

**PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA
LO STATO DI ATTUAZIONE**

1. L'attuazione del PNRR e le difficoltà nell'utilizzo delle risorse

A seguito dell'erogazione a luglio 2024 di €11,1 miliardi della quinta rata e a dicembre 2024 di €8,7 miliardi della sesta rata, il totale delle risorse **trasferite** all'Italia dall'avvio del PNRR ha raggiunto i €122 miliardi (il 63% delle risorse a disposizione, che ricordiamo ammontano dopo la revisione del PNRR approvata a dicembre 2023 a €194,4 miliardi). A queste dovrebbero aggiungersi nei prossimi mesi €18,2 miliardi della settima rata, collegata al conseguimento di 67 tra milestone e target (35M e 32T, cfr. Tabella 1), per i quali il 30 dicembre scorso il Governo ha inviato alla Commissione europea formale richiesta di pagamento.

Tabella 1. Scadenze, obiettivi e importi delle rate del PNRR

N° Rata	semestre	anno	N° Obiettivi			Importo (mld€)	
			Totale	M	T	al lordo del prefinanziamento	al netto del prefinanziamento
Prefinanziamento iniziale (13/08/21)							24,9
Prima	II	2021	51	49	2	24,1	21,0
Seconda	I	2022	45	44	1	24,1	21,0
Terza	II	2022	54	39	15	21,3	18,5
Quarta	I	2023	28	21	7	18,9	16,5
Prefinanziamento RePowerEU (25/01/24)							0,5
Quinta	II	2023	53	23	30	12,8	11,1
Sesta	I	2024	39	23	16	9,9	8,7
Settima	II	2024	67	35	32	21,0	18,3
Ottava	I	2025	40	13	27	14,7	12,8
Nona	II	2025	68	13	55	14,8	12,8
Decima	I	2026	176	14	162	32,7	28,4
Totale			621	274	347	194,4	194,4

Fonte: Allegato alla Decisione di attuazione del Consiglio del 12 novembre 2024. In grassetto le rate già ricevute

La quantità di risorse PNRR già ricevute e l'avanzamento dell'assegnazione delle risorse ai circa 270 mila progetti registrati (circa €162 miliardi¹) contrasta ancora con il **modesto progresso nel loro utilizzo in termini di spesa**. Secondo quanto riportato sul sito Italia Domani sulla base dati REGIS², al 13 dicembre 2024, risultavano **spesi solo**

¹ Italia domani, aggiornamento 13 dicembre 2024

² REGIS è la piattaforma istituita presso la Ragioneria Generale dello Stato in cui le Amministrazioni pubbliche e i soggetti attuatori compiono tutte le operazioni necessarie per rispettare gli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure e dei progetti finanziati dal PNRR. Sebbene REGIS rappresenti la fonte ufficiale di informazione sul PNRR, i dati risultanti sulla piattaforma sono ancora esaustivi né tempestivi e mostrano alcune debolezze in termini di coerenza.

€58,6miliardi (circa il 30% del totale delle risorse a disposizione del PNRR), restano da spendere circa €135,8 miliardi entro il 2026. Dei €42 miliardi pianificati sul sistema Regis per il 2024 (ridotti a soli €22 miliardi nelle stime del Governo dell'ultimo documento programmatico di bilancio), al 13 dicembre 2024 risultavano spesi €13,5 miliardi, circa il 32% di quanto programmato per l'anno appena concluso.

La **distribuzione della spesa** effettuata fino al 13 dicembre 2024, evidenzia una notevole eterogeneità tra le missioni del PNRR (Tab 2). La Missione 3 "Infrastrutture per una mobilità sostenibile" registra il tasso di avanzamento³ più elevato rispetto al cronoprogramma 2020-2024, con l'86% delle risorse già erogate (91% per gli investimenti nelle reti ferroviarie e sicurezza stradale). La spesa effettiva resta però inferiore al 40% delle risorse totali assegnate, riflettendo la concentrazione delle spese nella parte finale del Piano. Avanzamenti significativi rispetto al cronoprogramma 2020-24 si osservano anche per le Missioni 1 "Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura" (71%) e 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica" (69%), trainate rispettivamente dagli investimenti nella digitalizzazione del sistema produttivo (77%) e dalle misure di efficienza energetica (97%). Tuttavia, escludendo gli interventi relativi ai crediti d'imposta (Transizione 4.0 della missione 1 e Superbonus della missione 2⁴), il tasso di avanzamento scende rispettivamente al 42% e al 36%. Le missioni 4 "Istruzione e ricerca" e 6 "Salute" mostrano tassi di avanzamento sul cronoprogramma superiori al 60%, ma la spesa effettiva si attesta rispettivamente al 25% e al 15% del totale delle risorse disponibili. Particolarmente critico è lo stato della Missione 5 "Inclusione e coesione", con una percentuale di spesa del 29% rispetto al cronoprogramma e appena il 12% del totale delle risorse allocate. In questo ambito paiono evidenti le criticità sui progetti riguardanti le politiche del lavoro ed in particolare sulle politiche attive e il progetto GOL. Nulla è stato ancora rendicontato a spesa nell'ambito dei progetti della nuova Missione 7 su RepowerEU inserita dopo l'ultima revisione del PNRR, dove si ha contezza di molti ostacoli all'utilizzo del nuovo credito di imposta Transizione 5.0 misura sulla quale si stimano prenotazioni di risorse per circa €500 milioni a fronte di uno stanziamento PNRR dell'ordine dei €6 miliardi.

³ Rapporto percentuale tra la spesa effettiva e quella prevista nel periodo di tempo considerato.

⁴ Secondo i dati di Italia Domani, al 13 dicembre 2024 la spesa rendicontata per l'investimento Transizione 4.0 (M1C2) è pari a €13,4 miliardi, quella per l'investimento dedicato al rafforzamento dell'Ecobonus per l'efficienza energetica (cd Superbonus, M2C3 - I2.1) è pari a €13,9 miliardi.

