

L'impatto del PNRR sullo sviluppo sostenibile dell'Italia e dei suoi territori

ASviS Rapporto 2026

A cura di Camilla Cruciani



Luogo e data Roma, 13 marzo 2026

Promotori Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS)
Fondazione Enel
Unioncamere

Relatori *Marcella Mallen*, Presidente, ASviS
Enrico Giovannini, Direttore scientifico, ASviS
Giulia Genuardi, Direttrice, Fondazione Enel
Giuseppe Tripoli, Segretario Generale, Unioncamere
Manlio Calzaroni, Responsabile dell'area ricerca, ASviS
Eva Giovannini, Giornalista, Rai News 24
Carlo Altomonte, Direttore del PNRR LAB, SDA Bocconi
Aline Pennisi, Direttore generale dell'Unità di Missione Next Generation UE, Ministero dell'Economia e delle Finanze
Andrea Montanino, Direttore Strategie Settoriali e Impatto, Cassa Depositi e Prestiti
Maria Benedetta Francesconi, Direttrice Generale DG Coordinamento, gestione progetti e supporto tecnico, Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica (MASE)

Sintesi

In diretta dal Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), l'evento di venerdì 13 marzo ha rappresentato un'importante occasione per discutere i risultati di una ricerca unica a livello nazionale ed europeo insieme a rappresentanti politici, esperti e stakeholder. **Dal 2016, ASviS monitora e valuta le politiche pubbliche italiane in relazione agli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs).** Per analizzare l'impatto del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) sul progresso dell'Italia verso questi obiettivi, ASviS ha sviluppato, insieme alla Fondazione Enel e a Unioncamere, un modello di analisi innovativo che misura come i singoli progetti del PNRR contribuiscano ad avvicinare (o meno) il Paese, le Regioni e le Province autonome ai target internazionali, europei e nazionali. Questo strumento permette di **verificare come l'attuazione dei singoli progetti del Piano stia avvicinando l'Italia, le Regioni e le Province Autonome ai traguardi della Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile** approvata nel 2023, e può essere utilizzato dalle istituzioni per **programmare le politiche dopo il 2026, individuare i divari ancora presenti e accelerare il**

raggiungimento degli SDGs entro il 2030. La ricerca dimostra inoltre che è possibile adottare nuovi metodi di progettazione e valutazione delle politiche pubbliche, anche in vista del futuro bilancio europeo 2028-2035.

Saluti istituzionali - Marcella Mallen

In Italia l'attuazione delle politiche europee ha avuto nel **PNRR un motore importante** che ha portato a riforme di rilievo verso uno sviluppo più sostenibile per il Paese. Guardando alle politiche territoriali e locali, la sostenibilità si traduce in interventi concreti che prevede l'adozione di un approccio trasversale. Gli investimenti del PNRR hanno svolto in questo scenario un ruolo fondamentale.

La ricerca presentata vuole **valutare l'impatto complessivo del PNRR rispetto agli obiettivi e ai target di sviluppo sostenibile (SS)**. La SNSvS prevede l'adozione di un nuovo modello di progettazione di politiche pubbliche, *ex ante* e *ex post*. Pertanto, si vuole valutare come l'attuazione dei progetti concreti del PNRR contribuisca ad avvicinare l'Italia agli obiettivi internazionali, europei e nazionali di SDGs, operando un confronto tra il quadro pre-PNRR, post-PNRR (2026) e distanza residuale a 2030.

La ricerca è un *unicum* a livello nazionale ed europeo capace di orientare verso un nuovo modo di valutare le politiche pubbliche anche in vista del futuro bilancio europeo 2028-2035.

Il disegno e la valutazione delle politiche pubbliche per lo sviluppo sostenibile – Enrico Giovannini

Perché questo modello di analisi va oltre la valutazione del PNRR? Può essere utile per capire come migliorare l'attuazione delle politiche pubbliche. Nel 2016, venne predisposta la SNSvS, in quell'occasione ASviS spinse il governo ad avere un approccio integrato alle diverse dimensioni di SS in base a quanto indicato dall'Agenda 2030. Tuttavia, i risultati furono limitati: la strategia approvata nel 2017 era priva di obiettivi specifici e meccanismi di coordinamento per conseguire l'Agenda 2030.

