

Osservatorio PNRR

A TRE ANNI DAL VARO

PREMESSA

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – la declinazione italiana del piano Next Generation EU promosso a livello comunitario – è un intervento di politica fiscale e industriale senza precedenti a livello nazionale.

Per analizzarlo, discuterne criticità e punti di forza e stimarne gli impatti, The European House – Ambrosetti ha promosso, fin dai primi mesi del 2021, un Osservatorio PNRR, un tavolo di lavoro di carattere permanente.

L'Osservatorio ha da allora rilasciato, su base semestrale, un Rapporto di analisi dell'avanzamento del piano: tutti i documenti sono liberamente consultabili al sito ambrosetti.eu.

Il 2024 è un anno di grande attenzione per il PNRR: è stata superata la boa di metà percorso, e gli obiettivi da raggiungere passano dagli elementi preparatori (riforme, gare, ecc.) a elementi fattuali (realizzazione delle opere). Lo si osserva anche nei cambi di proporzioni fra milestone (qualitative) e target (quantitativi): nel 2024 dovranno essere raggiunti 113 obiettivi, di cui 19 legati a riforme e 94 legati a investimenti.

Anche nel 2024, le attività dell'Osservatorio PNRR mirano a monitorare l'avanzamento del Piano, giunto agli esordi della fase attuativa, a raccogliere la voce delle imprese e promuovere un dialogo, fra pubblico e privato, volto a supportare l'efficace implementazione del Piano.

Il supporto alla ricerca: i membri di TEHA Club

Il lavoro è stato supportato dai membri di TEHA Club, la community che riunisce Amministratori Delegati e vertici delle principali imprese italiane e multinazionali operanti in Italia.

Sono membri del Club i Vertici delle seguenti società:

- 3M ITALIA
- A. AGRATI
- A2A
- ABB
- ACETIFICIO MARCELLO DE NIGRIS
- ACONE ASSOCIATI S.R.L.
- ACQUEDOTTO PUGLIESE
- AGSM AIM
- AIR FIRE SOCIETA' PER AZIONI
- AIRBUS ALCE NERO ALESSI ALFA
- ACCIAI ALLIANZ
- ALLIANZ BANK FINANCIAL ADVISORS
- ALMAVIVA
- ALPERIA BARTUCCI
- ALSTOM FERROVIARIA
- AMA
- AMAZON WEB SERVICES EMEA
- AMUNDI SGR
- ANKOR ENERGY GROUP
- AON
- ARA AUTOVEICOLI RICAMBI AFFINI
- ARRIVA UDINE
- ASJA AMBIENTE ITALIA
- ASTRAZENECA
- AUDITEL
- AUTOSTRADE PER L'ITALIA
- AVM ASSOCIATI
- AVVALE
- AXA ASSICURAZIONI
- AXITEA AXPO ITALIA
- BANCA POPOLARE DI PUGLIA E BASILICATA
- BANCA POPOLARE DI SONDRIO
- BANCA SELLA HOLDING
- BANCA SISTEMA
- BANCO SANTANDER
- BANK OF AMERICA SECURITIES
- BANQUE PICTET & CIE
- BARCLAYS BANK IRELAND
- BASF ITALIA
- BAYER
- BELVEDERE
- BFF BANK
- BKN3o1
- BLACKROCK INVESTMENT MANAGEMENT
- BONFIGLIOLI
- BORA
- BREMBO
- BRISTOL-MYERS SQUIBB
- BRITISH AMERICAN TOBACCO ITALIA
- BS BUSINESS STRATEGIES
- BTICINO
- C&G CAPITAL
- C.L.N.
- C.O.I.M.
- C.V.A. COMPAGNIA VALDOSTANA DELLE ACQUE
- CATTOLICA SERVICES
- CEFRIEL
- CENTRO AGRO-ALIMENTARE ROMA (C.A.R.) S.C.P.A.
- CHARGEURS PCC ITALY
- CHERRY CINVEN
- CISCO SYSTEMS ITALY
- CL&GP
- CLEARY GOTTLIB STEEN & HAMILTON
- CNPADC
- COCA-COLA HBC ITALIA
- COMPAGNIA DI SAN PAOLO
- COMPANY OF BUCKET
- COMPASS BANCA
- CONAD Consorzio Nazionale Dettaglianti
- CONFEDERAZIONE NAZIONALE COLTIVATORI DIRETTI
- CONSORZIO ASI NAPOLI
- CONVERGENZE
- COSTIM
- CRÉDIT AGRICOLE CORPORATE & INVESTMENT BANK
- CRÉDIT AGRICOLE ITALIA
- CUBIC ITALIA
- DANONE NUTRICIA
- DELL TECHNOLOGIES
- DEUTSCHE BANK
- DNV BUSINESS ASSURANCE ITALY
- DOLOMITI ENERGIA HOLDING
- DOS DESIGN