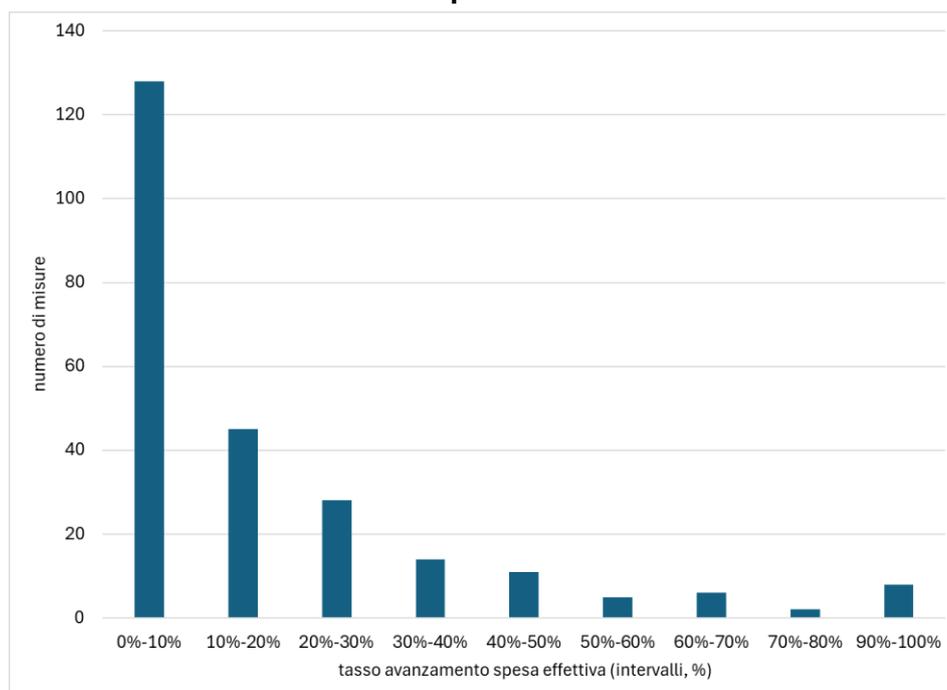
Tabella 2. Spesa sostenuta e cronoprogramma della spesa per missione

Missione	Spesa sostenuta (€ mld)	% su PNRR tot	% su cronoprogramma 20-24
M1C1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	2,28	23,3%	62,8%
M1C2 – Digit., innovaz. e competitività sistema produttivo	16,02	64,1%	77,2%
M1C3 - Turismo e Cultura 4.0	0,75	11,3%	27,7%
M1 - Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura e Turismo	19,04	46,0%	70,8%
M2C1 - Economia circolare e agricoltura sostenibile	0,37	4,6%	11,4%
M2C2 - Transizione energetica e mobilità sostenibile	2,50	11,4%	36,8%
M2C3 - Efficienza energetica e riqualificazione edifici	14,25	91,6%	97,1%
M2C4 - Tutela del territorio e della risorsa idrica	1,59	16,1%	65,4%
M2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica	18,72	33,7%	69,0%
M3C1 - Investimenti rete ferroviaria e sicurezza stradale	8,81	38,7%	91,5%
M3C2 - Intermodalità e logistica integrata	0,03	3,2%	6,0%
M3 - Infrastrutture per una mobilità sostenibile	8,84	37,2%	86,5%
M4C1 - Potenziamento offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	5,19	27,2%	70,0%
M4C2 - Dalla ricerca all'impresa	2,45	22,4%	48,7%
M4 - Istruzione e Ricerca	7,65	25,5%	60,7%
M5C1 - Politiche per il lavoro	0,85	11,0%	22,4%
M5C2 - Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	1,13	13,6%	37,2%
M5C3 - Interventi speciali per la coesione territoriale	0,07	7,8%	20,0%
M5 - Inclusione e Coesione	2,04	12,1%	29,5%
M6C1 - Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale	0,88	11,3%	90,3%
M6C2 - Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale	1,43	18,2%	67,4%
M6 – Salute	2,31	14,8%	73,9%
M7 -RepowerEU	0,00	0,0%	0,0%
Totale	58,60	30,1%	67,0%

Fonte: ns elaborazioni su Italia Domani – ultimo aggiornamento 13 dicembre 2024 – e Corte dei Conti, Relazione semestrale PNRR (I semestre 2024-II semestre 2024), dicembre 2024.

Complessivamente, nell'80% delle misure, la spesa rendicontata è inferiore al 30% del totale delle risorse stanziato, evidenziando l'urgenza di intensificare gli sforzi nei prossimi 18 mesi per completare gli obiettivi del PNRR entro il 2026 (fig. 1).

Figura 1: Distribuzione delle misure rispetto al tasso di avanzamento della spesa*



* rapporto tra spesa effettuata sul totale delle risorse stanziato
Fonte: Italia Domani – ultimo aggiornamento 13 dicembre 2024

Le misure che, al 13 dicembre 2024, risultavano aver assorbito maggiori risorse (€31,2 miliardi) sono prevalentemente gli **strumenti di incentivazione fiscale**. Di questi, circa €16 miliardi si riferiscono agli incentivi alle imprese (nel cui ambito rientrano soprattutto gli interventi riferiti a Transizione 4.0) e €15 miliardi a contributi a favore di soggetti privati diversi da unità produttive (es. incentivi a famiglie, Ecobonus). Rispetto all'anno precedente, si è registrato un aumento complessivo di circa 2 miliardi di euro, che ha portato gli incentivi alle imprese a raggiungere il 37% della spesa rispetto alle risorse previste e quelli a soggetti privati (diversi da unità produttive) al 100%. Molto più indietro il dato relativo alla spesa per la realizzazione di **lavori pubblici**, che sebbene in aumento di circa €7 miliardi rispetto all'anno precedente, raggiunge solo il 21% del budget (Tab.3).

Tabella 3. Spese sostenute per tipologia di interventi (miliardi di euro)

Tipologia interventi	Budget misura	Spesa al 31/12/2023	Spesa al 13/12/2024
Realizzazione di lavori pubblici	80,5	10	16,7
Acquisto o realizzazione di servizi	45,3	3,6	6,7
Concessione di incentivi ad unità produttive	43,2	14,1	16,1
Contributi a soggetti diversi da unità produttive	14,8	14	15,1
Acquisto di beni	8,8	1,2	2,7
Altro	1,8	0	0,2
TOTALE	194,4	42,9	57,5*

Fonte: Quarta relazione sullo stato di attuazione del PNRR del Ministero per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR e Italia Domani (aggiornamento 13 dicembre 2024)

* Il valore differisce da quanto riportato in precedenza (€58,6 miliardi), poiché la somma dei pagamenti effettuati per i singoli progetti afferenti ad una stessa misura non sempre coincide con il dato fornito a livello aggregato su Italia Domani. Questo è probabilmente dovuto al fatto che le due informazioni arrivano da fonti diverse creando, di conseguenza, un possibile disallineamento temporale tra le erogazioni dichiarate dai Ministeri e le spese rendicontate invece dai responsabili diretti dell'attuazione dei progetti.

