
Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Flussi finanziari e prime evidenze dal Sistema ReGis

Nell'ambito delle attività del Piano di Rafforzamento Amministrativo - del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è stata redatta la presente relazione, relativa alla **Relazione annuale della Corte dei Conti sull'attuazione del PNRR** con *focus* su flussi finanziari e prime evidenze dal Sistema ReGis.

Premessa

Il Collegio del Controllo Concomitante della Corte dei Conti ha presentato la relazione annuale per le attività del PNRR e PNC svolte nel corso del 2022. Lo studio si è incentrato su 32 interventi finanziati dal Piano di Ripresa e Resilienza (PNRR) e 6 dal Piano Nazionale Complementare (PNC), per un valore complessivo di 52,7 miliardi. La relazione, mantiene l'organizzazione in due sezioni, la Sezione I affronta gli aspetti generali legati alla struttura e all'organizzazione del Piano, la Sezione II contiene tre temi di approfondimento: interventi per la coesione territoriale, esame delle altre due dimensioni trasversali del Piano, ed infine analisi del settore delle costruzioni.

Nella prima parte della Sezione I si affrontano gli aspetti generali legati alla struttura e all'organizzazione del Piano, i quali sono stati oggetto di aggiornamento o hanno vissuto un'evoluzione nel lasso temporale intercorso. Nella seconda parte della Sezione I si verifica l'attuazione del Piano, sotto molteplici prospettive. In primo luogo, è stato valutato il progresso verso il conseguimento degli obiettivi *target e milestone*, sia di quelli concordati a livello europeo sia di quelli stabiliti in ambito nazionale, dal cui adempimento dipende il procedere dei progetti secondo la tempistica prevista; come in passato, tale analisi si è incentrata sul semestre concluso secondo semestre 2022 e sull'andamento delle realizzazioni effettive in quello in corso primo semestre 2023, al fine di dare una panoramica di quanto già realizzato e degli ostacoli emersi nei primi mesi dell'anno. In secondo luogo, il monitoraggio dell'attuazione del PNRR è stato approfondito attraverso la lente dei flussi finanziari che lo stesso movimentano, prendendo in considerazione sia quelli collegati prevalentemente ai nuovi progetti, sia quelli relativi ai progetti c.d. "in essere", ossia le iniziative di spesa già previste a legislazione vigente, ma poi transitate nel quadro delle risorse del PNRR. I primi flussi transitano attraverso i conti di tesoreria appositamente accesi per tale scopo, secondo quanto stabilito dal quadro regolamentare in materia; i secondi, invece, seguono le ordinarie procedure contabili del bilancio dello Stato, nel quale rimangono appostati i relativi stanziamenti di spesa. Infine, la piena operatività del sistema ReGIS - per la gestione, il monitoraggio e la rendicontazione delle misure del Piano - ha consentito di prendere in esame, oltre all'aggregato della spesa sostenuta dalle Amministrazioni centrali titolari, anche le informazioni di dettaglio relative ai singoli progetti avviati. Ciò ha permesso, da un lato, di tratteggiare un primo quadro descrittivo delle iniziative attivate; dall'altro, di sviluppare



approfondimenti tematici che hanno ad oggetto le risorse ripartite territorialmente e, in maggior dettaglio, quelle affidate ai Comuni, i quali rappresentano la categoria principale di soggetti attuatori dei progetti relativi alle misure a ripartizione. In questa nota andremo ad approfondire il monitoraggio dell'attuazione del PNRR del secondo semestre 2022, attraverso la lente dei flussi finanziari e l'operatività del sistema ReGis.

I flussi finanziari del PNRR

Un aspetto importante nel monitoraggio del PNRR attiene ai flussi finanziari che lo stesso movimentano. In questa sede si analizzano sia i flussi finanziari collegati prevalentemente ai nuovi progetti, sia quelli relativi ai progetti c.d. "in essere", ossia le iniziative di spesa già previste a legislazione vigente, ma poi transitate nel quadro delle risorse del PNRR.

I primi flussi transitano attraverso i conti di tesoreria appositamente accesi per tale scopo, secondo quanto stabilito dal quadro regolamentare in materia, i secondi, invece, seguono le ordinarie procedure contabili del bilancio dello Stato, nel quale rimangono appostati i relativi stanziamenti di spesa.