- DXC TECHNOLOGY ITALY
- E-NOVIA
- E.P.M. SERVIZI
- EDENRED ITALIA
- EDISON
- EFFORT CUBE
- ELT GROUP
- EMA
- ENEL
- ENGINEERING INGEGNERIA INFORMATICA
- ENI
- EOLO
- EUROINTERIM
- EUROITALIA
- EUROTHERM
- EUSTEMA
- F.LLI DE CECCO
- FAINPLAST
- FALCK
- FARCHIONI OLII
- FEDERFARMA LOMBARDIA
- FEDRIGONI
- FERROVIE DELLO STATO ITALIANE
- FERSOVERE
- FINANZIARIA INTERNAZIONALE HOLDING
- FINCANTIERI
- FINMASI
- FNM FERROVIE NORD MILANO
- FONDAZIONE CARIPLO
- FONDAZIONE UMBERTO VERONESI
- FONTANA FINANZIARIA
- FRATELLI COSULICH
- FRESHFIELDS BRUCKHAUS DERINGER
- GALBUSERA
- GAMENET
- GARDANT
- GEFIN
- GESCO - GRUPPO AMADORI
- GETEC ITALIA
- GHELFI ONDULATI
- GILEAD SCIENCES
- GIOCHI PREZIOSI
- GLAXOSMITHKLINE
- GOOGLE ITALY
- GPI
- GRANAROLO
- GRASTIM
- GROUPM
- GRUPPO MUTUIONLINE
- GSN - GRUPPO BATTISTOLLI
- HERA
- HEWLETT PACKARD ENTERPRISE
- HSBC
- I.C.O. INDUSTRIA CARTONE ONDULATO
- IBM ITALIA
- INFN
- ING BANK
- INTESA SANPAOLO
- INVIMIT SGR
- IREN
- ISTITUTO PER IL CREDITO SPORTIVO
- ITALCANDITI
- ITALDESIGN GIUGIARO
- ITALFLUID GEOENERGY
- ITALIANA COKE
- KIKO
- KME ITALY
- KOMETA 99
- LABLAW
- LEASEPLAN ITALIA
- LEGA ITALIANA CALCIO PROFESSIONISTICO
- LEM INDUSTRIES
- LEONARDO
- LEONE ALATO
- LIDL ITALIA
- LILLO
- LUCART
- LUTECH ADVANCED SOLUTIONS
- M.E.P. - MACCHINE ELETTRONICHE PIEGATRICI
- MAGAZZINI GABRIELLI
- MANIFATTURE SIGARO TOSCANO
- MANNI GROUP
- MARFIN
- MARFOX
- MARTINI & ROSSI
- MASTERCARD EUROPE c
- MATTEL SOUTH EUROPE
- MAX STREICHER S.P.A.
- MEDIOCREDITO CENTRALE- BANCA DEL MEZZOGIORNO
- MEDSPA
- MICROSOFT
- MIGROSS
- MODIANO INDUSTRIE CARTE DA GIOCO E AFFINI
- MOLITORIA UMBRA
- MONDADORI MEDIA
- MP FILTRI
- MUTTI
- NET INSURANCE
- NETWORK CONTACTS

