

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

1.	L'ATTUAZIONE DEL PNRR E LE DIFFICOLTÀ NELL'UTILIZZO DELLE RISORSE	3
2.	L'AVANZAMENTO DEI PROGETTI PNRR	7
3.	LE IMPLICAZIONI SULLA CRESCITA	11
4.	L'ULTIMA REVISIONE DEL PNRR (GIUGNO 2025)	12
5.	LA (RIGIDA) ROADMAP VERSO IL 2026	15
6.	IL PUNTO SU RIFORME E INVESTIMENTI DEL PNRR COMPLETATI ENTRO DICEMBRE 2024: RISULTATI E CRITICITÀ	20
7.	GLI OBIETTIVI IN SCADENZA NEL PRIMO SEMESTRE 2025 (OTTAVA RATA)	23
8.	GLI OBIETTIVI IN SCADENZA NEL SECONDO SEMESTRE 2025 (NONA RATA)	24
9.	CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....	27

Si ringraziano Davide Ballatore e Paolo Camerotto per la loro preziosa assistenza nella ricerca durante la redazione di questo Note e Studi.

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

Lo scorso 1° luglio, dopo una lunga fase di valutazione durata 6 mesi la Commissione europea ha confermato il raggiungimento da parte dell'Italia dei 32 milestone (M) e 32 target (T) associati alla settima rata da €18,3 miliardi¹. Il totale delle risorse trasferite al nostro Paese dall'avvio del PNRR raggiungerà quindi nelle prossime settimane **€140 miliardi (il 72% delle risorse a disposizione**, che ammontano dopo la revisione del PNRR approvata a dicembre 2023 a complessivi €194,4 miliardi). Contestualmente, è stata inviata alla Commissione europea la **richiesta di pagamento dell'ottava rata** pari a €12,8 miliardi collegata al raggiungimento di 40 M&T (12M e 28T) conseguiti, secondo il Governo, entro il termine previsto di giugno 2025. Considerando anche gli obiettivi legati a questa rata, i M&T finora realizzati sono 374 (243M e 131T), ma a meno di un anno dalla scadenza, resta ancora da raggiungere circa il 40% del totale e il 60% dei target, un dato che evidenzia la complessità dell'attuazione nelle fasi conclusive del Piano.

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	64	32	32	21,0	18,3
Ottava	I	2025	40	12	28	14,7	12,8
Nona	II	2025	64	14	50	14,8	12,8
Decima	I	2026	177	19	158	32,7	28,4
Totale			615	274	341	194,4	194,4

Fonte: Allegato della decisione di esecuzione del Consiglio del 17 giugno 2025 - In **grassetto** le rate già ricevute (consideriamo come versata anche la 7° rata, per cui la Commissione europea ha espresso una valutazione preliminare positiva).

¹ Commissione europea, [Seventh Payment Request - Positive preliminary assessment of the seventh payment request of Italy](#), 1 luglio 2025.

La quantità di risorse PNRR già ricevute e l'avanzamento dell'assegnazione delle risorse (quasi €190 miliardi) ai circa 278 mila progetti registrati (per un valore di circa €157 miliardi)² contrasta ancora con il **modesto progresso nel loro utilizzo in termini di spesa**. Secondo quanto riportato dai dati di Italia Domani al 28 febbraio 2025, risultavano **spesi solo €65,7 miliardi** (circa il 34% del totale delle risorse a disposizione del PNRR)³.

Al 28 febbraio 2025, la **distribuzione della spesa** sostenuta evidenzia una notevole **eterogeneità** tra le missioni del PNRR (Tabella 2). La Missione 1 "Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura" registra la percentuale di spesa effettiva più elevata (quasi il 50%) rispetto al totale delle risorse stanziare, legata prevalentemente agli investimenti nella digitalizzazione del sistema produttivo. Seguono le Missioni 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica" e 3 "Infrastrutture per una mobilità sostenibile" (entrambe intorno al 37%), trainate rispettivamente dalle misure di efficienza energetica⁴ e dagli investimenti nelle reti ferroviarie e sicurezza stradale. Per la Missione 4 "Istruzione e ricerca" la spesa effettiva si attesta al 33,6% del totale delle risorse disponibili. **Particolarmente critico** è lo stato delle **Missioni 5 "Inclusione e coesione"** e **6 "Salute"**, con una percentuale di spesa intorno al 19% rispetto al totale delle risorse allocate. In questo ambito, sono evidenti le criticità dei progetti riguardanti le politiche del lavoro, ed in particolare gli interventi in materia di politiche attive come il programma GOL (Garanzia di occupabilità dei lavoratori), nonché dei progetti, in ambito sanitario, per la realizzazione delle case di comunità. Ancora molto poco (l'1,2%) è stato rendicontato per i progetti della nuova Missione 7 su REPowerEU inserita dopo la revisione del PNRR di dicembre 2023. In questo caso rilevano i molti ostacoli all'utilizzo del nuovo credito di imposta Transizione 5.0, misura sulla quale cui si stimano prenotazioni di risorse per circa €900 milioni a fronte di uno stanziamento PNRR superiore ai €6 miliardi.

² Fonte: Italia Domani, dati riferiti al 31 marzo 2025.

³ Occorre sottolineare che i circa €5 miliardi che risultano ancora da assegnare si riferiscono, secondo il Governo, a interventi introdotti con la revisione del PNRR del 2023 o che prevedono il ricorso a facility o strumenti finanziari (cfr. paragrafo 4) o una attivazione della dotazione finanziaria distribuita nel tempo – come le borse di studio.

⁴ Si ricorda che i dati relativi alla spesa per le Missioni 1 e 2 comprendono anche gli interventi legati ai crediti d'imposta, in particolare, la misura 'Transizione 4.0' della Missione 1, per un ammontare pari a €13,4 miliardi, e quella relativa al Superbonus della Missione 2, per €13,9 miliardi. Entrambe hanno già raggiunto il relativo plafond.

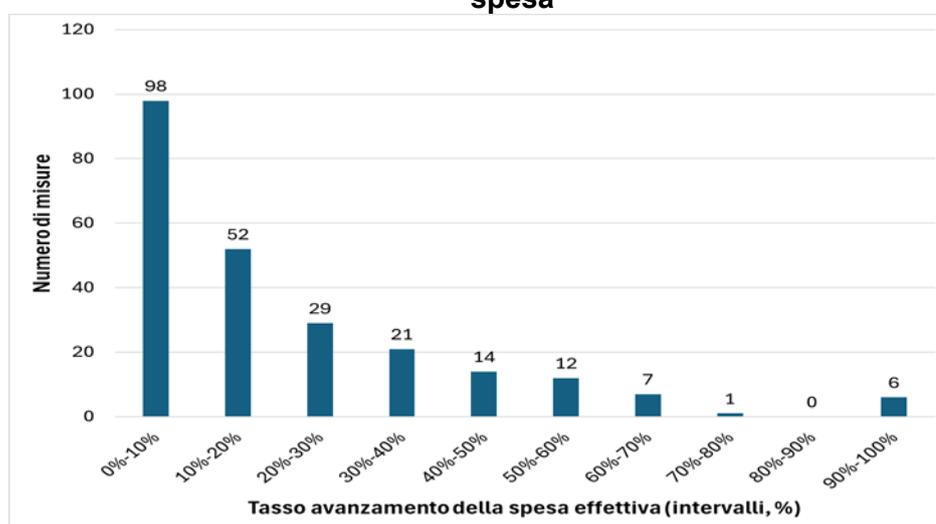
Tabella 2. Spesa effettuata per Missione

Missione	Spesa sostenuta (€ mld)	% su Tot risorse stanziare
M1C1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	2,96	30,3%
M1C2 – Digit., innovaz. e competitività sistema produttivo	16,25	65,0%
M1C3 - Turismo e Cultura 4.0	1,01	15,3%
Tot M1 - Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura e Turismo	20,22	48,9%
M2C1 - Economia circolare e agricoltura sostenibile	0,63	7,8%
M2C2 - Transizione energetica e mobilità sostenibile	3,33	15,1%
M2C3 - Efficienza energetica e riqualificazione edifici	14,41	92,6%
M2C4 - Tutela del territorio e della risorsa idrica	2,10	21,3%
Tot M2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica	20,47	36,9%
M3C1 - Investimenti rete ferroviaria e sicurezza stradale	8,65	38,0%
M3C2 - Intermodalità e logistica integrata	0,04	4,6%
Tot M3 - Infrastrutture per una mobilità sostenibile	8,69	36,6%
M4C1 - Potenziamento offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	6,35	33,3%
M4C2 - Dalla ricerca all'impresa	3,75	34,2%
Tot M4 - Istruzione e Ricerca	10,11	33,6%
M5C1 - Politiche per il lavoro	1,32	17,2%
M5C2 - Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	1,73	20,8%
M5C3 - Interventi speciali per la coesione territoriale	0,10	11,0%
Tot M5 - Inclusione e Coesione	3,15	18,6%
M6C1 - Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale	1,05	13,6%
M6C2 - Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale	1,90	24,1%
M6 – Salute	2,95	18,9%
Tot M7 – REPowerEU	0,13	1,2%
Totale	65,71	33,7%

Fonte: ns elaborazioni su Italia Domani – ultimo aggiornamento 28 febbraio 2025. Si segnala che, nell'ultimo rilascio di dati pubblicato sul portale Italia Domani (aprile 2025), vi è un disallineamento temporale tra le diverse rilevazioni: i dati relativi ai progetti fanno riferimento al 31 marzo 2025, mentre quelli sulla spesa per misura, come nel caso riportato in tabella, sono aggiornati al 28 febbraio 2025. Al momento non risultano disponibili dati pubblici più recenti sulla spesa.