Il lento aumento della spesa, indicatore cruciale per valutare lo stato di avanzamento del PNRR, desta preoccupazione. Sebbene una parte del ritardo possa essere attribuita ai tempi necessari per rendicontare le spese, è evidente la necessità di accelerare il ritmo di attuazione nei mesi restanti rispetto alla scadenza del Piano di giugno 2026. A questo scopo, il Governo è intervenuto lo scorso dicembre introducendo delle misure operative per **velocizzare il trasferimento delle risorse ai soggetti attuatori**⁵. In particolare, è previsto che le amministrazioni responsabili possano trasferire fino al 90% delle risorse richieste entro 30 giorni, riducendo così i tempi di attesa per l'accesso ai fondi necessari. Grazie a questa misura si dovrebbero ridurre i ritardi dovuti alle verifiche preventive, che spesso rallentano l'erogazione delle risorse. Le verifiche di conformità e rendicontazione, che richiedono tempi più lunghi, saranno invece concentrate nella fase finale, prima dell'erogazione del saldo.

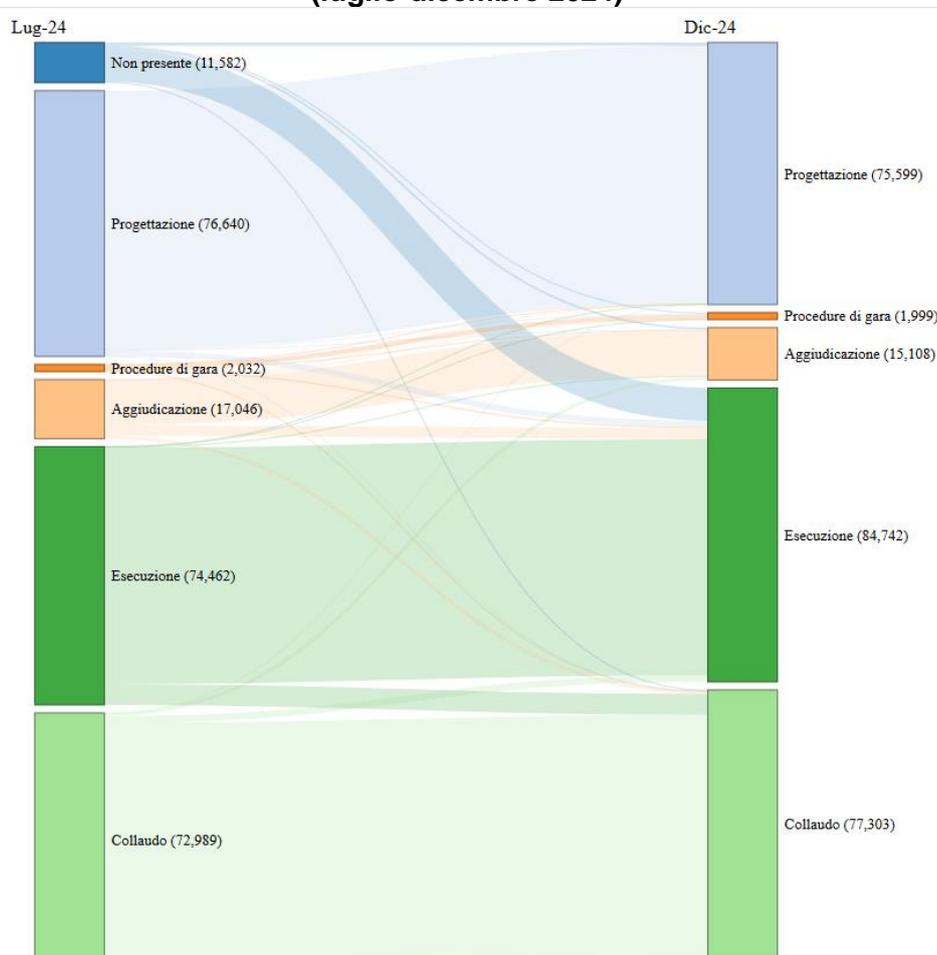
L'analisi dei dati rilasciati su Italia Domani lo scorso dicembre consente anche di effettuare un raffronto circa la **progressione nell'attuazione dei progetti** rispetto a luglio 2024 (fig. 2). Si evidenziano **avanzamenti piuttosto limitati**: a fine luglio il 6,7% dei progetti risultava in aggiudicazione, mentre a dicembre il dato si riduce leggermente (al 5,9%). Questa riduzione è dovuta al passaggio di una parte dei progetti alle fasi successive: oltre 3.000 sono avanzati dall'aggiudicazione all'esecuzione e quasi 1.000 sono passati

⁵ Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze recante Criteri e modalità per l'attivazione dei trasferimenti di risorse PNRR, 6 dicembre 2024.

da aggiudicazione a collaudo (da segnalare anche l'avanzamento di circa 6.000 progetti da esecuzione a collaudo).

Complessivamente, a dicembre 2024, i progetti risultano distribuiti in maniera relativamente equilibrata tra le diverse fasi procedurali: **progettazione (29,7%), esecuzione (33%) e collaudo (30,3%)** ma, come per la distribuzione della spesa sostenuta, si evidenzia una notevole eterogeneità tra le missioni del PNRR (Tab. 4), con le missioni 2 e 5 che presentano numerosi progetti ancora nelle fasi iniziali.

Figura 2: Variazione dello stato di avanzamento procedurale dei progetti PNRR (luglio-dicembre 2024)



Fonte: elaborazione Assonime su dati ItaliaDomani

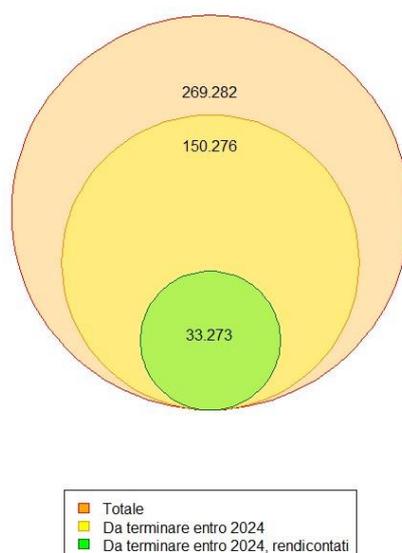
Tabella 4: fasi dei progetti (%)

Fase	% dei progetti						
	M1	M2	M3	M4	M5	M6	TOT
Progettazione	1,4	87,1	13,0	1,6	20,7	4,1	29,7
Procedure di gara	0,6	0,5	6,3	0,4	2,9	4,6	0,8
Aggiudicazione	5,0	0,9	18,6	10,2	10,3	18,8	5,9
Esecuzione	48,2	10,0	54,9	41,2	43,1	25,8	33,3
Collaudo	44,8	1,5	7,1	46,5	22,9	46,7	30,3
Totale	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Italia Domani – ultimo aggiornamento 13 dicembre 2024

Infine, è possibile fornire una **stima dei ritardi dell'attuazione** del PNRR confrontando i progetti che erano previsti terminare entro il 2024 e i dati sulla rendicontazione della spesa per questi stessi progetti. Da questo confronto emerge che per circa 117.000 su 150.300 progetti che avrebbero dovuto concludersi nel 2024 non è ancora stata rendicontata la spesa. Se questo dato riflette effettivamente l'avanzamento del progetto si può stimare che nel 78% dei casi si sono riscontrati **ritardi nell'attuazione** (fig. 3).

