

La valutazione di medio termine del PNRR

Nell'ambito delle attività del Piano di Rafforzamento Amministrativo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è stata redatta la presente nota informativa, estrapolata dal documento **“Osservatorio PNRR – A tre anni dal varo”** curato dal Gruppo di Lavoro della *The European House – Studio Ambrosetti*. La presente nota ha come *focus* **la valutazione di medio termine del PNRR**.

Nota metodologica

- L'unica **fonte pubblica** in merito agli investimenti pubblici finanziati dal PNRR è **OpenCup** (di competenza del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica) che viene alimentata direttamente dai Soggetti titolari degli interventi.
- Tutti gli investimenti vengono registrati tramite **Codice Unico di Progetto (CUP)**. Il CUP è il codice che identifica un progetto d'investimento pubblico e accompagna ciascun progetto dal momento in cui il soggetto responsabile decide la sua realizzazione fino al completamento dello stesso.
- Il CUP viene assegnato al **momento dell'approvazione del progetto** da parte dell'ente finanziatore, pertanto, non sempre corrisponde a progetti che siano stati ammessi o che siano oggetto di un bando pubblico (purtroppo, non è presente nessuna informazione a riguardo).
- Si sottolinea, tuttavia, che i dati analizzati rappresentano gli interventi **candidati** nell'ambito del PNRR, così come segnalati dai soggetti titolari, ma che potrebbero non essere ammessi ai finanziamenti del Piano e successivamente finanziati da altre misure di spesa (PNC, React EU, Contratto di programma, Programma triennale opere pubbliche, risorse comunali o regionali ecc.).

L'avanzamento dei progetti e delle gare del PNRR

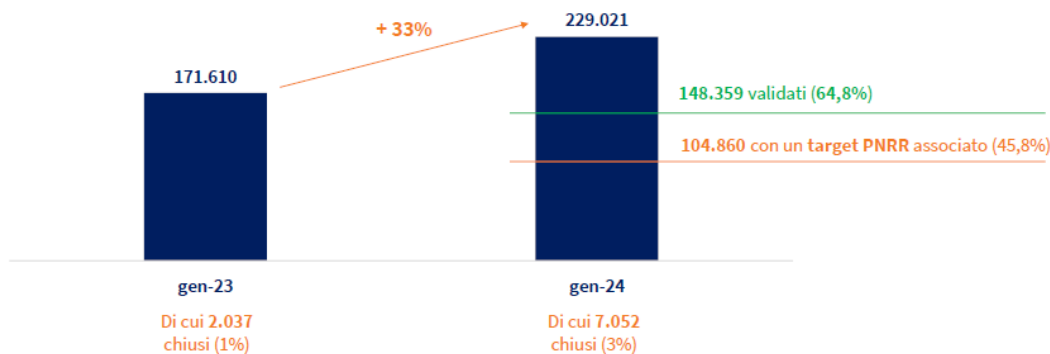


Figura 1. Evoluzione numero di progetti PNRR (gennaio 2023-gennaio 2024)

Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati OpenCup, febbraio 2024

A gennaio 2023, era stato identificato un totale di circa **172 mila progetti** candidati nell'ambito del PNRR. Di questi **circa l'1,2%** risultava come **"progetto chiuso"**, pertanto concluso. Nel corso del 2023, il numero di progetti è cresciuto a **circa 230 mila**, con un **incremento del 33%**. Più di 60mila progetti sono stati, pertanto avviati nel corso dell'anno. Nonostante l'incremento sostanziale, la percentuale di progetti chiusi è passata dall'1 al 3%: **5.000 progetti sono stati, pertanto, conclusi nel 2023.** Il notevole aumento del numero di progetti totali identificati dal CUP nell'arco di un anno evidenzia un alto livello di attività e impegno nel contesto del PNRR. Tuttavia, il fatto che la percentuale di progetti chiusi sia molto bassa solleva **interrogativi sulla velocità di implementazione e sulla capacità di gestione di tali progetti.** Tra i 230 mila progetti attivi all'inizio del 2024, meno della metà (46%) sono associati al raggiungimento di un target del PNRR e, quindi, direttamente collegato al completamento di obiettivi europei che consentano l'erogazione dei fondi. Rispetto alle risorse programmate e alle risorse assegnate ai progetti, restano da assegnare **69 miliardi, ossia il 33% delle risorse.** La missione 1, Digitalizzazione, innovazione, competitività e turismo è quella con il **minor grado di assegnazione**, meno del 50%, mentre **nella Missione 3, Infrastrutture per una mobilità sostenibile, sono già state assegnate quasi la totalità delle risorse.** Le procedure di spesa sono le sequenze di decisioni e operazioni messe in atto dalle Amministrazioni centrali con la finalità dell'assegnazione delle risorse agli attuatori. Non sorprende, che il primo soggetto attuatore per importo assegnato è RFI S.p.A. con quasi 24,7 miliardi, il quale opera sulla Missione 3.

