
RELAZIONE SULLO STATO DI ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)

Nell'ambito delle attività del Piano di Rafforzamento Amministrativo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è stata redatta la presente nota di sintesi, riferita alla Relazione sullo stato di attuazione del PNRR, redatta dalla 4^a Commissione permanente (Politiche dell'Unione europea) e dalla 5^a Commissione permanente (Programmazione economica, bilancio) del Senato della Repubblica, pubblicata lo scorso settembre.

Introduzione

La terza Relazione presentata dal Governo ripercorre i risultati conseguiti nel secondo semestre del 2022 e i traguardi e gli obiettivi relativi al primo semestre di quest'anno. Fornisce inoltre una stima delle spese effettivamente sostenute allo scorso febbraio, analizza le difficoltà di attuazione riscontrate e, prefigurando una generale revisione del PNRR, illustra le linee di intervento legate a *REPowerEU*

I traguardi e gli obiettivi del secondo semestre 2022 (terza rata).

L'erogazione della terza rata, pari a 19 miliardi al netto del prefinanziamento (10 miliardi di sovvenzioni e 9 di prestiti) era condizionata al conseguimento di 55 traguardi e obiettivi nel secondo semestre del 2022. I risultati da raggiungere, concentrati soprattutto nelle missioni per la transizione ecologica e quella digitale, riguardavano 23 riforme e 32 investimenti¹

Tra le prime figuravano gli interventi di riforma della giustizia civile e penale, delle crisi d'impresa e della giustizia tributaria; la legge annuale per il mercato e la concorrenza e gli atti conseguenti; l'implementazione del programma di politiche attive Garanzia Occupabilità Lavoratori (GOL); la definizione del piano nazionale per il contrasto al lavoro sommerso.

Per quanto riguarda gli investimenti, era prevista una forte accelerazione di quelli relativi alla digitalizzazione della Pubblica amministrazione²

Nel comparto della giustizia si intendeva procedere con il reclutamento di personale con mansioni tecniche da destinare a tribunali e corti. Sul fronte della transizione ecologica si programmava di rafforzare le reti di distribuzione dell'energia elettrica, mentre in ambito infrastrutturale era prevista l'aggiudicazione degli appalti per la costruzione di alcune linee ferroviarie ad alta velocità e per lo sviluppo del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS). Altri investimenti rilevanti riguardavano l'aumento del numero di posti letto in alloggi universitari e l'adozione di un sistema di certificazione della parità di genere, volto a ridurre il divario salariale e ad aumentare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

¹ Nel complesso il Piano prevede 527 traguardi e obiettivi da conseguire entro giugno 2026

² Si programmavano l'avvio delle iniziative di cybersicurezza, la creazione della Piattaforma Digitale Nazionale Dati, il completamento del Polo Strategico Nazionale, dedicato alla fornitura dei servizi cloud alla Pubblica amministrazione, e la digitalizzazione di alcuni servizi messi a disposizione sul portale dell'INPS.

L'Italia ha chiesto ufficialmente il pagamento della terza rata nel dicembre del 2022; la valutazione da parte della Commissione europea sul conseguimento dei relativi traguardi e obiettivi si è conclusa lo scorso 28 luglio con un giudizio preliminare positivo per 54 dei 55 risultati previsti.

Per il primo semestre di quest'anno, il Piano prevedeva il raggiungimento di 27 risultati, di cui 8 relativi a riforme e 19 a investimenti. Come nel precedente semestre, i risultati da conseguire riguardavano in larga parte le missioni relative alla transizione ecologica e digitale.

Il principale intervento di riforma previsto era l'adozione del codice dei contratti pubblici, avvenuta con l'emanazione del D.lgs. 36/2023 del 31 marzo 2023. Si intendeva inoltre proseguire l'attuazione delle riforme del processo civile e penale e del pubblico impiego e sono stati realizzati alcuni interventi settoriali³.

Per quanto riguarda gli investimenti, i principali traguardi attenevano alla sperimentazione dell'idrogeno, allo sviluppo di infrastrutture di ricarica elettrica e al rinnovo del parco ferroviario; tra gli obiettivi rilevavano in particolare quelli relativi all'Ecobonus e al Sismabonus, alla creazione di imprese femminili, all'assegnazione di borse di studio per corsi di medicina generale.

Alcuni dei risultati previsti per l'erogazione della quarta rata sono oggetto di una proposta di modifica avanzata dal Governo lo scorso 11 luglio, che ha già ricevuto una valutazione preliminare positiva da parte della Commissione europea⁴.

Sono richieste variazioni per misure specifiche inerenti, tra l'altro, la tecnologia satellitare e l'economia spaziale, l'industria cinematografica, lo sviluppo dell'idrogeno per le ferrovie, il Sismabonus, l'installazione delle colonnine di ricarica, la creazione di nuovi posti in asili nido e l'imprenditoria femminile.