I flussi finanziari nelle contabilità di tesoreria delle amministrazioni centrali

L'art. 1 della l. n. 178/2020 ha istituito il Fondo di Rotazione per l'attuazione del Next Generation EU-Italia, allo scopo di garantire alle Amministrazioni centrali e ai soggetti attuatori degli interventi del PNRR la liquidità necessaria a conseguire i *milestone* e i *target* previsti dal cronoprogramma concordato con la Commissione europea.

In attuazione di tale disposizione, l'art. 1 del decreto MEF dell'11 ottobre 2021, ha disposto che le risorse riversate dal bilancio al Fondo NGEU, unitamente a quelle del Fondo sviluppo e coesione destinate ad interventi del PNRR, siano trasferite, distintamente per la parte relativa a contributi a fondo perduto e per quella a titolo di prestito, su due conti correnti infruttiferi aperti presso la Tesoreria centrale dello Stato:

- "Attuazione del Next Generation EU-Italia - Contributi a fondo perduto" n. 25091
- "Attuazione del Next Generation EU-Italia - Contributi a titolo di prestito" n. 25092;

I due conti correnti sono posti sotto la gestione del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato che ai sensi dell'art. 6 d.l. n. 77/2021, come modificato dall'art. 1 d.l. n. 13/2023, svolge compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR, ai sensi del Regolamento (UE) 2021/241, istitutivo del Dispositivo per la ripresa e resilienza.

Il decreto del MEF ha inoltre previsto che sui medesimi conti correnti, debbano confluire anche le risorse erogate all'Italia dal bilancio dell'Unione Europea, a titolo di rate di finanziamento del PNRR. Una volta trasferite sui conti correnti di tesoreria, le somme entrano nella gestione del Servizio centrale per il PNRR, che ne assicura la destinazione secondo quanto previsto dalla normativa. A fronte delle predette anticipazioni, l'art. 5, comma 3, del d.m. 11 ottobre 2021 dispone che le risorse erogate all'Italia dal bilancio dell'Unione europea per l'attuazione del PNRR siano riversate all'entrata del bilancio dello Stato, confluendo in due distinti capitoli dedicati ai contributi a fondo perduto Cap. 3515 e a titolo di prestito Cap. 3516.

Le risorse provenienti dal Fondo NGEU devono essere distribuite alle Amministrazioni centrali titolari di misure, secondo la ripartizione prevista nel decreto MEF del 6 agosto 2021 "Assegnazione delle risorse finanziarie previste per l'attuazione degli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e



ripartizione di traguardi e obiettivi per scadenze semestrali di rendicontazione”. A tal fine, ciascuna Amministrazioni centrale è titolare di contabilità speciale presso la Tesoreria dello Stato; tale contabilità costituisce una gestione fuori bilancio, da utilizzarsi per la gestione finanziaria degli interventi del PNRR di cui l'Amministrazione risulta responsabile, sia per quelli operanti secondo schemi a regia sia per quelli a titolarità.

La circolare MEF – RGS n. 29 del 26 luglio 2022, ha disciplinato anche le modalità operative attraverso cui il Servizio Centrale per il PNRR trasferisce le risorse finanziarie dai due conti 25091 e 25092 alle Amministrazioni titolari delle misure e ai Soggetti attuatori. Per attivare il trasferimento, le Amministrazioni centrali devono inoltrare la richiesta di erogazione finanziaria al Servizio centrale per il PNRR, attestando lo stato di avanzamento dell'intervento e il grado di conseguimento dei relativi *target* e *milestone*, quest'ultimo può erogare risorse sotto forma di anticipazione, fino a un massimo del 10 per cento, cui si aggiungono tranche intermedie fino al 90 per cento e l'ulteriore quota pari al 10 per cento a titolo di saldo finale.

Per ottenere la quota intermedia, le Amministrazioni devono presentare le richieste di rimborso, previa rendicontazione e validazione sul sistema ReGiS delle spese sostenute e dello stato di avanzamento dei *milestone* e dei *target* associati alle misure per le quali si richiede l'erogazione. La circolare prevede, infine, che l'esborso del saldo finale del 10 per cento avvenga a seguito dell'attestazione della conclusione dell'intervento o della messa in opera della riforma, nonché dimostrando il raggiungimento dei *target* e dei *milestone* associati alla misura, in coerenza con le risultanze del sistema ReGiS.