Missioni	Numero di Progetti	Risorse programmate mio€	Risorse assegnate mio€	% di assegnazione
M1 – Digitalizzazione	76.988	59.813	29.219	48,9%
M2 – Rivoluzione Verde	55.999	59.459	38.647	65,0%
M3 – Infrastrutture	210	25.397	25.324	99,7%
M4 – Istruzione e ricerca	74.578	30.876	21.090	68,3%
M5- Inclusione e coesione	12.670	19.851	14.371	72,4%
M6 - Salute	8.576	15.626	13.066	83,6%
Totale	229.021	211.022	141.717	67,2%

Figura 2. Numero di progetti, risorse programmate e risorse assegnate per Missione (€ mln)

Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati OpenCup, febbraio 2024

In merito al numero totale dei progetti, invece, **quasi la metà (46%) sono gestiti da Comuni** e, complessivamente, prevedono un importo di **36 miliardi di Euro**. Il ruolo predominante dei Comuni nella gestione dei progetti è un segnale positivo, poiché dimostra un **forte coinvolgimento delle amministrazioni locali**, che sono più vicine alle esigenze specifiche dei cittadini. Tuttavia, questo potrebbe anche sottolineare la necessità di un maggiore sostegno, sia in termini di risorse che di competenze, per garantire una gestione efficace dei progetti.

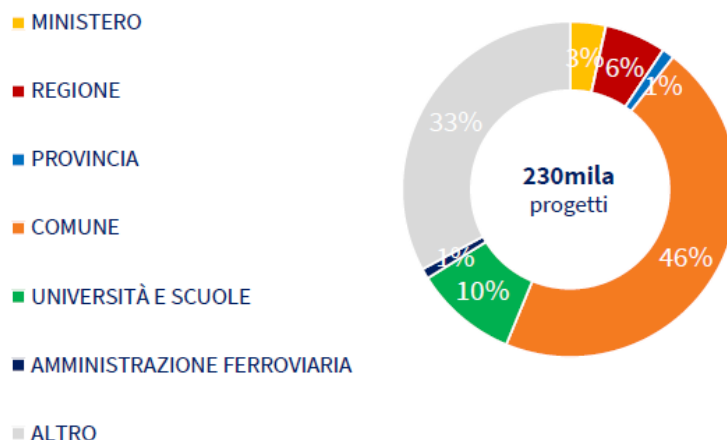


Figura 3. Percentuale dei progetti per Soggetto Titolare (% sul totale dei progettivalidati dalle Amministrazioni Titolari).

Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati OpenCup, febbraio 2024

Un'analisi dettagliata sui progetti candidati dai Comuni all'interno del PNRR mostra come essi rappresentino un elemento chiave del piano. **Circa il 100% dei Comuni in Italia ha avviato progetti del PNRR.** Considerando che il 70% dei Comuni ha una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, nonostante le loro dimensioni ridotte, questi gestiscono più del 70% dei progetti PNRR affidati alle amministrazioni locali. I Comuni con meno di 5.000 abitanti, in media, hanno circa **12-13 progetti ciascuno nell'ambito del PNRR**, con un massimo di quasi 80 progetti per alcuni.

In considerazione della mole di risorse assegnate ai Comuni come enti attuatori nel PNRR, è necessario analizzare attentamente la loro capacità di spesa e gestione dei progetti. **Il successo del PNRR non è garantito solo dall'allocazione di fondi**, ma anche dalla capacità di questi enti locali di spendere in modo efficace le risorse e gestire i progetti in modo efficiente. La gestione dei progetti, in particolare, richiede una combinazione di competenze tecniche e amministrative che potrebbe rappresentare una sfida per alcuni Comuni, soprattutto per quelli più piccoli o con meno risorse.