L'avanzamento finanziario

Finora (settembre 2023) l'Italia ha ricevuto 66,9 miliardi (37,9 sotto forma di prestiti e il resto di sovvenzioni), circa il 35 per cento delle risorse messe a disposizione del nostro paese nell'ambito del Dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Secondo la Relazione, nel complesso le spese sostenute al 28 febbraio 2023 erano pari a circa 25,7 miliardi. L'impiego delle risorse ha riguardato principalmente il rafforzamento dell'Ecobonus e del Sismabonus (8,7 miliardi), il credito d'imposta per i beni strumentali legati a *Transizione 4.0* (5,4 miliardi), le linee di collegamento ad alta velocità e il potenziamento dei nodi ferroviari metropolitani e dei collegamenti nazionali chiave (complessivamente 3,8 miliardi) e le misure per "la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni" (1,7 miliardi).

Il progresso nell'uso delle risorse, più lento rispetto a quello delle erogazioni di finanziamenti europei all'Italia nell'ambito del Piano, è in larga parte determinato dal ciclo di implementazione dei progetti, che inizialmente prevedevano una maggiore rilevanza delle fasi normative, amministrative e di progettazione. Vi hanno però inciso anche i ritardi di alcuni bandi di gara, che hanno comportato – rispetto alla pianificazione finanziaria originale – una rimodulazione del profilo temporale della spesa.

L'effettivo impiego dei fondi dovrebbe accelerare progressivamente nei prossimi mesi, per raggiungere un picco nel biennio 2024-25, in concomitanza con la fase di più intensa realizzazione dei progetti.

Sulla base di elaborazioni effettuate sulle informazioni desunte dall'esito dei bandi e dei decreti per l'attribuzione delle risorse, a fine maggio le risorse a valere sul PNRR complessivamente assegnate ai soggetti responsabili dell'attuazione delle misure (sia pubblici sia privati) ammontavano a circa 141,9

³ In quest'ambito, si è registrata l'approvazione della legge delega per la non autosufficienza, L. 33/2023

⁴ Proposal for a Council Implementing Decision amending Implementing Decision (EU) (ST 10160/21 INIT; ST 10160/21 ADD 1 REV 2) of 13 July 2021 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Italy, COM (2023) 477 final

miliardi (pari al 74,1 per cento della dotazione complessiva); il 40,7 per cento delle assegnazioni territorializzabili era destinato al Mezzogiorno⁵.

Elementi di difficoltà nell'attuazione del Piano

La Relazione al Parlamento fornisce un'analisi dei fattori che potrebbero rallentare l'attuazione del Piano e ostacolare il conseguimento di traguardi e obiettivi. In base a una ricognizione avviata presso le Amministrazioni responsabili, la Relazione propone un'analisi degli interventi, che tiene conto di possibili elementi di debolezza, suddivisi in quattro categorie.

Le prime due categorie sono riferite a fattori esterni considerati oggettivi. Da un lato i rincari energetici e le difficoltà di approvvigionamento delle forniture, dall'altro la bassa partecipazione delle imprese alle gare d'appalto e l'impreparazione del sistema produttivo. Le altre due sono relative a problematiche nella rendicontazione delle misure e a difficoltà normative, amministrative e gestionali.

Dall'analisi emerge che le misure del PNRR che mostrano almeno un profilo di criticità sono 118 (a fronte di quasi 300 totali). Di queste, quelle che presentano almeno un ostacolo all'attuazione giudicato oggettivo (e quindi idoneo a motivare una richiesta di modifica⁶) sono 57, per un ammontare pari a oltre 95 miliardi, circa la metà delle risorse messe a disposizione attraverso il Dispositivo di ripresa e resilienza.

Con riferimento alle 57 misure interessate dai fattori oggettivi individuati dalla Relazione, oltre l'80 per cento delle risorse a esse destinate è già stato assegnato ai soggetti attuatori. In vista di una complessiva revisione del Piano, si osserva che, qualora si intendesse rimodulare parte dei fondi già assegnati, il cambio di destinazione potrebbe innescare un processo amministrativo impegnativo – tanto più impegnativo quanto più numerosi e frammentati sono i soggetti attuatori – che rischierebbe di rallentare l'implementazione dei progetti interessati.

