



# CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

MEMORIA DELLA CORTE DEI CONTI SULL' ATTO N. 182

“AFFARE ASSEGNATO CONCERNENTE LA RELAZIONE SULLO STATO DI  
ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR),  
AGGIORNATA AL 31 MAGGIO 2023 (DOC. XIII, N. 1)”

COMMISSIONE 4<sup>A</sup> (POLITICHE DELL' UNIONE EUROPEA) E  
5<sup>A</sup> (PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)  
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA



Settembre 2023





# CORTE DEI CONTI

MEMORIA DELLA CORTE DEI CONTI SULL' ATTO N. 182  
“AFFARE ASSEGNATO CONCERNENTE LA RELAZIONE SULLO STATO DI  
ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR),  
AGGIORNATA AL 31 MAGGIO 2023 (DOC. XIII, N. 1)”

SETTEMBRE 2023

Relatore: Cons. Angelo Maria Quaglini



## Indice

Premessa	3
La relazione: analisi dei fattori di criticità	4
Le proposte per la revisione del PNRR	8
<i>Le proposte di modifica concernenti milestone e target</i>	<i>10</i>
<i>Le proposte di modifica con impatto finanziario</i>	<i>12</i>
Il nuovo capitolo REPowerEU	15
Osservazioni conclusive	18
Tavole e grafici	23





## CORTE DEI CONTI

### SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

Presiedute dal Presidente Guido Carlino  
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione:

Carlo Chiappinelli, Ermanno Granelli, Manuela Arrigucci, Enrico Flaccadoro, Maria Annunziata Rucireta, Giuseppa Maneggio, Antonio Mezzera, Vincenzo Palomba, Maria Teresa Polverino;

Consiglieri:

Cinzia Barisano, Stefania Fusaro, Luigi Caso, Giuseppe Maria Mezzapesa, Giuseppe Imparato, Vincenzo Chiorazzo, Daniele Bertuzzi, Giampiero Pizziconi, Sergio Gasparrini, Angelo Maria Quaglino, Marco Randolfi, Michela Muti;

Referendari:

Patrizia Esposito, Elisa Carnieletto.

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e, in particolare, l'art. 6, commi 5-bis e 5-ter;

UDITO, nell'adunanza del 18 settembre 2023, il relatore Angelo Maria Quaglino;

DELIBERA

di approvare il documento contenente la Memoria della Corte dei conti sull'atto n. 182 "Affare assegnato concernente la Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), aggiornata al 31 maggio 2023 (DOC. XIII, N. 1)" da trasmettere alle Commissioni 4<sup>a</sup> (Politiche dell'Unione Europea) e 5<sup>a</sup> (Programmazione economica, bilancio) del Senato della Repubblica.

IL RELATORE  
Angelo Maria Quaglini  
F.to digitalmente

IL PRESIDENTE  
Guido Carlino  
F.to digitalmente

Depositato in segreteria in data 19 settembre 2023

IL DIRIGENTE  
Antonio Franco  
F.to digitalmente

## PREMESSA

La Corte dei conti è chiamata ad esprimere valutazioni sull'atto n. 182 concernente la terza Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (di seguito PNRR o Piano), aggiornata al 31 maggio 2023. Con tale documento il Governo, oltre ad illustrare l'avanzamento delle iniziative di investimento e riforma, sotto il profilo finanziario, amministrativo e organizzativo, ha fornito i risultati della ricognizione dei principali fattori di criticità emersi nel lasso temporale intercorso dall'avvio del Piano; ciò ha costituito un *assessment* preliminare necessario per delineare il punto di partenza sul quale elaborare le proposte di modifica e aggiornamento del PNRR, secondo le modalità consentite dal quadro regolamentare europeo. Invero, al richiamato documento hanno fatto seguito la richiesta, presentata in data 11 luglio 2023 e assentita dalla Commissione europea in data 28 luglio 2023<sup>1</sup>, di apportare specifiche modifiche ad alcune misure interessate da *target* e *milestone* nel I semestre 2023 (cui è legata la corresponsione della quarta rata dei finanziamenti europei), nonché la pubblicazione del più ampio documento governativo del 27 luglio 2023 contenente le proposte per la revisione complessiva del PNRR e l'introduzione del capitolo REPowerEU, alla base dell'avvio del procedimento di modifica in dialogo con le competenti istituzioni europee. Attesa la stretta contiguità tematica, con la presente memoria si rendono considerazioni iniziali anche su tali ulteriori documenti, avendo tuttavia cura di sottolineare che gli elementi informativi resi pubblici in merito alle proposte di revisione del Piano non consentono, allo stato, di ricostruire in modo esaustivo il quadro finanziario e operativo delle modifiche proposte. Ciò richiederà analisi istruttorie ulteriori i cui esiti potranno confluire nella Relazione sullo stato di attuazione del PNRR al primo semestre 2023 che le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti sono chiamate a redigere ai sensi dell'art. 7, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2021 n. 77, attualmente in corso di predisposizione.

---

<sup>1</sup> Cfr. Commissione Europea COM(2023) 477 final, *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*. In pari data la Commissione europea ha anche reso nota l'esito positivo della valutazione preliminare sul soddisfacente raggiungimento di 54 obiettivi del secondo semestre 2022, inclusi nella richiesta di pagamento della terza rata, con la sola eccezione di un *target* (relativo al numero di nuovi alloggi per studenti), per il quale è stata richiesta una riformulazione in termini di *milestone* (aggiudicazione dei contratti iniziali per creare nuovi posti letto) da aggiungere alla quarta rata. A tale obiettivo è associato l'importo di 519,5 milioni di prestiti.

## LA RELAZIONE: ANALISI DEI FATTORI DI CRITICITÀ

### 1.

Nella terza Relazione sullo stato di attuazione del PNRR all'esame (di seguito Relazione), come anticipato, il Governo fornisce un aggiornamento sull'avanzamento finanziario della spesa relativa alle misure del Piano e sul percorso di raggiungimento degli obiettivi al II semestre 2022 e al I semestre 2023. Su tutti questi aspetti la Corte ha già riferito al Parlamento, con valori di spesa e considerazioni in linea con quelle esposte nel documento del Governo, nell'ambito della Relazione sullo stato di attuazione del PNRR (cfr. Corte conti, Sezioni riunite in sede di controllo, delib. n. 15/2023), cui si fa integrale rinvio in questa sede.

Un *focus* particolare, sempre nell'ambito della Relazione in discussione, è riservato alla disamina dei principali fattori di criticità emersi nella prima fase di implementazione delle misure di investimento e riforma; tali elementi di difficoltà sono raggruppati in quattro categorie; le prime due tipologie sono ascrivibili ad eventi e circostanze oggettive e consistono: 1) nell'aumento di costi/scarsità di materiali; 2) in squilibri tra domanda e offerta o l'impreparazione del sistema produttivo. A ciò si aggiungono ulteriori due categorie: 3) le difficoltà normative, amministrative o gestionali; e 4) le esigenze di ridefinizione sul piano tecnico degli impegni contenuti nella *Council implementing Decision* e negli *Operational Arrangements* (quali quelle di correzione di errori materiali o di precisazione e/o rimodulazione di *target* o gli indicatori di rendicontazione per assicurare l'efficienza e l'efficacia nel perseguimento del risultato).

Nella ricognizione esposta nella Relazione, tali fattori di criticità interessano, nel complesso, 118 misure e sub-misure del Piano. Nel documento viene fornita un'elencazione di dettaglio delle singole linee di intervento che si qualificano come maggiormente critiche (ossia caratterizzate dalla presenza di almeno due dimensioni di difficoltà tra le quattro rilevate); per quelle invece che mostrano un solo fattore di debolezza (complessivamente 67 misure), gli elementi di dettaglio sono limitati al solo sottoinsieme di interventi (14 casi) caratterizzati da un ostacolo di tipo oggettivo (circostanze di cui ai precedenti punti 1 e 2).

## 2.

Ciò premesso, la seguente analisi viene svolta con riferimento ad un aggregato più ristretto di misure – rappresentato dai progetti di investimento e riforma che presentano almeno due dimensioni di criticità o una sola difficoltà ma di tipo oggettivo – per il quale la Relazione mette a disposizione elementi di dettaglio. Complessivamente, sviluppando l'esame a livello più disaggregato di sub-misura<sup>2</sup>, sono 80 le linee di intervento che rientrano nel perimetro di scrutinio: per la quasi totalità si tratta di investimenti e in due casi di riforme (cfr. tavola 1). Nella ripartizione per numero di dimensioni di difficoltà rilevate, due misure presentano tutte e quattro le tipologie di criticità, 13 ne mostrano 3 e 49 misure sono contrassegnate da due elementi problematici. Sono, poi, 16 gli interventi che presentano un solo fattore di criticità legato ad eventi oggettivi.

