

# Sintesi della Relazione sullo stato di attuazione del PNRR – 31 maggio 2023

La realizzazione del Piano ha incontrato difficoltà sperimentate da tutti i Paesi europei ed emerse a partire dai primi mesi del 2022, principalmente di natura esogena, quali la forte accelerazione della dinamica dei prezzi e le strozzature dal lato dell'offerta, che rendono necessario un processo di revisione mirata di alcune misure, in accordo con le istituzioni europee e in coerenza con i principi dei Regolamenti europei.

## Sommario

Terza Rata.....	1
Avanzamento finanziario.....	2
Quote assegnate al Mezzogiorno.....	2
Profili di criticità nell'attuazione del Piano.....	4
Elementi di contesto.....	4
Capacità amministrativa dei Soggetti attuatori e criticità organizzative e di rendicontazione.....	4
Frammentazione degli investimenti.....	5
I profili di attenzione evidenziati dalle Amministrazioni titolari.....	5
Le modifiche al PNRR.....	6

## Terza Rata

Il 30 dicembre 2022 è stata trasmessa alla Commissione europea la richiesta di pagamento della terza rata del PNRR, per una somma pari a 19 miliardi di erogazione.

Il Governo, già nelle primissime settimane dall'insediamento, si è impegnato ad assicurare un'incisiva linea di azione per raggiungere entro il 30 dicembre 2022, i **55 traguardi e obiettivi previsti dal PNRR per il secondo semestre del 2022**.

Sulla via dell'attuazione, diversamente da quanto indicato nella seconda Relazione al Parlamento dal precedente Governo, che affermava l'assenza di criticità e di rischi di rallentamento per tutti gli interventi, sono stati riscontrati numerosi ostacoli, che hanno richiesto un'azione mirata e persistente per il loro superamento.

La valutazione della Commissione europea ai fini del pagamento della terza rata è in via di completamento. Il processo di *assessment*, sin dall'invio della domanda di pagamento, ha richiesto tempi più lunghi per la complessità degli obiettivi da conseguire per questa rata e per gli approfondimenti che si sono resi necessari, nelle interazioni con la Commissione, per alcune scadenze.

## Avanzamento finanziario

Risulta importante evidenziare un elemento di prudenza da tenere sempre presente nella lettura dei dati sui progetti PNRR ad oggi disponibili.

**Le evidenze contenute nel sistema informativo ReGiS allo stato non consentono di avere una visione completa dell'effettivo avanzamento economico/finanziario del Piano.** Per molte misure in essere, infatti, la spesa è stata effettuata in base alle procedure amministrative inizialmente previste dalle rispettive norme autorizzatorie (nazionali), ma risulta ancora in moltissimi casi da completare la verifica – a livello di singolo progetto finanziato – degli ulteriori requisiti richiesti per accedere alle risorse del Dispositivo per la ripresa e la resilienza.

L'**ammontare delle spese sostenute** viene ad oggi rilevato e aggiornato in relazione al processo di continua verifica del possesso dei requisiti specifici PNRR dei progetti in essere. Tenendo a mente queste cautele, sulla base dei dati comunicati dal Ministero dell'economia e delle finanze, al 31 dicembre 2022 risultano rilevate spese sostenute per circa **24,48** miliardi di euro, mentre al 28 febbraio 2023 risultano rilevate spese sostenute per circa **25,74** miliardi di euro concentrate su alcune specifiche linee di intervento. Come già sottolineato, il dato di spesa al 31 dicembre 2022 riflette le nuove modalità di contabilizzazione nei conti pubblici delle spese relative alla misura Ecobonus, in coerenza con le indicazioni di Eurostat e Istat.

<b>Totale PNRR</b>	<b>Spese sostenute</b>	<b>In %</b>
191.499.177.755	24.481.241.353	13%

## Quote assegnate al Mezzogiorno

Il Governo per consentire l'effettiva realizzazione degli interventi previsti per il Mezzogiorno, ha ritenuto necessario effettuare preliminarmente una puntuale **ricognizione degli interventi finanziati dalle politiche di coesione 2014-2020**, al fine di verificare l'effettivo stato di relazione, individuare le sinergie e complementarità con le misure finanziate dal PNRR, **evitando sovrapposizioni che potrebbero rallentare l'attuazione del Piano medesimo.**

La relazione sull'attuazione delle politiche di coesione ha restituito un **quadro attuativo evidentemente critico** dove a fronte di **126 miliardi di euro previsti** per il periodo 2014-2020, il **livello di attuazione al 31 ottobre 2022 è risultato pari al 34%**. In altri termini dopo 8 anni sono stati spesi solo **43 miliardi di euro.**

**Se il trend di impiego delle risorse assegnate dal PNRR non supera le criticità registrate nelle politiche di coesioni il Mezzogiorno non sarà in grado di realizzare gli obiettivi previsti dal PNRR entro il 30 giugno 2026 con ripercussioni negative sui divari territoriali.**

Inoltre, si segnala che per il medesimo periodo di attuazione del PNRR il Mezzogiorno dovrà, inoltre, avviare e attuare gli interventi finanziati dalle **politiche di coesione Europea e nazionali (2021-2027)**.