Analizzando i movimenti in entrata dei due conti correnti, che complessivamente ammontano a 152 miliardi 76, di cui 66,9 miliardi provenienti dall'Unione Europea, al netto delle somme ricevute dall'Unione europea e direttamente transitate al bilancio dello Stato, quanto affluito fino a febbraio 2023 sui due conti correnti è pari a circa 85,1 miliardi, di cui 30,2 sul conto fondo perduto e 54,9 sul conto prestiti. Alla medesima data, le disponibilità sui due conti erano 28,4 miliardi sul primo e 48,5 sul secondo.

Spostando l'attenzione sui flussi in uscita, dalla data di istituzione fino al febbraio 2023, i conti correnti risultano aver trasferito somme pari a 8,2 miliardi. Dallo studio delle causali dei movimenti si evince che i trasferimenti hanno interessato 116 interventi del PNRR, oltre il 40 per cento del totale delle misure, di queste 113 sono investimenti e 3 riforme.

In termini finanziari, la quota principale di trasferimenti ha riguardato le misure della Missione 1 – Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura e Turismo e della Missione 5 – Inclusione e coesione.

Approfondendo ulteriormente l'analisi dei flussi in uscita dai conti in discorso, appare utile operare una distinzione tra due tipologie di trasferimenti:

- i pagamenti di somme in disponibilità alle Amministrazioni centrali per la gestione degli interventi del PNRR di cui risultano responsabili;
- i trasferimenti di risorse verso contabilità speciali o conti di tesoreria unica intestati a enti territoriali o ad agenzie dello Stato che operano in qualità di soggetti attuatori delle singole misure.

La categoria somme in disponibilità ha interessato 103 investimenti e 3 riforme, i pagamenti in discorso sono riferibili, alla Missione 1 - Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura e Turismo, alla Missione 3 – Infrastrutture per una mobilità sostenibile e alla Missione 4 – Istruzione e ricerca.



La categoria trasferimenti di risorse ha interessato 14 investimenti, ricompresi quasi integralmente nella Missione 1 - Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura e Turismo e nella Missione 5 - Coesione e inclusione. I pagamenti sono riferibili alla Missione 1 per 609 milioni (51 per cento) e alla Missione 5 per 582 milioni.

Tra i **trasferimenti di somme provenienti da risorse a fondo perduto**, 1,6 sono stati trasferiti in disponibilità alle Amministrazioni responsabili essi interessano le seguenti misure:

- i) Missione 5 Componente 1 – Politiche per il Lavoro;
- ii) Missione 4, Componente 1 - Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle Università;
- iii) Missione 1 Componente 1- Digitalizzazione, innovazione e sicurezza della PA, per gli interventi di digitalizzazione della PA gestiti dal Dipartimento per la transizione digitale della PCM.

La quota trasferita a fondo perduto ai soggetti attuatori, invece, si concentra nelle due missioni e componenti M1C1 e in M5C1. Si tratta esclusivamente di tre misure che vedono le Amministrazioni centrali come soggetti attuatori; Contabilità speciale del Consiglio di Stato in qualità di soggetto attuatore della misura per il rafforzamento dell'Ufficio del Processo per la Giustizia Amministrativa, Ministero della giustizia per l'investimento in capitale umano per il rafforzamento dell'Ufficio del processo e Dipartimento per le politiche giovanili della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'attuazione della misura del Servizio Civile Universale.