In termini numerici, l'incidenza delle misure e sub-misure con criticità rispetto al totale delle iniziative ammonta al 28 per cento (cfr. tavola 2). Essa è particolarmente rilevante nella missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica” laddove elementi di difficoltà interessano la metà delle linee di intervento, in particolare nella componente 3 “efficienza energetica e riqualificazione degli edifici”, in cui il dato sale all'80 per cento. Il numero delle misure interessate da criticità è relativamente elevato anche all'interno della componente 1 della missione 3 “Investimenti sulla rete ferroviaria” (55,6 per cento) e nella componente 3 della missione 5 “Investimenti speciali per la coesione territoriale” (55,6 per cento). Nell'ambito delle politiche per la digitalizzazione sono quelle indirizzate al Turismo e alla cultura 4.0 a presentare un peso maggiore di interventi con difficoltà (26 per cento), mentre in ambito sanitario sono gli investimenti nelle reti di prossimità e nelle strutture per l'assistenza territoriale a mostrare una maggiore frequenza di criticità (33 per cento).

In termini di Amministrazione centrale responsabile (cfr. tavola 3), gli interventi caratterizzati da criticità sono prevalentemente riconducibili al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (27,5 per cento), a quello per l'ambiente e la sicurezza energetica (23,8 per cento) e a quello del turismo (8,8 per cento). Diversamente, considerando l'incidenza in rapporto alle misure assegnate alle singole amministrazioni

---

<sup>2</sup> Per esigenze di uniformità metodologica, nei casi in cui le criticità sono riepilogate nella Relazione solamente a livello di misura “padre”, le stesse sono state traslate in modo identico su tutti i sub-interventi in cui detta misura si articola. In ragione di tale differente approccio i totali considerati nella presente analisi non coincidono con quelli della Relazione.

centrali, il dato è particolarmente rilevante per i Dipartimenti delle pari opportunità e della famiglia e della protezione civile (in entrambi i casi è considerata critica l'unica misura di competenza), nonché per il Ministero dell'interno (4 su 5 degli interventi in gestione), per quello dell'agricoltura, sovranità alimentare e foreste (2 interventi su 4 di quelli in gestione) e per quello del Turismo (7 interventi su 14).

### 3.

Se si limita l'esame alle sole iniziative caratterizzate, anche solo parzialmente, da "progetti in essere"<sup>3</sup>, il peso delle misure contrassegnate da criticità si innalza: si tratta di 29 interventi, pari ad oltre il 54 per cento delle 53 misure complessive del Piano aventi progetti in essere (cfr. tavola 4). È interessata dal fenomeno la totalità delle misure rientranti in 4 componenti: M2C1 "Agricoltura sostenibile ed economia circolare", M2C3 "Tutela del territorio e della risorsa idrica", M5C2 "Infrastrutture sociale, famiglie, comunità e terzo settore" ed M6C1 "Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale". In ulteriori 4 componenti la quota di misure con progetti in essere considerate critiche supera il 50 per cento.

Oltre la metà delle misure caratterizzate da elementi di problematicità è riconducibile agli interventi affidati al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (55 per cento); un ulteriore 20 per cento è riferibile, rispettivamente, alle misure in capo al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (10 per cento) e a quello della salute (10 per cento). In relazione al complesso delle misure in gestione, l'incidenza dei progetti in essere critici è particolarmente elevata (100 per cento) nel caso del Ministero dell'agricoltura, sovranità alimentare e delle foreste, di quello dell'interno, nonché del Dipartimento della protezione civile. Rivelante anche il peso delle misure critiche nel caso del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (3 su 4), di quello delle infrastrutture e dei trasporti (16 su 22) e della salute (3 su 5).

### 4.

La ricognizione complessiva dei profili di criticità evidenziati nella Relazione (cfr. tavola 5) restituisce un quadro in cui risultano più frequenti le segnalazioni legate alla categoria

---

<sup>3</sup> Sono considerate tali quelle misure che includono, anche solo parzialmente, progetti rientranti nel PNRR ma già *in itinere* al momento dell'approvazione del Piano e previsti nei tendenziali di spesa, ivi inclusa la quota finanziata dal Fondo sviluppo e coesione. Nel complesso si fa riferimento a risorse per 67 miliardi.

dello “squilibrio offerta/domanda, investimenti non attrattivi, impreparazione del tessuto produttivo” (32 per cento) e quella delle “difficoltà normative, amministrative, gestionali ecc.” (32 per cento). Più contenuta la frequenza delle ipotesi di esigenza di ridefinizione di obiettivi/indicatori o di rendicontazione (19 per cento) e quella delle circostanze oggettive legate all’aumento dei costi e/o scarsità di materiali (17 per cento).

## 5.

Rivolgendo l’attenzione ai valori finanziari (cfr. tavola 2), l’aggregato di misure interessate da criticità raggiunge il livello di circa 94,6 miliardi, poco meno della metà delle dimensioni complessive del Piano (49,4 per cento). Se si concentra lo spettro di esame sugli interventi considerati maggiormente critici – in quanto caratterizzati da almeno due dimensioni di difficoltà (64 casi) – il peso finanziario scende a 75 miliardi (39,3 per cento del totale).

Nella tavola 6, sono elencate le prime dieci misure, per importo di finanziamento individuale, caratterizzate da criticità: esse coprono poco meno della metà del dato finanziario complessivo di 94,6 miliardi. Tra le principali (importo superiore a 3 miliardi), si richiamano: *i*) la misura di Rafforzamento dell’Ecobonus e Sismabonus (13,9 miliardi, caratterizzata da 2 dimensioni di difficoltà legate a problematiche oggettive di squilibrio domanda/offerta e da esigenze di ridefinizione degli obiettivi); *ii*) gli Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l’efficienza energetica dei comuni (6 miliardi, caratterizzati da 3 dimensioni di criticità su 4); *iii*) il Piano per gli asili nido (4,6 miliardi, con 2 dimensioni di criticità, legate alle circostanze oggettive dell’aumento dei prezzi e alle difficoltà amministrative); *iv*) il Piano Italia a 1 Gbps (3,9 miliardi, con 2 tipologie di criticità, per eventi oggettivi derivanti da condizioni di mercato e per difficoltà amministrative); *v*) le linee di collegamento ad alta velocità con l’Europa del nord (tratte Brescia-Verona-Vicenza-Padova, per 3,7 miliardi, con 3 tipologie di criticità su 4); *vi*) lo sviluppo del trasporto rapido di massa (3,6 miliardi, con 2 elementi di difficoltà dovuti a prezzi e materiali, nonché a esigenze di ridefinizione degli obiettivi); *vii*) gli investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale (3,3 miliardi, contrassegnati dal solo ostacolo dell’aumento dei prezzi/scarsità dei materiali).

Il confronto con i dati relativi all'avanzamento finanziario delle misure esposti nella stessa Relazione evidenzia come agli interventi caratterizzati da criticità sia associabile un livello di spesa sostenuta pari a poco meno di 14 miliardi, circa il 55 per cento dell'avanzamento finanziario complessivo al 28 febbraio 2023, quantificato dalla Relazione in 25,7 miliardi. Tale spesa è peraltro concentrata negli interventi considerati come maggiormente critici – in quanto contraddistinti da almeno due fattori di difficoltà – cui si ascrive un dato di spesa sostenuta pari ad oltre 12 miliardi.

Soffermando l'attenzione sui progetti in essere e su quelli a valere sul FSC (cfr. tavola 3), le 29 linee di intervento contrassegnate come critiche assorbono oltre 44 miliardi, con un peso del 66 per cento sul totale di 67 miliardi, confermando la maggiore intensità del fenomeno in questa categoria di misure, in linea con quanto già rilevato in termini numerici; ciò riflette una maggiore difficoltà delle iniziative in essere di integrare i requisiti di ammissibilità e rendicontabilità previsti dal PNRR, tra i quali il rispetto del principio di non arrecare un danno significativo (DNSH).

## **LE PROPOSTE PER LA REVISIONE DEL PNRR**

### **6.**

Con il documento pubblicato il 27 luglio 2023, il Governo ha reso note le linee strategiche alla base delle proposte per la revisione complessiva del PNRR, nonché per l'introduzione del capitolo REPowerEU, in linea con quanto previsto dal Regolamento 241/2021, come modificato dal Regolamento 435/2023.

