in miglioramenti misurabili della produttività.

Questa dinamica suggerisce che il PNRR stia rafforzando la crescita proprio nei territori che possiedono una sufficiente massa critica istituzionale per assorbire efficacemente gli investimenti. In questi contesti, la qualità della pubblica amministrazione, la disponibilità di competenze tecniche e la capacità progettuale hanno agito da moltiplicatori dell'investimento pubblico, rendendo possibile una convergenza della produttività verso le aree più avanzate del Paese. Al contrario, i territori caratterizzati da maggiore fragilità amministrativa, forte

spopolamento e minore accessibilità ai servizi essenziali rischiano di beneficiare solo marginalmente di questi processi.

Questa interpretazione contribuisce a spostare il dibattito sulla politica di coesione da una prospettiva prevalentemente redistributiva su macroaree ad una prospettiva orientata alle dinamiche di produttività a livello granulare sul territorio. In questa prospettiva, la digitalizzazione della pubblica amministrazione non costituisce semplicemente un intervento di modernizzazione amministrativa, ma una vera e propria infrastruttura produttiva.

Questa lettura assume un significato ancora più rilevante se osservata attraverso la condizione delle aree interne italiane. I recenti dati di censimento ISTAT nell'ambito della Strategia Nazionale per le Aree Interne mostrano come tali territori comprendano oggi il 48,6% dei Comuni italiani, coprano circa il 59% della superficie nazionale e ospitino oltre 13 milioni di abitanti, pari a circa il 22,6% della popolazione, con una quota che supera il 36% nel Mezzogiorno.¹⁸

Si tratta, lo ricordiamo, di territori che da oltre mezzo secolo sperimentano un progressivo indebolimento demografico ed economico. Dal 1951 a oggi le aree interne hanno perso circa 1,4 milioni di residenti, mentre i Comuni centrali hanno registrato un aumento della popolazione superiore al 39%. Il processo di invecchiamento risulta inoltre significativamente più intenso rispetto al resto del Paese e continua ad accompagnarsi a un progressivo ridimensionamento dei servizi essenziali e delle opportunità occupazionali.

Per molti anni la risposta delle politiche pubbliche è consistita prevalentemente nel trasferimento di risorse finanziarie verso questi territori, con risultati spesso inferiori alle aspettative. Le evidenze discusse in questo Policy Brief suggeriscono invece una prospettiva differente. Nei contesti caratterizzati da debolezza demografica e da limitata capacità amministrativa, investire nella qualità delle istituzioni locali, nella digitalizzazione dei servizi pubblici, nelle competenze amministrative e nella capacità progettuale degli enti può produrre effetti che vanno oltre il miglioramento dell'efficienza amministrativa.

La quinta evidenza: il PNRR come laboratorio della futura politica di coesione europea

Tale riflessione sulle aree interne si lega anche alla proposta della Commissione europea per il nuovo Quadro Finanziario Pluriennale 2028-2034 (COM(2025)565), in cui è evidente come molte delle innovazioni sperimentate con il PNRR siano destinate a influenzare l'evoluzione della futura politica di coesione dell'Unione.

L'elemento di maggiore novità non riguarda tanto il volume delle risorse disponibili, quanto la filosofia stessa del bilancio europeo. La Commissione propone infatti di superare progressivamente un modello fondato prevalentemente sulla verifica dell'ammissibilità della spesa e sul rimborso dei costi sostenuti, sostituendolo con un sistema più semplice, maggiormente orientato alle politiche e ai risultati. I futuri Piani nazionali e regionali dovrebbero integrare riforme e investimenti in un quadro strategico unitario, con un numero molto più contenuto di programmi, maggiore flessibilità nella riallocazione delle risorse e un collegamento sempre più stretto tra finanziamenti europei e conseguimento di obiettivi verificabili.

¹⁸ Bergantino et al. (2026) mostrano addirittura che, ricalcolando la classificazione delle Aree Interne sulla base dei tempi di percorrenza reali, le Aree Interne salirebbero a 4.608 Comuni (+775, pari al +20,2%), arrivando a coprire il 58,4% dei Comuni italiani, il 67,4% del territorio nazionale e il 28,2% della popolazione.

Questa evoluzione appare pienamente coerente con le lezioni emerse dall'attuazione del PNRR. L'esperienza italiana mostra infatti che il principale valore aggiunto del Piano non risiede esclusivamente nella quantità di investimenti realizzati, ma nella capacità di modificare il funzionamento delle amministrazioni pubbliche, introdurre meccanismi di responsabilizzazione, rafforzare il monitoraggio e promuovere una cultura della valutazione orientata ai risultati.

In questo senso, il PNRR potrebbe costituire il primo esperimento di una nuova generazione di politiche pubbliche europee nelle quali investimenti, riforme istituzionali e performance amministrativa diventano componenti inseparabili della stessa strategia di sviluppo. Questa prospettiva consente anche di reinterpretare l'eredità del Piano: il lascito più importante non sarà necessariamente rappresentato dalle singole opere realizzate, molte delle quali richiederanno ancora anni per dispiegare pienamente i propri effetti economici; piuttosto, esso potrebbe risiedere nell'aver dimostrato che la qualità delle istituzioni costituisce un investimento produttivo e che la crescita economica può essere favorita non soltanto attraverso maggiori risorse finanziarie, ma anche migliorando il modo in cui tali risorse vengono progettate, gestite e valutate.

Questa prospettiva riguarda anche il rapporto tra investimento pubblico e capitale privato. L'evidenza del **Capitolo 6** mostra che, mentre il mercato degli appalti più che raddoppiava tra il 2018 e il 2025, il partenariato pubblico-privato è sceso dal 10-17% del valore bandito del periodo 2018-2023 al 4% del biennio 2024-2025, anche per effetto dello spiazzamento esercitato dal PNRR sui progetti e sul tempo amministrativo delle stazioni appaltanti. Al tempo stesso, il 95% del valore del PPP infrastrutturale nasce da proposte a iniziativa privata: dove il quadro regolatorio lo consente, il capitale privato ha mostrato di saper individuare e strutturare i progetti. Nella fase successiva al 2026, con il venir meno delle risorse straordinarie europee, la politica degli investimenti dovrà riattivare questo canale: stabilizzare la disciplina della proposta a iniziativa privata, ridurre i tempi di valutazione delle proposte e reindirizzare verso il PPP la capacità amministrativa liberata dalla chiusura del Piano sono le condizioni per sostituire, almeno in parte, con capitale privato la spinta che il PNRR ha fornito all'accumulazione di capitale pubblico.