Nell'ambito dei **fondi a titolo di prestito**, la quota di risorse trasferite in disponibilità alle Amministrazioni responsabili risulta pari a 5,4 miliardi, mentre quella destinata ai soggetti attuatori ammonta a poco meno di 960 milioni. Le quote di risorse trasferite alle Amministrazioni responsabili interessano in prevalenza le seguenti misure:

- i) **MIT:** Missione 3, Componente 1 - Rete ferroviaria ad alta velocità, strade sicure, per gli interventi sul sistema ferroviario da distribuire a RFI;
- ii) **Dipartimento per la transizione digitale:** Missione 1, Componente 2 Digitalizzazione, Innovazione e Competitività nel settore produttivo per due progetti di tecnologia satellitare Osservazione della Terra e Space Factory,
- iii) **MAECI:** Missione 1, Componente 2 Digitalizzazione, Innovazione e Competitività nel settore produttivo per il rifinanziamento del Fondo 394/81 gestito da Simest S.p.A.;
- iv) **Università:** Missione 4, Componente 2 – Dalla ricerca all'impresa per gli interventi nel settore dei partenariati e del settore della ricerca (M4C211.3, M4C211.4, M4C211.5, M4C213.1)

Risultano trasferite direttamente ai soggetti attuatori le somme relative a 11 investimenti, riconducibili quasi integralmente alla:

- i) Missione 5, Componente 2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore" per le misure di *Social housing - Piano innovativo qualità abitativa PinQuA*, per i *Piani Urbani Integrati, Sport e Inclusione sociale*
- ii) Missione 1, Componente 3 "Turismo e Cultura 4.0": per l'intervento relativo allo *Sviluppo e alla resilienza delle imprese del settore turistico Fondo dei Fondi BEI*.



Dall'osservazione dei titoli delle contabilità speciali intestate alle amministrazioni responsabili emergono, nel complesso, trasferimenti di risorse per un valore di 5,3 miliardi.

Nell'ambito della Missione 1, la quota principale di pagamenti riguarda la Componente 2 "Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo" che registra flussi per 1,1 miliardi, principalmente riconducibili ai trasferimenti in favore di Simest S.p.A. per le misure a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese e agli investimenti nelle reti di connessione e nei progetti di tecnologia satellitare. Nella Componente 1 "Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA" rilevano gli interventi della cybersecurity e di digitalizzazione di varie amministrazioni, mentre nella Componente 2 "Turismo e cultura 4.0" i pagamenti principali sono essenzialmente legati alle misure in favore del settore turistico.

All'interno della Missione 3, tutti i pagamenti riguardano la Componente 1 "Infrastrutture per una mobilità sostenibile", per poco più di 1,2 miliardi, tutti in favore di RFI S.p.a., a titolo di anticipazione del 10 per cento per l'avvio dei vari investimenti nella gestione del sistema ferroviario. I movimenti più consistenti riguardano i collegamenti ad alta velocità, il miglioramento delle ferrovie e stazioni del sud e lo Sviluppo del sistema europeo di gestione del trasporto ferroviario – ERTMS.

Nella Missione 5 la quasi integralità delle erogazioni riguarda la Componente 1 "Politiche per il lavoro" ed è legata, in particolare, ai riversamenti alle Regioni delle somme a titolo di anticipo per l'avvio del Programma GOL M5C1R1.1 e dell'intervento relativo al Sistema Duale M5C111.4.

Seppur caratterizzate da un minor rilievo in termini di dimensione finanziaria dei movimenti, anche le altre missioni del PNRR sono state contrassegnate da trasferimenti in favore di attuatori e realizzatori a valere sulle contabilità intestate alle amministrazioni responsabili. Più in dettaglio, il 12 per cento dei flussi in uscita attiene alla Missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica", in maggior parte consistenti nei versamenti a titolo di anticipo a Comuni e Regioni per l'avvio degli interventi di rinnovo delle flotte bus e treni verdi M2C2I4.4 e del trasporto rapido di massa M2C2I4.1, a ciò si aggiungono ulteriori trasferimenti a enti territoriali nell'ambito gli interventi rivolti alla tutela del territorio e della risorsa idrica.

Nella Missione M4 – Istruzione e ricerca, si raggruppano il 10 per cento dei movimenti, buona parte dei quali interessano trasferimenti a Comuni a titolo di anticipazione per l'avvio delle misure "Piano asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione prima infanzia" e "Piano per l'estensione del tempo pieno e mense" M4C111.1 e M4C111.2, nonché i trasferimenti finali a titolo di anticipazione a soggetti pubblici e privati per gli interventi di potenziamento delle strutture di ricerca. Una quota residuale di trasferimenti, pari al 2,5 per cento del totale, si concentra nella Missione M6 – Salute, trattasi dei trasferimenti ai soggetti attuatori regionali degli anticipi principalmente per l'intervento di ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero, per l'implementazione delle Centrali operative territoriali (COT) e delle Case della Comunità e presa in carico delle persone, nonché per il potenziamento della telemedicina.