Tuttavia, si segnala che sui 105mila progetti avviati dai Comuni, **circa 45mila (42%)** sono progetti che fanno riferimento alla misura *M2C4I2.2 "Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni"*, la quale è stata completamente definanziata dalla revisione del piano e di cui non è ancora certo il rifinanziamento tramite fonti alternative. I progetti candidati associati a tale misura, complessivamente, valgono più di 7 miliardi di Euro.

Il taglio del 40% dei progetti ha impattato sui Comuni di tutte le fasce di popolazione, ad eccezione di quelli con più di 200.000 abitanti per i quali la defezione è del 20%.

Nel 2023 è stata rilevata una **notevole crescita degli investimenti in costruzioni** da parte degli Enti Locali, un fenomeno che si può attribuire in gran parte al PNRR. La revisione del PNRR, che ha comportato la cancellazione di progetti comunali per un valore superiore ai 7 miliardi di euro, nonostante sia stato promesso un successivo rifinanziamento, potrebbe generare un rallentamento dei pagamenti in futuro. **È indiscutibile che, ormai, gli enti locali, e in particolare i Comuni, rappresentano la principale forza propulsiva del mercato degli appalti pubblici**. Questi enti hanno visto aumentare significativamente la loro quota non solo in termini di numero di lavori ma anche per quanto riguarda il volume totale degli investimenti, segnando un netto cambio di passo rispetto al passato.

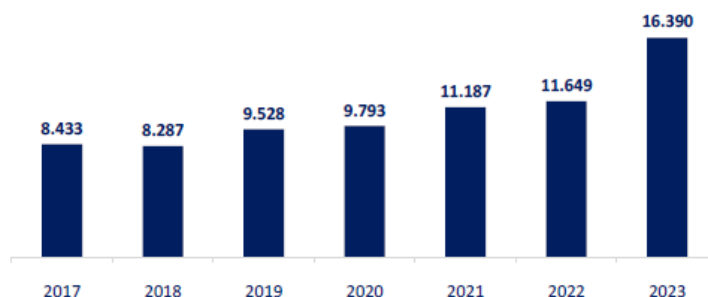


Figura 4. Investimenti in costruzioni da parte degli Enti Locali (Mln €) 2017- 2023

Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Cresme Europa Servizi e SIOPE

Stato avanzamento delle gare

Dall'avvio del PNRR, si è registrata una **crescita esponenziale del numero di gare bandite per l'assegnazione dei lavori**. Ad oggi, sono state avviate quasi **118.000 gare per un importo complessivo di circa 57 miliardi di euro**. Di queste, **oltre 68.000 sono state già aggiudicate**, con un valore di 38,6 miliardi di euro. In termini di progetti, quasi 49.000 hanno visto l'avvio delle gare, con oltre 35.940 già completate con l'aggiudicazione dei lavori.

Analizzando la ripartizione per settore, emerge una **netta prevalenza dei servizi**, che rappresentano quasi il 47% delle gare bandite. Seguono i lavori, con il 39%, e le forniture, con il 14%. Tuttavia, in termini di importo, il quadro cambia: **i lavori pubblici assumono il ruolo di primaria importanza**, assorbendo il 57% del valore complessivo delle gare. I contratti di acquisto di servizi e di beni (forniture) si attestano rispettivamente al 14% e al 20%.

Un aspetto interessante riguarda il **ribasso di aggiudicazione**, ovvero la differenza tra il prezzo offerto dall'impresa vincitrice e il valore iniziale della gara. In media, **il ribasso per le gare del PNRR si attesta intorno al 15%**. Se si confrontano questi dati con la media nazionale del triennio 2021-2023, si osserva una sostanziale sovrapposizione per il settore dei lavori pubblici (15% contro 15,4%). Diverso il caso dei servizi e delle forniture, dove il PNRR registra ribassi inferiori rispetto al panorama nazionale (32% contro 22,5% per i servizi e 18% contro 29,5% per le forniture).