Un primo contributo in questa direzione emerge dal confronto con gli operatori finanziari. La proposta della Commissione europea per il ciclo di coesione 2028-2034 (COM(2025)565) definisce l'ammontare delle risorse europee disponibili, che tuttavia non esauriscono i fabbisogni di investimento post-PNRR. Restano infatti scoperti alcuni ambiti in cui la coesione difficilmente potrà arrivare: le infrastrutture strategiche nazionali non ricomprese nelle reti TEN, i costi operativi di manutenzione dell'esistente e i servizi innovativi con nuovi modelli di erogazione (welfare, servizi integrati per famiglie e imprese). Su questo perimetro, una prima ricognizione con il sistema bancario ha individuato quattro ambiti prioritari di intervento pubblico-privato per la fase successiva al Piano: infrastrutture idriche, reti energetiche, adozione dell'intelligenza artificiale da parte delle PMI, sicurezza fisica e cibernetica. In tutti e quattro, i fabbisogni residui eccedono le coperture della futura politica di coesione e strumenti di condivisione del rischio tra pubblico e privato (project e "blended finance", garanzie pubbliche, "sustainability-linked lending") possono rendere bancabili investimenti oggi bloccati. Sono ambiti che si prestano a essere incardinati nei pilastri del futuro Piano di partenariato nazionale e regionale, in particolare "Prosperità sostenibile" (energia, acqua, clima) e "Difesa e sicurezza" (cybersicurezza).

Raccomandazioni di policy e lezioni strategiche

Le evidenze discusse in questo Policy Brief sembrano dunque suggerire che il principale insegnamento del PNRR non riguarda soltanto la gestione di un programma straordinario di investimenti, ma il modo in cui dovrebbero essere progettate le future politiche pubbliche. Il Piano ha mostrato come investimenti, riforme e capacità amministrativa costituiscano elementi strettamente interdipendenti: risorse finanziarie elevate non producono automaticamente crescita se non sono accompagnate da istituzioni in grado di trasformarle in interventi efficaci e sostenibili. Da questa analisi possiamo allora trarre sei priorità operative.

1. Istituzionalizzare il modello di governance del PNRR

L'esperienza del Piano dimostra che strumenti quali il monitoraggio continuo, la definizione di obiettivi verificabili, la responsabilizzazione delle amministrazioni, il coordinamento tra Ministeri, e tra funzioni centrali e locali hanno contribuito in misura significativa ad aumentare la capacità di realizzazione degli investimenti pubblici. Questi meccanismi, insieme alle riforme della giustizia e della PA, hanno migliorato non soltanto gli investimenti finanziati dal PNRR, ma anche una parte dell'attività amministrativa ordinaria, suggerendo l'esistenza di importanti effetti di apprendimento organizzativo.

Tale impostazione di governance non dovrebbe essere considerata eccezionale, ma incorporata nella gestione ordinaria degli investimenti pubblici, estendendo l'utilizzo di sistemi di monitoraggio, valutazione della performance e accountability anche ai principali programmi nazionali di investimento, a partire dal piano di partenariato nazionale e regionale al centro della nuova politica di coesione.

Una possibile modalità per dare corpo a questo obiettivo è il lancio di una "Post-PNRR Project Preparation Facility": una piattaforma dedicata alla strutturazione ed alla finanziabilità delle iniziative di investimento, oltre che all'assistenza tecnico-amministrativa lungo l'intero ciclo di vita del progetto. Una struttura di questo tipo potrebbe offrire servizi di project preparation, advisory tecnico-amministrativo, supporto alle procedure di procurement, identificazione e monitoraggio di KPI e milestone, assistenza nell'accesso ai fondi della programmazione europea 2028-2034 e accompagnamento nella strutturazione di operazioni di project finance e PPP, contribuendo al coordinamento tra i diversi attori centrali e territoriali coinvolti, nonché alla programmazione ed al monitoraggio ex-ante ed ex-post delle iniziative.

2. Rafforzare in modo permanente la capacità amministrativa degli enti locali

Le differenze territoriali osservate durante l'attuazione del Piano mostrano che il principale collo di bottiglia degli investimenti pubblici italiani continua a essere rappresentato dalla capacità amministrativa degli enti attuatori. L'esperienza del PNRR suggerisce che l'efficacia degli investimenti dipende, almeno quanto dalle risorse disponibili, dalla presenza di competenze tecniche, strutture amministrative adeguate e capacità di gestione dei progetti.

Per questo motivo il rafforzamento della capacità amministrativa dovrebbe diventare una politica pubblica permanente e non una misura temporanea collegata ai soli finanziamenti europei. Investire nel capitale umano della pubblica amministrazione, favorire la gestione associata delle funzioni tecniche tra piccoli Comuni, consolidare centrali di progettazione e strutture di assistenza tecnica rappresenta probabilmente uno degli investimenti con il più elevato rendimento economico nel medio periodo.

Tale capacità non solo deve essere legata a logiche assunzionali del sistema pubblico, ma deve anche concentrarsi sulla formazione dell'attuale personale, investendo sullo sviluppo delle sue competenze. Un ambito in cui questa logica di continuità appare particolarmente rilevante è proprio la trasformazione digitale della PA, uno dei principali risultati del Piano descritti nel **Capitolo 4**. Per non disperdere questi progressi e per continuare a formare il personale nella PA potrebbe essere valutato il lancio di un "Programma PA Digitale 2030": una piattaforma di advisory tecnica, finanziaria e progettuale rivolta alle amministrazioni centrali e territoriali, dedicata ad accompagnarne l'evoluzione nei principali ambiti della trasformazione digitale del prossimo decennio (cybersicurezza, adozione dell'intelligenza artificiale, gestione avanzata dei dati, migrazione al cloud e accesso alle soluzioni dei principali provider tecnologici italiani ed europei). L'obiettivo sarebbe trasformare gli investimenti digitali realizzati con il PNRR in un percorso strutturale e permanente di innovazione amministrativa.

3. Progettare investimenti meno frammentati e più coerenti con la capacità amministrativa

L'eccessiva frammentazione degli interventi emersa nella prima fase del Piano rappresenta una lezione importante per la futura programmazione. La successiva revisione del PNRR ha mostrato che concentrare le risorse su programmi di maggiore scala, riducendo la numerosità degli interventi, può migliorare contemporaneamente efficienza amministrativa e capacità di realizzazione.

Le future politiche di investimento dovrebbero quindi evitare di moltiplicare interventi di dimensione molto ridotta, privilegiando programmi territoriali integrati e calibrando il numero dei progetti rispetto alla capacità amministrativa effettivamente disponibile presso gli enti attuatori. Il principio dovrebbe essere semplice: non distribuire il maggior numero possibile di progetti, ma costruire il maggior numero possibile di investimenti realizzabili.