Dall'osservazione dei beneficiari dei trasferimenti di risorse provenienti dalle contabilità speciali circa il 40 per cento dei trasferimenti ha visto come beneficiario le società pubbliche, in particolare, RFI S.p.A., Simest S.p.a. Infratel S.p.A., mentre la restante parte è suddivisa principalmente tra PagoPa, Sogei S.p.A. e Invitalia S.p.A., tutte quali realizzatori.

La quota di trasferimenti finali erogati in favore dei soggetti attuatori enti territoriali, invece, è distribuita principalmente ai Comuni e in successione a Regioni, Amministrazioni provinciali e Città metropolitane.

Da ultimo, l'esame dei trasferimenti finali in favore di soggetti attuatori e realizzatori consente di formulare alcune considerazioni in merito allo stato di attuazione finanziaria delle misure interessate da tali flussi. Confrontando i trasferimenti dai conti di tesoreria con il cronoprogramma finanziario aggiornato delle misure del PNRR per il periodo 2020-2022, ossia con il trend di spesa che ci si attende di realizzare, nonché con il totale dei finanziamenti previsti nel Piano per le medesime misure, è possibile individuare quattro gruppi di iniziative:

1. Il primo gruppo è costituito dalle misure con un grado di avvio consistente. Trattasi di 25 misure per le quali il livello dell'importo corrisposto all'attuatore è uguale o maggiore del 7 per cento sul totale della spesa prevista nel PNRR, a testimonianza che la maggior parte dei soggetti coinvolti nella realizzazione ha proceduto a richiedere l'anticipazione prevista dal quadro regolamentare. Per tali misure, inoltre, l'importo della spesa programmata supera di oltre il 75 per cento le assegnazioni, denotando un grado di avanzamento considerevole, dovuto anche all'anticipo di risorse da parte degli attuatori.

2. Il secondo gruppo racchiude le misure con progetti comunque avviati, ma in fase ancora iniziale. Trattasi di 21 iniziative per le quali le anticipazioni assegnate agli attuatori superano il 7 per cento del totale della spesa prevista, a testimonianza di una generale attivazione di tali soggetti. La spesa programmata nel triennio, tuttavia, non eccede il 75 per cento delle anticipazioni, circostanza sintomatica di una fase ancora di avvio delle iniziative. Rientrano in questo gruppo misure di dimensione finanziaria media più ampia rispetto agli altri aggregati.

3. Il terzo gruppo racchiude le misure solo in parte attivate e il gruppo numericamente più ampio con 37 iniziative. La quota di anticipazione richiesta è inferiore al 7 per cento, quindi, ben al di sotto della soglia del 10 per cento consentito in via ordinaria; la spesa programmata è tuttavia elevata rispetto alle assegnazioni, elemento sintomatico di possibili ritardi nella realizzazione.

4. Il quarto gruppo è costituito da misure sostanzialmente in fase iniziale. Si tratta di 14 iniziative, in media di dimensioni finanziarie rilevanti, inferiori solo a quelle delle misure del gruppo 2. La quota di anticipazione richiesta è molto limitata, elemento che indica una minore attivazione da parte dei soggetti attuatori, così come la spesa programmata si attesta su livelli contenuti rispetto alle anticipazioni, denotando una condizione ancora di avvio delle iniziative.

I progetti in essere nel bilancio dello stato

Sulla base dell'architettura contabile del PNRR, i flussi finanziari legati ai progetti in essere possono essere apprezzati attraverso l'esame dei pagamenti rilevati in bilancio, i quali rappresentano una *proxy* del relativo livello di avanzamento. A tal fine, tuttavia, si rende necessaria un'attività preliminare di perimetrazione delle voci di bilancio che accolgono le risorse dei progetti in essere del PNRR. In questa prospettiva, per la presente analisi è stato preso in considerazione un aggregato di spesa più ridotto rispetto a quello effettivo dei progetti in essere, escludendo le risorse allocate in voci di bilancio di carattere più generale, per le quali non è stato possibile identificare in dettaglio la quota riferibile al PNRR, o non sono stati comunicati stanziamenti sui medesimi progetti.