Figura 3: Numero di progetti totale, da terminare entro il 2024 e da terminare entro il 2024 e per cui è stata rendicontata la spesa

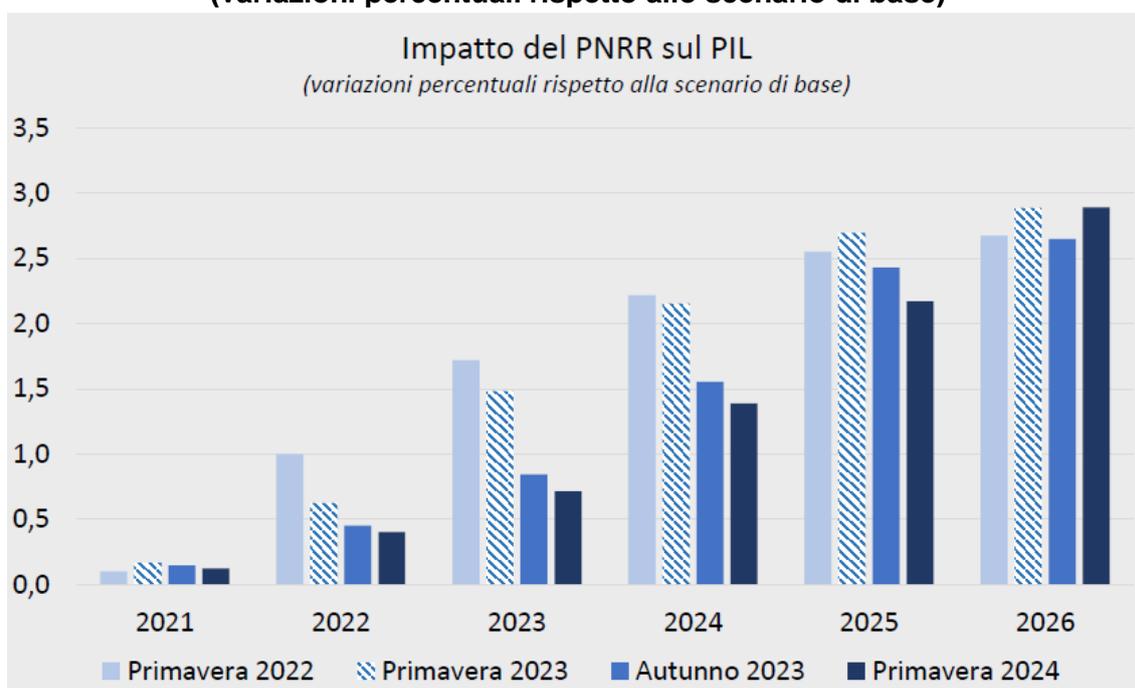


FONTE: elaborazione Assonime su dati Italia Domani aggiornamento 13 dicembre 2024.

2. Impatto del PNRR sulla crescita

I ritardi e le difficoltà nella realizzazione della spesa si riflettono sulle **valutazioni dell'impatto del PNRR sulla crescita che nel tempo sono state riviste progressivamente al ribasso**. Nelle stime, effettuate sia del MEF sia dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB), si osserva una graduale e costante postposizione dell'impatto macroeconomico positivo del PNRR sulla crescita, dagli anni iniziali del Piano fino al 2025, principalmente a causa della **più lento, rispetto alle previsioni iniziali, utilizzo delle risorse ricevute**. Gli effetti positivi sulla crescita si concentrano, nelle valutazioni più aggiornate, nel 2026, l'ultimo anno di implementazione del Piano con evidenti rischi circa piena realizzazione di tali risultati (Fig. 4).

Figura 4: Impatto del PNRR sul livello del PIL nelle diverse stime dell'UPB (variazioni percentuali rispetto allo scenario di base)



Fonte: UPB Rapporto annuale 2024

Nel complesso, le analisi dell'UPB⁶ indicano che l'impatto cumulato del PNRR sul PIL potrebbe attestarsi, nel 2026, al +2,9%, un livello inferiore rispetto alla stima del +3,4% indicata dal Governo nel DEF di aprile 2024 ma in linea con le più recenti stime del MEF,

⁶Cfr. Ufficio Parlamentare di Bilancio, Rapporto dell'UPB sulla politica di bilancio, giugno 2024.

contenute nel Piano Strutturale di Bilancio a medio termine, che si allineano su un analogo ordine di grandezza.

Se, in linea con le ultime previsioni dell'UPB la crescita del PIL dovesse risultare a consuntivo nel 2024 pari allo 0,7% e 0,8% nel 2025 sarebbe evidente che a più di tre anni dal suo avvio, l'attuazione del PNRR non sembra produrre gli effetti sostanziali sulla crescita economica che ci si attendeva. Sebbene il PNRR abbia indubbiamente contribuito a sostenere la ripresa dopo la pandemia, il suo impatto positivo sul potenziale di crescita, che rappresentava uno degli obiettivi principali del Piano, appare finora modesto.

Questo risultato può dipendere, oltre che dalla scarsa capacità di spesa, da diversi fattori, tra cui: la limitata efficacia di molte riforme previste dal Piano, carenze amministrative e gestionali della pubblica amministrazione e la scelta di destinare una parte sostanziale delle risorse su un elevato numero di progetti di piccola dimensione con impatto limitato sulla crescita potenziale del Paese.

Tuttavia, come sottolineato dalla BCE⁷, il PNRR ha ancora un ruolo fondamentale di **driver della crescita** dell'economia italiana, soprattutto in un quadro congiunturale come quello attuale nel quale il contributo delle altre componenti appare debole. Secondo la BCE, circa tre quarti della spesa finanziata dal PNRR in Italia è di natura "additiva", ossia destinata a finanziare misure nuove non precedentemente pianificate (figura 5). Questo dato evidenzia che, se utilizzate efficacemente, le risorse del Piano possono contribuire al rafforzamento della crescita del PIL, con effetti positivi che potrebbero estendersi ben oltre il 2026.