Nel settembre 2023, la nuova SNSvS venne approvato con l'aiuto importante dell'OCSE e della Commissione europea. In questo modo la strategia del 2022 compì un salto di qualità riportando obiettivi specifici, indicatori, azioni e nuovo meccanismo di governance per la coerenza delle politiche. In questo quadro si inserì l'approvazione del PNRR: il suo impatto a livello territoriale, tuttavia, non ha registrato i risultati concreti sperati. L'attenzione si è concentrata troppo sulla metrica monetaria, perdendo l'occasione di allineamento della pianificazione con Piano di accelerazione e piano strutturale di bilancio (PSB).

In questi anni, si è detto che il PNRR ha spinto l'Italia a rivedere il modo di valutare le politiche, non solo per l'impatto monetario ma anche per il proprio *outcome/output*. La ricerca dimostra che il metodo PNRR può essere replicabile anche per le nuove politiche di coesione e pianificazione integrata a livello europeo, nazionale e territoriale basata su obiettivi chiari, tempistiche definiti e indicatori per misurarne l'impatto per ciò che conta per cittadini, imprese e territori. Per perseguire

questo scopo, serve anche il coinvolgimento degli operatori sul territorio, degli *stakeholder* e di chi possiede dati più disaggregati sul territorio.

Nelle azioni PNRR, ci si è concentrati nella ricerca solo su 11 obiettivi perché riconducibili agli obiettivi di SS presenti nella SNSvS. Giovannini spera che a fronte di questo lavoro, il MSE possa allargare il set di obiettivi e indicatori. Tuttavia, per allineare il piano di accelerazione, la SNSvS e PBS serve una volontà politica più forte.

NB: Entro la fine dell'anno verrà pubblicato un secondo rapporto che include nuove valutazioni a seguito della chiusura del PNRR.

Il ruolo della Fondazione Enel e dell'Unioncamere

- **Giulia Genuardi**

L'obiettivo della Fondazione Enel è creare modelli replicabili nel tempo: il metodo utilizzato non è solo analitico ma è utile per evitare l'allineamento casuale ed avere una traiettoria chiara tra obiettivi e impatto. Sono dunque fondamentali:

1. Centralità dei dati per orientare le scelte pubbliche permette di leggere i territori evidenziando criticità e punti di forza in ognuno di essi.
2. Importanza non solo degli investimenti ma anche degli impatti.
3. Governance basata sull'evidenza costruendo politiche pubbliche che diventano processi dinamici.
4. Leggere gli scenari.

Partendo dal PNRR, il lavoro vuole allargarsi alle politiche pubbliche legate agli obiettivi di SS, convertendo il PNRR in uno strumento di valutazione e apprendimento.

- **Giuseppe Tripoli**

Sono tre le novità introdotte da questo rapporto:

1. In primo luogo, il rapporto consente di superare la dialettica tra la programmazione dall'alto e dal basso (obiettivi generali vs esigenze e prospettive territoriali). → Governance multilivello di cooperazione e collaborazione tra attori istituzionali a tutti i livelli. Così come, coinvolgere i corpi sociali intermedi.
2. Non solo valutazione dell'*output* ma anche dell'*outcome*: il rapporto consente di valutare non solo l'effetto diretto della spesa (*output*) ma anche l'impatto indiretto che la spesa realizzata ha su tanti ambiti non necessariamente coinvolti nella spesa.
3. Infine, il rapporto permette di valutare l'influenza reciproca tra le diverse politiche nei diversi settori.

L'impatto del PNRR sul raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile a livello nazionale e territoriale - Manlio Calzaroni

Il monitoraggio richiesto dalla Ue per il PNRR, ma anche per molte altre politiche della UE, richiede una valutazione: *ex ante* (accompagnando le norme in fase di approvazione anche da una analisi

sull'impatto previsto); ed *ex post* (monitorando gli effetti delle politiche), con particolare attenzione alla dimensione territoriale.

Il modello è articolato in tre fasi principali:

1. **definizione del posizionamento delle singole Regioni/PA rispetto agli Obiettivi di sviluppo sostenibile**, che consente di evidenziare eccellenze e criticità rispetto ai diversi SDGs;
2. **associazione delle singole misure finanziate dal PNRR e da altre fonti finanziarie* ai Goal dell'Agenda 2030** in modo da valutarne il potenziale contributo al raggiungimento di questi ultimi;
3. **calcolo dell'impatto delle misure del PNRR sugli obiettivi quantitativi definiti da documenti ufficiali europei, nazionali (a partire dalla Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile - SNSvS 2022) o da esperti ASviS**, nonché il costo dell'investimento necessario per "chiudere" il divario tra la condizione di ogni Regione/PA prevedibile alla fine del PNRR e gli obiettivi fissati.