- NEXI
- NHOA
- NUTANIX ITALIA
- OCS
- OCTO TELEMATICS
- OPENJOBMETIS
- OPNET
- ORIGINAL MARINES
- ORRICK, HERRINGTON & SUTCLIFFE
- P.E.I. PROTEZIONI ELABORAZIONI INDUSTRIALI
- PANDORA ITALIA
- PARMALAT
- PELLICONI & C.
- PFIZER ITALIA
- PHASE MOTION CONTROL
- PHILIP MORRIS ITALIA
- PIRELLI & C.
- PRIMA INDUSTRIE
- PROMETA
- RADICIGROUP
- RANDSTAD ITALIA
- RED BULL
- RENO DE MEDICI
- RETE FERROVIARIA ITALIANA
- RETEX
- RHEINMETALL ITALIA
- RIGAMONTI SALUMIFICIO
- RINA
- SAES GETTERS
- SAIPEM
- SAN POLO LAMIERE
- SAN QUIRICO
- SANLORENZO
- SANOFI
- SAS
- SCHNEIDER ELECTRIC SYSTEMS ITALIA
- SERENITY
- SERVICENOW ITALY
- SIELTE
- SIEMENS
- SIMEST
- SIPAL S.P.A.
- SIRAM VEOLIA
- SISAL
- SNAM
- SO.GE.M.I.
- SOCIETA' PER L'AEROPORTO CIVILE DI BERGAMO-ORIO AL SERIO
- SOGEI
- SOSTENYA GROUP
- SPAL AUTOMOTIVE
- SPARKASSE - CASSA DI RISPARMIO DI BOLZANO
- SPICA
- SPS ITALY
- STACK EMEA – ITALY
- STERILTOM ASEPTIC SYSTEM
- STUDIO ASSOCIATO SERVIZI PROFESSIONALI INTEGRATI
- STUDIO LEGALE DELFINO E ASSOCIATI WILLKIE FARR & GALLAGHER
- STUDIO TORTA
- SUEZ INTERNATIONAL - ITALIAN BRANCH
- TEAMSYSYSTEM
- TECHNOPROBE
- TECNO CAPITAL
- TERNA
- TETRA PAK ITALIA
- TIKTOK ITALY
- TIM
- TOYOTA MATERIAL HANDLING ITALIA
- TRAENT
- TRANSCOM WORLDWIDE
- TRATOS CAVI
- TRILANTIC EUROPE
- UNICREDIT
- UNIPOL GRUPPO
- UNISALUTE
- UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI MESSINA
- VALAGRO
- VITALE & Co.
- VITTORIA
- WARRANT HUB
- WPP HOLDING ITALY
- YGA INVESTMENTS
- YLDA

Il presente rapporto è curato dal gruppo di Lavoro The European House – Ambrosetti, composto da Sara Lelli, Diego Begnozzi, Beatrice Tarabelli e Chiara Piloni.

I DIECI PUNTI DEL RAPPORTO

1. La Valutazione intermedia del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF) “*Mid Term Evaluation*” pubblicata dalla Commissione Europea il 21 febbraio 2024, ha fornito un'analisi preliminare sull'implementazione dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza degli Stati membri. Basandosi su efficacia, efficienza e coerenza, l'analisi mostra un **tasso di realizzazione del 38%** del totale previsto entro il 2026. Al 1° febbraio 2024, 1.153 milestone e obiettivi su un totale di 6.266 (18%) sono stati giudicati soddisfacenti, mentre altri 1.238 (20%) sono stati segnalati dagli Stati membri come completati. Questo avanzamento si riflette **nell'erogazione di quasi 225 miliardi di euro (31% del totale)**, di cui 157,2 miliardi per milestone e obiettivi raggiunti, 56,6 miliardi in prefinanziamenti e 10,4 miliardi in prefinanziamenti REPowerEU. Solo Italia e Portogallo hanno ricevuto la quarta rata, mentre la Francia mostra il maggior avanzamento percentuale a causa di una diversa allocazione di risorse e obiettivi.
2. Con riferimento al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) dell'Italia, nel 2023 è stata realizzata una revisione significativa approvata dalla Commissione Europea, che ha portato a un **incremento della dotazione finanziaria da 191,6 a 194,4 miliardi di euro**. La revisione ha riguardato: l'introduzione di una settima Missione dedicata a REPowerEU, l'aumento del numero totale di misure da 197 a 216, la modifica di 123 misure del piano e la rimodulazione del numero di milestone e target, con conseguente variazione delle rate finanziarie. In particolare, il numero di **traguardi e obiettivi** è stato significativamente aumentato, passando **da 527 a 617**, con uno "sprint finale" più accentuato, tenuto conto del numero significativamente maggiore di obiettivi da raggiungere nelle fasi conclusive del piano. Anche le rate per **l'erogazione dei fondi hanno subito un differimento** sull'ultima rata prevista, aumentata da 20,7 miliardi a 32,7 miliardi di euro.
3. Fino ad ora, l'Italia ha beneficiato di **102,5 miliardi di euro**, il 54% dell'importo complessivo. Questa cifra corrisponde all'erogazione della quarta rata, legata agli obiettivi di giugno 2023, ma il governo ha già avanzato la richiesta della quinta, confermando il raggiungimento di tutti gli obiettivi fissati per la fine del 2023. Il **2024** si prospetta un anno impegnativo, con l'Italia che si prepara ad affrontare **113 obiettivi, 24 in più delle previsioni iniziali**. Gli sforzi dovranno intensificarsi, soprattutto con l'introduzione di RepowerEU e obiettivi specifici come la riduzione del backlog nei tribunali regionali, l'aggiudicazione di appalti per punti di ricarica e infrastrutture ferroviarie ad alta velocità, nonché la migrazione di amministrazioni pubbliche verso il cloud.
4. A fine 2023, la spesa effettuata nell'ambito del PNRR ammontava a circa **45,6 miliardi di euro**, corrispondenti al 23% del piano pre-revisione e al **22% del piano** post-revisione. Si prevede un raddoppio delle spese nel 2024 per utilizzare completamente i fondi disponibili, mirando a una spesa di 45 miliardi di euro. La revisione del PNRR ha avuto un impatto significativo sulle risorse finanziarie di