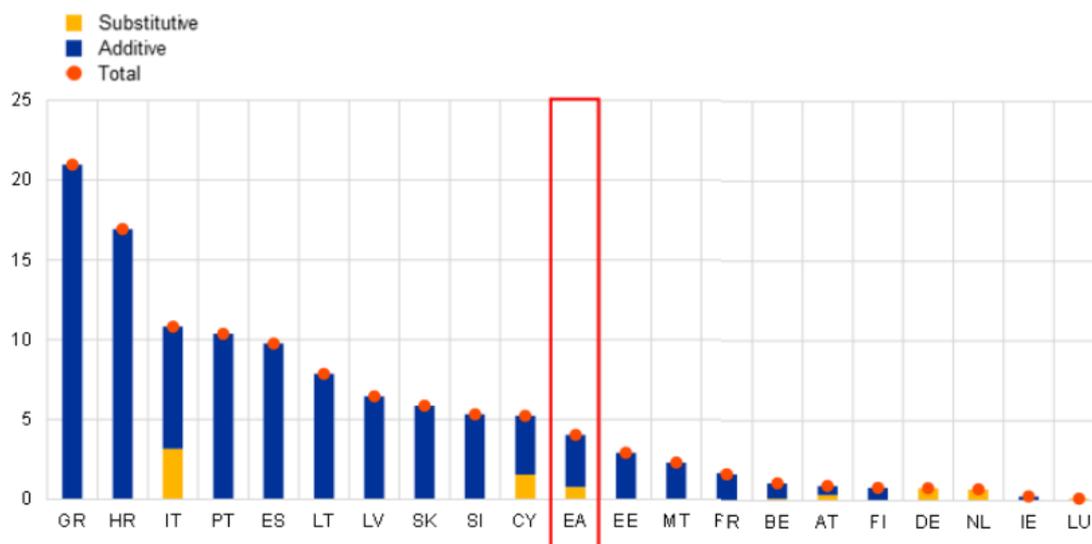
Secondo l'OCSE, per raggiungere il pieno utilizzo delle risorse a disposizione, la spesa legata al PNRR deve passare da circa l'1% del PIL nel 2024 a circa il 2,5% del PIL⁸. Un obiettivo sfidante, ma non impossibile considerando il fatto che attualmente la maggioranza dei progetti è in fase di esecuzione.

La capacità del PNRR di produrre un impatto significativo sulla crescita economica dipenderà non solo dal volume della spesa, ma anche dalla qualità della sua attuazione. Solo superando i limiti osservati finora, il Piano potrà esprimere il suo potenziale, rispondendo alle aspettative di crescita e discontinuità strutturale con cui era stato concepito.

⁷ ECB, [Four years into NextGenerationEU: what impact on the euro area economy](#), Occasional Paper Series - Issue No. 362

⁸ World Economic Outlook, dicembre 2024.

Figura 5: PNRR, spesa additiva vs sostitutiva* (% del PIL)



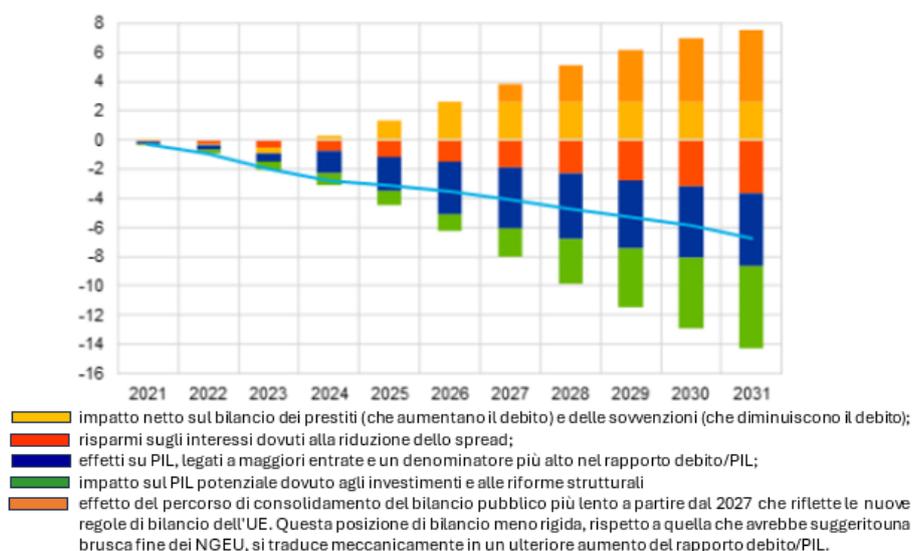
* utilizzata per finanziarie misure preesistenti il PNRR. Fonte: BCE (2024)

La piena realizzazione degli obiettivi del PNRR è di fondamentale importanza anche per cogliere appieno i benefici del piano in termini di **riduzione del rapporto debito pubblico/PIL**. Le stime della BCE indicano infatti per l'Italia un impatto complessivo di riduzione del debito dovuto al PNRR significativo, nell'ordine di circa 7-8 punti percentuali entro il 2031 (Figura 6)⁹. Sebbene questi effetti favorevoli rimangano importanti, occorre sottolineare che i 7-8 punti percentuali di riduzione del rapporto debito/PIL sono il risultato di una revisione al ribasso rispetto a stime precedenti che nel 2022 indicavano una riduzione tra i 12-14 punti percentuali. Il fattore principale alla base di questa revisione rimane il rinvio agli anni finali della spesa prevista dal Piano e, più in generale,

⁹ Tali effetti operano attraverso quattro canali principali: (1) un effetto positivo dovuto alle sovvenzioni che vengono registrate come entrate del bilancio pubblico; (2) un effetto negativo di aumento del debito legato all'utilizzo dei prestiti che aumentano il debito pubblico, anche se con un costo marginale inferiore a quello di mercato; (3) un impatto di stimolo della domanda sull'economia, che porta a maggiori entrate e a un denominatore più alto nel rapporto debito pubblico/PIL; (4) effetti sul lato dell'offerta (ossia sul PIL potenziale grazie agli investimenti e alle riforme); (5) un canale di fiducia dovuti alla riduzione dello spread e, quindi, dei costi di finanziamento.

i ritardi nell'attuazione osservati. Questi ritardi si sono tradotti in un miglioramento inferiore alle attese sia per gli obiettivi di finanza pubblica che per il PIL.