Complessivamente, per il 75% delle misure, la spesa effettuata è ancora inferiore al 30% del totale delle risorse stanziato (Figura 1). Restano da spendere in pochi mesi circa €129 miliardi, un ammontare di risorse che richiede **uno sforzo significativo** da parte di tutti i soggetti coinvolti nell’attuazione del Piano. La Corte dei conti ha stimato che, nel biennio 2025-2026, sarà necessario raggiungere tassi annuali di spesa più che tripli rispetto alla media del triennio 2022-2024 (pari a circa €19,5 miliardi l’anno). L’accelerazione richiesta è particolarmente rilevante nelle Missioni 5 “Inclusione e coesione” e 6 “Salute”, che dovranno incrementare i propri livelli di spesa di oltre sette volte rispetto a quanto finora realizzato⁵.

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 28 febbraio 2025

Sebbene il lento andamento della spesa possa essere in parte attribuito ai tempi necessari per rendicontare le spese sulla piattaforma ReGiS e la loro esposizione sul portale Italia Domani e al profilo temporale delle misure del PNRR – che nelle fasi iniziali ha previsto soprattutto interventi normativi – esso rischia di compromettere non solo il rispetto delle scadenze, ma anche l’impatto sulla crescita che dipende dall’effettiva e tempestiva messa a terra degli investimenti previsti.

⁵ Sesta Relazione sullo stato di attuazione del PNRR, maggio 2025.

A questo scopo, il Governo è intervenuto lo scorso dicembre introducendo alcune misure per **velocizzare il trasferimento delle risorse ai soggetti attuatori**⁶. In particolare, è previsto che le amministrazioni responsabili possano trasferire, entro 30 giorni dalla richiesta del soggetto attuatore, fino al 90% del costo dell'intervento, 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. Queste nuove disposizioni rappresentano un passo importante verso una maggiore fluidità del ciclo finanziario, rispondendo all'esigenza, più volte sollevata, di superare le rigidità finanziarie che rischiavano di rallentare l'esecuzione degli interventi previsti dal PNRR. È verosimile che tali provvedimenti abbiano già favorito un'accelerazione della spesa nei primi sei mesi del 2025, anche se gli effetti non sono ancora pienamente rilevabili nei dati disponibili.

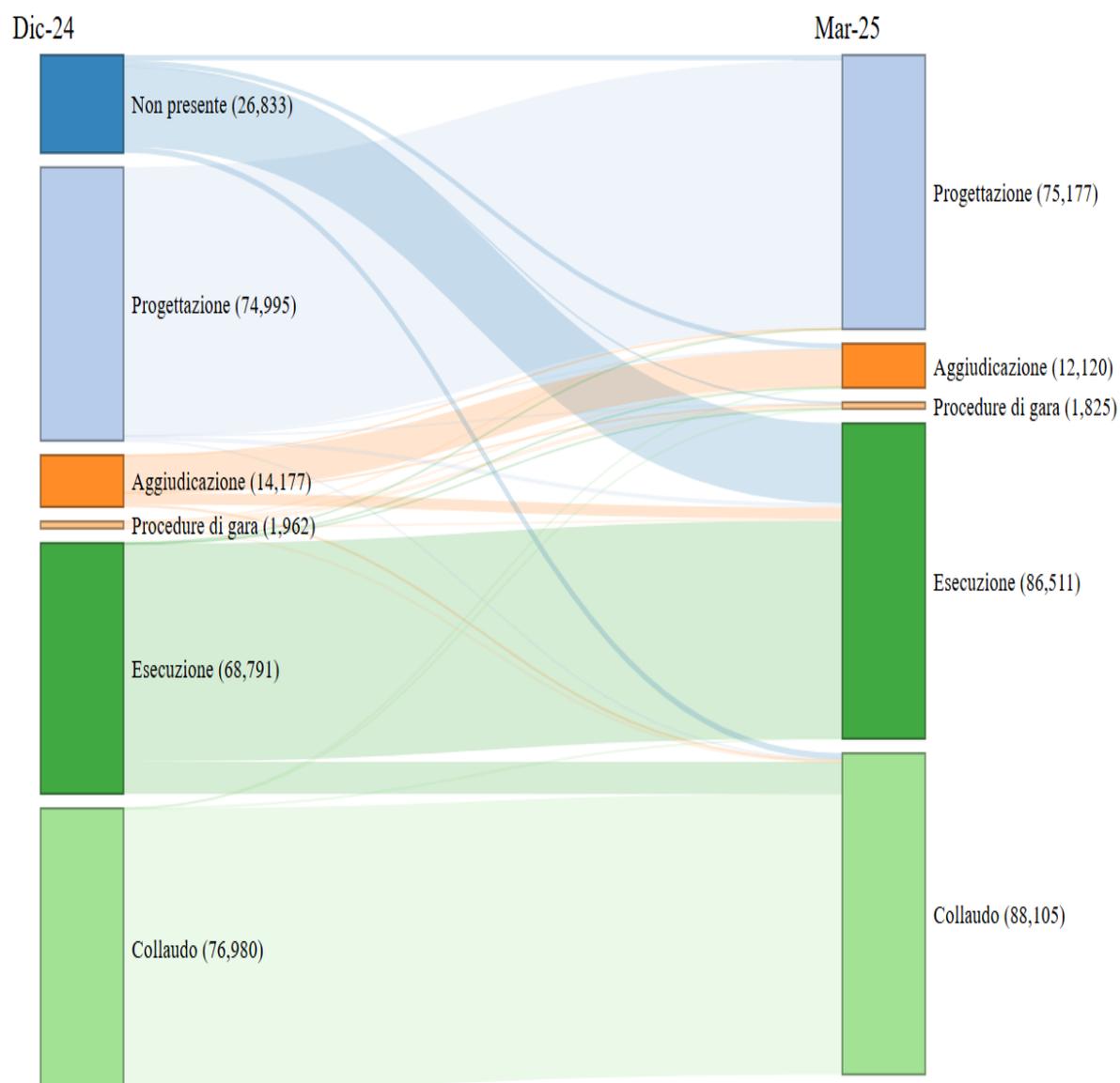
È importante sottolineare che, in un piano *"performance-based"* come il PNRR, il volume di spesa sostenuta non costituisce il presupposto per l'assegnazione delle risorse, né un indicatore adeguato a valutare lo stato di attuazione del Piano. Porre un'eccessiva enfasi solo su questo aspetto rischia di distogliere l'attenzione dai risultati concreti in termini di effettiva realizzazione degli investimenti ed efficacia delle riforme.

2. L'avanzamento dei progetti PNRR

L'analisi dei dati rilasciati su Italia Domani lo scorso aprile consente di effettuare un raffronto circa la **progressione nell'attuazione dei progetti** rispetto a dicembre 2024 (Figura 2). Rimane sostanzialmente stabile il numero di progetti in fase di progettazione (circa 75.000). Si riduce del 14,5% circa il numero dei progetti in aggiudicazione, di cui circa 3.150 avanzano nella fase di esecuzione e 647 in collaudo. Come prevedibile, si osserva un significativo **aumento dei progetti in fase di esecuzione** (del 25%), attribuibile principalmente alla presenza nel database di nuovi progetti non registrati nel precedente rilascio dei dati. Più contenuto, l'aumento dei progetti in fase di collaudo (circa il 14%) provenienti prevalentemente dalla fase di esecuzione. Complessivamente, a marzo 2025, i progetti risultano distribuiti in maniera relativamente omogenea tra le fasi di **progettazione (28%), esecuzione (33%) e collaudo (33%)**.

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

Figura 2: Variazione dello stato di avanzamento procedurale dei progetti PNRR (dicembre 2024- marzo 2025)



Fonte: Italia Domani – ultimo aggiornamento marzo 2025

Andando nel dettaglio delle varie Missioni del PNRR, si evidenzia, come al solito, una variabilità nella distribuzione dei progetti nelle diverse fasi (Tabella 3). In particolare, più della metà dei progetti relativi alla digitalizzazione (M1) e alla salute (M6) risultano in fase di collaudo, mentre la missione M2 (Rivoluzione verde e transizione ecologica) risulta decisamente più indietro, con l'85% dei progetti ancora in fase di progettazione, un dato piuttosto preoccupante. Il valore particolarmente elevato della quota di progetti in esecuzione (94,4%) per la Missione 7 va letto alla luce di due fattori principali. In primo luogo, il numero complessivo di progetti per questa missione è contenuto: si tratta di 18 progetti, dei quali 13 risultano attualmente in esecuzione. In secondo luogo, di questi 13, 10 progetti sono riconducibili alla misura "Potenziamento del parco ferroviario regionale per il trasporto pubblico con treni a zero emissioni e servizio universale", che rappresenta un'estensione (scale-up) di un investimento già attivo nell'ambito della Missione 2. Altri 2 progetti in esecuzione includono interventi infrastrutturali relativi alla centrale di compressione di Sulmona e il gasdotto lungo la linea adriatica – per i quali il Governo segnala⁷ un avanzamento conforme alla tempistica prevista, senza particolari criticità.