determinate amministrazioni, ad esempio un ribasso del 71% delle risorse precedentemente assegnate al Ministero dell'Interno, utilizzati per finanziare nuovi interventi strategici in linea con gli obiettivi del nuovo PNRR.

5. Il 2 marzo 2024, il Governo ha adottato un decreto-legge per l'attuazione del nuovo PNRR, prevedendo un **incremento di spesa di oltre 15,5 miliardi di euro**. Circa **3,4 miliardi** sono destinati ai progetti che rientrano nelle **misure definanziate** e ridistribuiti nell'orizzonte temporale 2024-2029, segnalando un'importante riorganizzazione delle priorità e delle risorse disponibili. Rimangono, tuttavia, alcune incertezze su quali progetti saranno effettivamente realizzati, come ad esempio la misura "*Interventi per la resilienza e l'efficienza energetica dei comuni*", per la quale inizialmente era previsto un importo di 6 miliardi di euro.
6. Nel corso del 2023, il **numero di progetti** proposti dal PNRR è **aumentato del 33%**, da 172.000 a 230.000, portando la percentuale di quelli completati dal 1,2% al 3%. Nonostante l'evidente impegno nel contesto del PNRR, la bassa percentuale di progetti completati solleva domande sulla velocità di implementazione e gestione. Inoltre, all'inizio del 2024, **meno della metà dei progetti attivi (46%) era direttamente associata al raggiungimento di obiettivi specifici del PNRR**, implicando una diretta connessione con l'erogazione dei fondi. Di fronte a queste sfide, emerge anche la questione delle risorse ancora da assegnare, che ammontano a 69 miliardi di euro, rappresentando il 33% delle risorse totali programmate.
7. Quasi la metà dei progetti del PNRR pre-revisione, in particolare il **46%**, **erano amministrati da Comuni**, coinvolgendo un finanziamento complessivo di 36 miliardi di Euro. Questa predominanza rifletteva il profondo coinvolgimento delle amministrazioni locali, sottolineando al contempo l'urgenza di maggiori risorse e competenze per una gestione efficace. Tuttavia, **la revisione del PNRR ha escluso il finanziamento per circa 45.000 progetti** (42% del totale gestito dai Comuni) legati alla resilienza e all'efficienza energetica, sollevando preoccupazioni sul futuro rifinanziamento di questi. La riduzione del 40% dei progetti influisce su Comuni di ogni dimensione, ad eccezione di quelli maggiori di 200.000 abitanti, dove l'impatto si riduce al 20%.
8. Dall'avvio del PNRR, il **numero di gare bandite** per l'assegnazione di lavori pubblici ha segnalato una notevole crescita, raggiungendo quasi 118.000 gare per un ammontare totale di circa 57 miliardi di euro, di cui oltre il 57% già aggiudicate per un valore di 38,6 miliardi di euro. Un aspetto critico riguarda il **ribasso di aggiudicazione**: il ribasso medio per le gare del PNRR, intorno al 15%, è inferiore alla media nazionale del triennio 2021-2023 (22,4%).
9. Dalla survey somministrata ai 450 membri di TEHA Club, emerge come il 36% di coloro che ha partecipato ad un bando PNRR lo ha fatto nell'ambito di Transizione 4.0. Di questi, solo l'8% ha sfruttato le risorse per finanziarie progetti già programmati prima del PNRR, mentre il restante **92% ha utilizzato il PNRR come volano per nuovi investimenti o ammodernamenti**.