Da una prima ricostruzione delle informazioni disponibili (cfr. tavola 7), gli interventi di modifica riportati nel documento interessano una parte importante del Piano: 163 misure, circa il 57 per cento delle 286 complessive, cui andrebbe ad aggiungersi una nuova riforma in materia di Zone economiche speciali, con un correlato investimento<sup>4</sup>. Tale dato include anche le proposte di modifica alle misure interessate da *target* e *milestone* nel I semestre 2023 (cui è legata la corresponsione della quarta rata dei finanziamenti europei), già assentite dalla Commissione europea<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> La riforma in materia tenderebbe a superare l'attuale perimetrazione in otto realtà territoriali, istituendo una ZES unica per il Mezzogiorno, con conseguente definizione della *governance*, del piano strategico e dei benefici e semplificazioni per le imprese ivi operanti.

<sup>5</sup> Cfr. Commissione Europea COM(2023) 477 *final*, *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*.

In maggior dettaglio, la prefigurata revisione riguarda 149 investimenti (circa il 67 per cento del totale) e 14 riforme (circa il 21 per cento del totale). Se si prendono in considerazione solamente le misure con “progetti in essere”, l’incidenza di interventi interessati da proposte di modifica è più forte, salendo ad oltre il 96 per cento (51 misure su 53 complessive), a testimonianza delle maggiori difficoltà riscontrate nell’attuazione di queste iniziative nel quadro delle condizionalità del Piano.

Nella ripartizione per missione (cfr. tavola 8), la quota maggioritaria di modifiche è destinata alle linee di intervento in tema di digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura (missione 1, circa il 32 per cento del totale) e a quelle della rivoluzione verde e transizione ecologica (missione 2, circa il 24 per cento del totale).

In termini relativi, rispetto al complesso delle misure di ciascuna linea di *policy*, ad essere maggiormente interessate da proposte di revisione sono le politiche in materia di istruzione e ricerca (missione 4, circa il 74 per cento)<sup>6</sup>, quelle per l’inclusione e la coesione (missione 5, circa il 68 per cento)<sup>7</sup>, nonché gli investimenti nella transizione ecologica (missione 2, circa il 62 per cento).

## 7.

Una lettura complessiva delle proposte di revisione incidenti sulle 163 misure consente una classificazione delle stesse in quattro categorie, in ragione del relativo oggetto: per la quota preponderante di misure (116 casi, circa il 71 per cento) sono prefigurate modifiche incidenti esclusivamente su *target* e *milestone*; per ulteriori 30 misure (circa il 18 per cento del totale) la revisione riguarda solamente le dimensioni finanziarie; in 14 casi (circa il 9 per cento) si intende intervenire sia sugli obiettivi sia sul finanziamento; infine, in 3 ipotesi si propongono modifiche formali e di denominazione delle misure. Nella tabella 9, viene fornita la ripartizione delle categorie di interventi di revisione per missione del Piano.

## 8.

Il confronto tra la terza Relazione e il documento contenente le proposte di modifica consente una lettura incrociata delle informazioni inerenti alle misure per le quali sono segnalate dimensioni di criticità e quelle interessate da revisione. Va al riguardo premesso

---

<sup>6</sup> Particolarmente interessate risultano le misure della componente 2 “dalla ricerca all’impresa” (11 su 12).

<sup>7</sup> Il fenomeno interessa soprattutto la componente 3 “Interventi speciali per la coesione territoriale” (8 su 9).

che il numero di interventi oggetto di potenziali cambiamenti risulta superiore a quello delle 80 misure caratterizzate da criticità descritte nel precedente capitolo; ciò riflette il diverso aggregato preso in considerazione. Come infatti già rappresentato, l'insieme delle misure contrassegnate da criticità non tiene conto di quelle con una sola dimensione di difficoltà che non sia riconducibile a fattori oggettivi, per le quali non sono stati forniti elementi di dettaglio nella Relazione.

Il confronto tra le informazioni dei documenti evidenzia come per oltre il 90 per cento delle misure considerate critiche siano state coerentemente individuate proposte di modifica. Solamente per 6 investimenti caratterizzati da dimensioni di difficoltà non è indicata alcuna revisione: in due casi si tratta di misure che mostrano due tipologie di criticità<sup>8</sup>.

Le categorie di modifica che interessano il sottoinsieme di interventi critici si distribuiscono in modo simile a quanto già esposto con riferimento al complesso della proposta di revisione, concentrandosi sugli obiettivi e sulle dimensioni dei finanziamenti.

#### *Le proposte di modifica concernenti milestone e target*

### **9.**

La quota principale di proposte di modifica, come già richiamato, è volta a variare – con diverse modalità – i *target* e *milestone* europei del Piano. Da una prima ricostruzione, nel complesso sarebbero 173 gli obiettivi per i quali il documento prospetta interventi, circa un terzo dei 527 obiettivi totali, ovvero poco meno della metà di quelli che risultano ancora da conseguire in base alle rilevazioni del sistema Regis (cfr. tavola 10). Di questi, 80 sono obiettivi riconducibili alle misure individuate come critiche nella terza Relazione del Governo.

In maggior dettaglio, la revisione andrebbe a toccare 26 obiettivi qualitativi (12 per cento del totale, circa 39 per cento di quelli da completare) e 147 *target* (47 per cento del totale, circa il 51 per cento di quelli da completare); essa risulta numericamente concentrata nelle prime due missioni: il 36 per cento degli obiettivi oggetto di potenziale modifica sono riconducibili alle politiche della digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura

---

<sup>8</sup> Si tratta dell'investimento "Progetti faro di economia circolare" per il quale sono indicate sia difficoltà di tipo oggettivo legati allo "squilibrio offerta/domanda, investimenti non attrattivi, impreparazione del tessuto produttivo" sia di tipo normativo/amministrativo/gestionale, nonché dell'investimento "Isole verdi" nell'ambito dell'agricoltura sostenibile ed economia circolare, per il quale sono rilevate difficoltà amministrative ed esigenze di ridefinizione/rimodulazione degli obiettivi.

della missione 1, un ulteriore 27 per cento a quelle della rivoluzione verde e transizione ecologica della missione 2.

L'incidenza in rapporto al numero di *milestone* e *target* assegnati a ciascuna linea di *policy* evidenzia una distribuzione più omogenea delle proposte di modifica, tutte nel *range* 29-35 per cento, fatta eccezione per le misure dell'istruzione e della ricerca (missione 4), laddove ad essere interessati da revisione sono oltre la metà degli obiettivi (cfr. tavola 11).

Concentrando l'attenzione sulla natura dell'intervento proposto (cfr. tavola 12), circa il 47 per cento delle modifiche si traduce in una variazione sostanziale della definizione degli obiettivi, dettata, prevalentemente, dall'esigenza di rivederne i parametri di riferimento, garantire maggiore coerenza nella descrizione o tenere in considerazione l'aumento dei costi. Parimenti rilevanti, in termini di frequenza numerica, le modifiche consistenti nel differimento temporale della data di scadenza degli obiettivi (15 per cento) o nella riduzione quantitativa degli stessi (13 per cento), in entrambi i casi prevalentemente quale corollario di sopravvenute problematiche attuative o dell'aumento dei prezzi.

In maggior dettaglio, con riferimento alle 23 ipotesi di interventi di modifica comportanti la riduzione quantitativa di *target*, in 17 casi il depotenziamento dell'obiettivo si traduce in una diminuzione dell'ambizione di *performance* del Piano<sup>9</sup>, mentre in altre 6 fattispecie il documento dichiara l'intenzione di confermare comunque l'obiettivo finale, finanziando la componente sottratta al PNRR con risorse alternative<sup>10</sup>.

Più contenuto, sebbene non trascurabile, il numero di modifiche comportanti rimodulazioni quantitative (7 per cento) o correzioni formali (6 per cento), nonché quello degli obiettivi associati a misure per le quali si propone l'eliminazione (8 per cento). Sono solamente 5 i casi in cui si prospetta un aumento quantitativo dell'obiettivo, dettato – oltre

---

<sup>9</sup> Si fa riferimento, ad esempio, alla contrazione del numero (da 13 a 5) di teatri da realizzare nell'ambito della misura di "Sviluppo industria cinematografica", di quello dei siti culturali e turistici da riqualificare (da 200 a 150) di cui alla misura "Caput Mondi. Next Generation EU per grandi eventi turistici", alla riduzione della capacità installata nell'investimento di sviluppo agro-voltaico, del numero di stazioni di rifornimento a base di idrogeno (da 40 a 35), dell'ammontare di finanziamenti privati attivati con le misure di venture capital nella transizione ecologica (da 250 a 200 milioni), del numero di borse di dottorato innovativo assegnate (da 15 a 7,5 mila).