Figura 6: Stima dell'impatto del PNRR sul debito pubblico italiano (%; deviazione dallo scenario base)



Fonte: BCE (2024)

Anche la Banca d'Italia ha stimato che una piena ed efficace attuazione del PNRR è fondamentale per sostenere la crescita nel lungo periodo: la realizzazione dei programmi di investimento e delle riforme previsti dal PNRR potrebbe avere effetti duraturi sulla crescita grazie a incrementi di produttività tra 3 e 6 punti percentuali nell'arco del prossimo decennio, oltre a innalzare il prodotto di oltre di 2 punti percentuali nel breve termine¹⁰. Queste stime sono in linea con quelle dell'UPB, che, se da una parte, come abbiamo visto, attribuiscono alla piena attuazione delle spese per investimenti previsti dal PNRR un incremento del PIL nel 2026 di poco inferiore a 3 punti percentuali, dall'altra parte indicano un impatto ben più significativo e persistente dell'**entrata a pieno regime delle riforme strutturali**, di circa dieci punti percentuali di PIL nel lungo periodo. L'UPB attribuisce questo possibile risultato in particolare alle riforme su istruzione e ricerca, a quelle sulle politiche attive del mercato del lavoro, su pubblica amministrazione, giustizia

¹⁰ Cfr. Banca di Italia, Relazione annuale sul 2023, 31 maggio 2024.

e in materia di concorrenza e appalti. A titolo esemplificativo nelle stime dell'UPB, un aumento fino all'1% del prodotto potenziale sarebbe attribuibile alla sola riforma delle politiche attive del lavoro e della formazione, qualora la riforma fosse in grado di allineare la spesa dell'Italia relativa alle politiche attive del lavoro alla media europea.

Accanto alla messa a terra di opere ed investimenti, è dunque necessario portare a compimento le **riforme** previste dal PNRR, in particolare quelle necessarie per l'ammmodernamento del sistema produttivo e della pubblica amministrazione dove storicamente si concentrano alcune delle maggiori debolezze strutturali del nostro paese. Riforme che, secondo quanto riportato dalla Corte dei Conti¹¹, presentano uno stato di attuazione caratterizzato da progressi significativi ma anche da alcune criticità che richiedono interventi mirati. La piena riuscita del PNRR dipenderà dalla capacità di superare gli ostacoli amministrativi e procedurali che ancora limitano la piena realizzazione del Piano.

3. Le modifiche al PNRR

Il governo italiano ha annunciato l'intenzione di procedere entro marzo 2025, a una **nuova revisione del PNRR** per individuare gli aggiustamenti necessari per portare a compimento le riforme e gli investimenti programmati e garantire il rispetto delle scadenze previste entro il 2026.

Tra le opzioni allo studio vi sarebbe l'adozione di un "veicolo" finanziario dedicato, uno strumento che consentirebbe di trasferire le risorse non ancora spese in un fondo separato, permettendone l'utilizzo oltre la scadenza del 30 giugno 2026. Questo approccio, già applicato con successo in paesi come la Spagna e la Grecia, mira a preservare la destinazione dei fondi a progetti strategici, evitando il rischio di dover restituire le somme inutilizzate all'Unione europea.

L'introduzione di un veicolo finanziario dedicato dovrebbe consentire di gestire le risorse PNRR con procedure più snelle e flessibili e superare ostacoli amministrativi, riducendo i rischi di ritardi nella spesa per l'attuazione di interventi complessi. Questo approccio dovrebbe contribuire a focalizzare gli sforzi su progetti specifici, ottimizzandone la pianificazione e l'esecuzione. In questa logica, l'utilizzo del veicolo sarebbe circoscritto a interventi mirati e non dovrebbe rappresentare un'estensione generalizzata dei tempi di attuazione del piano, bensì un adattamento tecnico per salvaguardare gli obiettivi

¹¹ Cfr. Relazione semestrale sul PNRR (Primo e Secondo Semestre 2024), dicembre 2024.

strategici del PNRR e garantire la piena realizzazione dei progetti programmati. L'Italia ha finora destinato 11,8 miliardi di euro a questa tipologia di veicolo finanziario, rispetto al totale di 194,4 miliardi previsti per il PNRR. La natura tecnica e selettiva del veicolo limiterebbe infatti il suo utilizzo a progetti complessi o caratterizzati da criticità amministrative, e non dovrebbe consentire il trasferimento indiscriminato di risorse.

La richiesta di revisione che il Governo si accinge a proporre alle istituzioni europee è la **quinta revisione del piano in due anni**¹² e giunge a pochi mesi dall'approvazione da parte del Consiglio dell'Ue (novembre 2024), dell'ultima modifica del PNRR.

Le revisioni finora richieste hanno avuto prevalentemente **natura tecnica** e sono state disposte in base alla procedura di revisione prevista dall'articolo 21 del regolamento del Dispositivo di ripresa e resilienza (Ue 2021/241) che, ricordiamo, è attivabile solo in presenza di "circostanze oggettive" che incidono in maniera significativa sulla reale capacità di conseguimento degli obiettivi¹³. Le modifiche tecniche hanno riguardato 45 milestone e target: prevalentemente legate all'esigenza di attuare alternative migliori rispetto agli obiettivi originario e/o di ridurre oneri amministrativi o per correggere errori materiali.

Nella maggior parte dei casi si è trattato di modifiche ai contenuti o alla descrizione delle misure, piuttosto che le tempistiche di realizzazione degli obiettivi. Solo in 7 casi sono state riviste le scadenze previste, in 2 casi disponendone l'anticipo dal secondo al primo

¹² La prima modifica, formalizzata a luglio 2023 e approvata con la Decisione di esecuzione del Consiglio UE del 19 settembre 2023, ha riguardato milestones e targets (M&T) relativi alla quarta rata con scadenza 30 giugno 2023 (studentati universitari). La seconda modifica, la più rilevante, è stata richiesta dal Governo ad agosto 2023 ed è stata approvata dal Consiglio della UE con la Decisione di esecuzione dell'8 dicembre 2023, *la quale* aveva comportato un incremento delle risorse disponibili da 191,5 a 194,4 miliardi principalmente grazie a €2,8 miliardi di ulteriori sovvenzioni destinate a finanziare le misure previste dalla nuova missione REPowerEU e una serie di modifiche alle misure originariamente previste necessarie per criticità di natura oggettiva dovute principalmente all'aumento dei costi, alla scarsità di materiali, ai limiti del sistema produttivo. La terza modifica, richiesta dal Governo il 4 marzo 2024 e approvata dal Consiglio della UE il 14 maggio 2024 con la relativa Decisione di esecuzione, ha riguardato modifiche tecniche giustificate, in particolare, dall'esigenza di attuare alternative migliori per conseguire il livello di ambizione originario degli obiettivi del piano o per correggere errori materiali alcune misure, che erano già state oggetto della revisione del 2023. [Per un approfondimento su questi temi si veda il Note Studi Assonime n. 8/2024.](#) La quarta modifica, come anticipato, è stata richiesta dal Governo il 10 ottobre 2024 e approvata dal Consiglio della UE il 12 novembre 2024 con la relativa Decisione di esecuzione.