Il livello degli impegni di competenza passa da 1,1 miliardi del 2020 a 4,2 miliardi del 2021 e a 5 miliardi del 2022. Ne emerge un miglioramento del tasso di attivazione degli stanziamenti di bilancio, che si attesta intorno all'85 per cento nel biennio 2021-2022, a fronte del 66 per cento fatto registrare nel 2020. Nella disarticolazione per missione di bilancio il progresso delle misure nei settori delle politiche agricole Missione 9 e dell'istruzione scolastica Missione 22 appare connotato da maggiore lentezza. La prima segna



nel 2022 un tasso di impegno del 60,3 per cento, mentre la seconda si ferma al 58 per cento. Ciò è dovuto, per la Missione 9, all'investimento nella resilienza dell'agro-sistema irriguo per una migliore gestione delle risorse idriche progetto M2C4I4.3 che – a fronte di stanziamenti annui per oltre 128,5 milioni – vede impegni per soli 77,5 milioni. Quanto alla Missione 22, la capacità di impegno è influenzata negativamente dai dati contabili dell'investimento consistente nel “Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica” misura M4C1I3.3. Quest'ultimo – a fronte di ingenti stanziamenti pari nel 2022 a 1,1 miliardi – presenta impegni per 0,6 miliardi, mentre le altre due misure della stessa missione M4C1I2.1 “Didattica digitale integrata e formazione sulla transizione digitale del personale scolastico” e M4C1I3.2 “Scuola 4.0” fanno registrare tassi di attivazione degli stanziamenti superiori.

Sul fronte dei pagamenti, nel 2022 si registrano uscite di competenza per complessivi 2,4 miliardi, dato superiore a quello rilevato nel 2021 e nel 2020. Su tale dato hanno inciso in senso positivo la Missione 11 “Competitività e sviluppo delle imprese” e la Missione 23 “Istruzione universitaria e formazione post-universitaria”. Nella prima si registra l'integrale utilizzazione delle risorse disponibili per effetto dei pagamenti per i crediti d'imposta in bilancio del piano Transizione 4.0 per beni strumentali innovativi e immateriali standard nel secondo la capacità di pagamento supera gli stanziamenti, grazie alle risorse del Fondo per il Programma Nazionale della Ricerca e Progetti di Ricerca di Rilevante Interesse Nazionale. Particolarmente a rilento l'avanzamento dei pagamenti su quattro Missioni: 9 “Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca”, 3 “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali”, 22 “Istruzione scolastica” e 19 “Casa e assetto urbanistico”. Nell'ambito delle politiche agricole, il ritardo riguarda il già menzionato investimento nella resilienza dell'agro-sistema irriguo per una migliore gestione delle risorse idriche. Quanto alla missione 3, il tasso di pagamento è negativamente influenzato dai dati contabili dell'investimento “Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni M2C4I2.2, con stanziamenti 2022, nonché da quelli del Piano asili nido M4C1I1.1, per il quale gli stanziamenti non si sono tradotti in pagamenti. Nel campo dell'istruzione scolastica, in coerenza con quanto già specificato in tema di impegni, è la misura “Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica” misura M4C1I3.3 a mostrare il maggiore ritardo; per la misura Scuola 4.0 M4C1I3.2, pur in presenza di un tasso di impegno superiore al 90 per cento, il livello di pagamento è fermo al 55 per cento. Infine, con riguardo alla Missione 19, i dati contabili sono riferiti al solo progetto “*Social housing - Piano innovativo per la qualità abitativa PinQuA*” M5C2I2.3.1, con stanziamenti in bilancio per 95 milioni, a fronte dei quali emerge un notevole gap tra tasso di impegno 93,5 per cento e tasso di pagamento 48,7 per cento.

Prime evidenze dalla piattaforma ReGis

Tutte le attività di gestione, rendicontazione, controllo e monitoraggio legate alle iniziative del PNRR sono svolte attraverso la piattaforma ReGis, in coerenza con quanto già previsto dall'art. 1, c. 1043, della legge n. 178/2020. Tale sistema è volto a garantire il continuo e tempestivo presidio dell'avanzamento finanziario, procedurale e fisico degli interventi selezionati e finanziati dal PNRR, consentendo la puntuale e costante verifica della loro capacità di conseguimento delle *milestone* e dei *target* e delle misure ad essi associati.