Un'indicazione sui ritardi nell'attuazione del PNRR può essere ricavata analizzando il numero di progetti che avrebbero dovuto concludersi entro marzo 2025 per cui risulta completata la rendicontazione della spesa. Dall'analisi emerge che, sui 190.532 progetti con scadenza prevista entro marzo 2025, ben 62.415 non risultano ancora rendicontati. Qualora tale dato rifletta correttamente lo stato di avanzamento effettivo, si può stimare che circa il **33% dei progetti abbia subito ritardi nell'attuazione** (Figura 3).

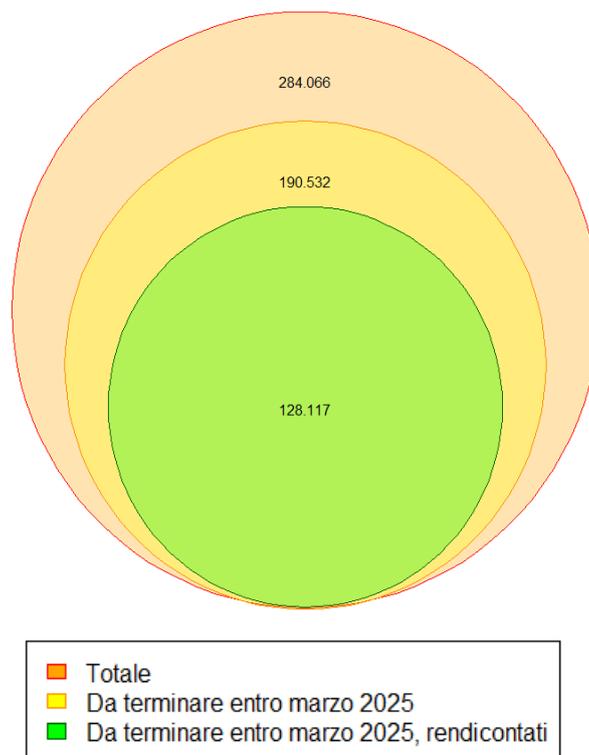
Tabella 3: fasi dei progetti per Missione (%)

Fase	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	TOT
Progettazione	1,6	85,0	8,2	1,6	23,2	3,1	5,6	28,5
Procedure di gara	0,6	0,5	5,9	0,5	1,9	2,9	0,0	0,7
Aggiudicazione	1,5	0,8	23,3	10,2	8,0	12,9	0,0	4,6
Esecuzione	42,6	11,7	47,9	42,4	43,2	29,8	94,4	32,8
Collaudo	53,7	1,9	14,6	45,5	23,7	51,3	0,0	33,4
Totale	100							

Fonte: Italia Domani – ultimo aggiornamento marzo 2025

⁷ Sesta Relazione sullo stato di attuazione del PNRR, maggio 2025

Figura 3: Numero di progetti totale, quelli da terminare entro marzo 2025 e quelli per cui è stata rendicontata la spesa



FONTE: elaborazione Assonime su dati Italia Domani aggiornamento 31 marzo 2025.

Tali ritardi non sono riconducibili unicamente a difficoltà nella messa a terra dei progetti, ma riflettono anche **l'elevata complessità del PNRR**, dovuta a una pluralità di fattori che incidono sull'efficace gestione del Piano. Anzitutto, la governance del Piano richiede **il coinvolgimento e il coordinamento continuo di una molteplicità di soggetti** a vari livelli – Ministeri, soggetti attuatori a livello locale, beneficiari dei contributi e realizzatori delle opere.

I soggetti attuatori devono poi adeguarsi a un **quadro regolatorio complesso** in cui coesistono e spesso si intersecano norme europee e nazionali e specifiche disposizioni delle amministrazioni titolari. A ciò si aggiunge **l'eterogeneità dei soggetti attuatori** – Regioni, comuni, soggetti pubblici o privati – che presentano diverse capacità amministrative e attuative che influenzano la realizzazione e rendicontazione degli interventi.

Anche le **diverse modalità attuative** (bandi pubblici, affidamenti diretti, convenzioni, a costi reali, standard o lump sum) richiedono competenze specifiche, strumenti tecnici e tempi di gestione diversificati, spesso non compatibili con le ordinarie capacità amministrative soprattutto degli enti locali più piccoli. Il PNRR è inoltre uno strumento *performance based* che viene valutato dalla Commissione europea in base al conseguimento di M&T e non sulla spesa, che deve comunque essere realizzata, per le evidenti ricadute sull'economia, e opportunamente rendicontata al MEF, garantendo l'allineamento tra l'avanzamento fisico e contabile degli interventi. In tale ambito, i recenti provvedimenti per velocizzare il trasferimento delle risorse ai soggetti attuatori dovrebbero attenuare le difficoltà di avanzamento della spesa che hanno, fino ad oggi, penalizzato soprattutto i soggetti attuatori di piccole dimensioni, che non sempre dispongono delle competenze o della liquidità necessarie per anticipare le risorse.

3. Le implicazioni sulla crescita

Come abbiamo avuto più volte modo di sottolineare, i ritardi e le difficoltà nella attuazione del PNRR si riflettono sulle **valutazioni dell'impatto del Piano sulla crescita, che nel tempo sono state riviste progressivamente al ribasso**. Nelle stime, effettuate sia del Ministero dell'economia e finanze 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 del **più lento, rispetto alle previsioni iniziali, utilizzo delle risorse ricevute**. Gli effetti positivi attesi sulla crescita si sono sempre più ridotti e ad oggi si concentrano, nelle valutazioni più aggiornate, nel 2025-2026, l'ultimo scorcio temporale utile all'implementazione del Piano, con evidenti rischi circa la piena realizzazione di tali risultati (Figura 4).

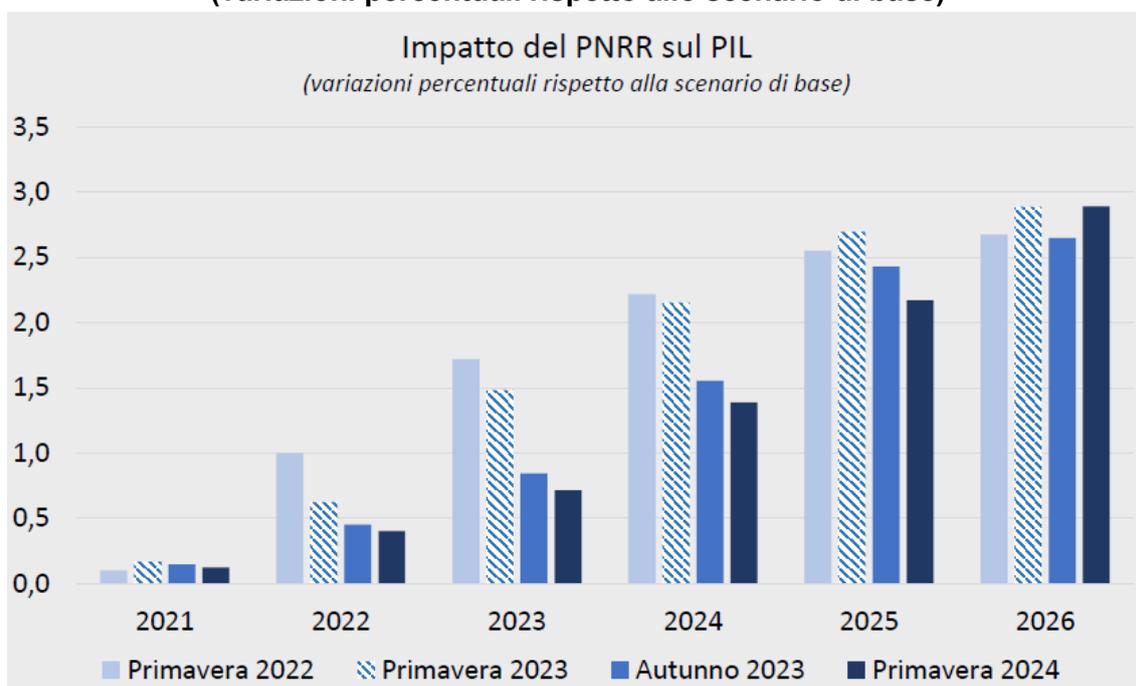
Sebbene il PNRR abbia indubbiamente contribuito a sostenere la ripresa economica nel periodo immediatamente successivo alla pandemia, il suo impatto sul potenziale di crescita di medio-lungo periodo — che rappresentava uno degli obiettivi strategici del Piano — appare finora limitato. Inoltre, come evidenziato dall'UPB, l'elevata concentrazione degli interventi previsti nel biennio 2025-2026 potrebbe generare colli di bottiglia dal lato dell'offerta⁸. In questo contesto, eventuali ritardi nella realizzazione degli investimenti programmati rischiano di pesare ulteriormente sulle previsioni di crescita del Paese, già riviste al ribasso⁹ a causa del clima di forte incertezza legato alle crisi

⁸ UPB Rapporto sulla politica di bilancio – giugno 2025.