¹³ La procedura formale di revisione dei contenuti del PNRR è attivabile previa condivisione con la Commissione europea, che deve esprimere le proprie valutazioni entro 2 mesi dalla presentazione della richiesta di modifica, e soggetta all'approvazione finale da parte del Consiglio dell'Unione europea, che si esprime a maggioranza qualificata, di norma, entro quattro settimane dalla valutazione positiva della Commissione

semestre 2024¹⁴, negli altri 5 il posticipo a periodi successivi. Sono stati infine aggiunti 3 nuovi target, innalzando il totale degli obiettivi da 618 a 621. Si tratta di misure riguardanti (i) l'Hub del turismo digitale, con la previsione entro giugno 2025 che almeno 35mila operatori turistici siano registrati all'hub; il completamento (ii) della digitalizzazione dei parchi nazionali e (iii) di interventi legati alla digitalizzazione della catena della logistica da raggiungere a giugno 2026.

Ad oggi a seguito delle modifiche apportate, considerando anche le scadenze della settima rata del secondo semestre 2024, restano ancora da raggiungere 351 M&T (oltre il 56% del totale).

Se da un lato l'approvazione delle modifiche del PNRR, grazie al proficuo e costante confronto con le istituzioni europee, ha consentito di rivedere progressivamente alcuni aspetti sostanziali del piano originario sui quali sono emerse delle criticità, è altrettanto vero che il (continuo) **processo di revisione è un indicatore** delle costanti difficoltà che il nostro Paese sta incontrando nell'attuazione del PNRR che evidenziano **fragilità sia nella progettazione sia nella realizzazione delle varie misure**.

Più in generale, la lunga fase di rideterminazione degli interventi finanziati dal PNRR iniziata nell'estate del 2023, proseguita a più riprese nel corso del 2024 e che, come sembra, potrebbe non essere ancora conclusa, non è priva di conseguenze.

In primo luogo, le **modifiche del PNRR hanno inciso sulla programmazione della spesa** con il risultato di uno spostamento generalizzato di quest'ultima negli ultimi due anni del Piano. Inoltre, come ha recentemente sottolineato l'UPB, frequenti ripensamenti in ordine alle scelte di intervento contribuiscono ad allungare i tempi di attuazione del PNRR perché **tutti gli attori coinvolti risentono negativamente del clima di incertezza associato alle continue revisioni**, in particolare di quella approvata a dicembre 2023. Quest'ultima, essendosi protratta per oltre un anno, può avere ritardato la pubblicazione dei bandi e il loro affidamento nella seconda parte del 2023 e nella prima parte del 2024, rallentando, secondo le stime dell'UPB l'esecuzione dei progetti del 14,2%, rispetto a quanto sarebbe potuto accadere se non fossero stati modificati. I ritardi risultano particolarmente evidenti nei comuni di piccole dimensioni e nelle regioni del Nord e del Mezzogiorno, dove la mancanza di risorse tecniche e l'elevata frammentazione amministrativa hanno amplificato le difficoltà.

¹⁴ Si tratta dei target relativi all'utilizzo di sistemi dinamici di acquisizione da parte di almeno il 20% delle stazioni appaltanti e della riduzione del numero di scariche abusive oggetto di procedura di infrazione che risultavano già conseguiti.

Più in generale, la lunga fase di negoziazione che accompagna ogni **revisione**, genera **incertezza** sia tra gli enti committenti e le stazioni appaltanti, che devono confrontarsi con un quadro non pienamente affidabile delle risorse finanziarie utilizzabili sia, sia tra gli operatori di mercato, che percepiscono il rischio di impegnarsi nella predisposizione di offerte a bandi che poi potrebbero subire modifiche o addirittura cancellazioni parziali o integrali. L'incertezza normativa non solo compromette l'efficienza della spesa pubblica, ma riduce anche la capacità degli enti di pianificare e realizzare i progetti nei tempi previsti. A fronte di queste criticità, l'**intenzione di avviare una nuova revisione** del PNRR rischia di **aggravare** ulteriormente i **ritardi accumulati**, soprattutto considerando che il peso maggiore degli obiettivi e delle risorse è stato spostato sugli ultimi due anni del Piano. **Per mitigare tali rischi**, sarà essenziale **rafforzare il monitoraggio e fornire un supporto operativo adeguato agli enti attuatori**, garantendo il raggiungimento degli obiettivi strategici entro il 2026.

4. Gli obiettivi del secondo semestre 2024 (settima rata)

L'attuazione del PNRR nel secondo semestre del 2024 prevedeva il raggiungimento di ben 67 tra milestone e target entro dicembre 2024 (35M e 32T), il numero di M&T più elevato dopo quello previsto per la decima e ultima rata (173 M&T) di giugno 2026 e al cui conseguimento è legata l'erogazione della settima rata di circa €18 miliardi. Ricordiamo che il 30 dicembre scorso il Governo ha inviato richiesta di pagamento e sono in corso le valutazioni da parte della Commissione europea.

Tra i principali **obiettivi da conseguire** si segnalano: in tema di giustizia civile, misure volte alla riduzione dell'arretrato del 95% rispetto al 2019 nei tribunali ordinari e presso le Corti d'appello civili; riguardo il target per i Tribunali ordinari, dall'ultima Relazione del Ministero della Giustizia per l'anno 2024, emerge una riduzione leggermente inferiore rispetto l'obiettivo fissato (-91,7% invece di -95%), obiettivo peraltro che era già stato oggetto di revisione al ribasso. Tale risultato è considerato comunque prossimo al pieno raggiungimento dell'obiettivo. La Relazione sottolinea inoltre che la pendenza residua è legata a questioni di maggiore complessità, con una quota significativa rappresentata, in alcune sedi distrettuali dei Tribunali, da procedimenti in materia di protezione internazionale. Desti comunque qualche ulteriore preoccupazione il fatto che le pendenze civili presso i tribunali sono tornate ad aumentare nel 2024 a dimostrazione di come le riforme inserite nel PNRR in materia di giustizia non sembrano aver ancora prodotto effetti duraturi di riduzione in entrata dei carichi di lavoro.