4. Valutare le politiche territoriali sulla base degli impatti e non soltanto della capacità di spesa

L'esperienza del PNRR suggerisce che il successo di una politica pubblica non dovrebbe più essere misurato esclusivamente attraverso gli indicatori di avanzamento finanziario. Come mostrato dall'indice multidimensionale proposto in questo Policy Brief (**Capitolo 2**), la velocità della spesa rappresenta soltanto una componente della qualità dell'attuazione. La sostenibilità degli investimenti, la presenza di adeguate risorse gestionali, la continuità degli interventi oltre il termine del finanziamento straordinario finalizzate al soddisfacimento dei bisogni identificati, e la capacità di produrre effetti permanenti sulla crescita dovrebbero entrare stabilmente nei sistemi di valutazione delle politiche pubbliche.

Questa prospettiva appare pienamente coerente con la proposta della Commissione europea per la riforma della politica di coesione 2028-2034, che sposta progressivamente l'attenzione dalla certificazione della spesa al conseguimento di risultati verificabili e alla più stretta integrazione tra investimenti e riforme.

5. Ripensare le politiche territoriali investendo nel capitale istituzionale

Le prime evidenze discusse in questo Policy Brief suggeriscono che il miglioramento della qualità delle istituzioni locali possa contribuire non soltanto a ridurre i divari amministrativi, ma anche ad aumentare la produttività delle imprese e la competitività dei territori. La digitalizzazione della pubblica amministrazione, il rafforzamento delle competenze amministrative e il miglioramento dei servizi pubblici rappresentano quindi investimenti

produttivi e non semplicemente interventi di modernizzazione organizzativa.

Tuttavia, accanto a questi risultati positivi il Policy Brief ne fa emergere uno apparentemente paradossale. Il PNRR può contribuire a ridurre il divario medio tra Mezzogiorno e Centro-Nord, favorendo una convergenza tra le principali macroaree del Paese, ma al tempo stesso accentuare l'eterogeneità interna allo stesso Mezzogiorno. Se la crescita si concentra prevalentemente nei poli urbani più dinamici e nei Comuni dotati di maggiore capacità amministrativa, il rischio è quello di ampliare la distanza rispetto alle aree interne, ai piccoli Comuni e ai territori marginali, dove continuano a cumularsi declino demografico, carenza di servizi essenziali e debolezza istituzionale.

Questa lezione appare particolarmente rilevante per le aree interne. Le future politiche territoriali dovrebbero superare una logica prevalentemente redistributiva, nella quale il successo degli interventi viene misurato soprattutto in funzione delle risorse trasferite. Le aree caratterizzate da maggiore fragilità demografica e istituzionale dovrebbero invece diventare il luogo privilegiato nel quale sperimentare nuove strategie di sviluppo fondate sul rafforzamento del capitale istituzionale, sulla qualità dei servizi pubblici, sull'accessibilità digitale e sulla capacità amministrativa locale. Investire nelle istituzioni significa infatti investire nella capacità dei territori di attrarre imprese, trattenere capitale umano e sostenere processi di crescita di lungo periodo.

6. Mobilitare capitale privato per garantire la sostenibilità degli investimenti realizzati

Come emerso nell'analisi del mercato dei contratti pubblici nel **Capitolo 6**, la sostenibilità nel tempo delle infrastrutture realizzate con il PNRR richiede di affiancare alle risorse pubbliche strumenti capaci di favorire il coinvolgimento stabile degli investitori istituzionali. In questa prospettiva potrebbe essere valutato il lancio di una "PPP Restart Platform", un Fondo/Piattaforma nazionale dedicato al partenariato pubblico-privato, concepito come punto di incontro strutturato tra soggetti pubblici, investitori istituzionali, utilities, operatori industriali e gestori di servizi, con l'obiettivo di sostenere la gestione, la manutenzione e l'evoluzione delle infrastrutture realizzate attraverso il Piano. Particolare attenzione dovrebbe essere rivolta alle infrastrutture sociali come asili nido, strutture per la terza età, presidi sociosanitari, e più in generale agli asset pubblici che necessitano di modelli economici sostenibili nel lungo periodo: in questi casi il PPP non rappresenterebbe soltanto uno strumento di finanziamento, ma un meccanismo per garantire la durabilità degli investimenti.

Tra i settori con un fabbisogno di investimento ulteriore rispetto a quanto previsto dal PNRR, quello delle infrastrutture idriche appare particolarmente critico, e può costituire un primo terreno di applicazione concreto per questo tipo di piattaforma. Una "Water Infrastructure Initiative", intesa come spazio di collaborazione tra amministrazioni pubbliche, gestori del servizio idrico, investitori e operatori specializzati, potrebbe favorire la strutturazione e il finanziamento di interventi per la riduzione delle perdite di rete, la digitalizzazione degli acquedotti, lo sviluppo di sistemi di smart metering, il riuso delle acque reflue e il rafforzamento della resilienza climatica, valorizzando il contributo del capitale privato attraverso strumenti di project finance, blended finance e advisory specialistico a supporto delle amministrazioni centrali e territoriali.

Tre lezioni strategiche sulle politiche di sviluppo

Le raccomandazioni formulate fin qui riguardano la programmazione e l'organizzazione delle

future politiche di investimento, con particolare riferimento alla coesione. L'esperienza del PNRR suggerisce tuttavia anche tre lezioni più generali, che travalicano il programma stesso e riguardano il modo in cui dovrebbero essere impostate le politiche di sviluppo dei prossimi anni.

La prima lezione, non nuova, è quanto centrale sia il capitale istituzionale quale fattore di produzione. Per lungo tempo le riforme della pubblica amministrazione sono state considerate prevalentemente strumenti di contenimento della spesa o di semplificazione burocratica. Le evidenze discusse in questo Policy Brief ricordano invece ancora una volta che istituzioni più efficienti, amministrazioni più competenti e servizi pubblici digitali possono determinare il successo o l'insuccesso di un investimento pubblico in termini di produttività delle imprese e competitività dei territori. La qualità delle istituzioni non costituisce soltanto una preconditione dello sviluppo: è essa stessa una politica per lo sviluppo.