Il modello permette di comprendere se e in che misura le politiche messe in campo con il PNRR e gli altri strumenti consentiranno di raggiungere gli SDGs entro il 2030.

*Il Piano Nazionale per gli investimenti complementari al PNRR; i cofinanziamenti statali, della Regione/PA, delle Province e dei Comuni; altri fondi europei; altri finanziamenti pubblici e privati

I FASE: Analisi del posizionamento rispetto agli SDGs

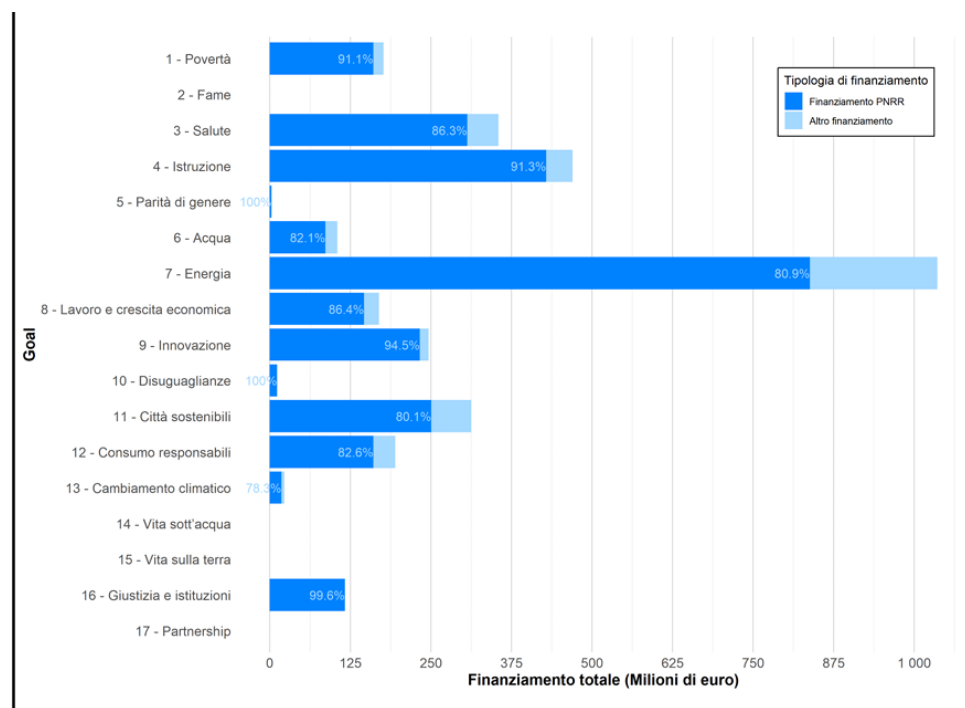
- Utilizzo di indicatori e indici compositi sviluppati dall'ASviS, su dati Istat e del Sistema Statistico Nazionale.
- Gli indici compositi sintetizzano 97 indicatori regionali e 44 provinciali, consentendo di individuare criticità, punti di forza e divari territoriali.
- **Analisi del posizionamento per 14 Goal a livello regionale e 12 Goal a livello provinciale (limitazioni dovute a carenza di informazioni)**. In entrambi i casi viene effettuato il confronto con la media nazionale per l'ultimo anno disponibile.

Per ogni territorio (Regioni e PA) è analizzato il posizionamento rispetto alla media nazionale. La lettura del territorio a livello regionale non è sufficiente a descrivere lo stato dei singoli territori. Si è quindi proceduto analizzando il comportamento delle Province e delle Città Metropolitane. Analoga analisi è svolta con riferimento alle Province/CM, evidenziando le eccellenze e le criticità di un territorio.

II FASE: Investimenti PNRR secondo l'Agenda 2030

Le spese per **progetti territorializzabili** vengono riclassificate in base ai 17 SDGs, così da valutare le scelte strategiche effettuate.

