



Relazione semestrale del Governo
sull'attuazione del PNRR

Nota di Aggiornamento

marzo 2024

1. Premessa

Il 22 febbraio 2024 il Governo ha presentato la quarta relazione sullo stato di attuazione e di avanzamento del PNRR, aggiornata al 31 dicembre 2023, che copre diverse tematiche: dal contesto generale ed economico alle criticità riscontrate e alla recente rimodulazione¹; dalla descrizione analitica e complessiva delle misure allo stato di realizzazione anche in termini di spesa effettiva. La relazione, approvata dalla Cabina di regia PNRR, è all'esame del Parlamento e della Commissione Europea.

Nel complesso, essa non fornisce molte nuove informazioni, anche perché diverse di queste erano già riscontrabili sul sistema ReGiS. La più significativa è che, finora, l'Italia ha speso circa 43 miliardi di euro, meno della metà dei 102 ricevuti, sottolineando quindi l'esigenza di accelerare la fase di implementazione.

La spesa per investimenti pubblici risulta ancora troppo bassa rispetto a quella sostenuta per contributi e incentivi ai privati. Tuttavia, come ribadito dal Ministro Fitto, i numeri sono prudenziali e potrebbero migliorare, in quanto non tutti i soggetti attuatori hanno registrato tempestivamente i dati nel sistema ReGiS. Le nuove misure previste nel DL PNRR (che si attendeva da qualche settimana, ora in fase di pubblicazione) dovrebbero essere in grado di sanare questa inefficienza.

Su un piano più generale, l'auspicio è che, con il passaggio alla fase realizzativa degli interventi, tutta la macchina del PNRR possa procedere celermente con la messa a terra degli investimenti. Occorre quindi rafforzare, sin da subito, la fase di verifica e di monitoraggio degli obiettivi.

2. Sul quadro economico generale e sulla dinamica dei costi

La relazione sottolinea alcuni segnali positivi relativi al contesto nel quale si sta implementando il PNRR. In particolare, si registrano:

¹ Il nuovo PNRR italiano, approvato dalle istituzioni europee a dicembre 2023, ha ricevuto da parte della Commissione UE la massima valutazione possibile (rating A), salvo che per la stima dei costi totali, per la quale rimane confermata la valutazione del 2021 (rating B).

- l'inversione di tendenza dei prezzi delle materie prime energetiche, in particolare quelli relativi al gas naturale, anche grazie a politiche di diversificazione delle fonti di approvvigionamento;
- una ricollocazione delle attività (17% dei casi) in Italia a seguito delle interruzioni nelle catene di approvvigionamento, nelle quali oltre 6 imprese su 10 sono state coinvolte;
- il mercato del lavoro italiano ha segnato una ripresa che ha portato il tasso di occupazione, in particolare nel comparto delle costruzioni, al suo massimo storico (61,7% a settembre 2023);

Nonostante ciò, il peso dei rincari dei prodotti energetici, dell'incremento dei prezzi delle materie prime e dei prodotti semilavorati, delle strozzature nelle catene di approvvigionamento globale, ha determinato negli anni un aumento rilevante dei costi delle opere, comportando ritardi nell'avanzamento delle gare d'appalto e nell'aggiudicazione.

La relazione conferma come in molti casi, tra lo sviluppo della progettazione e la pubblicazione del bando di gara, i prezzi e i costi abbiano subito aumenti che hanno scoraggiato la partecipazione alle procedure competitive da parte degli operatori economici. Tutto ciò ha richiesto l'aggiornamento dei quadri economici e la preparazione di nuovi bandi di gara, con conseguenti ritardi.

I maggiori costi sono stati quantificati attraverso due metodologie:

- in base a stime riferibili a specifici prezzari regionali, che, ai sensi del codice dei contratti pubblici, (art. 23 del d.lgs. 50/2016, oggi art. 41 del d.lgs. 36/2023) costituiscono lo strumento di riferimento per la valutazione del costo dei lavori da porre a base di gara;
- sulla base del valore dei contratti in corso di stipula con l'operatore economico aggiudicatario delle gare di appalto concluse, o sulla base delle voci che compongono il quadro economico dei progetti, laddove rinvenibili nel sistema ReGiS.

3. Il livello di spesa del PNRR italiano

I dati di spesa effettivamente sostenuta per la realizzazione delle misure previste dal Piano mostrano un livello inferiore rispetto alle attese e alle risorse già trasferite all'Italia.