La seconda lezione è che il PNRR segna il passaggio da una politica della spesa a una politica dei risultati. Per oltre trent'anni il dibattito sulle politiche di coesione si è concentrato prevalentemente sulla capacità di assorbire le risorse disponibili. Il Next Generation EU ha introdotto un paradigma differente, nel quale il successo delle politiche pubbliche viene misurato attraverso il conseguimento di obiettivi verificabili e l'integrazione tra investimenti e riforme. La proposta della Commissione europea per il quadro finanziario 2028-2034 mostra come questo approccio non rappresenti una parentesi legata all'emergenza pandemica ma l'inizio di una più ampia trasformazione del modo in cui verranno progettate le politiche europee. Una rivoluzione culturale che deve continuare ad informare la governance del settore pubblico nazionale, sia a livello centrale che locale.

La terza lezione è che competitività e coesione non sono obiettivi alternativi. Una delle principali innovazioni emerse dal PNRR consiste nell'aver mostrato come gli investimenti nei territori più fragili possano contribuire contemporaneamente alla riduzione dei divari territoriali e all'aumento della produttività aggregata, quando essi intervengono sulla qualità del contesto istituzionale nel quale operano cittadini e imprese. Con attenzione alla possibile apertura di divari territoriali all'interno delle aree obiettivo, e conseguenti implicazioni di policy.

Considerazioni finali

A distanza di cinque anni dal suo avvio, il PNRR non può essere valutato semplicemente come un grande programma di spesa pubblica. La sua importanza risiede nell'aver sperimentato un diverso modo di progettare e attuare le politiche pubbliche, fondato sull'integrazione tra investimenti, riforme, responsabilizzazione delle amministrazioni e misurazione dei risultati.

Molti degli effetti economici del Piano potranno essere valutati soltanto negli anni successivi alla sua conclusione. Sarà necessario verificare se le infrastrutture realizzate continueranno a generare benefici, se le riforme introdotte produrranno incrementi permanenti di produttività e se il rafforzamento della capacità amministrativa osservato durante l'attuazione saprà consolidarsi nella gestione ordinaria delle politiche pubbliche.

È tuttavia già possibile formulare una conclusione. Il principale lascito del PNRR potrebbe non essere rappresentato dalle singole opere realizzate, né esclusivamente dall'entità delle risorse mobilitate. Potrebbe consistere nell'aver dimostrato che la qualità delle istituzioni costituisce una leva fondamentale dello sviluppo economico e che la valutazione delle

politiche pubbliche non può più limitarsi alla capacità di spendere, ma deve misurarne la capacità di trasformare strutturalmente il potenziale di crescita dei territori.

Se questa lezione verrà consolidata dalle future politiche nazionali e dalla riforma della politica di coesione europea, il PNRR sarà ricordato non soltanto come la risposta straordinaria dell'Unione europea alla crisi pandemica, ma come il punto di avvio di una nuova stagione delle politiche di sviluppo, nella quale la qualità della governance diventa essa stessa una componente della crescita economica. A quel punto, il vero successo del Piano non sarà misurato soltanto da quanto è stato speso entro il 2026, ma dalla capacità delle innovazioni istituzionali introdotte di continuare a produrre risultati ben oltre la conclusione del programma.

Bibliografia

Accetturo, A., et al. (2026). *Do incentives and organizational innovations affect the performance of public administrations? Lessons from the Italian NRRP* (Questioni di Economia e Finanza, n. 1016). Banca d'Italia.

Altomonte, C., Biasioni, F., Di Nardo, L., Gottardo, G., e Sonno, T. (2024). *Bridging the Digital Divide One Town at a Time. Evidence from micro data on the NGEU-supported funding of municipal digitalization investments in Italy*. Working paper.

Altomonte, C., Dalla Val, M., Gottardo, G., e Sonno, T. (2026). Convergenza della produttività e digitalizzazione della Pubblica Amministrazione locale: evidenza dai Comuni italiani. *Rivista di Politica Economica*.

Altomonte C., Borgarello M., D'Oria F., Gottardo G., Rauti W.A., Sonno T. and Talamo, F. (2026). *Cost-benefit analysis of the Italian Superbonus house renovation incentives*.

Assonime. (2026). *Giustizia e PNRR: Risultati conseguiti e sfide per la crescita* (Note e Studi, n. 5/2026).

Banca d'Italia. (2025). *Relazione annuale sul 2024*.

Banca d'Italia. (2026a). *Considerazioni finali del Governatore sul 2025*.

Banca d'Italia. (2026b). *Relazione annuale sul 2025*.

Bergantino, A. S., Caravaggio, N., Intini, M., Resce, G. (2026). *Far, Far Away Municipalities: Differences in Accessibility to Essential Services and the Italian National Strategy for Inner Areas*. Review of Political Economy.

Boeri, T., e Perotti, R. (2026). *An evaluation of the Italian National Recovery and Resilience Plan* (Policy Brief n. 55). Institute for European Policymaking at Bocconi University.

Bucci V., Bugiaretti L., Gatteschi S., and Rotondo F. (Gennaio 2026). *Performance-Based Programs and Efficiency in Public Investment: Some Evidence from Italy's national Recovery and Resilience Plan*. CDP working paper.

Commissione europea. (2025). *Proposta di Quadro Finanziario Pluriennale 2028-2034* (COM(2025) 565).

Commissione europea. (2026). *The 2026 EU Justice Scoreboard*.

D'Ascola, P. (2026). *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2025: Considerazioni finali*. Corte di cassazione.

European Commission for the Efficiency of Justice. (2025). *Guidelines on the use of generative artificial intelligence for courts* (CEPEJ[2025]18Final). Council of Europe.

Ganau, R., e Rodríguez-Pose, A. (2019). Do high-quality local institutions shape labour productivity in Western European manufacturing firms? *Papers in Regional Science*, 98,

1633-1666.

Gatta, G. L. (2026, 10 marzo). *Looking beyond the backlog: A fairer view of the NRRP's impact on Italy's courts*. Institute for European Policymaking at Bocconi University.

Gnewsonline. (2026a, 16 aprile). *Target PNRR: nuovi progressi nei settori penale e civile*. Quotidiano del Ministero della giustizia.

Gnewsonline. (2026b, 18 giugno). *PNRR Giustizia, ok Commissione UE su progressi compiuti*. Quotidiano del Ministero della giustizia.

Gnewsonline. (2026c, 23 giugno). *Target PNRR centrato su durata processi, sprint della Cassazione*. Quotidiano del Ministero della giustizia.

Gnewsonline. (2026d, 1 luglio). *Da oggi la Giustizia ha tanti giovani in più: stabilizzati i PNRR*. Quotidiano del Ministero della giustizia.

Gnewsonline. (2026e, 2 luglio). *Personale PNRR, stabilizzate circa 10mila unità. Nordio: "Seguirà completamento organico"*. Quotidiano del Ministero della giustizia.