Alla data del 13 febbraio 2023, le unità progettuali censite nel sistema si attestavano a circa 134 mila ed erano relative a 148 delle 285 misure che compongono il PNRR, circa il 52 per cento del totale. A tali iniziative si associano costi ammessi a carico del Piano per oltre 93 miliardi, a ciò devono aggiungersi ulteriori 25 miliardi di risorse integrative, prime fra tutte quelle dei programmi del Piano per gli investimenti



complementari che cofinanziano investimenti del PNRR. A fronte delle iniziative in corso e in mancanza del dato effettivo relativo alla quota di utilizzo della misura c.d. Superbonus a carico del PNRR, la spesa sostenuta dalle Amministrazioni può essere stimata, a fine 2022, in oltre 23 miliardi, circa il 12 per cento delle dimensioni finanziarie complessive del Piano. Essa è associabile a 107 delle 285 misure previste, di cui 2 riforme e 105 investimenti.

L'accelerazione rispetto al cronoprogramma, che prevedeva nel triennio 2020-2022 un livello di spesa sostenuta è dovuta sostanzialmente alla misura dei crediti d'imposta del piano Transizione 4.0 relativi ai beni strumentali innovativi e alle attività di formazione, nonché all'intervento di rafforzamento dell'Ecobonus - Sismabonus; in entrambi i casi si è registrato un livello di spesa molto più elevato di quanto previsto. Al netto di tali misure, il livello di attuazione finanziaria scende al 6 per cento.

Ad esclusione della missione **3 "Infrastrutture per una mobilità sostenibile"** dove il rapporto tra spesa sostenuta e totale delle risorse del 16,4 per cento, tutte le altre missioni si attestano ben al disotto del 10 per cento; tre missioni 4, 5 e 6 non raggiungono nemmeno la soglia del 5 per cento. Tale situazione mette in evidenza l'importante sforzo finanziario richiesto nei prossimi anni per assicurare il pieno utilizzo delle risorse stanziare nel Piano. Nel periodo triennale, un progresso più lento, rispetto al cronoprogramma, si rileva nelle misure della componente 3 "Turismo e cultura 4.0" della missione 1 "Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura", e nelle missioni 5 "Inclusione e coesione" e 6 "Salute".

Sempre sulla base dei dati disponibili in ReGiS, nella relazione si approfondisce il tema della "territorializzazione" del PNRR; l'analisi svolta si è posta l'obiettivo di descrivere le modalità con cui il programma di investimenti si dispiega sul territorio, in esito alla complessa attività amministrativa e procedurale richiesta per la ripartizione dei finanziamenti. L'ottica della distribuzione territoriale degli interventi e delle risorse non si fonda su un criterio soggettivo legato all'ente designato all'attuazione dei progetti, bensì sul principio della localizzazione dell'investimento, privilegiando l'impatto che tali risorse avranno sul territorio. Attraverso i provvedimenti di riparto territoriale, che hanno interessato circa un terzo delle 285 misure in cui si declina il Piano, sono stati assegnati 72,8 miliardi di finanziamenti, una quota che rappresenta il 38 per cento del plafond complessivo. Dal meccanismo di territorializzazione sono esclusi gli interventi di riforma e quelle misure che rappresentano "azioni di sistema" per le quali non rileva la localizzazione territoriale, avendo natura trasversale o valenza nazionale. La mappatura del riparto evidenzia che il 39,2 per cento delle risorse si è concentrato al Sud e Isole, il 29,9 per cento al Nord e il 15,2 per cento al Centro. Circa il 16 per cento delle risorse si riferisce a misure il cui riparto non è riconducibile in maniera univoca ad una regione specifica, trattandosi di provvedimenti che rinviano la localizzazione puntuale ad atti successivi.