10. Il 77% dei rispondenti ha dichiarato di aver riscontrato **difficoltà nella partecipazione ai bandi PNRR**, le principali delle quali sono la complessità di interpretazione del bando (28% delle difficoltà) e lo scarso dialogo con la stazione appaltante (23%). La maggior parte delle imprese aveva già lavorato in precedenza con la Pubblica Amministrazione: la survey ha indagato le differenze nella gestione dei bandi nel contesto PNRR rispetto alla situazione precedente. L'indagine non evidenzia **nessun miglioramento**: la totalità dei rispondenti non ha evidenziato miglioramenti nella chiarezza delle informazioni fornite, nella riduzione della burocraticità delle procedure e nella riduzione dei tempi di risposta ed elaborazione delle pratiche.

INDICE

1. L'avanzamento di Next Generation EU in un confronto europeo

1.1 Mid term evaluation

2. Valutazione di medio termine del piano italiano

2.1 Il nuovo piano e lo stato di attuazione

2.2 L'avanzamento finanziario

2.2 Lo stato avanzamento dei progetti e delle gare

3. I risultati della Survey ai membri di TEHA Club

1. L'AVANZAMENTO DI NEXT GENERATION EU IN UN CONFRONTO EUROPEO

1.1 MID TERM EVALUATION

Nel febbraio 2021, l'Unione Europea ha istituito il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF) come pilastro centrale del programma Next Generation EU. L'obiettivo principale di questo strumento finanziario innovativo era quello di fornire un supporto diretto e tempestivo agli Stati membri per affrontare le sfide poste dalla pandemia di COVID-19 e promuovere una ripresa sostenibile e inclusiva. Con una **dotazione di 724 miliardi di Euro a prezzi correnti**, il RRF segna un precedente nella storia finanziaria dell'Unione per la sua portata e la sua ambizione, mirando non solo alla ripresa economica ma anche al rafforzamento della resilienza e alla preparazione per affrontare future crisi.

L'obiettivo specifico del RRF è duplice: da un lato, stimolare una ripresa rapida e resiliente tramite il sostegno finanziario a riforme e investimenti strategici delineati nei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) degli Stati membri; dall'altro, indirizzare l'Europa verso un modello di crescita più verde, più digitale e più resiliente. Per raggiungere tali obiettivi, il RRF pone un'importante enfasi sulla performance, legando il *disbursement* dei fondi al raggiungimento di specifici traguardi e obiettivi, in una logica di incentivo alla realizzazione effettiva di riforme strutturali e di progetti d'investimento ambiziosi.

Gli Stati membri sono stati invitati a presentare i propri PNRR, che devono essere allineati con le raccomandazioni specifiche per paese formulate nel contesto del Semestre Europeo. Questi piani sono stati valutati dalla Commissione Europea e approvati dal Consiglio, avviando così il processo che porta al *disbursement* dei fondi basato sul raggiungimento dei traguardi concordati.

Tenuto conto del periodo sul quale il RRF si basa (2021-2026), a 21 febbraio 2024 la Commissione Europea ha pubblicato la “**Valutazione intermedia del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza**” (*Mid Term Evaluation*). La valutazione di metà termine offre un'analisi preliminare dei progressi compiuti nell'ambito dell'attuazione dei Piani Nazionali degli Stati membri. Basandosi sui tre criteri di valutazione stabiliti nelle Linee Guida per una migliore Regolamentazione della Commissione Europea - **efficacia, efficienza e coerenza** - questa valutazione mira a offrire una visione olistica dei primi risultati e delle aree di miglioramento del dispositivo.

Efficacia

L'efficacia del RRF viene misurata in termini di progresso verso il raggiungimento degli obiettivi specifici definiti nei PNRR.