Figura 1: Investimenti finanziati dal PNRR localizzati in Abruzzo rispetto ai 17 Goal dell'Agenda 2030



Fonte: Elaborazioni ASviS su dati Italia Domani aggiornati a giugno 2025

Un ulteriore elemento è da considerare anche il peso e la distribuzione, rispetto ai Goal dell'Agenda 2030, delle **misure che intervengono su più Regioni/PA e che contribuiscono ad avvicinare gli obiettivi dell'Agenda 2030.**

III FASE: Impatto degli investimenti PNRR

Per ogni Regione/PA è stato valutato l'impatto atteso al 2026 delle misure del PNRR, fornendo indicazioni ai policy maker sull'efficacia delle misure e individuando gli ambiti dove saranno necessari ulteriori investimenti. Tra le misure sono state selezionate quelle che risultano di supporto, diretto o indiretto, al raggiungimento di uno degli obiettivi quantitativi. Queste analisi, pertanto, non si riferiscono alla totalità del PNRR, ma a questo sottoinsieme. Il raggiungimento dell'obiettivo è valutato con il così detto "metodo delle frecce" proposto da Eurostat. A seconda che la misura sia collegata direttamente o indirettamente con l'obiettivo quantitativo, sono state svolte due tipologie di analisi, che rendono disponibili due differenti set informativi.

Figura 2: Schema di valutazione degli obiettivi quantitativi

Classificazione	Descrizione	Freccia
Obiettivo raggiunto	Il territorio ha raggiunto l'obiettivo previsto	O.R.
Progressi significativi	L'obiettivo verrà raggiunto	↑
Progressi moderati	L'obiettivo non verrà raggiunto, ma la direzione è quella giusta	↗
Progressi insufficienti	L'obiettivo non verrà raggiunto a causa di <u>un trend solo leggermente positivo o stazionario</u>	↘
Allontanamento dall'obiettivo	Si sta procedendo nella direzione sbagliata	↓
Non disponibile	L'indicatore non ha una serie storica adeguata	:

Fonte: ASviS

Nel caso di collegamento diretto, vengono rese disponibili le seguenti informazioni:

- target dell'Agenda e obiettivo quantitativo. Il Target è uno dei 169 utilizzati per dettagliare il contenuto dei 17 Goal dell'Agenda 2030. L'obiettivo quantitativo è definito dall'Agenda, dalla UE o dall'Italia (SNSvS);
- valutazione della distanza dall'obiettivo pre-PNRR. Tramite il "metodo delle frecce", proposto da Eurostat, si descrive l'andamento negli ultimi 3-5 anni dell'indicatore e si valuta la raggiungibilità dell'obiettivo quantitativo al 2021;
- misure PNRR connesse a ciascun obiettivo quantitativo;
- stima del valore dell'indicatore al 2026 per effetto della Misura PNRR;
- valutazione della distanza dall'obiettivo post-PNRR. Valutazione della raggiungibilità dell'obiettivo tramite il "metodo delle frecce" a partire dal valore che dovrebbe essere raggiunto nel 2026 grazie al PNRR;
- stima dell'ulteriore investimento necessario per raggiungere l'obiettivo quantitativo.

Nel caso di collegamento indiretto, vengono rese disponibili le seguenti informazioni:

- target dell'Agenda e obiettivo quantitativo. Il Target è uno dei 169 utilizzati per dettagliare il contenuto dei 17 Goal dell'Agenda 2030, mentre l'obiettivo quantitativo è definito dall'Agenda stessa, dalla UE o dall'Italia. Nella maggior parte dei casi l'obiettivo deve essere raggiunto al 2030. Per alcuni obiettivi il raggiungimento è richiesto in tempi più brevi;
- valutazione della distanza dall'obiettivo pre-PNRR. Tramite il "metodo delle frecce" si descrive l'andamento negli ultimi 3-5 anni dell'indicatore e si valuta la raggiungibilità dell'obiettivo quantitativo al 2021;
- misure PNRR indirettamente connesse a ciascun obiettivo quantitativo;
- obiettivo indiretto è un obiettivo quantitativo connesso alla misura del PNRR e su cui viene calcolato l'impatto della misura stessa;

- e. valore dell'indicatore nel 2026 relativo all'obiettivo quantitativo del punto g per effetto della misura PNRR;
- f. valutazione della distanza dall'obiettivo post-PNRR. Valutazione della raggiungibilità dell'obiettivo indiretto tramite il "metodo delle frecce" a partire dal valore che dovrebbe essere raggiunto nel 2026 grazie al PNRR;
- g. stima dell'ulteriore investimento necessario per raggiungere l'obiettivo indiretto.