	Percentuale di ribasso			
	Lavori pubblici	Servizi	Forniture	Totale
Gare del PNRR	15,0	32,0	18,0	15,0
Totale gare (media 2021-2023)	15,4	22,5	29,5	22,4

Figura 5. Percentuale media di ribasso di aggiudicazione per tipologia di contratto.

Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio

Un altro tema di rilievo è quello delle **gare deserte**, ossia quelle che non ricevono alcuna offerta da parte delle imprese. Il fenomeno, seppur contenuto, assume una certa rilevanza nell'attuale contesto di aumento dei costi delle materie prime e delle lavorazioni. Dalle informazioni disponibili, **si stima che lo 0,54% delle gare del PNRR sia andato deserto o annullato**. La maggiore incidenza si osserva nelle Missioni 2, 4 e 5, dove la responsabilità dei progetti ricade principalmente sui Comuni.

Le cause delle gare deserte possono essere molteplici:

- **Aumento dei costi delle materie prime e delle lavorazioni:** le imprese potrebbero non essere disposte ad assumersi il rischio di prezzi troppo bassi in un contesto di costi in aumento
- **Difficoltà di reperimento delle risorse:** la carenza di manodopera qualificata in alcuni settori potrebbe rendere difficoltoso per le imprese trovare le risorse umane necessarie per realizzare i lavori.
- **Complessità delle procedure di gara:** le procedure burocratiche per la partecipazione alle gare potrebbero risultare troppo complesse e onerose per alcune imprese, soprattutto quelle di piccole dimensioni.

Per contrastare il fenomeno delle gare deserte, sono state adottate diverse misure:

- **revisione dei prezzi:** il Governo ha previsto la revisione dei prezzi dei contratti in corso per adeguare i costi alle variazioni del mercato. Ciò potrebbe incentivare i Comuni a partecipare alle gare future, avendo la garanzia di un **adeguamento automatico** dei prezzi in caso di aumenti dei materiali o della manodopera;
- **sburocratizzazione delle procedure:** si sta lavorando per semplificare le procedure di partecipazione alle gare, riducendo la mole di documenti richiesti e i tempi di valutazione delle offerte. Questo potrebbe rendere il mercato più accessibile e attrarre un maggior numero di imprese;
- **rafforzamento delle competenze delle stazioni appaltanti:** le stazioni appaltanti, ovvero gli enti pubblici che bandiscono le gare, stanno ricevendo formazione e supporto per gestire in maniera più efficace le procedure di gara e attrarre le imprese.

Nonostante i dati positivi sull'andamento del mercato dei contratti pubblici del PNRR, rimangono alcune **sfide da affrontare**. La principale riguarda la **capacità dei Comuni di far fronte all'aumento dei costi e di reperire le competenze necessarie per realizzare i progetti**. Inoltre, è fondamentale garantire la **tempestività delle procedure di affidamento e di pagamento**, in modo da evitare ritardi che potrebbero compromettere la realizzazione degli obiettivi del piano.

Guardando al futuro, il trend positivo del mercato dei contratti pubblici del PNRR dovrebbe continuare nei prossimi anni. Il successo del piano dipenderà in gran parte dalla capacità di rispondere alle sfide emergenti e di attuare le misure correttive necessarie a garantire la piena realizzazione dei progetti previsti. Un mercato dei contratti pubblici efficiente e trasparente sarà fondamentale per la ripresa economica dell'Italia e la modernizzazione del Paese.

Per chiudere, si evidenzia una piccola curiosità relativamente alla **partecipazione ai bandi PNRR** riscontrata attraverso una survey, condotta nel primo trimestre 2024, che ha coinvolto i 450 amministratori delegati e vertici delle principali società italiane.

Metà dei rispondenti ha dichiarato di non aver partecipato ad alcun bando PNRR: data la limitata eterogeneità dei settori produttivi direttamente coinvolti dal Piano (in cui, a titolo di esempio, il settore delle costruzioni è l'esecutore materiale di una grandissima parte dei progetti), non stupisce osservare questi risultati.



Figura 6. Risposte alla survey ai amministratori delegati e vertici delle principali società italiane.

Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su indagine survey

Osservando invece – per le sole aziende che hanno dichiarato di aver partecipato ad uno o più bandi PNRR – la tipologia di intervento, la maggioranza fa riferimento alla concessione di incentivi ad unità produttive, ovvero gli **interventi afferenti a Transizione 4.0**. Un aspetto molto interessante è la natura di tali interventi: solo l'8% era già programmato (e quindi il PNRR ha agito da mero facilitatore fiscale), mentre **il 92% è stato pienamente abilitato dal Piano**, sia in forma di nuovi progetti che di ammodernamenti di unità preesistenti.

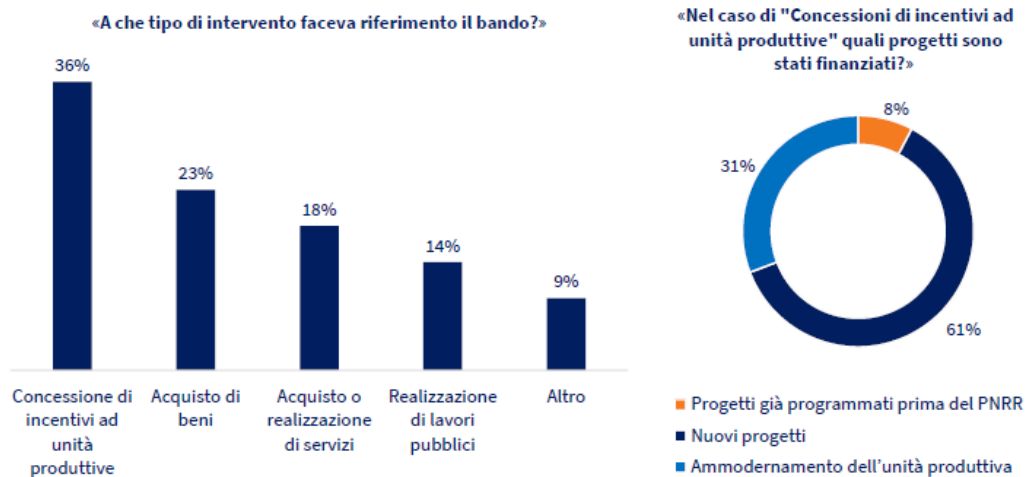


Figura 7. Risposte alla survey ai amministratori delegati e vertici delle principali società italiane.

Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su indagine survey

NB: In questo caso, quindi, si osserva come il PNRR sia riuscito ad essere un volano di innovazione, stimolando e incentivando interventi che non sarebbero stati fatti in sua assenza.

Un'ultima osservazione riguarda il giudizio delle imprese alla revisione del PNRR. Ad una prima impressione potrebbe stupire l'elevata percentuale di intervistati **che dichiarano di non essere a conoscenza della revisione**. Tuttavia, è importante sottolineare come la comunicazione relativa al PNRR risulti a volte un po' carente. Fra coloro che conoscono la revisione del PNRR, il giudizio è positivo o, al massimo, neutro: solo una quota molto minoritaria dei rispondenti valuta negativamente il nuovo Piano.

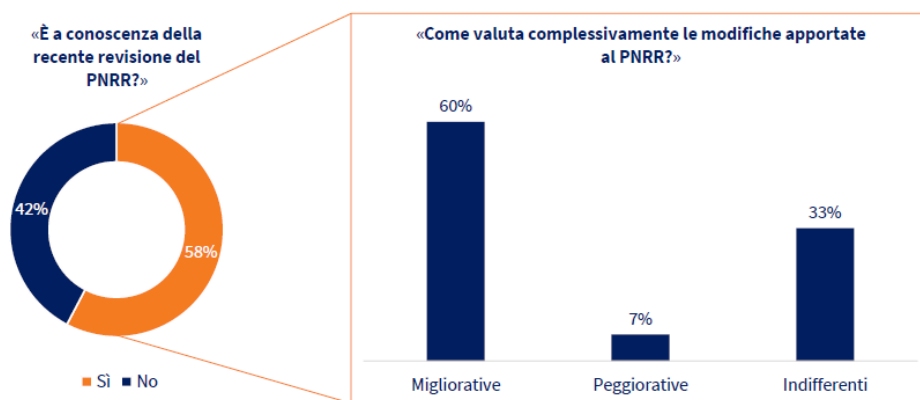


Figura 8. Risposte alla survey ai amministratori delegati e vertici delle principali società italiane.

Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su indagine survey