⁹ L'UPB stima una crescita del prodotto interno lordo per l'Italia dello 0,6% quest'anno e dello 0,7% nel 2026.

geopolitiche in corso e al riemergere di dinamiche protezionistiche a livello internazionale, in particolare negli Stati Uniti.

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

4. L'ultima revisione del PNRR (giugno 2025)

L'Italia è tra gli stati membri che hanno presentato il maggior numero di proposte di revisione dei rispettivi Piani di ripresa e resilienza insieme a Belgio, Irlanda e Spagna. Il 17 giugno 2025 è stata infatti definitivamente approvata dal Consiglio dell'UE l'ultima revisione del PNRR¹⁰, **la quinta modifica al Piano in due anni**¹¹. L'approvazione delle

¹⁰ [Council implementing decision amending the Implementing Decision of 13 July 2021 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Italy, 9587/2.](#)

¹¹ 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 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. Tale revisione ha 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 che si sono rese

modifiche del PNRR è certamente un fattore positivo, frutto di un proficuo e costante confronto con le istituzioni europee, che consente di rivedere nel tempo alcuni aspetti sostanziali di un piano pluriennale molto complesso, su cui inevitabilmente possono emergere delle criticità e delle esigenze di ricalibrazione. Tuttavia, il continuo **processo di revisione è sintomo anche di costanti difficoltà** che il nostro Paese ha incontrato e sta ancora incontrando nell'attuazione del PNRR e che evidenziano **fragilità sia nella progettazione sia nella messa a terra delle varie misure**.

Nel dettaglio, quest'ultima revisione del PNRR, che ha apportato modifiche a 107 M&T riguardanti 96 investimenti e 11 riforme, ha l'obiettivo di rendere realizzabili le misure ancora da completare e agevolare il raggiungimento di alcuni traguardi e obiettivi (34 dei 107 modificati) da cui dipende l'erogazione della settima rata di finanziamento, recentemente approvata dalla Commissione europea.

Da un punto di vista finanziario, la revisione non è stata sostanziale e ha comportato la redistribuzione di circa €1,5 miliardi tra 8 misure, senza impatti sugli importi delle restanti rate di finanziamento. La riallocazione ha interessato prevalentemente la Missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica" (per circa 1,2 miliardi). Tra i principali interventi si segnalano la riduzione dell'investimento:

- i. per le infrastrutture di ricarica elettrica da €0,7 miliardi a €0,1 miliardi, liberando circa €600 milioni che sono stati destinati a una nuova misura per la rottamazione di veicoli a combustione interna e la loro sostituzione con nuovi veicoli elettrici;
- ii. sull'idrogeno verde per i settori "hard-to-abate" da €1 miliardo a €360 milioni, con €640 milioni riassegnati allo sviluppo della capacità produttiva di biometano (con l'obiettivo finale di raggiungere una produzione annua di 2,3 miliardi di m³). Il resto della riallocazione finanziaria (quasi €300 milioni) è stato redistribuito all'interno della Missione 3 "Infrastrutture per una mobilità sostenibile", circa €15 milioni sono stati trasferiti a favore di REPowerEU.

necessarie per l'emergere di criticità legate all'aumento dei costi, alla scarsità di materiali, ai limiti del sistema produttivo. La terza e la quarta modifica, approvate dal Consiglio della UE rispettivamente il 14 maggio e 12 novembre 2024, sono state entrambe di natura tecniche e giustificate, in particolare, dall'esigenza di adottare alternative migliori per conseguire il livello di ambizione originario degli obiettivi del Piano o per correggere errori materiali alcune misure. Per un approfondimento su queste revisioni temi si veda il Note Studi Assonime n. [8/2024](#) e [n.1/2025](#).

Le modifiche¹², che hanno interessato 67 misure, sono state prevalentemente di **natura tecnica** e sono dovute a “circostanze oggettive” che hanno influito in maniera significativa sulla capacità di conseguire gli obiettivi. Tra queste circostanze si annoverano la debolezza della domanda di mercato, difficoltà nelle catene di approvvigionamento, l’elevata inflazione, l’esigenza di attuare alternative migliori rispetto agli obiettivi originari e/o di ridurre oneri amministrativi. Inoltre, sono stati corretti 11 errori materiali.

Dei 107 M&T modificati, nella maggior parte dei casi si è trattato di modifiche ai contenuti o alla descrizione delle misure. In 17 casi sono state riviste le tempistiche di realizzazione degli obiettivi: in 7 disponendone l’anticipo, soprattutto nella missione “Salute e digitalizzazione”, ma segnaliamo anche il target per la diffusione di Spid e Cie, che è stato anticipato da marzo 2026 a giugno 2025; negli altri 10 casi, concentrati nelle missioni Rivoluzione verde e transizione ecologica e REPowerEU, le scadenze sono state posticipate a causa dei ritardi accumulati (come nel caso della misura relativa allo sviluppo del biometano che viene spostata al semestre successivo). Sono stati aggiunti 5 nuovi M&T, tra cui ricordiamo la nuova misura per il piano di rottamazione auto a favore dell’elettrico. Per alcune misure che sono in una fase più avanzata, il target viene reso più ambizioso. È il caso della Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) che vede aumentare il target di dicembre 2024 dell’attivazione di 400 API (*application programming interface*) a 3mila e quello di giugno 2026 da 1.000 a 7mila. A questo proposito, anche in occasioni precedenti, abbiamo avuto modo di sottolineare che il numero di API potrebbe non essere l’indicatore migliore per misurare l’effettiva implementazione del progetto, davvero strategico, di costruzione di una piattaforma di interoperabilità fra le banche dati della pubblica amministrazione¹³.

Infine, meritano un breve approfondimento le modifiche apportate alle misure per le **infrastrutture ferroviarie**, con una riduzione complessiva delle risorse di circa €80 milioni di euro, da €22,79 miliardi a €22,71 miliardi, dovuta alla rimodulazione di due interventi. Il primo riguarda i collegamenti ferroviari ad **alta velocità** nel Mezzogiorno, il cui costo aumenta da €3,85 miliardi a €4,13 miliardi, nonostante una riduzione dell’estensione della rete prevista, che passa da 119 km a 114 km. È stato introdotto un obiettivo intermedio che prevede, entro dicembre 2025, il completamento di 41 km di

¹² Sono state disposte in base alla procedura di revisione prevista dall’articolo 21 del regolamento del Dispositivo di ripresa e resilienza (Ue 2021/241). Tale procedura 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.

¹³ Cfr. [PNRR Watch: gli investimenti per la digitalizzazione PA e infrastrutture per la connettività.](#)

infrastruttura sulle linee Napoli-Bari e Palermo-Catania. Inoltre, la revisione ha comportato la riduzione di chilometri da realizzare su alcune tratte (come Apice-Irpinia), e l'eliminazione di altre (Catenanuova-Dittaino, in Sicilia). Il secondo intervento interessato da modifiche riguarda invece le Connessioni Diagonali delle linee Orte-Falconara e Taranto-Metaponto-Potenza-Battipaglia, le cui risorse sono state ridotte da €888 a €530 milioni, parallelamente al ridimensionamento del target previsto per giugno 2026 (da 27 km a 15 km), per via di ritardi nei procedimenti amministrativi ed altre criticità. Per quanto riguarda i collegamenti ad Alta Velocità con il Nord-Europa, si registra una riduzione dei chilometri complessivi previsti, con un taglio significativo soprattutto per il Terzo Valico dei Giovi, la cui estensione si riduce da 53 a 35,3 km. L'intervento di potenziamento ed elettrificazione delle ferrovie nel Sud è stato rimodulato, pur mantenendo invariata l'estensione complessiva della rete interessata. Infine, per quanto riguarda il miglioramento delle stazioni ferroviarie gestite da RFI nel Mezzogiorno, è stato eliminato il riferimento al regolamento sulla sicurezza ferroviaria, con l'obiettivo di semplificare le procedure di rendicontazione.

5. La (rigida) Roadmap verso il 2026

Nonostante l'ultima revisione di giugno, si attende per il prossimo autunno ancora un'ulteriore modifica, più sostanziale, del PNRR, per affrontare le maggiori criticità dovute ai ritardi accumulati nella realizzazione delle opere e alle difficoltà di completare alcune misure. Del resto, è la Commissione europea a invitare tutti gli stati membri a **razionalizzare e rivedere, il prima possibile, i rispettivi piani nazionali** in vista dell'approssimarsi delle scadenze del dispositivo di ripresa e resilienza (RRF) e per far fronte ai ritardi che si stanno accumulando¹⁴. Riportiamo qui sotto il calendario di chiusura del **RRF**, di cui **la Commissione europea ribadisce più volte il carattere unico e temporaneo**, sottolineando la **rigorosità delle scadenze** previste. Qualsiasi azione intrapresa dopo il 31 agosto 2026 per conseguire i traguardi e gli obiettivi previsti non potrà essere presa in considerazione nella valutazione delle richieste di pagamento, che dovranno pervenire entro il 30 settembre 2026¹⁵.