In tal senso, il Governo ha proposto alle Regioni un approccio unitario e integrato al fine di:

- **coordinare le misure e le politiche di investimento** del PNRR con la nuova programmazione 2021-2027;
- **promuovere l'armonizzazione** tra il sistema delle riforme e degli interventi finanziati dal PNRR con gli strumenti di pianificazione e programmazione territoriale;
- individuare le **nuove priorità di intervento** finanziabili nell'ambito del nuovo ciclo di programmazione **2021-2027**, in coerenza con quanto già finanziato e attuato nell'ambito del PNRR;
- individuare **eventuali condizionalità** per la selezione e il conseguente finanziamento degli investimenti nell'ambito del nuovo ciclo di programmazione 2021-2027;
- rispondere alle **priorità di pianificazione e programmazione** garantendo l'uso efficace delle risorse a livello territoriale ed evitando duplicazione, frammentazione e "conflitti" di obiettivi e interventi.

La **Conferenza Straordinaria Stato-Regioni** e province autonome nella seduta straordinaria del 18 maggio 2023 **ha preso atto della strategia del Governo** di assicurare la piena integrazione tra PNRR, Politiche di Coesione.

In tal senso sono già iniziati gli incontri con i singoli Presidenti delle Regioni per verificare le risorse già assegnate dal PNRR e dai precedenti cicli di programmazione e definire le priorità di impiego per le risorse della programmazione 2021-2027.

In relazione al rispetto del vincolo di destinare ai territori del Mezzogiorno di almeno il **40 per cento delle risorse allocabili territorialmente**, all'esito dell'ultima verifica al 31 dicembre 2022, **le risorse PNRR destinate al Mezzogiorno sono state quantificate in circa 75,1 miliardi, pari al 41 per cento del totale delle risorse PNRR con destinazione territoriale (183,3 miliardi dei 191,5 totali)**.

**Se si considera anche il PNC, l'importo complessivo delle risorse destinate al Mezzogiorno aumenta a 86,9 miliardi.**

**Il vincolo di destinazione territoriale risulta al momento pertanto soddisfatto a livello di assegnazione delle risorse, ma richiede una attenta verifica e valutazione per assicurare l'effettiva attuazione degli interventi.**

## Profili di criticità nell'attuazione del Piano

### Elementi di contesto

L'attuazione del Piano richiede molteplici condizioni che riguardano sia la **capacità del sistema produttivo di realizzare i progetti** ad esso associati sia la **capacità delle Amministrazioni titolari e dei soggetti attuatori di porre in essere tutte le misure necessarie per la sua tempestiva realizzazione.**

Il **sistema produttivo italiano** è sottoposto a una serie di **pressioni** che possono comprometterne la capacità di assorbire il flusso di investimenti la cui realizzazione è indispensabile all'attuazione del Piano.

Tra questi:

- La **crisi energetica** e la **forte dinamica inflazionistica** che a sua volta ha sollecitato una forte reazione delle Banche centrali.
- L'aumento dei prezzi si riflette sul **costo delle opere** da realizzare nell'ambito del PNRR, anche in prospettiva.
- Le **strozzature negli approvvigionamenti derivanti da interruzioni o rallentamenti nelle catene di fornitura globali;**
- **carenza di risorse umane e disallineamento di competenze** (soprattutto nel settore delle costruzioni, centrale nell'attuazione del Piano)

### Capacità amministrativa dei Soggetti attuatori e criticità organizzative e di rendicontazione

I Comuni svolgono un ruolo di particolare rilievo, essendo Soggetto attuatore di più del **53 per cento** dei progetti relativi alle misure ripartite, ai quali sono destinati finanziamenti pari al **47 per cento delle risorse PNRR** oggetto di riparto territoriale. Inoltre, la quasi totalità degli enti comunali sono coinvolti nelle iniziative del Piano.

I principali profili di attenzione che il PNRR pone a livello locale riguardano l'**adeguatezza delle risorse umane e delle competenze gestionali e tecniche** necessarie a fronte di una sfida così ambiziosa.

Le analisi mostrano un **rischio di sovraccarico soprattutto per i Comuni del centro-Sud.**

Il **reperimento di personale qualificato**, oltre ad incontrare le ordinarie difficoltà dei processi di reclutamento, è reso **più complicato dal carattere temporaneo del reclutamento**, ancorate all'orizzonte temporale del Piano e proprio per questo potenzialmente poco attrattive.

Un'altra problematica di carattere generale di particolare rilievo per le amministrazioni locali, infine, riguarda le difficoltà connesse **al sistema ReGiS.**

Ad oggi, infatti, sono ancora in corso attività finalizzate a **migliorare la qualità e la completezza del sistema**, con particolare riferimento ai progetti in essere per i quali **non è stata ancora assicurata la piena interoperabilità con i precedenti sistemi di monitoraggio.**

Tale circostanza ha generato un **diffuso rallentamento** nei processi di “caricamento” dei dati da parte dei soggetti attuatori.