Non sempre il modello proposto è applicabile nella sua totalità. Il modello è anche uno strumento per individuare carenze informative e per sollecitare l'arricchimento della base informativa disponibili per le scelte dei policy maker.

Un esempio: Obiettivo che intende ridurre le persone a rischio povertà: misura PNRR sull'Edilizia Residenziale Sociale (ERS).

A livello territoriale sono disponibili altre informazioni, tipo: numero di alloggi di ERS; numero di alloggi che necessitano di un intervento di riqualificazione; domande di ERS pendenti.

Utili a definire indicatori e obiettivi quantitativi adeguati a supportare il decisore pubblico nella sua scelta. Le analisi condotte sulle misure del PNRR associate a un obiettivo quantitativo (diretto o indiretto) permettono di valutare, per ogni Regione/PA, **il grado di avvicinamento verso tali obiettivi**, distinguendo tra: situazione pre-PNRR al 2021; risultati conseguibili con il PNRR nel 2026; distanza ancora esistente rispetto al pieno conseguimento dell'obiettivo e relativi costi.

IV FASE: Sintesi e confronto tra Regione/PA

Sintesi nazionale degli investimenti attivati dal PNRR e collocabili in una singola Regione/PA.

- **Da PNRR:** energia (G7), 25% (28 mld); innovazione (G9), 20% (22 mld); città sostenibili (G11), 14% (15,5 mld); salute (G3) e istruzione (G4), circa l'11% ciascuno (circa 12mld).
- **Dai fondi aggiuntivi considerati:** innovazione (G9) 13mld; energia (G7) 7,5 mld; città sostenibili (G11) 6,8 mld.

Spesa pro-capite per Goal e Regione/PA

- **I valori più elevati si riscontrano per:** G9 (innovazione, infrastrutture e imprese): 197 euro; G11 (città sostenibili): 141 euro; G4 (istruzione): 139 euro; G3 (salute): 107 euro.
- **Nettamente inferiori sono gli investimenti per:** G6 (sistemi idrici e socio-sanitari): 45 euro; G12 (economia circolare): 45 euro; G7 (energia): 50 euro; G8 (lavoro): 49 euro.

Le Regioni/PA presentano un'alta variabilità, che riflette scelte diverse a seconda del contesto territoriale, delle proprie criticità e punti di forza. **Per G3 e G4 valori prevalentemente superiori alla media nazionale nel Mezzogiorno, per G7 nel Nord Est.**

Conclusioni

Il modello proposto rispetta le indicazioni dell'Unione europea, le misure che si vogliono attuare devono essere accompagnate da una:

- definizione di obiettivi quantitativi e scadenze entro cui raggiungerli. Viste le carenze riscontrate, la revisione della SNSvS è una occasione per ampliare il set di obiettivi quantitativi definiti a livello nazionale;
- valutazione ex-ante, accompagnando le norme in approvazione con l'impatto previsto sugli SDGs;
- valutazione ex-post, monitorando gli effetti delle politiche sulle diverse dimensioni dello sviluppo sostenibile.

L'adozione di questo modello (o una sua evoluzione) da parte delle autorità politiche europee, nazionali e territoriali consentirebbe un passo avanti fondamentale nel disegno delle politiche pubbliche, anche in vista della definizione delle linee di intervento che saranno finanziate dal bilancio europeo 2028-2034. Anche dal punto di vista della trasparenza e interpretabilità delle politiche pubbliche l'uso di questo approccio consentirebbe alle persone, alle comunità locali e agli stakeholder di valutare l'efficacia degli interventi, superando la dimensione puramente monetaria degli stessi (l'ammontare della spesa, cioè l'input), focalizzandosi sull'output (immediatamente rilevante per la qualità della vita delle persone nei diversi territori) e qualche volta anche sull'outcome ottenibile.