Gnewsonline. (2026f, 22 luglio). *Sisto: "L'ufficio per il processo strutturale nell'ordinamento"*. Quotidiano del Ministero della giustizia.

Italia Domani. (2021). *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*.

Ministero della Giustizia. *Monitoraggio PNRR*. Dati e statistiche della giustizia.

Ministero della Giustizia. (2026a). *Booklet dell'Unità di missione PNRR – Giustizia: Aggiornamento al 31 maggio 2026*.

Ministero della Giustizia. (2026b, marzo). *Mediazione civile ex D.L. 28/2010: 1° gennaio–31 dicembre 2025*.

Ministero della Giustizia. (2026c, 12 marzo). *PNRR ed efficienza del sistema giustizia: Prossimi al traguardo*.

Ministero dell'Economia e delle Finanze. (2022). *Documento di Economia e Finanza 2022, Programma Nazionale di Riforma*.

Ministero dell'Economia e delle Finanze. (2024). *Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025–2029*.

Ministero delle Imprese e del Made in Italy. (2025). *Decreto direttoriale 6 novembre 2025, esaurimento delle risorse di Transizione 5.0*.

Mocetti, S., Pesenti, O., e Roma, G. (2025). *Gli effetti della riforma della geografia giudiziaria sul funzionamento della giustizia civile*. Questioni di Economia e Finanza, n. 914. Banca d'Italia.

Presidenza del Consiglio dei ministri, Struttura di missione PNRR. (2026). *Settima Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*.

Raval, D. (2023). A flexible cost share approach to markup estimation. *Economics Letters*, 230, 111262.

Rodríguez-Pose, A. (2013). Do institutions matter for regional development? *Regional Studies*, 47(7), 1034-1047.

Syverson, C. (2011). What Determines Productivity? *Journal of Economic Literature*, 49(2), 326-365.

Ufficio Parlamentare di Bilancio. (2021). *Audizione sul Documento di Economia e Finanza 2021*.

Unioncamere, e InfoCamere. (2026, marzo). *Osservatorio Crisi d'impresa* (4^a ed.).

Valotti, G., Giacomelli, G., e Lenzi, L. (2024, 16 luglio). *Gli interventi sulla giustizia*. PNRR Lab, SDA Bocconi School of Management.

Valotti, G., Giacomelli, G., e Lenzi, L. (2025, 13 marzo). *Lo stato delle riforme: Pubblica amministrazione e giustizia*. PNRR Lab, SDA Bocconi School of Management.

Zorell, N., e Zwick, C. (2026). *Assessing the impact of the EU's Recovery and Resilience Facility on institutional quality: a Bayesian synthetic control approach* (Working Paper Series, n. 3212). Banca Centrale Europea.

Appendici

A1. Appendice al Capitolo 2: assegnazione dei valori degli indici

M1 – Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo

La tabella descrive le principali Misure della Missione 1.

INVESTIMENTI PRINCIPALI	DESCRIZIONE SINTETICA	IMPORTO ALLOCATO
Transizione 4.0 (M1-C2-I-1)	Crediti d'imposta per investimenti aziendali in tecnologie avanzate in ambito di digitalizzazione, automazione e innovazione tecnologica delle imprese italiane, in particolare le PMI.	13,4 mld – completato al 100%
Banda Ultralarga e 5G (M1-C2-I-3)	Copertura delle "aree a fallimento di mercato" con fibra ottica e 5G per garantire connettività ad alta velocità su tutto il territorio.	6,2 mld – completato al 52%
Digitalizzazione della PA (M1-C1-I1)	Potenziamento dei servizi digitali per i cittadini, migrazione dei dati della PA su cloud e rafforzamento della sicurezza informatica, digitalizzazione amministrazioni, creazione del Polo Strategico Nazionale (PSN), sviluppo della Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) e della Piattaforma Notifiche Digitali (SEND).	5,6 mld – completato al 70%
Politiche industriali di filiera e internazionalizzazione (M1-C2-I5)	Rafforzamento delle filiere strategiche attraverso contratti di sviluppo, e finanziamento del Fondo 394/81 gestito da SIMEST per sostenere l'internazionalizzazione delle imprese italiane.	2,8 mld – completato al 70%

Criticità: 52/100. La missione non ha registrato fallimenti sistemici ma presenta disfunzioni localizzate. Il nodo più grave è la discontinuità normativa tra Transizione 4.0 e Transizione 5.0, che ha generato incertezza operativa ed una corsa agli incentivi. I definanziamenti su banda ultralarga e migrazione PA riflettono una sovrastima della domanda nelle aree marginali e una sottovalutazione della frammentazione amministrativa dei Comuni. Il settore cultura-turismo mostra difficoltà di selezione e rendicontazione dei beneficiari.

Continuità: 100/100. La continuità della Missione 1 appare complessivamente ben assicurata. Gli interventi infrastrutturali, come la diffusione della banda ultralarga e del 5G, richiedono limitati costi operativi pubblici successivi al PNRR, poiché la manutenzione è prevalentemente affidata agli operatori privati ed è supportata da strumenti di finanziamento dedicati. Inoltre, il Fondo Nazionale Connettività è operativo fino al 2030. Per le misure di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, i costi di gestione e aggiornamento delle piattaforme digitali trovano copertura nei bilanci ordinari della PA e nella programmazione ICT nazionale. Le riforme della PA (Syllabus, Riforma 2.3, Piano ICT) sono disegnate come trasformazioni

permanenti, non misure una tantum. Anche gli incentivi alle imprese e gli strumenti di politica industriale presentano una continuità garantita da misure strutturali, quali l'iperammortamento 2026-2028, dichiarato strutturale dal MEF con 9,7 mld. Nel complesso, la Missione beneficia di un quadro stabile sia per il proseguimento degli investimenti sia per la copertura dei costi operativi.

M2 – Rivoluzione verde e transizione ecologica

La tabella descrive le principali Misure della Missione 2.