<sup>10</sup> Rilevano, al riguardo, le modifiche agli interventi in materia sanitaria: passano da 1350 a 936 le Case della comunità, da 600 a 524 le centrali operative, da 400 a 304 gli ospedali di comunità e da 109 a 87 interventi antisismici nelle strutture ospedaliere. Gli interventi esclusi verranno realizzati con risorse a valere su fondi nazionali ex art. 20, legge n. 67/1988 ovvero, in alcuni casi, anche mediante la riprogrammazione delle risorse della politica di coesione.

che dall'esigenza di modificare i parametri di riferimento – anche dalla volontà di rafforzare le misure e renderle più coerenti con le rispettive finalità<sup>11</sup>.

### *Le proposte di modifica con impatto finanziario*

## **10.**

Il documento di revisione del Piano contempla – come già ricordato – una quota importante di modifiche suscettibili di incidere sulla dotazione finanziaria di alcune misure, in senso espansivo o restrittivo, ovvero prefigurando una mera riprogrammazione delle risorse all'interno del singolo intervento, senza effetti redistributivi sul Piano (cfr. tavola 13). Tuttavia, dalle informazioni allo stato disponibili, non appare possibile fornire una ricostruzione complessiva delle variazioni finanziarie che interesseranno il PNRR, in quanto in alcuni casi (n. 13) sono manifestate esigenze di rafforzamento dei quadri finanziari ovvero viene prospettata la presenza di economie/minori tiraggi delle misure, senza però esplicitarne le dimensioni finanziarie. Inoltre, in alcune ipotesi di manifestazione di esigenze di integrazione di risorse (n. 7), non viene chiaramente specificato se il relativo rifinanziamento avvenga attraverso una rimodulazione di risorse del PNRR oppure a valere su altre tipologie di fondi esterni al Piano stesso.

### **10.1**

Ciò premesso, sono 29 le misure interessate da proposte di definanziamento, integrale o parziale: di queste per 9 casi non viene esplicitato l'importo della riduzione (in 6 ipotesi la variazione è legata alla rilevazione di economie e negli ulteriori 3 casi la scelta di definanziamento è giustificata alla luce del basso tiraggio delle misure o dell'aumento dei costi). Negli ulteriori 20 casi, l'indicazione del definanziamento parziale o dell'eliminazione della misura a carico del PNRR è accompagnata dalla quantificazione delle risorse, per complessivi 18 miliardi. Di questi, in 11 casi il definanziamento o l'eliminazione<sup>12</sup> liberano risorse riprogrammabili all'interno del Piano, per complessivi

---

<sup>11</sup> Quattro delle cinque modifiche riguardano la misura “Rafforzamento dell'adozione dei servizi della piattaforma PagoPa e dell'applicazione IO”; in particolare, la proposta di modifica prevede l'incremento del numero dei servizi accessibili per comuni, regioni, aziende sanitarie, scuole e università e si basa sull'esigenza di tenere conto dei servizi effettivamente forniti dai diversi enti. Il quinto aumento quantitativo attiene invece all'obiettivo dell'Ecobonus; il rafforzamento controbilancia l'eliminazione dalla misura in discorso del Sismabonus il cui contributo alla transizione *green* è oggetto di valutazione.

<sup>12</sup> Si fa riferimento al sub-investimento relativo alle ciclovie turistiche (M2C2I4.1.1), nella titolarità del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con una dotazione attuale di 400 milioni. Al riguardo, il documento non fornisce indicazioni in merito all'intenzione di portare comunque avanti l'iniziativa, spostandola a carico di altre fonti di

2,1 miliardi. Trattasi di proposte di revisione giustificate dalla rilevazione di difficoltà attuative (n. 6 casi, per 1,9 miliardi), dalla constatazione di un minor utilizzo della misura da parte dei beneficiari (n. 4 casi, 262 milioni) o dalla riduzione quantitativa dei *target* (n. 1 caso, 19 milioni). Per le restanti 9 misure, la decisione di definanziamento parziale (n. 2 casi) o di eliminazione dal PNRR (n. 7 casi) concorre al *plafond* di risorse utili all'introduzione del nuovo capitolo REPowerEu, per complessivi 15,9 miliardi. Per queste ultime misure, il definanziamento è giustificato da difficoltà attuative (6 casi, per 13,6 miliardi), dalla ricerca di un più efficiente utilizzo delle risorse (n. 2 casi, per 1 miliardo) e da difficoltà di compatibilità di investimenti in essere con il quadro della rendicontazione (n. 1 caso, per 1,3 miliardi).

Alle 29 misure su cui incidono proposte di definanziamento parziale o integrale (incluse quelle con *quantum* della riduzione non esplicitato) si associano disponibilità finanziarie complessive del Piano per 33,8 miliardi. Di questi, 17,3 miliardi sono stati oggetto di provvedimento di ripartizione, mentre la quota territorializzata nel Mezzogiorno è stimata in 16,1 miliardi. Limitatamente alle 20 misure per le quali è fornita una quantificazione del definanziamento, le disponibilità complessive alle stesse associate sono pari a 26,9 miliardi, di cui 15,7 miliardi oggetto di ripartizione. La quota destinata al Mezzogiorno è stimata in 13,4 miliardi.

Il medesimo aggregato di misure contribuisce all'obiettivo della transizione *green* per 12,5 miliardi (circa il 18 per cento del contributo attuale del PNRR) e a quello della transizione digitale per 6 miliardi (circa il 12 per cento del contributo dell'attuale PNRR). Concentrando l'attenzione sulle 9 misure oggetto di definanziamento o eliminazione in favore del capitolo REPowerEu, le relative dotazioni finanziarie complessive ammontano a 17,1 miliardi, di cui 5,9 miliardi per investimenti nuovi e 11,2 per progetti in essere (presenti in 5 misure). La proposta di definanziamento parziale o eliminazione per complessivi 15,9 miliardi intacca, quindi, progetti in essere per 11,2 miliardi e nuove iniziative per la restante quota di 4,6 miliardi.

In sette casi il documento governativo esplicita la volontà di portare comunque avanti gli investimenti a valere su fondi diversi dal PNRR (per un totale di 13,9 miliardi), senza tuttavia precisare in dettaglio le relative modalità di finanziamento. Diversamente, per le

---

finanziamento. La misura – che vede come soggetti attuatori le Regioni e le Province autonome – non era segnalata come critica nella terza Relazione del Governo e registrava una spesa sostenuta per poco meno di 44 milioni.

restanti due fattispecie (poco meno di due miliardi) non vengono fornite indicazioni utili<sup>13</sup>. Su tali ultime iniziative, tuttavia, non risultano avviati progetti, né è rilevata spesa sostenuta.

La quota preponderante delle somme oggetto di definanziamento (poco meno di 13 miliardi) è attribuibile alle 6 misure affidate in gestione ai Comuni, la cui attuazione dovrà completarsi al di fuori del quadro del PNRR. Su tali interventi risultano attivati oltre 46 mila progetti, per un costo ammesso complessivo di circa 15 miliardi<sup>14</sup> e spesa sostenuta per oltre 2,3 miliardi; ciò trova particolare concentrazione nei tre investimenti: “Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l’efficienza energetica dei Comuni” nell’ambito delle politiche di tutela del territorio (missione 2, componente 4), “Investimenti in progetti di rigenerazione urbana” e “Piani urbani integrati – progetti generali”, entrambe ascrivibili agli interventi per infrastrutture sociali (missione 5, componente 2).

## 10.2

Sul fronte dei rifinanziamenti, sono 14 le misure per le quali viene prospettato un incremento delle risorse. In 9 casi ciò trova giustificazione nell’esigenza di agevolare il raggiungimento degli obiettivi finali, in 4 casi la richiesta è fondata sulla constatazione di un andamento della domanda superiore alle attese, mentre in un caso essa è causata dall’aumento dei costi.

Solo per 10 misure il documento esplicita l’ammontare del rifinanziamento richiesto; complessivamente il maggiore fabbisogno ammonta a 2,5 miliardi: per 1,6 miliardi la copertura è individuata a valere sulla riprogrammazione delle altre risorse del PNRR, mentre per 0,9 miliardi non vengono fornite informazioni specifiche.

Tre quarti delle esigenze di rifinanziamento sono dirette a tre misure: il “Potenziamento dei nodi ferroviari metropolitani e dei collegamenti nazionali chiave” per 1 miliardo, il “Rinnovo del parco ferroviario regionale per il trasporto pubblico con treni alimentati con combustibili puliti e servizio universale” per 600 milioni e la “Riforma della legislazione sugli alloggi per studenti e investimenti negli alloggi per studenti” per 300 milioni.