Siamo, dunque, in una fase molto delicata del PNRR: all'approssimarsi delle scadenze del dispositivo si aggiunge **un ritmo di attuazione** dei piani nazionali che, secondo la Commissione europea, **non è sufficiente a garantire il conseguimento di tutti i M&T entro agosto 2026** e l'erogazione di tutte le risorse entro la fine del 2026. Per questo

¹⁴ [European Commission, NGEU – The road to 2026, COM\(2025\) 310 final, 4 giugno 2025.](#)

¹⁵ Il Parlamento europeo, con una risoluzione approvata il 18 giugno 2025 ha richiesto una proroga di 18 mesi per utilizzare le risorse destinate ai progetti che nel 2026 risultano in fase avanzata. Tale risoluzione non è tuttavia vincolante.

motivo esorta gli stati membri a procedere, non oltre la fine del 2025, ad un riesame dei propri piani per ridurre i rischi di una non completa attuazione e conseguente disimpegno delle risorse, fornendo indicazioni precise sui possibili contenuti di queste revisioni. L'orientamento che prevale è quello di mantenere nei piani solo le misure che possono essere completate, concentrandosi esclusivamente sugli elementi essenziali.



Fonte: Commissione europea (2025)

Gli stati membri dovrebbero valutare la possibilità di rafforzare le misure la cui attuazione procede bene o di suddividere i progetti in modo da richiedere i finanziamenti solo per quegli elementi che possono essere attuati entro le scadenze. Il resto dei progetti potrebbe essere finanziato da fondi nazionali o, se ammissibili, da altri fondi europei, che presentano un orizzonte temporale più lungo. È possibile trasferire su InvestEU, il programma europeo per gli investimenti strategici, risorse fino al 4% del totale del PNRR e fino a un ulteriore 6% nel caso di misure che contribuiscono agli obiettivi della piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP)¹⁶. Un'ulteriore opzione riguarda i contributi degli stati membri a programmi strategici europei, che verrebbero considerati investimenti nell'ambito del RRF stesso. La Commissione europea fa esplicito riferimento al futuro programma per l'industria europea della difesa (EDIP), il cui iter legislativo non è ancora concluso, e ai programmi UE per le comunicazioni satellitari e la connettività sicura¹⁷. In entrambi i casi, la nuova misura nei PNRR dovrebbe prevedere una milestone relativa alla firma di un accordo di contributo e al trasferimento dei fondi al programma selezionato, garantendo che le risorse siano utilizzate a beneficio dello Stato membro interessato. Ciò consentirebbe l'**attuazione in un arco temporale più lungo**. Inoltre, le modifiche ai PNRR potrebbero prevedere l'introduzione di misure volte a sostenere conferimenti di capitale a favore di banche e

¹⁶ Obiettivo di STEP è fornire un sostegno tempestivo e mirato nei settori tecnologici cruciali per garantire la competitività europea in materia di tecnologie critiche e nei settori delle tecnologie estremamente avanzate e digitali, delle tecnologie clean e delle biotecnologie, indirizzando e velocizzando i finanziamenti verso i progetti ritenuti cruciali in questi settori e garantendo una maggiore flessibilità nell'uso dei fondi europei disponibili. STEP si avvale principalmente di risorse già previste da diversi programmi europei.

¹⁷ Quali Galileo per la navigazione satellitare e GOVSATCOM o IRIS² per le comunicazioni satellitari sicure.

istituti di promozione nazionali per promuovere progetti in linea con le priorità strategiche dell'UE, quali la decarbonizzazione, la transizione energetica, gli alloggi a prezzi accessibili, l'accesso al capitale, la sicurezza e la difesa.

Tra le opzioni possibili, di cui si discute da tempo anche in Italia, vi è anche l'introduzione di "**veicoli finanziari**". Questi strumenti consentono, da un lato, di completare gli investimenti e gestire le risorse non ancora spese anche oltre il 2026 e, dall'altro, di conseguire milestone e target rispettando le scadenze del PNRR. Nel dettaglio, tali strumenti prevedono l'affidamento delle risorse a specifici soggetti gestori come Invitalia, Simest, CDP e Ismea, che, attraverso appositi fondi costituiti con le risorse trasferite dai ministeri competenti, procedono a sottoscrivere accordi o contratti finanziari con i beneficiari finali, spesso imprese. Nell'ambito di tali investimenti, il trasferimento delle risorse a specifici enti o società in genere costituisce una milestone, mentre la stipula di accordi di finanziamento giuridicamente vincolanti con i beneficiari finali costituisce un target. La spesa effettiva e gli interventi possono concretizzarsi successivamente al 2026, assicurando così l'adempimento di M&T del PNRR senza compromettere l'erogazione dei fondi da parte dell'Unione europea. L'utilizzo del veicolo dovrebbe essere circoscritto a interventi mirati e non sarebbe un'estensione generalizzata dei tempi di attuazione del piano, bensì un adattamento tecnico per salvaguardare gli obiettivi strategici del PNRR e garantire la piena realizzazione dei progetti programmati. 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.

L'Italia, con la revisione del PNRR del 2023, ha già destinato €10,6 miliardi a questa tipologia di strumenti, distribuiti principalmente nelle missioni 1 "Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura e Turismo", 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica" e 7 "RePowerEU". Nella Tabella 4 vengono riportate le misure del PNRR italiano che coinvolgono il ricorso a questo tipo di *facilities* finanziarie, recensite dall'Ufficio parlamentare di bilancio e aggiornate in base alle modifiche intervenute con l'ultima revisione del Piano di giugno.

Occorre sottolineare che ogni processo di revisione non è privo di conseguenze. In primo luogo, le **modifiche incidono sulla programmazione della spesa**, con il risultato di uno spostamento generalizzato di quest'ultima verso la fine del Piano. Inoltre, i 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 per quelle più sostanziali che distolgono temporaneamente una significativa parte di capacità

amministrativa negli Stati membri dall'attuazione del Piano. Ricordiamo in questo contesto che, secondo stime dell'UPB, in seguito alla revisione di dicembre 2023 il ritmo di avanzamento dei progetti interessati da modifiche risulta inferiore del 14,2%, rispetto a quanto sarebbe potuto accadere se non fossero stati modificati¹⁸.

Come abbiamo avuto modo di sottolineare in precedenti pubblicazioni, lunghe fasi di negoziazione che accompagnano ogni **revisione, generano incertezza** tra i vari soggetti coinvolti che devono confrontarsi sia con un quadro non pienamente affidabile delle risorse finanziarie utilizzabili, sia con il rischio di impegnarsi nella predisposizione di offerte a bandi che poi potrebbero subire modifiche o addirittura cancellazioni parziali o integrali.

Il tempo però stringe. Come visto, la Commissione europea ha definito i passaggi necessari per assicurare la chiusura del PNRR entro il 2026. Questi includono un monitoraggio costante dei progressi, la presentazione tempestiva delle richieste di revisione e l'implementazione di misure correttive per accelerare i progetti in ritardo. Ogni Stato membro è chiamato a rispettare un cronoprogramma rigoroso per evitare che risorse non utilizzate siano restituite all'Unione europea. In questo contesto, l'Italia dovrà intensificare gli sforzi per rispettare le scadenze e ottimizzare l'uso dei fondi, assicurando che gli obiettivi del Piano siano raggiunti in tempo utile e senza ulteriori rallentamenti.

¹⁸ La stima dell'impatto è basata sul confronto tra il grado di avanzamento dei progetti rimodulati e quello di progetti simili non rimodulati ("gemelli"). Il grado di avanzamento è calcolato come il rapporto tra il valore delle gare avviate nel secondo semestre 2023 e il costo totale del progetto. L'effetto della rimodulazione è dato dalla media delle differenze tra i due gruppi di progetti.

Tabella 4: Misure del PNRR che prevedono il ricorso a strumenti finanziari

<i>Misura</i>	<i>Descrizione</i>	<i>Finanziamento (miliardi)</i>	<i>Operatori</i>	<i>Scadenza</i>
M1C2I5.1.1	Rifinanziamento e ridefinizione del Fondo 394/81	1,2	SIMEST	Q4 2021
M1C3I4.2.3	Sviluppo e resilienza delle imprese del settore turistico (Fondo dei fondi BEI)	0,8	BEI	Q2 2026
M1C3I4.2.4	Sostegno alla nascita e al consolidamento delle PMI turismo (Sezione speciale "Turismo" del Fondo di garanzia per le PMI)	0,1	MIMIT	Q4 2025
M1C3I4.2.5	Fondo rotativo imprese per il sostegno alle imprese e gli investimenti di sviluppo	0,2	CDP	Q4 2025
M1C3I4.2.6	Valorizzazione, competitività e tutela del patrimonio ricettivo attraverso la partecipazione del Min. del Turismo nel Fondo nazionale turismo	0,2	CDP Immobiliare SGR S.p.A.	Q4 2025
M2C1I3.4	Fondo Rotativo Contratti di Filiera a sostegno dei contratti di filiera dei settori agroalimentare, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricoltura e vivaismo	2,0	ISMEA	Q2 2026
M2C2I5.1	Sostegno al sistema produttivo per la Transizione Ecologica, le Tecnologie Net Zero e la competitività e resilienza delle filiere strategiche	3,5	Invitalia	Q2 2026
M2C2I5.4	Supporto a start-up e venture capital attivi nella transizione ecologica (Green Transition Fund)	0,3	CDP Venture Capital SGR S.p.A	Q2 2026
M4C2I3.2	Finanziamento di start-up, Fondo Digital Transition	0,4	CDP Venture Capital SGR S.p.A	Q2 2026
M5C2I2.2	Piani urbani integrati - Fondo di fondi BEI	0,3	BEI	Q2 2026
M7C1I12	Strumento finanziario per lo sviluppo di una leadership internazionale, industriale e di ricerca e sviluppo nel campo degli autobus a zero emissioni	0,1	Invitalia	Q1 2026
M7C1I16	Supporto alle PMI per l'autoproduzione da fonti energetiche rinnovabili	0,3	Invitalia	Q2 2026
M7C1I17	Strumento finanziario per l'efficiamento dell'edilizia pubblica residenziale (ERP)	1,4	GSE e CDP	Q2 2026
Totale		10,6		

Fonte: UPB Audizione nell'ambito dell'esame del Documento di finanza pubblica 2025 e Allegato alla Decisione di esecuzione del Consiglio che modifica la decisione di esecuzione, del 13 luglio 2021, 17 giugno 2025.