INVESTIMENTI PRINCIPALI	DESCRIZIONE SINTETICA	IMPORTO ALLOCATO
Efficienza Energetica Edifici – Ecobonus/Superbonus (M2-C3-I2.1)	Rafforzamento degli incentivi fiscali per la riqualificazione energetica di edifici.	15,1 mld – completato al 100%
Sviluppo trasporto rapido di massa e rinnovo parco mezzi, rafforzamento della mobilità ciclistica (M2-C2-I4)	Investimento nello sviluppo del trasporto pubblico nelle aree metropolitane. Rinnovo autobus, treni e veicoli dei Vigili del Fuoco a basse emissioni. Realizzazione di infrastrutture ciclabili e il miglioramento della loro sicurezza.	10,1 mld – completato al 59%
Risorse idriche (M2-C4-I4)	Infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento, riduzione delle perdite e digitalizzazione delle reti di distribuzione, fognatura e depurazione.	8,0 mld – completato al 72%
Agricoltura sostenibile: Parco Agrisolare, logistica e meccanizzazione (M2-C1-I2)	Installazione di impianti fotovoltaici su edifici agricoli e agroindustriali (Parco Agrisolare), innovazione e meccanizzazione nel settore agricolo e alimentare.	4,7 mld – completato al 67%

Criticità: 62/100. Tre misure sull'idrogeno sono state integralmente soppresse per assenza di domanda di mercato, mostrando una previsione anticipatoria mal calibrata. Il Superbonus ha generato dinamiche di spesa non controllate con efficienza energetica poco chiara (si veda l'analisi costi-benefici del Superbonus nel Capitolo 5). Il collo di bottiglia autorizzativo nelle rinnovabili è sistemico e non risolto dalla normativa più recente.

Continuità: 60/100. La Missione 2 presenta una continuità generalmente positiva, ma con alcune criticità. Gli investimenti in infrastrutture energetiche, trasporto pubblico e impianti per le energie rinnovabili sono accompagnati da meccanismi di finanziamento nazionali ed europei che ne consentono il completamento e la manutenzione nel lungo periodo. I costi operativi risultano nella maggior parte dei casi coperti attraverso contratti di servizio, fondi di coesione o direttamente dai soggetti beneficiari. Il Conto Termico rafforzato e gli strumenti rotativi (Fondo Contratti di Filiera) sono ereditabili e autoalimentanti, e rappresentano il contributo metodologico più rilevante del PNRR per il futuro. L'elemento di maggiore incertezza riguarda invece il sistema degli incentivi fiscali per l'efficienza energetica degli edifici, per il quale non è ancora stato definito un assetto normativo stabile successivo al Superbonus, pur essendo in corso una revisione verso strumenti più selettivi.

M3 – Infrastrutture per una mobilità sostenibile

La tabella descrive le principali Misure della Missione 3.

INVESTIMENTI PRINCIPALI	DESCRIZIONE SINTETICA	IMPORTO ALLOCATO
Alta Velocità Nord-Sud (M3-C1-I1.1)	Realizzazione e potenziamento di linee strategiche come Napoli-Bari, Palermo-Catania-Messina e Salerno-Reggio Calabria per ridurre i tempi di percorrenza.	27,2 mld – completato al 49%
Alta Velocità Nord-Europa (M3-C1-I1.2)	Realizzazione e potenziamento di linee strategiche come Milano-Verona o Verona-Brennero per ridurre i tempi di percorrenza e collegare il Nord Italia all'Europa.	16,8 mld – completato all'80%
Sviluppo del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (M3-C1-I1.4)	Sviluppo del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS): digitalizzazione della rete ferroviaria, sicurezza ferroviaria, interoperabilità europea, aggiornamento infrastrutturale.	4,2 mld – completato al 37%

Criticità: 70/100. Quattro misure ferroviarie regionali sono state integralmente soppresse. L'accorpamento delle quattro misure soppresse in M3C1-I.1.10 è una risposta amministrativa senza risorse aggiuntive: migliora la gestione ma non elimina le cause dei ritardi. L'alta velocità verso il Sud accumulerà ritardi rispetto alle scadenze PNRR e l'"effetto imbuto", con migliaia di cantieri simultanei, rappresenta una concentrazione difficile da gestire. Le criticità geologiche sui collegamenti alpini (Terzo Valico, Brennero, Torino-Lione) erano parzialmente prevedibili e avrebbero dovuto essere integrate nella pianificazione iniziale.

Continuità: 100/100. La continuità della Missione 3 è particolarmente elevata. Le principali opere ferroviarie non saranno completate entro la conclusione del PNRR, ma il loro completamento è garantito dall'integrazione con programmi strutturali di investimento nazionali ed europei (da CEF (solo per TEN-T Core), Contratti di Programma MIT-RFI e FSC). Analogamente, la diffusione del sistema ERTMS proseguirà attraverso programmi ordinari di investimento ferroviario. I costi operativi e di manutenzione delle infrastrutture risultano già incorporati nei bilanci ordinari dei gestori ferroviari, riducendo significativamente il rischio di interruzione degli interventi nel periodo post-PNRR.

M4 – Istruzione e ricerca

La tabella descrive le principali Misure della Missione 4.

Criticità: 65/100. La triplice riduzione del target asili nido è la criticità più visibile e documentata. L'edilizia scolastica soffre della capacità tecnica insufficiente dei piccoli Comuni, un problema strutturale dell'amministrazione pubblica locale italiana non risolto dal Piano (si veda il Capitolo 5). Gli IPCEI mostrano un disallineamento temporale strutturale con la logica PNRR (strumenti di lungo periodo in un Piano a scadenza rigida).

INVESTIMENTI PRINCIPALI	DESCRIZIONE SINTETICA	IMPORTO ALLOCATO
Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica (M4-C1-I3.3)	Contribuire al recupero climatico, aumentando la sicurezza e riducendo i consumi energetici degli edifici scolastici, con particolare attenzione alle aree più svantaggiate.	6,0 mld – completato al 68%
Asili Nido e Scuole Infanzia (M4-C1-I1.1)	Aumento dei posti disponibili negli asili nido, soprattutto al Sud, per raggiungere l'obiettivo UE del 33% e favorire l'occupazione femminile.	5,1 mld – completato al 63%
Sostegno agli IPCEI (M4-C2-I2.1)	Sostegno agli IPCEI (Important Projects of Common European Interest), aiuti pubblici elevati alle filiere tecnologiche considerate strategiche per l'UE.	4,1 mld – completato all'8%

Continuità: 66/100. La Missione 4 evidenzia una situazione eterogenea. Gli interventi di edilizia scolastica presentano una buona continuità grazie all'integrazione con i programmi ordinari di investimento e con i fondi di coesione, mentre gli incentivi alla ricerca industriale trovano prospettive di prosecuzione attraverso strumenti europei e nazionali dedicati. La principale criticità riguarda invece gli asili nido e le scuole dell'infanzia: il PNRR finanzia la realizzazione delle infrastrutture ma non garantisce la copertura strutturale dei costi di gestione, in particolare quelli relativi al personale. La copertura prevista risulta solo parziale e incerta, aumentando il rischio che le nuove strutture non possano essere pienamente operative nel lungo periodo.