Un rapporto della Commissione europea del 21 febbraio 2024 evidenzia come questo dato accomuni tutti gli Stati membri, rilevando che una delle cause sarebbe da ricercare nella

natura delle attività condotte nei primi anni di attuazione dei Piani nazionali, che hanno generato poca spesa.

Al 31 dicembre 2023, l'Italia ha speso complessivamente 43 miliardi di euro (45,6 se si considerano i 2,6 miliardi di euro relativi alle misure realizzate ma già spostate fuori dal Piano) a fronte di 102 miliardi ricevuti con le rate.

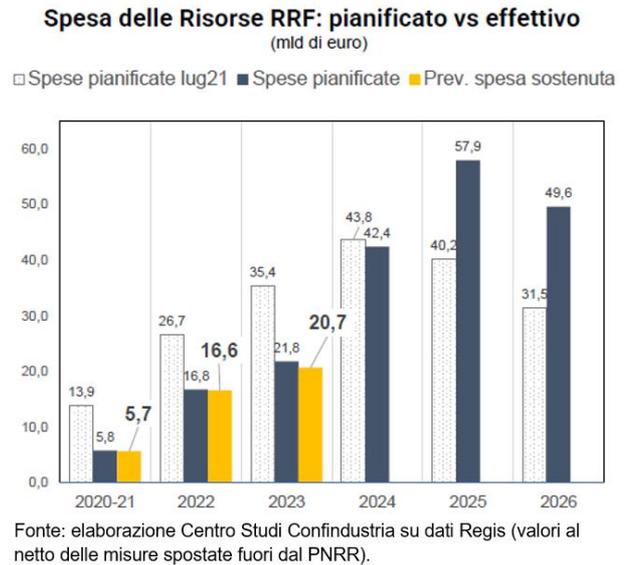
Rispetto al totale di 194,4 miliardi, ne restano quindi da spendere ancora 151,4 nel triennio 2024-2026. Solo nel 2023 sarebbero stati spesi 20,7 miliardi, quasi quanto, cumulativamente, nel biennio 2021-2022 (22,3 miliardi), quando però le *milestone* e i *target* del PNRR erano costituiti soprattutto da riforme di sistema e non si era ancora entrati nella fase attuativa della parte investimenti del Piano.

Tuttavia, come dichiarato dal Ministro Fitto, i valori reali di spesa sono da considerare prudenziali e potrebbero essere più elevati rispetto a quanto riportato, in quanto non tutti i soggetti attuatori hanno registrato tempestivamente i dati nel sistema ReGiS. Da qui l'intenzione del Governo di intraprendere azioni che saranno ià incluse nel prossimo DL PNRR e che rafforzeranno l'obbligo per le amministrazioni di aggiornare tempestivamente le informazioni rilevanti, nell'ambito di un più generale irrigidimento delle condizioni imposte alle stesse (anche in termini di responsabilità) per il conseguimento degli obiettivi PNRR.

Un'altra sezione della relazione riporta le variazioni delle dotazioni di risorse tra i ministeri a seguito della rimodulazione del Piano. Particolarmente significativa è la variazione registrata per il Ministero delle imprese e del *Made in Italy* (+9,2 miliardi di euro), per il Ministero dell'agricoltura (+2,9 miliardi di euro), nonché per la Struttura commissariale alla ricostruzione (non presente nel precedente PNRR e pari a +1,2 miliardi di euro).

La maggior parte delle risorse rimodulate erano state precedentemente assegnate al Ministero dell'interno (che segna invece un valore negativo di 8.894 milioni di euro) e sono state ora riallocate dal Governo per finanziare interventi strategici e favorire il raggiungimento degli obiettivi fissati con il nuovo PNRR.

Un dato interessante riguarda l'ambito di destinazione della spesa per tipologia di interventi. Significative le risorse destinate a incentivi alle imprese (43,2 miliardi messi a *budget*), con



un livello di spesa raggiunto pari al 32,8% (risultano spesi finora 14,2 miliardi di euro) del *budget* complessivo; in questo ambito rientrano soprattutto Ecobonus e Transizione 4.0.

Una percentuale di spesa più alta, invece, si registra in riferimento ai contributi concessi a soggetti diversi dalle unità produttive. Al 31 dicembre 2023, la percentuale di spesa era pari al 94,5% (14 miliardi di euro) rispetto alla dotazione complessiva delle relative misure (14,8 miliardi).