In relazione all'aumento dei prezzi di materie prime e materiali da costruzione, si stima che alla fine del 2022 il costo dei progetti inclusi nel Piano era cresciuto in media di circa il 10 per cento rispetto a quanto inizialmente preventivato. Gli incrementi più rilevanti interessavano le iniziative connesse con la transizione ecologica e con la costruzione di infrastrutture. Gli effetti dei rincari sulle opere del Piano si sono parzialmente ridimensionati nel corso del 2023: da un lato, i prezzi dei beni energetici si sono ridotti, pur rimanendo al di sopra dei livelli precedenti la pandemia; dall'altro lato, alcuni provvedimenti legislativi hanno compensato parte dei maggiori costi dei lavori attraverso risorse nazionali. L'aumento dei costi rimane comunque un impedimento rilevante, che può essere invocato come una circostanza oggettiva a sostegno di una richiesta di modifica del Piano.

Nella Relazione, tra i possibili elementi di rischio per l'attuazione del Piano viene considerata anche l'eventuale difficoltà di soddisfare la maggiore domanda di alcuni fattori produttivi necessari per la realizzazione degli interventi. Nel caso della manodopera, ad esempio, si stima che nell'anno di picco della spesa saranno richiesti circa 300.000 lavoratori aggiuntivi⁷.

Il settore delle costruzioni registrerebbe la variazione occupazionale maggiore (65.000 unità). La domanda di lavoro generata dal Piano sarà elevata anche per alcuni comparti di minore dimensione che impiegano manodopera maggiormente qualificata. Per favorire la realizzazione dei progetti e trarre pieno beneficio dalla più alta domanda di lavoro indotta dalla realizzazione del Piano occorrerebbero pertanto

⁵ Questa quota di assegnazioni è coerente con l'obiettivo del Piano di impiegare almeno il 40 per cento delle risorse territorializzabili nel Mezzogiorno.

⁶ Per l'articolo 21 del regolamento del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, secondo cui la proposta di modifica di un determinato intervento deve essere motivata dalla sussistenza di circostanze oggettive che ne ostacolano l'attuazione

⁷ Per maggiori dettagli, si veda lo studio G. Basso, L. Guiso, M. Paradisi e A. Petrella, *L'occupazione attivata dal Piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue caratteristiche*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, 747, 2023

mirati interventi di formazione e per l'attrazione di capitale umano, oltre che politiche volte ad accrescere la partecipazione al mercato del lavoro e a favorire la ricollocazione dei disoccupati verso i settori in espansione. Anche in vista dell'imminente revisione, una ripartizione della spesa il più possibile omogenea tra tutti gli anni restanti di applicazione del PNRR ridurrebbe l'occorrenza di picchi di domanda concentrati nel tempo e più difficili da soddisfare per le imprese.

Le difficoltà normative, amministrative, gestionali e di rendicontazione

La Relazione segnala alcune difficoltà legate al disegno del Piano, come l'elevata frammentazione di alcuni interventi tra un insieme eterogeneo di soggetti attuatori pubblici, in taluni casi sprovvisti delle risorse umane e delle competenze tecniche necessarie a portare a termine gli investimenti programmati. L'assunzione di personale aggiuntivo nella Pubblica amministrazione destinato all'attuazione del Piano ha ridotto solo in parte questa carenza; la limitata attrattività delle posizioni lavorative bandite, di durata temporanea e legate all'orizzonte di applicazione del Piano, ha infatti reso difficoltoso il processo di reclutamento. A fronte di tale criticità, successivi provvedimenti legislativi hanno previsto la possibilità di trasformare tali incarichi in rapporti di lavoro a tempo indeterminato (DL 115/2022 e DL 13/2023).

Ulteriori elementi di criticità sono individuati nell'onerosità di determinati processi autorizzativi che coinvolgono una pluralità di soggetti, oppure nella complessità delle operazioni di rendicontazione, rallentate anche da un necessario periodo di adattamento dovuto all'introduzione della nuova piattaforma gestionale *ReGiS* predisposta dalla Ragioneria generale dello Stato. La soluzione tempestiva di queste problematiche è presupposto indispensabile per una spedita implementazione delle misure previste.

Le proposte di revisione del PNRR

L'esigenza di rivedere il Piano viene motivata dal Governo con la necessità di tenere conto sia del mutato contesto geopolitico, a cui sono connessi alcuni fattori di ostacolo alla realizzazione delle opere (ad esempio l'aumento dei costi), sia ulteriori criticità, documentate nella Relazione. Le proposte di modifica, trasmesse al Parlamento lo scorso 27 luglio, riguardano 144 interventi, su un totale di quasi 300.

Si propone la sostanziale eliminazione di nove misure (per un importo complessivo di 15,9 miliardi), concentrate nelle missioni 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica" e 5 "Inclusione e coesione", la cui attuazione non è ritenuta compatibile con i tempi e le modalità di rendicontazione del Piano. Molte delle risorse di questi progetti sono già state assegnate ai soggetti attuatori, in larga parte enti territoriali (Comuni o Città metropolitane). Il Governo intenderebbe realizzare ugualmente gli interventi eliminati, finanziandoli con risorse alternative attualmente non identificate nel dettaglio.