Discussione del Rapporto - Modera: Eva Giovannini

- **Carlo Altomonte:** attraverso il PNRR LAB, sono stati analizzati nel dettaglio gli investimenti attraverso i dati disponibili sul portale Italia Domani legati al singolo progetto (utile per la territorializzazione). Ricerca utile per indirizzare le *policy* e i fondi nella direzione giusta.
- **Aline Pennisi:** tra i punti di forza della ricerca, elenca il collegamento PNRR e obiettivi Agenda 2030; la lettura dettagliata dei servizi pubblici sottostanti la catena di valori della politica pubbliche e di immediato interesse di cittadini e imprese; la validità della ricerca come strumento per poter programmare avendo obiettivi tangibili e per valutare il gap che manca al raggiungimento dell'obiettivo. Cita la mancanza di indicatori energetici, l'esclusione del contributo dei privati, la necessità di ulteriore analisi dei costi unitari. Pone poi l'accento non tanto sulla mancanza di dati ma quanto l'utilizzo che se fa. Ciò vale soprattutto per i dati amministrativi per cui vige una tendenza nel non condividerli. La vera sfida è quella del servizio, cioè ricomposizione della spesa corrente e il PNRR permette di unire agli interventi le riforme.
- **Andrea Montanino:** il rapporto permette un salto di qualità rispetto alla valutazione dei risultati politiche pubbliche. Il rapporto evidenzia come per valutare le politiche serve: avere obiettivi precisi; una buona disponibilità dei dati per operare una valutazione; dare l'importanza dei risultati dell'intervento (maggiore attenzione mediatica) e renderli noti anche se spesso, se essi non sono positivi (mancanza della cultura del feedback). Il rapporto ASviS ha avuto il pregio di sintetizzare gli obiettivi e di ricondurli alle risorse spese (passaggio da obiettivi di spesa a obiettivi di risultati), permettendo la replicabilità dell'esercizio. CdP sta cercando di ragionare in termini di valutazione ex-ante, monitoraggio e valutazione ex-post/impatto, attraverso il processo di delibera rischio-rendimento-impatto. Tre valori sono comuni il lavoro di ASviS e Cdp sono: misurabilità degli impatti,

trasparenza e attenzione territori (realità italiana eterogenea). Per una programmazione efficace e valutazione delle politiche serve superare alcuni limiti emersi con il PNRR: le barriere culturali; barriere di competenze legate alla mancanza di risorse per i medi/piccoli comuni; e barriera tecnologica.

- **Maria Benedetta Francesconi:** la ricerca permette di rafforzare la trasparenza e accountability della PA e riportare il focus sui territori. Infine, il PNRR ha funto da traino e accelerazione per le riforme. Tuttavia, manca la cultura della valutazione e spesso dove essa viene eseguita, gli esiti non sono utilizzati per il ciclo di valutazione successivi o per le scelte politiche successive.

Conclusioni – Enrico Giovannini

ASviS è cosciente dei limiti nella ricerca legati alle risorse e dati disponibili: la ricerca è una valutazione parziale ma è stato in grado di creare un metodo che può essere affinato, per esempio integrando revisione PNRR e fondi di coesione; così come ponendo maggiore precisione rispetto alla stima dei costi e al problema dei costi correnti poiché si è fatto riferimento solo agli investimenti.

1. **Proposta di ASviS:** usare questa banca dati con altre in **un simulatore** con l'orizzonte 2030 o 2034, credono uno spazio open in cui anche i piccoli comuni che non hanno a disposizione i dati, possano accedere a una simulazione.
2. **Revisione del metodo di programmazione per evitare di fare programmazione finanziaria che non sia legata agli obiettivi:** revisione SNSvS – sviluppo del Piano di accelerazione trasformativa – piano strutturale di bilancio (PSB).
3. **Prolungare strutture PNRR oltre dicembre 2026** per fare una pianificazione a medio e lungo termine e non solo dedicate alla programmazione corrente, che preveda un dialogo aperto con gli *stakeholder*.
4. **Focus sulla resilienza:** sviluppare esercizi di valutazioni che possano siano in grado di valutare la resilienza rispetto agli shock futuri (capacità che manca al PNRR).
5. **Mancanza di attenzione all'Agenda 2030 sia a livello nazionale sia per l'UE (che vi ha dato peso solo per 5 anni):** prossimo rapporto di ASviS pubblicato il 6 maggio che guarderà agli scenari 2035-2050 provando a simulare politiche alternative che mostrino i trade-off tra le diverse alternative.

Per approfondire https://asvis.it/public/asvis2/files/Rapporto_ASviS/RapportoASviSPnrr.pdf
<https://asvis.it/notizie-sull-alleanza/19-25331/il-pnrr-ha-cambiato-litalia-lanalisi-dellasvis-nella-presentazione-al-cnel->