Sono considerati conseguiti gli obiettivi riguardanti l'adozione di disposizioni finalizzate alla riduzione dei tempi di aggiudicazione degli appalti pubblici e alla professionalizzazione e qualificazione delle stazioni appaltanti e degli acquirenti pubblici nonché della legge annuale sulla concorrenza 2023 (anche se manca ancora un decreto attuativo che avrebbe dovuto essere pubblicato entro il 16 febbraio 2025).

Per le **infrastrutture** ricordiamo gli interventi di riduzione delle perdite nella rete di distribuzione dell'acqua attraverso la distrettualizzazione di almeno 14 mila km di rete idrica (il Governo ha dichiarato raggiunto il target con la distrettualizzazione di oltre 17 mila km di rete idrica¹⁵), ossia la suddivisione della rete in distretti idraulicamente indipendenti per ottimizzarne il monitoraggio e migliorare l'efficienza. In tema di **transizione energetica**, l'aggiudicazione degli appalti per la costruzione di punti di ricarica rapida in autostrada (7.500 punti) e in zone urbane (almeno 9.055); infine, l'entrata in vigore della legislazione secondaria sulla riforma degli istituti tecnici e professionali (anche in questo caso mancano cinque decreti attuativi legati alla riforma).

Sul **digitale**, ricordiamo alcuni interventi mirati alla digitalizzazione del Ministero della Difesa; **all'abilitazione al cloud delle pubbliche amministrazioni locali** (PAL) il cui target, che prevedeva la completa migrazione presso ambienti cloud certificati dei dataset e applicativi di 4.083 PAL è stato conseguito e superato a settembre 2024 con 4.315 PAL che hanno correttamente effettuato la migrazione; alla migrazione completa di almeno un servizio amministrativo verso il **Polo Strategico Nazionale** (PSN) per almeno 100 amministrazioni pubbliche centrali e ASL/aziende ospedaliere (al 30 settembre 2024, 206 tra amministrazioni centrali e ASL risultavano aver migrato un servizio al PSN). Nonostante i target di queste misure risultino formalmente conseguiti, occorre accelerare l'implementazione della strategia "cloud first" e completare la migrazione al cloud dell'infrastruttura IT della PA per ridurre i rischi legati alla sicurezza di intere banche dati – spesso sensibili e strategici – oggi ancora in prevalenza gestite *on premises*. Infine, ricordiamo il target relativo all'estensione della **connettività a banda ultra-larga** mediante un nuovo *backhauling* ottico ad almeno **18 isole minori** prive di collegamenti in fibra ottica. In seguito alla revisione del PNRR, il conseguimento del target, originariamente previsto per la fine del 2023 è stato posticipato a fine 2024 e sembra essere stato effettivamente raggiunto con la posa dei cavi di interconnessione (resta solo da completare il collaudo che si prevede di ultimare entro il 28 febbraio 2025). A pesare su questo rinvio sarebbe stata la natura "estremamente aleatoria" dei tempi necessari per le lavorazioni, influenzati dalle condizioni meteo particolarmente avverse verificatesi nel primo periodo di attività, nonché dalla disponibilità delle navi posa-cavo.

¹⁵ Quinta Relazione al Parlamento, Sezione II, luglio 2024.

Inoltre, come per le misure legate ai Piani Italia 1 giga e Italia 5G, si erano incontrate difficoltà per l'ottenimento dei permessi necessari (tutte le isole interessate sono parchi naturali).

Sulle misure legate alla digitalizzazione della PA e agli investimenti per la costruzione di "reti ultraveloci", è in corso di pubblicazione il primo numero del **PNRR Watch**, un progetto a cura di Assonime e della fondazione Openpolis sul monitoraggio sullo stato di attuazione di alcune misure del PNRR considerate strategiche per la modernizzazione del Paese.

Per l'elenco completo delle milestone e target raggiunti nel secondo semestre 2024 e dei 40 obiettivi da raggiungere entro il 30 giugno 2025 (a cui è collegata l'erogazione dell'ottava rata da €12,8 miliardi), si rimanda alle [Tabelle dell'Allegato](#) a questo documento.

5. Considerazioni conclusive

Completare gli investimenti e le riforme del PNRR è cruciale non solo per ottenere i benefici immediati legati alla loro attuazione, ma rappresenta **un'occasione che non può essere sprecata**. Il rispetto degli obiettivi del Piano entro i tempi previsti è determinante sia per l'erogazione delle rimanenti rate di finanziamento sia per il contributo che queste riforme e investimenti possono offrire alla crescita dell'Italia, che da tempo registra un preoccupante rallentamento.

Sebbene finora le scadenze del PNRR siano state formalmente rispettate, nel tempo sono emerse **difficoltà significative nella fase di attuazione**. Tali difficoltà hanno reso necessarie ripetute revisioni, ridimensionamenti e proroghe, a cui si sono aggiunti ulteriori ritardi legati a lentezze burocratiche e ostacoli operativi che hanno rallentato la realizzazione dei vari progetti.

Le continue revisioni del Piano, se da un lato hanno permesso di affrontare alcune criticità, dall'altro **hanno creato un clima di instabilità**, ritardando la pubblicazione di bandi e l'avvio delle opere. Ogni modifica richiede tempo e negoziazioni, compromettendo la capacità degli enti locali di pianificare interventi in modo efficace e ostacolando la realizzazione dei lavori da parte degli operatori.

A poco più di 15 mesi dalla conclusione del PNRR, è dunque necessario procedere con determinazione per dare piena attuazione al Piano, utilizzando efficacemente le risorse a disposizione: a dicembre 2024, solo il 30% delle risorse era stato speso. Nonostante

continuino ad incidere su questi dati i ritardi nella rendicontazione della spesa sulla piattaforma REGiS, lo sforzo di accelerazione rimane comunque considerevole e da gestire in un tempo sempre più limitato.

Il PNRR rimane comunque un driver di crescita fondamentale per l'economia italiana, soprattutto in un quadro congiunturale assai fragile, e uno strumento importante per contribuire alla riduzione del rapporto debito pubblico/PIL. Ma è necessario "mettere a terra" opere ed investimenti e **portare a compimento, senza arretramenti, le riforme previste dal PNRR**, in particolare quelle necessarie per modernizzare il sistema produttivo e amministrativo del Paese.

Infine, occorre sottolineare ancora una volta **l'importanza di migliorare la trasparenza e la coerenza delle informazioni a disposizione**. L'assenza di dati e informazioni aggiornati e coerenti sullo stato di avanzamento del PNRR incide negativamente sull'azione di indirizzo, gestione e monitoraggio in tempo reale dei progetti. Un discorso pubblico informato e trasparente sul PNRR potrebbe contribuire ad avere in tempo utile indicazioni correttive e soluzioni alternative in un percorso attuativo che resta assai complesso e sfidante.