Di molto inferiore, al contrario, la percentuale di spesa finora realizzata in riferimento ai lavori pubblici, all'acquisto di beni, all'acquisto o alla realizzazione dei servizi:

- per i lavori pubblici, a fronte di una dotazione finanziaria di circa 80 miliardi di euro, si rileva un livello di spesa di quasi 10,1 miliardi (pari al 12,5% del *budget*);
- per l'acquisto di beni, a fronte di un *budget* pari a 8,8 miliardi di euro, la spesa è stata pari a 1,2 miliardi di euro, cioè il 13,6%;
- per l'acquisto e la realizzazione di servizi, a fronte di una dotazione complessiva di 45,3 miliardi di euro, la spesa è stata pari a quasi 3,6 miliardi (pari al 7,88% del *budget*).

Proprio in riferimento alla spesa effettuata per lavori pubblici (10,1 miliardi), la quasi totalità delle risorse è stata impiegata da RFI (5,4 miliardi), che dunque risulta essere il principale soggetto attuatore in termini di avanzamento di spesa; seguono gli enti pubblici territoriali (con 3,3 miliardi) e le amministrazioni centrali (0,6 miliardi).

4. Il confronto con gli altri Piani europei

La relazione riporta un utile confronto con gli altri paesi europei. Tutti gli Stati membri hanno presentato alla Commissione europea una proposta di revisione dei rispettivi Piani², ottenendo parere positivo da parte della Commissione e l'approvazione da parte del Consiglio dell'Unione europea. Nella maggior parte dei casi, le modifiche hanno comportato un aumento della dimensione dei Piani rispetto al quadro finanziario del 2021, facendo salire la dotazione complessiva del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF) del 26,8%.

² Il Regolamento n. 2021/241 prevedeva, la possibilità degli Stati membri di contrarre, entro agosto 2023, prestiti fino al 6,8% del proprio reddito nazionale lordo (RNL) riferito all'anno 2019.

L'Italia è rimasta il principale beneficiario dei fondi dell'RRF, con un totale di 194,4 miliardi, seguita da Spagna (163 miliardi), Polonia (59 miliardi) e Francia (41,9 miliardi). Nello specifico, la Spagna ha registrato un aumento del 134% rispetto al Piano originario, perché ha richiesto anche la quota di prestiti; seguono l'Ungheria, con un aumento del 79%, e la Lituania con il 73%. Altri paesi hanno visto una riduzione (compresa tra il 2% e non superiore al 13%) della consistenza del proprio Piano: è il caso di Austria, Belgio, Bulgaria, Estonia, Finlandia, Germania, Grecia, Lussemburgo, Malta, Romania e Slovacchia. Nel caso di Finlandia, Bulgaria e Belgio la riduzione supera il 10%.

La parte di contributo a prestito è rimasta invariata per l'Italia, mentre è stata eliminata del tutto per Cipro e Slovenia. Altri Paesi, tra cui Belgio e Spagna, hanno invece incrementato la propria quota di prestiti. Il numero di Paesi che, come l'Italia, ha richiesto prestiti per l'intero ammontare a disposizione è cresciuto portandosi da tre a sei: Croazia, Polonia e Spagna, che si aggiungono a Italia, Grecia e Romania.

Sul fronte delle richieste di pagamento, l'Italia, assieme alla Francia, è l'unico Paese ad aver ricevuto risorse corrispondenti al 40% delle richieste di pagamento (4 le rate già versate sulle 10 complessive); inoltre, è l'unico Paese ad aver presentato già la quinta richiesta di pagamento (inoltrata alla Commissione europea il 29 dicembre 2023): nessun'altro Paese, infatti, risulta aver richiesto il 50% delle risorse totali. Ciò sembra evidenziare - come peraltro confermato da alcuni riscontri diretti raccolti in sede europea - che, se paragonato agli altri Paesi, lo stato di avanzamento del PNRR italiano procede in maniera più spedita di quanto non appaia dai dati assoluti.

Solo tre Stati membri (Paesi Bassi, Polonia, Svezia ed Ungheria) non hanno ancora inoltrato alcuna richiesta di pagamento. In 14 casi il numero delle richieste di pagamento è pari o inferiore al 20% del totale (tra le ultime Cipro e Repubblica Ceca), mentre altri sei Paesi hanno avanzato un numero di richieste di pagamento inferiore o pari al 30% del totale (Bulgaria, Romania, Croazia, Portogallo, Slovacchia e Spagna).