M5 – Inclusione e coesione

La tabella descrive le principali Misure della Missione 5.

INVESTIMENTI PRINCIPALI	DESCRIZIONE SINTETICA	IMPORTO ALLOCATO
Rigenerazione urbana e housing sociale (M5-C2-I2)	Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale.	10,5mld – completato al 58%
Programma GOL (Garanzia Occupabilità Lavoratori) (M5-C1-R-1)	Riforma delle politiche attive con percorsi personalizzati di reinserimento, aggiornamento e riqualificazione per disoccupati e percettori di sostegno.	4,2 mld - completato al 44%
Politiche attive del lavoro e formazione (M5-C1-I1)	Potenziamento dei Centri per l'Impiego (PES), creazione di imprese femminili, Sistema di certificazione della parità di genere, Sistema duale e formazione tecnica.	2,0 mld – completato al 67%

Criticità: 58/100. La rigenerazione urbana ha subito target ridefiniti al ribasso nella revisione 2023 per costi e complessità procedurale. Il programma GOL ha superato il numero di beneficiari richiesto, ma senza evidenza controfattuale sull'impatto reale sul mercato del lavoro, un caso di buona performance negli output e incertezza negli outcome.

Continuità: 100/100. La continuità della Missione 5 è nel complesso sostenuta dalla programmazione ordinaria dei fondi europei e nazionali, anche se permane qualche elemento di fragilità. Gli interventi di rigenerazione urbana dispongono di canali di finanziamento per la prosecuzione degli investimenti, mentre la gestione corrente delle opere rimane a carico degli enti locali, con possibili difficoltà dovute al disallineamento tra programmazione PNRR e fondi regionali. Le misure di politica attiva del lavoro, incluso il Programma GOL, trovano una naturale prosecuzione nei programmi del Fondo Sociale Europeo Plus e nel Fondo Nuove Competenze. Nonostante queste coperture, persistono alcune criticità legate all'eterogeneità territoriale nell'attuazione dei servizi e all'effettiva capacità di mantenere elevata la qualità degli interventi.

M6 – Salute

La tabella descrive le principali Misure della Missione 6.

INVESTIMENTI PRINCIPALI	DESCRIZIONE SINTETICA	IMPORTO ALLOCATO
Ammodernamento Tecnologico e FSE (M6-C2-I1)	Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero. Rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica.	10,1 mld – completato al 67%
Case e Ospedali di Comunità (M6-C1-I1.1, M6-C1-I1.3)	Creazione di nuove strutture sanitarie territoriali (Case della Comunità) per l'assistenza primaria e Ospedali di Comunità per ricoveri brevi.	2,8 mld (Case Comunità) – completato al 52% 1,6 mld (Ospedali Comunità) – completato al 51%
Telemedicina e Assistenza Domiciliare (M6-C1-I1.2)	Potenziamento dei servizi di telemedicina e della presa in carico a domicilio per ridurre l'ospedalizzazione.	6,1 mld – completato al 78%

Criticità: 60/100. L'avanzamento finanziario più alto maschera criticità strutturali gravi. I target delle Case della Comunità sono stati ridotti sistematicamente più volte. La norma dell'8 maggio 2026 che consente l'apertura delle strutture senza controlli sui requisiti di sicurezza è un segnale preoccupante in termini di qualità degli output. I posti letto di terapia intensiva e il pronto soccorso sono al di sotto del target, con rischio concreto di mancato conseguimento. La carenza cronica di personale sanitario è il vero vincolo strutturale, irrisolvibile con le scadenze del Piano.

Continuità: 56/100. La Missione 6 rappresenta quella con le maggiori criticità in termini di continuità post-PNRR. Sebbene gli investimenti infrastrutturali e tecnologici siano in larga parte realizzati, la sostenibilità futura dipende dalla disponibilità di risorse ordinarie del Servizio Sanitario Nazionale e delle Regioni per finanziare manutenzione, aggiornamento tecnologico e personale. Le nuove Case e Ospedali di Comunità sono state integrate nella programmazione strutturale del sistema sanitario, ma la persistente carenza di personale sanitario rischia di limitarne l'effettiva operatività. Analogamente, i servizi di telemedicina dispongono di un quadro normativo stabile, ma i costi ricorrenti di gestione rimangono a carico della finanza sanitaria ordinaria, senza risorse dedicate aggiuntive. Nel complesso, la continuità normativa è generalmente garantita, mentre quella finanziaria e operativa rimane significativamente più debole.

M7 – REPowerEU

La tabella descrive le principali Misure della Missione 7.

INVESTIMENTI PRINCIPALI	DESCRIZIONE SINTETICA	IMPORTO ALLOCATO
Transizione 5.0 (M7-C1-I15)	Evoluzione del piano 4.0 con focus sulla doppia transizione digitale ed energetica, incentivando risparmi energetici significativi.	2,5 mld – completato al 100%
Potenziamento del parco ferroviario regionale (M7-C1-I11)	Misura rafforzata: Potenziamento del parco ferroviario regionale per il trasporto pubblico con treni a zero emissioni e servizio universale.	1,3 mld – completato al 88%
Rafforzamento della rete energetica (M7-C1-I13)	Linea Adriatica Fase 1 (centrale di compressione di Sulmona e gasdotto Sestino-Minerbio).	0,6 mld – completato al 39%

Criticità: 62/100. Il taglio di Transizione 5.0 nel momento di massima trazione della misura rappresenta un errore di gestione delle aspettative istituzionali. Il parco ferroviario regionale registra una minoranza di opere completate per una asimmetria programmatica non anticipata tra acquisti di rotabili e infrastrutture di alimentazione. Lo strumento autobus a zero emissioni è stato integralmente espunto per mercato immaturo, un pattern ricorrente nelle misure su tecnologie emergenti.

Continuità: 70/100. La Missione 7 presenta un livello di continuità differenziato tra le diverse misure. Gli incentivi alla transizione industriale trovano una prosecuzione strutturale attraverso il nuovo regime di iperammortamento, che sostituisce gli strumenti precedenti. Anche gli interventi di rafforzamento della rete energetica risultano sostenuti da una programmazione di lungo periodo indipendente dal PNRR, grazie alla loro inclusione nella pianificazione energetica nazionale e nei programmi di investimento dei gestori. Più incerta appare invece la continuità degli investimenti nel materiale rotabile ferroviario regionale, il cui completamento è stato rinviato e per il quale non esiste ancora un quadro stabile di finanziamento successivo al PNRR, rendendo necessario il ricorso ad altre fonti di finanziamento, in particolare ai Fondi di Sviluppo e Coesione.