6. Il punto su riforme e investimenti del PNRR completati entro dicembre 2024: risultati e criticità

Sebbene la maggior parte delle misure del PNRR dovranno essere attuate tra il 2025 e il 2026, 44 riforme (su 66 totali) e appena 16 investimenti (su 150)¹⁹ del Piano non prevedono ulteriori milestone e target oltre la settima rata, e possono pertanto considerarsi completati. Per un elenco completo degli investimenti e riforme completate a dicembre 2024 si rimanda alla [Tabella A1 dell'Allegato](#) a questo documento.

Quanto alle **riforme** gli **obiettivi previsti dal Piano** sono stati in larga parte **raggiunti**. Tra le riforme completate, ricordiamo le riforme del quadro in materia di **insolvenza e del processo civile e penale** (sebbene i target quantitativi di riduzione dell'arretrato e del disposition time siano previsti per il 2026)²⁰. In linea con gli impegni del PNRR, è stata finora assicurata la cadenza annuale della **legge per il mercato e la concorrenza**, per cui sono state adottate tre delle quattro leggi annuali previste (l'ultima è attesa entro dicembre 2025) il cui contenuto ha tuttavia perso progressivamente di peso e sostanza pro-concorrenza ed è entrata in vigore la riforma del **Codice della proprietà industriale** che dovrebbe agevolare l'accesso alla proprietà industriale attraverso una maggiore ed efficace collaborazione tra imprese, università, enti di ricerca. Inoltre, risulta completata la riforma della **politica di coesione** per estendere alle politiche di sviluppo e coesione l'approccio performance-oriented del PNRR, soprattutto in settori strategici come acqua, rifiuti, energia e mobilità sostenibile. Per quanto riguarda **l'istruzione**, ricordiamo la riforma degli istituti tecnici e professionali, volta a riallineare i curricula scolastici alle competenze richieste dal mercato del lavoro e la riforma del sistema di reclutamento dei docenti, mirato a semplificare la selezione del personale, limitarne la mobilità e offrire una possibilità di progressione di carriera legata alla valutazione delle performance. Piuttosto negativa, invece, la riforma degli **assegni di ricerca** in ambito universitario che ha, nei fatti, eliminato questo istituto introducendo il contratto di ricerca, una forma di contratto di lavoro subordinato, molto più costoso degli assegni.

Rimane cruciale proseguire, oltre che nel percorso di attuazione delle riforme previste dal PNRR, e anche di quelle ulteriori necessarie per l'ammodernamento del sistema produttivo e della pubblica amministrazione dove storicamente si concentrano alcune delle maggiori debolezze strutturali del nostro Paese. È inoltre importante rispettare il principio previsto dalle regole del PNRR che sugli obiettivi raggiunti non si può fare **"marcia indietro"** (*no reversal*). È lo stesso Regolamento UE n. 241 del 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza a stabilirlo: in base all'art. 24, infatti,

¹⁹ Sesta Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, 27 marzo 2025.

²⁰ Cfr. [Note e Studi 3 - Lo stato di attuazione delle Riforme sulla Giustizia, 26 marzo 2025](#).

“il conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi (da cui dipende l'erogazione delle rate) presuppone che le misure relative ai traguardi e agli obiettivi conseguiti in misura soddisfacente in precedenza non siano state annullate dallo Stato membro interessato”. Ciò vale soprattutto per le riforme che ciascuno Stato membro si è impegnato a realizzare e che non sarebbero in grado di produrre i loro risultati attesi qualora fossero cancellate o depotenziate dopo il versamento della relativa rata.

Tra gli **investimenti** conclusi, pur trattandosi di interventi dal peso relativamente contenuto rispetto al Piano complessivo, segnaliamo nell'ambito della digitalizzazione degli appalti pubblici, quello relativo alla digitalizzazione degli appalti pubblici attraverso l'eProcurement, la formazione digitale e l'assistenza tecnica per le stazioni appaltanti. È stato realizzato mediante convenzioni tra il MIT, ITACA, IFEL e Invitalia, che hanno sviluppato strumenti per la qualificazione delle stazioni appaltanti e la digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti, inclusa la piattaforma “HUB Contratti Pubblici”.

Sempre in tema di **digitalizzazione**, sono stati ultimati: l'investimento sulla **cybersecurity**, che mira a costruire un ecosistema nazionale capace di prevenire e affrontare efficacemente le minacce informatiche, in linea con le direttive europee. Tra le azioni intraprese figurano l'attivazione di centri operativi, laboratori di screening, squadre di risposta rapida e unità di audit per garantire la resilienza digitale in settori critici come sanità, energia e ambiente. In tema di **digitalizzazione delle grandi amministrazioni**, risultano completati gli investimenti del **Ministero della Difesa**, con il rafforzamento della sicurezza di tre serie fondamentali di informazioni (personale, documentazione amministrativa, comunicazioni interne ed esterne) e la migrazione di sistemi e applicazioni verso un paradigma *open source* conforme alle politiche di sicurezza definite dal quadro normativo di riferimento e quello del **Consiglio di Stato** con la presenza di 2,5 milioni di atti giudiziari relativi al sistema di giurisdizione amministrativa (come sentenze, pareri e decreti) nel *data warehouse*. Ed infine, l'investimento per lo sviluppo dello **Sportello Digitale Unico**, con la digitalizzazione di 19 procedure amministrative prioritarie legate a eventi della vita (nascita, lavoro, pensionamento, ecc.), garantendone l'accesso online anche dall'estero.

Per il **diritto allo studio**, sono state assegnate 16.000 borse per dottorati nei tre settori chiave della ricerca applicata, della pubblica amministrazione e del patrimonio culturale e 6.000 borse per dottorati innovativi, cofinanziati dalle imprese, volti a favorire l'integrazione dei ricercatori nel mercato del lavoro. Sul fronte della **sanità**, sono state ultimate 480 **Centrali operative territoriali**.

Sebbene siano stati realizzati risultati significativi, il percorso di attuazione e completamento degli investimenti e delle riforme conseguiti è stato in alcuni casi complesso e, in diverse circostanze, ha richiesto modifiche alle misure in corso d'opera, attraverso revisioni, ridimensionamenti o posticipi degli obiettivi. È inoltre importante sottolineare che **il raggiungimento formale di una milestone o di un target finale non equivale necessariamente a garantire che le riforme e gli investimenti abbiano un impatto tangibile per cittadini e imprese.**

Si pensi ad esempio all'investimento per la realizzazione di nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di quelli esistenti che, pur avendo migliorato il tasso di raccolta differenziata nelle regioni meno performanti, secondo quanto previsto, ha incontrato diverse difficoltà di realizzazione, legate in alcuni casi a rinunce da parte delle imprese, soprattutto per gli impianti più innovativi. Queste rinunce sono riconducibili, in parte, alle complessità nella gestione dei flussi dei rifiuti particolarmente difficili da trattare, all'incertezza normativa e a differenze nelle prassi applicative tra Regioni. Inoltre, i target previsti, seppur formalmente conseguiti, non necessariamente consentono di valutare il reale impatto dei progetti sull'ammodernamento degli impianti di gestione dei rifiuti. Sembra infatti che non si sia colta a pieno l'opportunità di promuovere progetti in grado di attrarre ulteriori investimenti a sostegno delle diverse fasi della gestione dei rifiuti, in particolare nelle aree del Paese dove la raccolta differenziata non ha ancora raggiunto un livello di piena maturità.

Grazie alle risorse del PNRR a dicembre 2024 risultano collegate con **banda ultra-larga 21 isole minori**. Tuttavia, la realizzazione di questo investimento ha incontrato notevoli criticità che hanno richiesto di posticipare di un anno il conseguimento del target, originariamente previsto per la fine del 2023. Da notare, a questo proposito, la richiesta iniziale del Governo di posticipare la scadenza addirittura a giugno del 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. Inoltre, come per altre misure, si sono incontrate difficoltà per l'ottenimento dei permessi necessari.