---

<sup>13</sup> Si fa riferimento alla misura M2C2I1.3 “Promozione impianti innovativi (incluso *offshore*)” con una dotazione di 675 milioni e le imprese come soggetti attuatori, e alla M2C4I2.1.A “Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico” con una dotazione di 1,3 miliardi e le Regioni come soggetti attuatori.

<sup>14</sup> Dati estratti da Regis a fine agosto 2023.

Esigenze di ulteriori dotazioni finanziarie scaturiscono anche dalla prospettata introduzione di nuove misure nel quadro del PNRR, diverse da quelle legate al capitolo REPowerEU, quali l'investimento associato alla ZES unica del Mezzogiorno e quello volto a sostenere la ricostruzione dei territori dell'Emilia-Romagna colpiti dai recenti eventi alluvionali. In entrambi i casi il documento non fornisce una quantificazione delle specifiche esigenze finanziarie, ma indica le misure del Piano da cui attingere le risorse necessarie. Nel primo caso, il richiamo è agli investimenti "Aree interne: potenziamento servizi e infrastrutture sociali di comunità" e "Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie" con quadri economici complessivamente pari a circa 1 miliardo; va al riguardo sottolineato come le medesime misure siano incluse nell'elenco dei definanziamenti finalizzati alla copertura del capitolo RePowerEU. Nel secondo caso, le risorse per il sostegno all'Emilia-Romagna dovrebbero essere attinte dalle "Misure per la gestione del rischio alluvioni e la riduzione del rischio idrogeologico", alle quali è associata una dotazione di circa 1,2 miliardi.

Da ultimo, il documento di revisione esprime anche l'esigenza di rafforzamento del piano asili nido, con un incremento del finanziamento di circa 900 milioni, necessari per indire un nuovo bando che assicuri il conseguimento del relativo *target*. Non viene al riguardo specificato se il richiamato fabbisogno verrà soddisfatto attraverso la rimodulazione di risorse interne al Piano o con fondi esterni allo stesso.

## **IL NUOVO CAPITOLO REPOWEREU**

### **11.**

I noti mutamenti delle condizioni di contesto geopolitico, derivanti dall'aggressione militare russa nei confronti dell'Ucraina, hanno avuto effetti rilevanti in termini di sicurezza delle forniture energetiche e dei correlati prezzi, con evidenti ricadute anche sulla capacità di realizzare alcune delle iniziative di investimento previste nel PNRR; allo stesso tempo sono emerse esigenze di rafforzamento delle politiche volte al perseguimento degli obiettivi di resilienza energetica, attraverso specifici investimenti e riforme aggiuntive. In questo quadro è stato adottato il Regolamento n. 435/2023<sup>15</sup>, di

---

<sup>15</sup> Regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 febbraio 2023 che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza e che modifica i regolamenti (UE) n. 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755, e la direttiva 2003/87/CE.

modifica del precedente Regolamento 241/2021 (istitutivo del Dispositivo per la ripresa e la resilienza), al fine di consentire l'integrazione dei piani nazionali di ripresa e resilienza con un nuovo capitolo di investimenti e riforme, avviati a partire dal 1° febbraio 2022, in grado di contribuire alla sicurezza energetica, alla diversificazione dell'approvvigionamento energetico dell'Unione, all'aumento della diffusione delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, all'incremento delle capacità di stoccaggio dell'energia e alla necessaria riduzione della dipendenza dai combustibili fossili prima del 2030, agevolando la transizione verde, in coerenza con i piani nazionali per l'energia e il clima. Gli *addenda* ai piani devono anche mirare a rafforzare la competitività dell'industria europea nel percorso di transizione ambientale, favorendo lo sviluppo di tecnologie pulite; ciò deve avvenire, oltre che attraverso il sostegno finanziario a progetti industriali a bassa emissione, anche grazie a misure normative di semplificazione ed acceleratorie delle procedure di autorizzazione per i progetti nel settore delle tecnologie pulite<sup>16</sup>, nonché favorendo il miglioramento delle competenze della forza lavoro in questo settore. Completano il quadro delle iniziative che possono confluire nei capitoli REPowerEU le misure volte ad affrontare a livello strutturale le situazioni di povertà energetica, sia delle famiglie sia delle imprese di più piccole dimensioni.

Al riguardo, con il documento di revisione e aggiornamento del PNRR, il Governo ha delineato i contorni del capitolo REPowerEU che intende integrare nel Piano, in linea con gli orientamenti illustrativi formulati dalla Commissione europea<sup>17</sup>. L'*addendum* si compone di 6 riforme e 21 investimenti, con quadri economici per un totale di 19,2 miliardi (cfr. tavola 14).

Gli investimenti sono raggruppati in 3 linee di *policy* (capitoli): 1) il rafforzamento strategico delle reti elettriche di trasmissione e distribuzione, nonché di quelle di

---

<sup>16</sup> Tra gli ostacoli procedurali alla diffusione delle energie rinnovabili il Regolamento REPowerEU cita, a titolo esemplificativo, la complessità delle norme applicabili per la selezione dei siti e le autorizzazioni amministrative per i progetti, la complessità e la durata della valutazione dell'impatto ambientale dei progetti, i problemi di connessione alla rete e i vincoli di personale delle autorità che rilasciano le autorizzazioni o dei gestori di rete.

<sup>17</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione, Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza nel contesto di REPowerEU (2023/C 80/01). La Comunicazione precisa le informazioni da indicare per esplicitare motivi, obiettivi e natura delle modifiche del rispettivo Piano, senza naturalmente intralciarne il percorso attuativo in essere. In base al quadro regolamentare, gli Stati membri erano incoraggiati a presentare i capitoli REPowerEU preferibilmente entro il 31 aprile 2023, fermo restando il termine legale del 31 agosto 2023 per la sottoposizione di piani modificati che contemplino una richiesta di prestito, dando priorità alle misure la cui attuazione è già in corso e può essere intrapresa fino al 2026. La valutazione della Commissione dovrebbe avvenire nei due mesi successivi.

trasmissione del gas, con 8 investimenti per complessivi 2,3 miliardi (12 per cento del totale); 2) la transizione verde e l'efficientamento energetico, con misure rivolte ai settori produttivi e al patrimonio immobiliare pubblico e privato, con 11 investimenti per complessivi 14,8 miliardi (77 per cento del totale); 3) il sostegno alle filiere dell'energia rinnovabile, nella prospettiva dell'economia circolare e del recupero dei materiali rari, con 2 investimenti per complessivi 2 miliardi (10,6 per cento del totale).

Trattasi in tutti i casi di nuovi investimenti, fatta eccezione per 4 ipotesi in cui le misure sono tese a rafforzare (*scale-up*) iniziative già presenti nel PNRR<sup>18</sup>. In tali fattispecie l'incremento degli stanziamenti risulta rilevante (in due casi è pari al 18 per cento delle somme disponibili nel Piano e negli altri due rispettivamente del 25 e dell'88 per cento), in linea con quanto richiesto dagli Orientamenti della Commissione europea, secondo cui, per essere ammissibili, gli interventi di rafforzamento devono introdurre un miglioramento sostanziale del livello di ambizione della misura iniziale. Solo una delle 4 iniziative risulta allo stato oggetto di provvedimenti di ripartizione ("Produzione di idrogeno in aree industriali dismesse - *hydrogen valleys*), che interessano il totale delle risorse allo scopo allocate (500 milioni).

Rispetto ai 6 obiettivi che il Regolamento 435/2023 (art. 21-*quater*, par. 3) indica per le misure del REPower EU, gli investimenti contemplati nel documento perseguono finalità prevalentemente concentrate nel campo della promozione dell'efficienza energetica degli edifici e delle infrastrutture critiche (40 per cento dei casi), in quello del miglioramento delle infrastrutture e degli impianti energetici (24 per cento dei casi) e in quello del contrasto delle strozzature interne e transfrontaliere nella trasmissione e nella distribuzione di energia (18 per cento dei casi). Per le riforme, ai primi due obiettivi si cumula quello della riqualificazione accelerata della forza lavoro, grazie all'acquisizione di competenze verdi e delle relative competenze digitali, e attraverso il sostegno delle catene del valore relative alle materie prime e tecnologie critiche connesse alla transizione verde (29 per cento dei casi).