A2. Appendice al Capitolo 3

Tabella A2 – Principali obiettivi e stato di avanzamento

Ambito	Obiettivo PNRR	Ultimo dato disponibile	Stato
<i>Disposition time</i> civile	-40% rispetto al 2019	-28,8% al 31 dicembre 2025; -40,6% al 30 aprile 2026; DT pari a 621 giorni a giugno 2026	Dato consolidato 2025 non ancora al target; ultimo aggiornamento ministeriale: target raggiunto prima della scadenza
<i>Disposition time</i> penale	-25% rispetto al 2019	-31,2% al 31 dicembre 2025	Superato
Pendenze civili – Tribunali, baseline 2019	-95%	-93,2%	Target indicato come raggiunto dal Ministero
Pendenze civili – Corti d'appello, baseline 2019	-95%	-99,4%	Target indicato come raggiunto dal Ministero
Pendenze civili – Tribunali, baseline 2022	-90%	-86,1% al 31 dicembre 2025 -89,5% a giugno 2026	Dato 2026 in fase di consolidamento
Pendenze civili – Corti d'appello, baseline 2022	-90%	-86,7% al 31 dicembre 2025 -91% a giugno 2026	Dato 2026 in fase di consolidamento
Ufficio per il Processo ¹⁹	10.000 addetti in servizio fino a giugno 2026	8.376 addetti al 31 maggio 2026	Inferiore all'obiettivo alla data di rilevazione
	5.410 unità con profili giuridico-amministrativi e tecnici	2.533 unità al 31 maggio 2026	Inferiore all'obiettivo alla data di rilevazione
Digitalizzazione dei fascicoli	7,75 milioni di fascicoli	7.801.142 fascicoli digitalizzati	Raggiunto
<i>Data lake</i>	Sviluppo di 6 sistemi	2 operativi o in sperimentazione; 4 in sviluppo	In corso
Edilizia giudiziaria	289.000 mq riqualificati	Circa 390.000 mq al 31 marzo 2026; 597.723 mq gare bandite/aggiudicate	Obiettivo di superficie indicato come superato; interventi non tutti completati/collaudati

Obiettivi del Piano strutturale di bilancio 2025-2029

Il Piano strutturale di bilancio prevede:

- Il completamento della riforma del processo civile entro il secondo trimestre del 2026;
- L'adozione, entro il secondo trimestre del 2027, di misure dirette a rafforzare l'attuazione della riforma della crisi d'impresa e dell'insolvenza;
- Una valutazione d'impatto della riforma entro il quarto trimestre del 2027, accompagnata, ove necessario, da azioni correttive;
- La riduzione del 90%, entro il quarto trimestre del 2028, delle cause civili aperte tra il 1° gennaio 2023 e il 31 dicembre 2025 e ancora pendenti al 31 dicembre 2025, sia nei Tribunali sia nelle Corti d'appello;
- Un'ulteriore riduzione del 12% della durata dei procedimenti civili entro il quarto trimestre del 2028, con riferimento ai casi registrati al 31 dicembre 2026;
- Il mantenimento di 6.000 unità di personale con profili equivalenti a quelli previsti dall'investimento PNRR sul capitale umano, con obiettivi annuali fino al quarto trimestre

¹⁹Successivamente alla rilevazione del 31 maggio 2026, il Ministero ha comunicato la stabilizzazione di 9.147 unità PNRR su 9.368, di cui 6.850 addetti all'Ufficio per il processo (Gnewsonline, 2026d, 2026e).

del 2029.

A3. Appendice al Capitolo 5: robustezza dell'analisi comunale e nota metodologica

La **Tabella A3** replica l'analisi della Sezione 5.4 con una variabile dipendente diversa: invece della percentuale di realizzazione, una dummy pari a 1 se la percentuale di realizzazione del Comune è superiore alla mediana nazionale. I risultati sono analoghi a quelli della **Tabella 5.4** e ne confermano la robustezza.

Tabella A3 – Determinanti dello stato di avanzamento dei progetti comunali – robustezza

Var. dip.: Realizzazione > mediana	OLS (1)	OLS (2)	Logit (3)	Logit (4)
log Costi ammessi	-0,0591*** (0,00443)	-0,0412*** (0,00490)	-0,258*** (0,0204)	-0,170*** (0,0217)
Affluenza elezioni 2018	0,614*** (0,114)	0,582*** (0,113)	2,738*** (0,509)	2,714*** (0,509)
log Tempi della giustizia (2019)	-0,0391*** (0,00996)	-0,0439*** (0,00994)	-0,165*** (0,0428)	-0,186*** (0,0432)
dummy Comune commissariato	-0,124*** (0,0254)	-0,0978*** (0,0256)	-0,638*** (0,143)	-0,537*** (0,150)
log Dipendenti comunali pro capite	-0,00724 (0,0118)	-0,0204* (0,0117)	-0,0261 (0,0515)	-0,0967* (0,0521)
log Imponibile medio	0,0217 (0,0440)	0,0405 (0,0439)	0,0703 (0,192)	0,131 (0,192)
dummy Mezzogiorno	-0,0512** (0,0202)	0,818*** (0,101)	-0,207** (0,0859)	4,345*** (0,523)
log Costi amm. × dummy Mezzogiorno	–	-0,0628*** (0,00703)	–	-0,332*** (0,0377)
log Popolazione del Comune	0,0148** (0,00637)	0,0148** (0,00637)	0,0655** (0,0281)	0,0574** (0,0282)
Costante	0,736* (0,419)	0,294 (0,422)	1,207 (1,827)	-0,737 (1,841)
Osservazioni	7.220	7.220	7.220	7.220
R ²	0,079	0,089	–	–

*Nota: elaborazioni PNRR Lab – SDA Bocconi su dati ReGiS, ISTAT e Ministeri (errori standard robusti tra parentesi; *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1).*

Nota metodologica

Le fonti dei singoli contributi sono: per la dispersione dei progetti e la capacità amministrativa, il database OpenCUP (Febbraio 2023) e il Conto Annuale RGS; per l'analisi sui tempi di realizzazione, dataset proprietari di Cassa Depositi e Prestiti integrati con dati ISTAT e ItaliaDomani (stima Heckman Probit e regressione multivariata sui tempi dei bandi); per le determinanti comunali, i dati ReGiS sui costi ammessi e i pagamenti, integrati con indicatori ISTAT e ministeriali (stime OLS, Betareg e Logit); per il Superbonus, i dati di progetto ReGiS (Misura M2C3 I2.1) e i benchmark di consumo SIAPE-ENEA, con un'analisi del valore attuale netto su orizzonte ventennale.