Per conseguire gli obiettivi del PNRR in tema di **giustizia civile** è stato rafforzato e reso pienamente operativo **l'Ufficio per il processo (UPP)**, una struttura organizzativa a sostegno dell'attività dei giudici che dovrebbe contribuire ad accelerare i tempi dei processi e ridurre l'arretrato. Nonostante il target finale di giugno 2024 sia stato raggiunto, anche l'attuazione di questa misura ha incontrato alcune difficoltà. Anzitutto, il numero di addetti all'UPP è rimasto inizialmente al di sotto delle previsioni iniziali, rendendo necessaria una rimodulazione dell'obiettivo riguardanti le assunzioni da

19.719 a 10.000 unità e l'introduzione di azioni correttive per contrastare l'elevato numero di dimissioni, dovute alla mancanza di prospettive contrattuali e/o incentivi e alla concorrenza nell'attrarre le necessarie competenze professionali con altre amministrazioni. Inoltre, secondo stime della Banca di Italia²¹, sebbene gli addetti all'UPP abbiano contribuito a definire circa 130.000 procedimenti in più all'anno (quasi il 15%), riducendo la durata delle cause e soprattutto l'arretrato, anche nei tribunali che hanno ricevuto maggiori risorse, la riduzione della durata dei processi appare insufficiente per raggiungere l'obiettivo finale del PNRR.

7. Gli obiettivi in scadenza nel primo semestre 2025 (ottava rata)

Come anticipato, lo scorso 1° luglio il Governo ha inviato alla Commissione europea la richiesta di pagamento dell'ottava rata da €12,8 miliardi per il conseguimento dei 12 milestone e 28 target da raggiungere entro la fine di giugno 2025. Per l'elenco completo delle M&T previste a giugno 2025, aggiornate in seguito all'ultima revisione del PNRR, si rimanda alla [Tabella A2 allegata](#) a questo documento.

Tra gli interventi più significativi a favore delle **imprese** ricordiamo: la concessione nell'ambito di Transizione 4.0, di crediti d'imposta sulla base delle dichiarazioni dei redditi presentate nel periodo 2021-2023; la riforma del quadro legislativo in materia di appalti pubblici e concessioni, che punta a ridurre il tempo medio tra l'aggiudicazione dell'appalto e la realizzazione dell'infrastruttura, e la pubblicazione di una relazione del MIMIT sulla razionalizzazione degli incentivi nazionali alle imprese. Infine, sono state concesse agevolazioni a 23 progetti (sui 20 previsti) rientranti nell'investimento IPCEI²².

Per la **digitalizzazione delle grandi amministrazioni** sono stati raggiunti i target relativi all'adozione di sistemi informativi innovativi **della Guardia di Finanza** per contrastare la criminalità economica.

In **tema di istruzione**, uno degli obiettivi era quello di erogare oltre 1.000 corsi linguistici e metodologici ai docenti e attivare, in più di 8.000 scuole, progetti per aggiornare l'offerta scolastica e orientare gli studenti verso le competenze STEM. In campo universitario, sono state assegnati oltre 5.000 Progetti di Ricerca di Interesse Nazionale (PRIN) e oltre

²¹ Banca d'Italia, Relazione annuale sul 2024, maggio 2025.

²² Si tratta di 10 progetti H2 Technology (Hy2Tech) e H2 Industry (Hy2Use) per un totale di circa €705 milioni, 6 progetti di Microelettronica 2 (ME/CT) per circa €450 milioni e 7 progetti relativi a Infrastrutture e servizi cloud (CIS), per €250 milioni di euro a valere sulle risorse della M4C2-I2.1. Al 31 dicembre 2024 è risultata in corso di perfezionamento l'emanazione dell'ultimo decreto di concessione dal valore di circa 95 milioni di euro relativo ad un ulteriore progetto a valere sulla misura H2 Industry (Hy2Use), si veda 6° relazione del Governo.

550 borse di ricerca, sono stati assunti più di 900 nuovi ricercatori e firmati almeno 14 partenariati tra istituti di ricerca e imprese private.

In ambito culturale e turistico, si puntava alla realizzazione di progetti di valorizzazione attraverso il sostegno a circa 1.800 piccole e medie imprese, oltre alla riqualificazione di circa 50 parchi e giardini storici. Con riferimento alle **infrastrutture** ricordiamo l'intervento per sviluppare 1.400 km di infrastruttura ferroviaria dotati del sistema europeo di gestione del traffico (ERTMS), al fine di rendere più sicura, efficiente e interoperabile la rete italiana. Per quanto riguarda **la transizione ecologica**, erano previsti: la realizzazione di un sistema avanzato integrato di monitoraggio e previsione per l'identificazione dei rischi idrogeologici sul 90% della superficie delle regioni meridionali; il completamento di almeno 22 interventi per la tutela degli habitat marini e l'osservazione delle coste; l'investimento sui sistemi fognari e di depurazione, volto a ridurre di almeno 500 mila il numero di abitanti che vivono inadeguati alla raccolta e al trattamento delle acque reflue urbane.

Di particolare rilevanza, tra le **riforme** conseguite di titolarità del MEF, vi è la riduzione dei ritardi di pagamento delle Amministrazioni centrali e locali, delle Regioni, delle Province autonome e degli enti del Servizio Sanitario Nazionale. È stata inoltre pubblicata la relazione che certifica il completamento del processo di *spending review* per il 2024 e il conseguimento degli obiettivi prefissati per il 2022-2023.

Nell'ambito di **REPowerEU**, si segnalano il trasferimento di €100 milioni allo strumento finanziario gestito da Invitalia per "lo sviluppo di una leadership internazionale, industriale e di ricerca e sviluppo nel campo degli autobus a zero emissioni", nonché la pubblicazione da parte del MASE di una relazione sull'approvvigionamento sostenibile di materie prime critiche, e una riforma che prevede l'entrata in vigore di un Testo Unico per la semplificazione delle procedure autorizzative in materia di energie rinnovabili. Era previsto, inoltre, l'erogazione di moduli di formazione ad almeno 20 mila beneficiari del programma GOL (Garanzia per l'occupabilità dei lavoratori) al fine di acquisire competenze per la transizione verde. Erano, infine, attesi l'entrata in vigore dell'accordo attuativo contenente i criteri di ammissibilità per interventi di efficientamento energetico dell'edilizia residenziale pubblica e il trasferimento di circa €1,4 miliardi al relativo strumento finanziario.

8. Gli obiettivi in scadenza nel secondo semestre 2025 (nona rata)

Per il secondo semestre 2025, il PNRR prevede il raggiungimento di 64 tra M&T (14M e 50T) a cui è collegata la nona rata da €12,8 miliardi. Per l'elenco completo delle M&T

previste per il secondo semestre 2025 si rimanda alla [Tabella A3 allegata](#) a questo documento.

Per la **transizione ecologica**, si punta a rafforzare l'economia circolare migliorando i tassi di riciclo dei rifiuti urbani e di imballaggi — di plastica, vetro, carta, metalli e legno — e introducendo sistemi strutturati per la raccolta differenziata di rifiuti domestici pericolosi e tessili²³. Parallelamente, dovranno essere firmati i contratti per la concessione di sovvenzioni delle comunità energetiche e dovrebbero entrare in funzione oltre 12.000 colonnine di ricarica rapida per veicoli elettrici in autostrada e nei centri urbani. Per quanto riguarda l'efficienza energetica del patrimonio edilizio pubblico dovranno essere completati interventi di ristrutturazione su oltre 35 milioni di metri quadri, con riduzioni dei consumi del 40% e miglioramenti di almeno due classi energetiche. Si rafforza la semplificazione amministrativa per le autorizzazioni di impianti rinnovabili e dovrà entrare in vigore la legislazione per ridurre i costi di connessione degli impianti di produzione di biometano alla rete del gas e dovrà essere pubblicata una banca dati aggiornata sulle materie prime critiche. Inoltre, è prevista una riforma per la riduzione di almeno €2 miliardi entro il 2026 delle sovvenzioni dannose per l'ambiente. Sul fronte delle infrastrutture energetiche, dovranno essere aggiudicati tutti i contratti per l'avvio della costruzione dell'interconnettore elettrico tra Redipuglia e Vrtojba, sul confine orientale con la Slovenia. Dovranno essere, infine, completate tutte le procedure di aggiudicazione per gli interventi di prevenzione del dissesto idrogeologico nelle aree colpite dalle alluvioni, in particolare in Emilia-Romagna, Toscana e Marche.

Nel settore **culturale e turistico**, sono previsti investimenti per la digitalizzazione del patrimonio — con la messa online di oltre 65 milioni di contenuti culturali — sia per la formazione di 30.000 operatori attraverso percorsi digitali. Si dovranno completare lavori di efficientamento energetico su musei, teatri e cinema. Sono previsti interventi per: la valorizzazione del paesaggio rurale e la protezione sismica e il recupero architettonico di luoghi di culto e beni storici. In parallelo, si dovranno raggiungere obiettivi di rilancio dell'offerta turistica attraverso un hub digitale che coinvolge 35.000 operatori e il sostegno a 5.000 imprese per interventi strutturali, energetici e di accessibilità, oltre alla riqualificazione di una dozzina di proprietà ricettive pubbliche.