Sotto il profilo della ripartizione per amministrazione proponente (cfr. tavola 15), le misure sono in prevalenza riferibili, sia in termini numerici che di importi finanziari, al

---

<sup>18</sup> Si tratta delle misure poste sotto la titolarità del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica: M2C2I2.1 "Rafforzamento smart grid", M2C2I2.2 "Interventi sulla resilienza climatica delle reti", M2C2I3.1 "Produzione di idrogeno in aree industriali dismesse (*hydrogen valleys*)"; M2C2I3.5 "Ricerca e sviluppo sull'idrogeno".

Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (18 iniziative per circa 6,9 miliardi) e a quello delle imprese e del *made in Italy* (4 iniziative per 7,9 miliardi, operanti con strumenti per lo più già esistenti, quali i crediti d'imposta, la Nuova Sabatini e i contratti di sviluppo). Rilevante anche il peso finanziario dell'investimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri (3,6 miliardi) in materia di efficientamento energetico degli investimenti pubblici.

Le risorse a copertura del pacchetto di misure per 19,2 miliardi sono individuate, oltre che dal definanziamento dei sopra richiamati 9 investimenti del Piano per 15,9 miliardi, nei 2,76 miliardi di sovvenzioni rese disponibili dal sistema di scambio di quote di emissioni ("ETS"), in quelle consentite dalla gestione flessibile dei fondi delle politiche di coesione 2021-2027 per circa 3 miliardi, nonché nei fondi derivanti dall'aggiornamento del contributo UE PNRR per effetto della variazione del Pil (150 milioni).

#### **OSSERVAZIONI CONCLUSIVE**

La terza Relazione sull'attuazione del Piano ha reso pubblici i risultati dell'esame condotto dal Governo nei primi mesi del 2023 sulle difficoltà che hanno inciso sul conseguimento degli obiettivi previsti dal PNRR. Un esame che, oltre a orientare la trattativa condotta con la Commissione per la revisione degli impegni riferiti al primo semestre 2023, mirava ad evidenziare gli elementi e le modifiche da proporre per una revisione complessiva del Piano che renda possibile nel prossimo triennio una sua completa attuazione.

In tale direzione, con il documento pubblicato il 27 luglio 2023 il Governo ha reso note le linee di modifica e aggiornamento del PNRR. La portata della revisione prospettata è molto ampia, andando ad incidere su oltre la metà delle misure di investimento e di riforma, nonché su circa un terzo dei 527 obiettivi che scandiscono l'attuazione del piano, ovvero poco meno della metà di quelli che risultano ancora da conseguire in base alle rilevazioni del sistema Regis.

L'intervento riflette le mutate condizioni di contesto, dovute all'aumento dei prezzi dell'energia e dei materiali; mutamenti che rendono più complessa l'implementazione di alcune misure, richiedendone un adeguamento di tempi di realizzazione, obiettivi e risorse, ovvero il relativo definanziamento con riprogrammazione dei fondi.

La revisione prospettata risulta in generale coerente con le difficoltà messe in luce nella terza Relazione: 74 degli 80 interventi che presentano criticità sono interessati da modifiche. Tuttavia, alcuni aspetti dell'analisi svolta sono in parte inattesi: a fronte di variazione dei costi e/o scarsità di materiali che fanno registrare aumenti consistenti dei prezzi, sono limitate le indicazioni in tal senso. Sono solo 27 gli interventi per i quali è indicata tale problematica e solo per 6 sono previsti finanziamenti con altre fonti.

La revisione rappresenta anche l'occasione per l'introduzione del nuovo pacchetto di investimenti e riforme funzionali agli obiettivi del Piano REPowerEU, nonché per correggere le criticità di impostazione iniziale di alcune delle iniziative che continueranno ad essere gestite nel PNRR. La copertura delle misure del nuovo capitolo avverrà in parte rilevante attraverso il definanziamento di 9 linee di investimento attualmente in gestione, le quali, pur presentando ritardi in relazione alla programmazione iniziale, mostrano comunque andamenti di spesa più elevati rispetto al resto del Piano (al netto delle misure consistenti in crediti d'imposta), anche in ragione della componente di progetti in essere in esse presenti. La scelta di definanziamento appare, quindi, volta ad anticipare possibili future difficoltà di rendicontazione della spesa, piuttosto che essere dettata da difficoltà nell'effettivo avanzamento delle iniziative.

Le informazioni allo stato disponibili, peraltro subordinate agli esiti delle interlocuzioni con le competenti istituzioni europee, non consentono una ricostruzione complessiva dell'impatto finanziario delle modifiche. La piena definizione delle esigenze di rifinanziamento e di tutte le risorse che si rendono disponibili per la riprogrammazione, la ricomposizione del quadro delle misure del PNRR tra progetti in essere e nuove iniziative, nonché le modalità di copertura delle linee di intervento che fuoriescono dal Piano continuando a trovare attuazione a valere su altre fonti finanziarie, rappresentano tutte variabili in grado di incidere sugli effetti che il nuovo Piano produrrà sulle grandezze di finanza pubblica.

Per la parte dei 18 miliardi di investimenti definanziati e dei *target* depotenziati, ma confermati come obiettivo finale, da realizzare con risorse alternative, si pone un problema di individuazione di finanziamenti, allo stato non ancora puntualmente definiti. Un processo non semplice, anche alla luce delle nuove regole sulla spesa che si delineano con il ridisegno del Patto europeo e che non sembrano, allo stato, favorire aumenti di spesa - anche di investimento - se finanziata con risorse nazionali. A ciò si aggiunga

l'esame dello stato di attuazione e, quindi, del fabbisogno immediato per dare una adeguata copertura finanziaria consentendo ai soggetti attuatori di onorare gli impegni già assunti.

La revisione degli obiettivi, come ad esempio quelli in materia sanitaria, richiederà un approfondimento particolarmente complesso e delicato: si tratterà di capire come incide, nelle diverse realtà territoriali, la necessità di rendere i *target* coerenti con l'evoluzione del contesto economico di riferimento (aumento dei prezzi) e con tempistiche compatibili con il pieno conseguimento dei risultati; ma anche di tener conto delle scelte *ab origine* che, nei diversi contesti, hanno reso gli investimenti diversamente sensibili all'aumento dei costi (scelte per la costruzione di nuovi edifici invece di ristrutturazione di vecchi, ritardi per contenziosi, complessità dei lavori sotto il profilo logistico e organizzativo dei cantieri, necessità di tener conto di problemi di adeguamento sismico). Ciò specie se, come è sottolineato nel documento di revisione, l'aumento dei prezzi ha avuto un impatto così diversificato (in un *range* tra il 25 e il 65 per cento a seconda del territorio).

Impegnativo sarà poi fare in modo che il Piano rivisto garantisca il rispetto degli obiettivi orizzontali, soprattutto in tema di riequilibrio territoriale.

In attesa di una piena definizione del capitolo REPowerEU, data la rilevanza delle risorse dislocate dal Piano originario (importi per 15,9 miliardi che si aggiungono a quelli già presenti nel Piano per questa finalità e alle nuove risorse), le caratteristiche prefigurate nel documento mettono in evidenza elementi di particolare rilievo. Emerge un ampio utilizzo dei crediti di imposta quali strumenti di sostegno della strategia; una scelta che risponde alla necessità di agevolare un rapido impiego delle risorse. Naturalmente un tale meccanismo rende più difficile il riferimento alle quote di riserva previste per il Mezzogiorno. Un aspetto che dovrà essere attentamente valutato, vista l'elevata quota destinata a tale finalità, in base ai decreti di riparto previsti per gli interventi che vengono definanziati.

Una tempestiva finalizzazione della fase di modifica del Piano appare pertanto necessaria, al fine di rimuovere eventuali fattori di incertezza, sia per le iniziative che devono continuare *medio tempore* a trovare attuazione nel contesto del PNRR sia per quelle che sono attese uscire dal perimetro di quest'ultimo, consentendo a soggetti responsabili e attuatori gli opportuni adattamenti. Ciò trova conferma anche per le nuove iniziative del capitolo REPowerEU, le quali, da un lato, accrescono le ambizioni del PNRR, ma,

dall'altro, dovranno rispettare tempi di attuazione più limitati di quelli che hanno caratterizzato le altre iniziative del Piano, dovendo comunque essere ultimate entro il 2026.