Le principali misure oggetto di definanziamento sono:

- (a) gli interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni (6 miliardi), destinati alla prevenzione e mitigazione dei danni connessi con il rischio idrogeologico, all'incremento dell'efficienza energetica degli edifici pubblici e alla messa in sicurezza di centri abitati, edifici pubblici, strade, ponti e viadotti;
- (b) gli investimenti in progetti di rigenerazione urbana (3,3 miliardi) e i Piani urbani integrati (2,5 miliardi), volti a ridurre le situazioni di emarginazione e degrado sociale e a migliorare il decoro urbano;
- (c) le misure per gestione del rischio di alluvione e riduzione del rischio idrogeologico (1,3 miliardi).

Oltre a questi progetti ne vengono definanziati altri per importi di minore entità; alcune risorse vengono inoltre riallocate tra misure nello stesso ambito tematico o destinate a finanziare interventi inizialmente non previsti dal Piano. La gran parte delle modifiche riguarda una riduzione dei risultati quantitativi da raggiungere o l'allungamento dei tempi di attuazione⁸.

Tra le modifiche più rilevanti in termini di investimenti si segnalano:

l'eliminazione del Sismabonus, con lo spostamento delle risorse liberate e dei relativi obiettivi quantitativi in capo all'Ecobonus; lo storno di 2 miliardi attualmente assegnati ad alcune opere ferroviarie, per finanziare la costruzione di tratte alternative; la diminuzione del numero di edifici scolastici oggetto di interventi di messa in sicurezza; il ridimensionamento dell'obiettivo relativo all'estensione del tempo pieno e del servizio di mensa; la riduzione degli interventi infrastrutturali connessi con il progetto di potenziamento dei Centri per l'impiego.

Alcune richieste di modifica riguardano anche importanti interventi di riforma inclusi nel Piano. Tra queste rilevano: il ridimensionamento dell'obiettivo di riduzione dell'arretrato dei tribunali; la maggiore gradualità nella diminuzione dei tempi tra l'aggiudicazione dell'appalto e la realizzazione delle infrastrutture; la rimodulazione degli obiettivi di contrasto all'evasione fiscale; lo slittamento dell'entrata in vigore della riforma degli Istituti tecnici e professionali e la revisione del termine per il reclutamento degli insegnanti attraverso appositi percorsi universitari abilitanti.

Su questi temi, dove si concentrano alcune delle maggiori debolezze strutturali del nostro paese, sarà comunque necessario agire con decisione per il perseguimento di risultati ambiziosi, indipendentemente dall'esito delle richieste di modifica del Piano.

Il capitolo REPowerEU

Gli interventi legati al programma *REPowerEU*⁹ ammonterebbero a circa 19 miliardi. Essi sarebbero finanziati da risorse dei progetti eliminati, nuove sovvenzioni europee e fondi legati alle politiche di coesione 2021-2027.

Tra i principali investimenti si segnalano un credito d'imposta denominato *Transizione 5.0 green* (circa 4 miliardi); un nuovo schema di aiuto per finanziare lo sviluppo di filiere strategiche per le tecnologie a zero emissioni (2 miliardi) e per l'autoproduzione di energia rinnovabile (1,5 miliardi); l'ammodernamento delle reti attraverso sistemi di *smart grids* e di resilienza climatica (circa 1 miliardo).

Il capitolo alloca inoltre risorse consistenti per aumentare l'efficienza energetica degli edifici, sia pubblici (3,6 miliardi) sia privati (4 miliardi). Per questi ultimi il modello sarebbe analogo a quello dei precedenti incentivi fiscali (Ecobonus), ma limitato ai giovani e alle famiglie a rischio di povertà energetica.

Sono previste anche nuove infrastrutture di rete elettrica e per il gas naturale, così come interventi per l'elettificazione delle banchine portuali e la riconversione di raffinerie di petrolio in bioraffinerie¹⁰. Nel capitolo sono infine incluse alcune misure di riforma di natura prevalentemente settoriale.

⁸ Alcune revisioni mirano invece a chiarire la formulazione degli obiettivi, al fine di evitare difficoltà interpretative in fase di rendicontazione

⁹ Lanciato nel maggio 2022 in risposta alle difficoltà e alle perturbazioni del mercato energetico mondiale causate dall'invasione russa dell'Ucraina, REPowerEU sta aiutando l'UE a risparmiare energia, produrre energia pulita, diversificare il nostro approvvigionamento energetico.

¹⁰ Una bioraffineria è una struttura produttiva che integra più processi per la conversione di diverse materie prime di origine bio in numerosi prodotti finali a più elevato valore aggiunto