In **tema di innovazione**, si dovranno finanziare oltre 250 progetti connessi alla proprietà industriale di imprese e organismi di ricerca, dovranno essere completati 32 accordi per lo sviluppo di tecnologie abilitanti e diventano pienamente operativi 27 poli tecnologici nazionali per il trasferimento tecnologico. Per le **infrastrutture**, dovranno essere

²³ Per un'analisi più approfondita di questa misura si rimanda al [PNRR Watch: gli investimenti del PNRR per la transizione ecologica. Energia, rifiuti, risorse idriche](#).

completati 41 km di nuove tratte ferroviarie ad alta velocità sulle linee Napoli-Bari e Palermo-Catania e resi più veloci 70 km di linee regionali strategiche, in particolare nel Nord-Ovest e nel Mezzogiorno.

Per **l'istruzione e formazione** si prevede il raggiungimento di obiettivi legati al contrasto alla dispersione scolastica, con attività di tutoraggio dedicate a oltre 820.000 studenti a rischio. Dovrà essere rafforzata la rete degli Istituti Tecnici Superiori con sistemi di monitoraggio più efficaci e formati 650.000 tra insegnanti, dirigenti e personale scolastico nell'ambito della trasformazione digitale. La modernizzazione delle aule proseguirà con la digitalizzazione di 100.000 classi, affiancata dall'assunzione di 20.000 nuovi docenti per potenziare l'offerta formativa. Sul fronte universitario, verranno finanziate 55.000 borse di studio per il diritto allo studio.

In tema di **politiche del lavoro**, è previsto il completamento il potenziamento di 500 Centri per l'Impiego, l'attivazione di 90.000 contratti di apprendistato duale e il coinvolgimento di 3 milioni di persone nel programma GOL, l'80% delle quali appartiene a categorie vulnerabili. Almeno 800.000 cittadini dovranno accedere a percorsi di formazione, con 300.000 che sviluppano competenze digitali certificate. Contestualmente, dovrà aumentare il numero di ispezioni contro il lavoro sommerso del 30% rispetto al periodo pre-pandemico, e tutte le regioni dovranno aver completato l'adeguamento normativo su mercato del lavoro, formazione e micro-credenziali.

In ambito **sanitario**, quasi un milione e mezzo di persone over 65 dovranno ricevere assistenza domiciliare e 300.000 pazienti accedere a servizi di telemedicina. Oltre 280 ospedali saranno dotati di infrastrutture digitali all'avanguardia, e l'85% dei documenti sanitari rientreranno nel Fascicolo Sanitario Elettronico. Parallelamente dovrà essere completata la formazione digitale per i medici di medicina generale.

In tema di **giustizia**, si dovrà completare la digitalizzazione dei procedimenti penali, garantendo l'interoperabilità tra sistemi e favorendo l'accesso digitale a tutte le fasi del processo.

Per la riduzione dei tempi di pagamento da parte della pubblica amministrazione dovranno essere attivati nuovi strumenti e dovrà essere migliorata la gestione dei crediti commerciali e proseguiranno le attività di audit sul piano. È inoltre prevista la riduzione stabile del 5% rispetto ai livelli del 2019 dell'evasione fiscale.

In tema di digitalizzazione, si dovrà rendere più inclusiva la digitalizzazione dei servizi pubblici, con l'estensione dell'identità digitale a 42 milioni di cittadini, promuovere l'alfabetizzazione digitale su larga scala con 700.000 iniziative educative.

Dovranno essere ridotti i tempi di aggiudicazione degli appalti pubblici che non dovranno superare i 115 giorni, e 60.000 dipendenti pubblici vengono formati su innovazione e capacità amministrativa. Infine, come ogni anno, è prevista l'entrata in vigore della legge annuale per la concorrenza.

9. Considerazioni conclusive

Sebbene finora le scadenze del PNRR siano state formalmente rispettate e molte riforme e investimenti siano stati completati, l'analisi dello stato di attuazione del Piano evidenzia un quadro caratterizzato da **numerose criticità che rischiano di comprometterne la tempistica delle realizzazioni e l'efficacia**. In molti casi, il percorso amministrativo che avrebbe dovuto accompagnare l'avvio delle opere si è rivelato farraginoso, con iter procedurali lunghi e complessi, che hanno richiesto proroghe, revisioni di bandi e riprogrammazioni degli interventi.

Come evidenziato nel [secondo numero del PNRR Watch](#) e come emerso dall'analisi dei dati qui riportata, queste difficoltà risultano particolarmente evidenti in alcune misure legate alla transizione ambientale. In molti casi, **alla forte ambizione iniziale degli obiettivi non è corrisposta una capacità realistica di attuazione**, sia per limiti progettuali sia per una debolezza strutturale della domanda privata, spesso impreparata a rispondere con investimenti adeguati e sostenibili. Ne sono prova le numerose rinunce, i molti bandi andati deserti, e l'ampia quota di risorse allocate ma ancora non spese.

Il PNRR affronta sfide significative in termini di trasparenza e capacità amministrativa nell'implementazione dei progetti. Un efficace sistema di monitoraggio rappresenta uno strumento essenziale per supportare il lavoro delle amministrazioni. **L'assenza di una piattaforma gestionale** realmente funzionale al *project management* di un piano di interventi così complesso continua a rappresentare un ostacolo rilevante. La piattaforma ReGiS, pensata per la rendicontazione²⁴, non consente una gestione dinamica e integrata del ciclo progettuale. Nonostante gli interventi apportati a ReGiS²⁵, i risultati in termini di maggiore tempestività e di supporto al *project management* restano limitati. Questo è particolarmente preoccupante, considerando che dei circa 280.000 progetti registrati, **circa il 40% presenta ancora dati e informazioni incompleti**²⁶. Inoltre, la

²⁴ 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 non sono ancora esaustivi né tempestivi e mostrano alcune debolezze in termini di coerenza.

²⁵ DL 19/2024.

²⁶ Cfr VI relazione sullo stato di attuazione del PNRR.

piattaforma non ha ancora recepito integralmente le passate revisioni del PNRR, determinando disallineamenti nelle informazioni e la necessità di ricorrere a fonti esterne per integrarle²⁷. Ne deriva una **limitata capacità di anticipare criticità, attivare tempestivamente azioni correttive e rendere trasparenti i dati**. Questo problema, più volte segnalato da Assonime, si traduce in una pressoché assente comunicazione sullo stato di avanzamento del PNRR, rendendo il principale piano di investimenti nella modernizzazione del Paese un piano anonimo, poco comprensibile ai cittadini nelle sue concrete realizzazioni. Lo stesso dibattito pubblico sul PNRR si è quasi del tutto spento e il Piano, nato e promosso come un fondamentale volano di crescita e modernizzazione per il nostro Paese, è ora scivolato in un cono d'ombra, circondato da una cornice di sconcertante indifferenza.

La Corte dei conti, nell'ultima relazione di maggio scorso, ha affermato che completare il PNRR entro il 2026 non è impossibile, ma richiede una forte accelerazione per **garantire, entro le rigide scadenze previste, il conseguimento di tutti i M&T** e l'erogazione di tutte le risorse. Come auspicato dalla Commissione europea, occorre dunque procedere velocemente e in modo mirato, e comunque non oltre la fine del 2025, ad un ultimo riesame del PNRR per ridurre i rischi di una non completa attuazione e conseguente disimpegno delle risorse. La possibilità di erogare ai soggetti attuatori fino al 90% delle risorse in via anticipata è stato certamente un passo importante per la realizzazione delle opere, ma non sufficiente se non accompagnato da un deciso snellimento delle procedure, da una semplificazione normativa e da un coordinamento più efficace tra tutti i livelli istituzionali coinvolti. Occorre inoltre garantire fin d'ora la **sostenibilità degli interventi oltre l'orizzonte del PNRR**, dopo la fase di collaudo e inaugurazione: servono una governance post-attuativa stabile e risorse umane e finanziarie per sostenere i costi operativi afferenti la gestione e la manutenzione delle opere realizzate e per far funzionare i servizi, compatibilmente con i vincoli di bilancio del Patto di stabilità e crescita.

Completare le riforme e gli investimenti previsti dal PNRR rappresenta non solo un obbligo per garantire l'erogazione delle ultime rate dall'Unione europea, ma soprattutto un'opportunità ancora importante per sostenere la crescita del Paese, in un contesto geopolitico segnato da incertezze sempre più destabilizzanti. Il Piano costituisce, infatti, una leva cruciale per sostenere la competitività, l'innovazione e la modernizzazione del sistema produttivo e amministrativo nazionale. Tuttavia, a meno di un anno dalla fine del PNRR, **i margini di recupero dei ritardi e inefficienze si fanno sempre più ristretti**.

²⁷ Cfr. Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari dell'esame del Documento di finanza pubblica 2025, 17 aprile 2025.

Se da un lato le continue revisioni del Piano hanno consentito di correggere alcuni disallineamenti, dall'altro hanno generato un clima di incertezza, rallentandone ulteriormente l'attuazione. In questo contesto, è fondamentale assicurare stabilità, rafforzare il sostegno ai soggetti attuatori e garantire coerenza e tempestività delle informazioni disponibili. Un monitoraggio efficace, basato su informazioni e dati chiari e accessibili, rappresenta una condizione essenziale non solo per orientare le scelte correttive, ma anche per stabilire un discorso pubblico informato e trasparente su quello che rimane il principale strumento di politica economica del Paese.