## Tavole e grafici



TAVOLA 1

## MISURE PNRR E CON PROGETTI IN ESSERE PER NUMERO DI CRITICITÀ

Numero di dimensioni di criticità	N. misure del PNRR	% su tot.	N. misure con progetti in essere	% su tut.
1 criticità (di tipo oggettivo)	16	20	6	21
2 criticità	49	61	19	66
3 criticità	13	16	3	10
4 criticità	2	3	1	3
<b>Totale</b>	<b>80</b>		<b>29</b>	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della III Relazione sullo stato di attuazione del PNRR

TAVOLA 2

## MISURE PNRR CON CRITICITÀ: PER MISSIONE E COMPONENTE

Miss. / Comp.	N. misure con criticità (a)	N. misure PNRR (b)	Inc. (a/b)	Finanz. misure con criticità mln (c)	Finanziamento totale PNRR mln (d)	Inc. (c/d)
<b>M1 Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura</b>	<b>16</b>	<b>109</b>	<b>14,7%</b>	<b>11.079,6</b>	<b>40.291,5</b>	<b>27,5%</b>
M1C1	3	51	5,9%	2.938,1	23.894,5	12,3%
M1C2	3	20	15,0%	5.883,5	9.722,0	60,5%
M1C3	10	38	26,3%	2.258,0	6.675,0	33,8%
<b>M2 Rivoluzione verde e transizione ecologica</b>	<b>32</b>	<b>64</b>	<b>50,0%</b>	<b>47.643,6</b>	<b>59.458,6</b>	<b>80,1%</b>
M2C1	4	11	36,4%	2.800,0	23.777,7	11,8%
M2C2	13	29	44,8%	16.657,7	15.361,7	108,4%
M2C3	4	5	80,0%	15.361,7	15.054,1	102,0%
M2C4	11	19	57,9%	12.824,1	5.265,0	243,6%
<b>M3 Infrastrutture per una mobilità sostenibile</b>	<b>11</b>	<b>30</b>	<b>36,7%</b>	<b>16.466,2</b>	<b>25.396,7</b>	<b>64,8%</b>
M3C1	10	18	55,6%	16.196,2	24.766,7	65,4%
M3C2	1	12	8,3%	270,0	630,0	42,9%
<b>M4 Istruzione e ricerca</b>	<b>7</b>	<b>35</b>	<b>20,0%</b>	<b>7.450,0</b>	<b>30.876,0</b>	<b>24,1%</b>
M4C1	4	23	17,4%	6.350,0	19.436,0	32,7%
M4C2	3	12	25,0%	1.100,0	11.440,0	9,6%
<b>M5 Inclusione e coesione</b>	<b>11</b>	<b>31</b>	<b>35,5%</b>	<b>7.312,0</b>	<b>19.850,9</b>	<b>36,8%</b>
M5C1	1	7	14,3%	10,0	11.215,9	0,1%
M5C2	5	15	33,3%	6.572,0	6.660,0	98,7%
M5C3	5	9	55,6%	730,0	1.975,0	37,0%
<b>M6 Salute</b>	<b>3</b>	<b>17</b>	<b>17,6%</b>	<b>4.638,9</b>	<b>15.625,5</b>	<b>29,7%</b>
M6C1	2	6	33,3%	3.000,0	8.625,5	34,8%
M6C2	1	11	9,1%	1.638,9	7.000,0	23,4%
<b>Totale complessivo</b>	<b>80</b>	<b>286</b>	<b>28,0%</b>	<b>94.590,1</b>	<b>191.499,2</b>	<b>49,4%</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della III Relazione sullo stato di attuazione del PNRR

TAVOLA 3

## MISURE PNRR CON CRITICITÀ: PER AMMINISTRAZIONE TITOLARE

Amministrazione titolare	N. misure con criticità (a)	N. misure PNRR (b)	Inc. (a/b)	Finanz. misure con criticità mln (c)	Finanziamento totale PNRR mln (d)	Inc. (c/d)
Giust Amm.va (Consiglio di Stato e TAR)		1	0,0%		41,8	0,0%
Ministero affari esteri e cooperaz. int.		1	0,0%		1.200,0	0,0%
Ministero agric. sovranità alim. e foreste	2	4	50,0%	1.380,0	3.680,0	37,5%
Ministero ambiente e sicurezze energetica	19	40	47,5%	28.102,8	34.682,8	81,0%
Ministero dell'università e della ricerca	2	16	12,5%	850,0	11.732,0	7,2%
Ministero del lavoro e politiche sociali	1	12	8,3%	200,0	7.250,1	2,8%
Ministero del turismo	7	14	50,0%	858,0	2.400,0	35,8%
Ministero della cultura	3	23	13,0%	1.400,0	4.275,0	32,7%
Ministero della giustizia	2	7	28,6%	2.679,8	2.679,8	100,0%
Ministero della salute	3	17	17,6%	4.638,9	15.625,5	29,7%
Ministero dell'economia e delle finanze		8	0,0%		340,0	0,0%
Ministero dell'interno	4	5	80,0%	9.996,0	12.489,8	80,0%
Ministero dell'istruzione E Merito	4	16	25,0%	6.900,0	17.594,0	39,2%

Amministrazione titolare	N. misure con criticità (a)	N. misure PNRR (b)	Inc. (a/b)	Finanz. misure con criticità mln (c)	Finanziamento totale PNRR mln (d)	Inc. (c/d)
Ministero imprese e del <i>made in Italy</i>	4	21	19,0%	750,0	19.648,0	3,8%
Ministero infrastrutture e trasporti	22	46	47,8%	28.971,2	39.701,7	73,0%
Pcm - Dip affari regionali e autonomie		1	0,0%		135,0	0,0%
Pcm - Dip pari opportunità e famiglia	1	1	100,0%	10,0	10,0	100,0%
Pcm - Dip pol giovan e serv civ univers		1	0,0%		650,0	0,0%
Pcm - Dip politiche di coesione	1	5	20,0%	100,0	1.345,0	7,4%
Pcm - Dip protezione civile	1	1	100,0%	1.200,0	1.200,0	100,0%
Pcm - Dipartim. trasformazione digitale	4	28	14,3%	6.553,5	12.849,7	51,0%
Pcm - Dipartimento funzione pubblica		14	0,0%		1.268,9	0,0%
Pcm - Dipartimento per lo sport		1	0,0%		700,0	0,0%
Pcm - Uff. pol. in fav pers con disabilità		1				
Pcm - Presidenza Consiglio Ministri		2				
<b>Totale complessivo</b>	<b>80</b>	<b>286</b>	<b>28,0%</b>	<b>94.590,1</b>	<b>191.499,2</b>	<b>49,4%</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della III Relazione sullo stato di attuazione del PNRR

TAVOLA 4

MISURE CON PROGETTI IN ESSERE CON CRITICITÀ: PER MISSIONE E COMPONENTE

Miss. / Comp.	N. misure con criticità (a)	N. misure PNRR (b)	Inc. (a/b)	Finanz. misure con criticità mln (c)	Finanziamento totale PNRR mln (d)	Inc. (c/d)
<b>M1 Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>16,7%</b>	<b>1.192,5</b>	<b>5.461,4</b>	<b>21,8%</b>
M1C2	1	5	20,0%	1.192,5	4.441,4	26,8%
M1C3		1	0,0%		1.020,0	0,0%
<b>M2 Rivoluzione verde e transizione ecologica</b>	<b>11</b>	<b>15</b>	<b>73,3%</b>	<b>24.102,1</b>	<b>24.382,1</b>	<b>98,9%</b>
M2C1	1	1	100,0%	1.000,0	1.000,0	100,0%
M2C2	3	6	50,0%	3.500,0	3.750,0	93,3%
M2C3	2	2	100,0%	10.455,0	10.455,0	100,0%
M2C4	5	6	83,3%	9.147,1	9.177,1	99,7%
<b>M3 Infrastrutture per una mobilità sostenibile</b>	<b>7</b>	<b>10</b>	<b>70,0%</b>	<b>7.627,8</b>	<b>14.470,2</b>	<b>52,7%</b>
M3C1	7	10	70,0%	7.627,8	14.470,2	52,7%
<b>M4 Istruzione e ricerca</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>12,5%</b>	<b>2.600,0</b>	<b>10.086,0</b>	<b>25,8%</b>
M4C1	1	6	16,7%	2.600,0	7.706,0	33,7%
M4C2		2	0,0%		2.380,0	0,0%
<b>M5 Inclusione e coesione</b>	<b>6</b>	<b>9</b>	<b>66,7%</b>	<b>5.177,0</b>	<b>6.602,0</b>	<b>78,4%</b>
M5C1		2	0,0%		800,0	0,0%
M5C2	2	2	100,0%	4.577,0	4.577,0	100,0%
M5C3	4	5	80,0%	600,0	1.225,0	49,0%
<b>M6 Salute</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>60,0%</b>	<b>3.500,0</b>	<b>5.982,7</b>	<b>58,5%</b>
M6C1	2	2	100,0%	2.500,0	2.500,0	100,0%
M6C2	1	3	33,3%	1.000,0	3.482,7	28,7%
<b>Totale complessivo</b>	<b>29</b>	<b>53</b>	<b>54,7%</b>	<b>44.199,4</b>	<b>66.984,4</b>	<b>66,0%</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della III Relazione sullo stato di attuazione del PNRR