Il passaggio dalla fase della ripartizione delle risorse, a quella progettuale, preordinata alla attuazione degli investimenti, è segnato dalla approvazione dei singoli interventi, attività non ancora completata per tutte le misure che sono state oggetto di riparto. Alla data di osservazione, infatti, risultano attivati oltre 100 mila progetti riferibili a 64 misure, rispetto alle 84 formalmente territorializzate, per un totale di costo ammesso sulle risorse PNRR di 60,2 miliardi e finanziamenti complessivi pari a 72,05 miliardi. L'analisi mostra disallineamenti, anche significativi, tra il finanziamento totale dei progetti associati alle misure oggetto dei piani di riparto e la dotazione finanziaria risultante dai provvedimenti di territorializzazione, un fenomeno che evidenzia, in alcuni casi, la presenza di margini di ripartizione ancora non utilizzati, in altri, invece, una provvista finanziaria degli interventi integrata da risorse aggiuntive rispetto al PNRR quali PNC o fondi di bilanci.



Più del 53 per cento dei progetti e il 42 per cento del finanziamento delle misure ripartite vede come soggetto attuatore i Comuni. La loro massiccia presenza tra gli attuatori del Piano ha motivato un approfondimento particolare sui progetti di loro competenza. La quasi totalità degli enti comunali risultano coinvolti nelle iniziative del Piano. Il livello elevato di partecipazione alle procedure di selezione e l'esito favorevole delle stesse evidenzia tre aspetti da valutarsi positivamente:

- la capacità delle amministrazioni comunali di cogliere la portata del PNRR come opportunità per il rilancio e la crescita del sistema economico locale;
- l'efficacia dell'azione amministrativa e tecnica messa in campo dalle amministrazioni, che nonostante la complessità delle procedure connesse alla presentazione delle candidature, ha consentito di superare positivamente la fase di selezione;
- la diffusione capillare del PNRR su tutto il territorio nazionale.

Attraverso la lettura dei dati per missione/componente, area geografica, classe demografica e settore di intervento, la relazione offre un quadro descrittivo delle principali caratteristiche degli investimenti PNRR comunali. Tra le sfide trasversali poste dal Piano, il riequilibrio territoriale è quella che in misura più evidente intercetta i progetti dei Comuni. Se la lettura dei dati per area territoriale e regione dà evidenza dello sforzo attivato in risposta all'obiettivo di riduzione del gap di sviluppo tra nord e sud del Paese, le classificazioni in base al grado di urbanizzazione e alla Strategia nazionale delle aree interne consentono di rilevare altresì la reattività rispetto agli obiettivi di coesione tra aree interne e zone più avvantaggiate sotto il profilo dei servizi, della mobilità e del sistema produttivo. Circa il 47 per cento del totale dei progetti si riferisce a Comuni delle aree interne, cui corrisponde la quota del 26 per cento in termini di dimensione finanziaria delle iniziative. Considerando il profilo dell'urbanizzazione, gli enti comunali più svantaggiati risultano affidatari di oltre il 55 per cento dei progetti, assorbendo circa il 22 per cento delle relative risorse finanziarie. Ne emerge un'articolazione degli investimenti coerente con l'obiettivo strategico di favorire gli enti caratterizzati da condizioni territoriali di marginalità, i quali, essendo prevalentemente di piccole dimensioni, sono impegnati nella realizzazione di iniziative di taglio più contenuto.

La valutazione dei costi associati ai progetti affidati ai Comuni permette di elaborare una stima del potenziale impatto finanziario sul bilancio di tali enti: la maggiore spesa connessa alla realizzazione del Piano è pari, per il complesso dei Comuni, all'83 per cento dei pagamenti per investimenti fissi lordi del periodo 2017-2020. Un impatto che si differenzia significativamente in base alla fascia demografica di appartenenza, si tratta di una maggiore spesa per progetti di investimento che puntano ad affrontare soprattutto il gap infrastrutturale che affligge alcune aree del Paese. Pur non potendosi trascurare i timori sull'effettiva capacità di spesa delle amministrazioni comunali, i dati dei pagamenti Siope per investimenti fissi lordi nel biennio 2021-2022 appaiono rassicuranti. I Comuni hanno registrato una spesa in media annua di 11,4 miliardi contro i circa 9 del periodo 2017-2020. Il livello annuale dei pagamenti è superiore in tutte le classi demografiche, un andamento che sembra rispecchiare l'immissione di nuove risorse e l'avvio di una stagione progettuale fuori dall'ordinario.