### Frammentazione degli investimenti

Gli investimenti del PNRR sono frazionati nella competenza di molti Soggetti attuatori, eterogenei per dimensione, capacità amministrativa e solidità finanziaria

Nel complesso, **i progetti di importo fino a 70 mila euro sono più di 76 mila**, mentre quelli di importo compreso **nell’intervallo 70 mila-180 mila euro sono circa 28 mila**. Gli investimenti di **valore compreso tra 180 mila euro e un milione di euro sono circa 29 mila**, mentre quelli **superiori a 5 milioni sono circa 3300**. A quest’ultima categoria, che include alcuni progetti con un impatto particolarmente significativo sulla crescita del Paese e dei territori, **è riferibile un ammontare di risorse superiore a 75 miliardi (58 % del totale)**.

La circostanza che **i progetti di importo inferiore o uguale alla soglia di un milione di euro**, qualificabili come piccoli interventi, siano **pari a circa l’87 per cento** del totale merita alcune riflessioni.

Un’eccessiva frammentazione delle iniziative può portare a una perdita di focalizzazione e rappresenta un **punto di debolezza** dell’attuale formulazione del Piano in quanto rischia di tradursi in una **dispersione delle risorse, umane e monetarie**. Inoltre, alla frammentazione si accompagna il problema di assicurare **un’adeguata capacità dei Soggetti attuatori di realizzare tutti gli investimenti programmati** e di gestire in modo efficace l’interlocuzione con gli organismi di controllo, a livello nazionale ed europeo.

### I profili di attenzione evidenziati dalle Amministrazioni titolari

Le principali criticità segnalate dalle Amministrazioni titolari degli interventi previsti dal Piano, a seguito delle quali sono stati evidenziati rischi di ritardo ovvero di mancato raggiungimento di Milestone e Target, sono riconducibili ad alcune macrocategorie:

- **problemi che dipendono da eventi e circostanze oggettive**, quali possono essere l’aumento di costi e/o la scarsità di materiali oppure squilibri tra domanda e offerta o l’impreparazione del sistema produttivo;
- **difficoltà normative, amministrative o gestionali** o anche semplici esigenze di ridefinizione sul piano tecnico degli impegni contenuti nella CID e negli Operational Arrangements, ad esempio a causa di errori materiali o della necessità di precisare o rimodulare i target o gli indicatori di rendicontazione per assicurare l’efficienza e l’efficacia nel perseguimento del risultato.

## Le modifiche al PNRR

Oggi risulta ineludibile affrontare un ampio processo di riprogrammazione delle misure, in accordo con le istituzioni europee e in coerenza con i principi delineati nei Regolamenti europei.

Alla luce delle prime verifiche emerse dal confronto con le Amministrazioni centrali titolari, per gli **interventi che hanno maturato ritardi** nella fase di avvio la proposta di revisione potrebbe **prevedere lo slittamento di alcune milestone intermedie**, corrispondenti a fasi amministrative dell'investimento, senza modificare il target finale della relativa misura.

Per gli **interventi** caratterizzati da una pluralità di Soggetti attuatori **con difficoltà attuative** potrebbe **essere attivato un monitoraggio rafforzato** finalizzato ad acquisire le informazioni riguardanti lo stato di attuazione, i costi aggiornati, i tempi e modalità di raggiungimento del target finale.

Gli interventi che all'esito del monitoraggio rafforzato mostrino **elementi di criticità insuperabili**, saranno classificati in due categorie:

- **interventi strategici di interesse nazionale** per i quali lo Stato assicura un supporto rafforzato per la realizzazione della misura;
- **interventi per i quali in assenza di tempestive azioni da parte dei Soggetti attuatori** per il superamento delle criticità individuate, **si proporrà la riprogrammazione delle risorse corrispondenti verso impieghi più efficienti**. Ciò dunque riguarderà gli interventi in forte ritardo o caratterizzate da rilevante incremento dei costi, estrema parcellizzazione o difficoltà di natura normativa, attuativa e autorizzativa.

Per gli **interventi che hanno maggiormente risentito degli incrementi dei costi** delle materie prime si procederà con la **rimodulazione dei progetti** che potrà comportare l'aggiornamento dei quadri economici dei progetti nonché la revisione degli obiettivi intermedi e finali.

Dal punto di vista delle tempistiche del processo di revisione in linea con quanto condiviso con i servizi della Commissione si intende **formalizzare la proposta complessiva di revisione del Piano entro agosto 2023**, in linea con quanto previsto dal Regolamento 2021/241.

**Il Governo intende riprogrammare tutti gli interventi che non consentono il rispetto dei tempi e delle condizionalità previste dalle disposizioni nazionali ed europee**, d'intesa con le singole amministrazioni responsabili, nell'ambito di altre fonti di finanziamento nazionali disponibili a legislazione vigente a partire dalla riprogrammazione del Piano nazionale complementare.

**Analogamente alcuni interventi di carattere strategico-nazionale coerenti con le priorità e le finalità del PNRR potranno essere salvaguardati ponendoli a carico della programmazione 2021-2027 dei Fondi strutturali e del Fondo Sviluppo e coesione 2021-2027 in relazione agli obiettivi temporali di spesa.**