TAVOLA 5

FREQUENZA DELLE CRITICITÀ PER TIPOLOGIA

	Aumento costi e/o scarsità materiali	Squilibrio offerta/domanda, investimenti non attrattivi, impreparazione del tessuto produttivo	Ridefinizione CID e OA	Difficoltà normative, amministrative, gestionali, ecc.	Totale
Misure PNRR	27	52	31	51	161
<i>frequenza</i>	17%	32%	19%	32%	
Misure con progetti in essere	19	15	6	17	57
<i>frequenza</i>	33%	26%	11%	30%	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della III Relazione sullo stato di attuazione del PNRR

TAVOLA 6

## MISURE PNRR CON CRITICITÀ: PRIME 10 PER IMPORTO DEL FINANZIAMENTO PNRR

Denominazione misura	Finan. PNRR (mln)	% su totale misure con criticità
Rafforzamento dell'Ecobonus e del Sismabonus per l'efficienza energetica e la sicurezza degli edifici	13.950,0	15
Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni	6.000,0	6
Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia	4.600,0	5
Piano Italia a 1 Gbps	3.863,5	4
Linee di collegamento ad Alta Velocità con l'Europa nel Nord (Brescia-Verona-Vicenza - Padova)	3.670,0	4
Sviluppo trasporto rapido di massa (metropolitana, tram, autobus)	3.600,0	4
Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale	3.300,0	3
Sviluppo del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS)	2.970,0	3
Rinnovo del parco autobus regionale per il trasporto pubblico con veicoli a combustibili puliti	2.415,0	3
Potenziamento, elettrificazione e aumento della resilienza delle ferrovie nel Sud	2.400,0	3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della III Relazione sullo stato di attuazione del PNRR

TAVOLA 7

## MISURE OGGETTO DI PROPOSTA DI MODIFICA

Tipo di misura	PNRR			Progetti in essere		
	N. misure modificate	Totale misure	Inc. %	N. misure modificate	Totale misure	Inc. %
Investimento	149	221	67,4	50	52	96,2
Riforma	14	65	21,5	1	1	100,0
Totale complessivo	163	286	57,0	51	53	96,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Proposta per la revisione del PNRR e Capitolo REPowerEU

TAVOLA 8

## MISURE OGGETTO DI PROPOSTA DI MODIFICA PER MISSIONE

Missioni	N. misure modificate	Totale complessivo	Inc. %	ripartizione %
M1 Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	52	109	47,7	31,9
M2 Rivoluzione verde e transizione ecologica	40	64	62,5	24,5
M3 Infrastrutture per una mobilità sostenibile	17	30	56,7	10,4
M4 Istruzione e ricerca	26	35	74,3	16,0
M5 Inclusione e coesione	21	31	67,7	12,9
M6 Salute	7	17	41,2	4,3
Totale complessivo	163	286	57,0	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Proposta per la revisione del PNRR e Capitolo REPowerEU

....

TAVOLA 9

## TIPOLOGIE DI INTERVENTI DI MODIFICA PER MISSIONE

Missione	Modifica solo finanziaria	Modifica fin.+M&T	Modif. solo M&T	Corr. Form. Cambio denom.	Totale
M1 Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	3,7%	3,7%	23,9%	0,6%	31,9%
M2 Rivoluzione verde e transizione ecologica	4,9%	0,6%	17,8%	1,2%	24,5%
M3 Infrastrutture per una mobilità sostenibile	4,3%	1,2%	4,9%	0,0%	10,4%
M4 Istruzione e ricerca	3,1%	3,1%	9,8%	0,0%	16,0%
M5 Inclusione e coesione	2,5%	0,0%	10,4%	0,0%	12,9%
M6 Salute	0,0%	0,0%	4,3%	0,0%	4,3%
<b>Totale complessivo</b>	<b>18,4%</b>	<b>8,6%</b>	<b>71,2%</b>	<b>1,8%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Proposta per la revisione del PNRR e Capitolo REPowerEU

TAVOLA 10

## OBIETTIVI OGGETTO DI PROPOSTA DI MODIFICA

Tipo di obiettivo	Obiettivi modificati (a)	Totale obiettivi (b)	(a/b)	Obiettivi da conseguire (c)	(a/c)
Milestone	26	214	12%	66	39%
Target	147	313	47%	289	51%
<b>Totale complessivo</b>	<b>173</b>	<b>527</b>	<b>33%</b>	<b>355</b>	<b>49%</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Proposta per la revisione del PNRR e Capitolo REPowerEU

TAVOLA 11

## OBIETTIVI OGGETTO DI PROPOSTA DI MODIFICA PER MISSIONE

Missione	Obiettivi modificati	Totale obiettivi	Inc. %
M1 Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	63	220	29
M2 Rivoluzione verde e transizione ecologica	47	141	33
M3 Infrastrutture per una mobilità sostenibile	11	32	34
M4 Istruzione e ricerca	27	52	52
M5 Inclusione e coesione	16	54	30
M6 Salute	9	28	32
<b>Totale complessivo</b>	<b>173</b>	<b>527</b>	<b>33</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Proposta per la revisione del PNRR e Capitolo REPowerEU

## TIPOLOGIE DI INTERVENTI SU M&amp;T

	N.	Comp. %
Altre modifiche sostanziali M&T	123	47
Differimento scadenza M&T	39	15
Riduzione quantitativa	33	13
M&T relativi a misure eliminate	22	8
Rimodulazione quantitativa	19	7
Correzione formale	16	6
Aumento quantitativo	5	2
Eliminazione M&T	3	1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della III Relazione sullo stato di attuazione del PNRR e della Proposta per la revisione del PNRR e Capitolo REPowerEU

## MODIFICHE CON IMPATTO FINANZIARIO

Risorse	N. Interventi	Var. finanziaria (mln)
Interventi in riduzione	29	-18.047,0
Definanziamenti totali o parziali per il cap. REPowerEU	9	-15.890,9
Definanziamenti totali o parziali all'interno PNRR	11	-2.156,1
Economie e definanziamenti non quantificati	9	-
Interventi in aumento	14	2.550,2
Incrementi di risorse misure PNRR	10	2.550,2
Incrementi di risorse misure PNRR non quantificati	4	-
Esigenze finanziarie per nuove misure (ZES Unica e Emilia-Romagna)	2	Non quantificato
Piano Asili Nido	1	900
Riprogrammazione risorse interne alla stessa misura	1	-

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della III Relazione sullo stato di attuazione del PNRR e sulla Proposta per la revisione del PNRR e del Capitolo REPowerEU

## COMPOSIZIONE CAPITOLO REPOWEREU

Investimenti	Sub-chapter	Numero interventi	Costo (mln)	% su tot.
Reti	Energia	6	1.892,0	9,83
Reti	Gas	2	420,0	2,18
Reti Totale		8	2.312,0	12,01
Transizione verde ed efficientamento energetico	Produzione rinnovabili	4	533,0	2,77
Transizione verde ed efficientamento energetico	Transizione verde - Ecobonus sociale	1	4.000,0	20,77
Transizione verde ed efficientamento energetico	Transizione verde - Patrimonio pubblico	2	4.000,0	20,77
Transizione verde ed efficientamento energetico	Transizione verde - Settore produttivo	4	6.260,0	32,51
Transizione verde ed efficientamento energetico Totale		11	14.793,0	76,82
Filiere Totale		2	2.050,0	10,65
Totale investimenti		21	19.155,0	99,48
Totale Riforme		6	100,7	0,52
Totale complessivo		27	29.255,7	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati sulla Proposta per la revisione del PNRR e Capitolo REPowerEU

## CAPITOLO REPOWEREU: RIPARTIZIONE PER AMMINISTRAZIONE

<b>Amministrazione</b>	<b>Importo progetti (mln)</b>	<b>% su totale</b>
MASAF	400,00	2
MASE	2.895,00	15
MEF - MASE	4.000,00	21
MIMIT	7.860,00	41
MIT	400,00	2
MLPS	100,00	1
PCM	3.600,00	19
PCM - PA	0,75	0
<b>Totale complessivo</b>	<b>19.255,75</b>	<b>100</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della proposta per la revisione del PNRR e Capitolo REPowerEU