Al 1° febbraio 2024, la Commissione ha ricevuto richieste di pagamento da 24 Stati membri e ha **erogato quasi 225 miliardi di euro** (31% del totale). Questa cifra comprende 157,2 miliardi di euro erogati in seguito alla presentazione di richieste di pagamento per il raggiungimento di milestone e obiettivi; 56,6 miliardi di euro sono,

invece, oggetto dei prefinanziamenti concessi agli Stati membri fino al 31 dicembre 2021 e 10,4 miliardi di euro dei prefinanziamenti REPowerEU erogati tra il dicembre 2023 e il 1° febbraio 2024. 144,0 miliardi di euro dell'importo totale erogato agli Stati membri riguardano il sostegno a fondo perduto e 80,2 miliardi di euro i prestiti.

Al 1° febbraio 2024, **1.153 milestone e obiettivi** su un totale di 6.266 (**18%**) da raggiungere entro il 2026 sono stati **giudicati soddisfacenti** e **altri 1.238** sono stati **segnalati dagli Stati membri come completati**. Ciò rappresenta un tasso di avanzamento pari a circa il 38% del numero totale di tappe e obiettivi previsti dal RRF (con il 18% di tutte le tappe e gli obiettivi valutati come soddisfacentemente raggiunti). Circa il 75% delle tappe e degli obiettivi previsti entro la fine del 2023 sono stati valutati dalla Commissione come soddisfacenti o sono stati segnalati come completati dagli Stati membri. Inoltre, il 1° febbraio 2024, la Commissione sta valutando 18 richieste di pagamento che, se valutate positivamente, aumenteranno significativamente la quantità di tappe e obiettivi raggiunti in modo soddisfacente dagli Stati membri nel prossimo futuro. Dei 1.153 obiettivi raggiunti, 632 contribuiscono a misure del RRF legate alle riforme e 521 a misure legate agli investimenti.

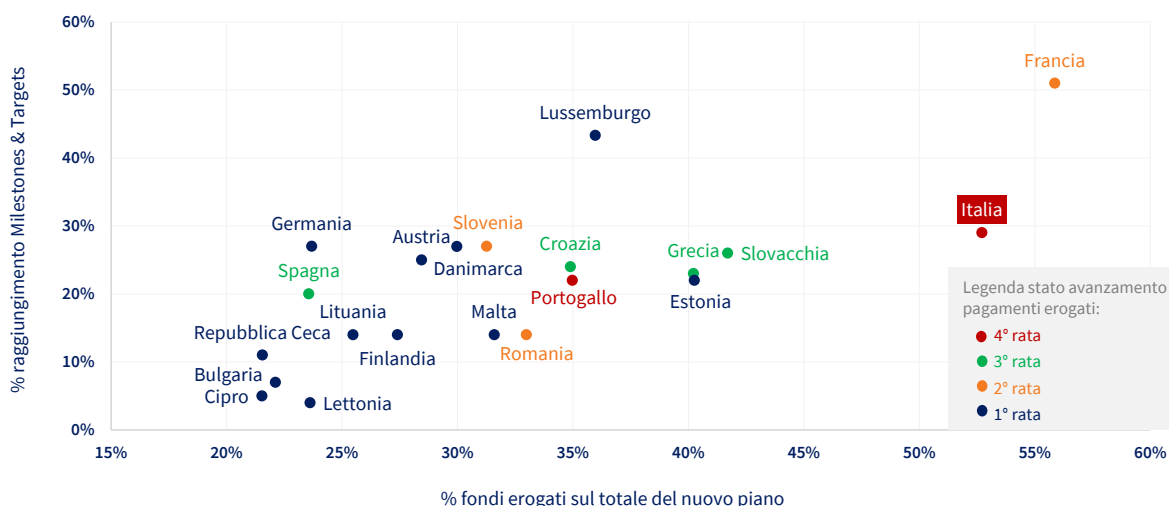


Figura 1. Confronto tra il raggiungimento di Milestones & Targets e la percentuale di fondi erogati sul totale del nuovo piano. Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati della Commissione Europea.

Alla data del presente rapporto (inizio aprile 2024), solo Italia e Portogallo hanno ricevuto la quarta rata, tuttavia, in termini di avanzamento percentuale dei fondi erogati, la Francia risulta lo Stato con percentuali raggiunti maggiori. Questo è dovuto alla differente allocazione delle risorse e degli obiettivi nel corso del piano: complessivamente, la Francia ha suddiviso l'importo totale in 5 rate da raggiungere, rispetto alle 10 di Italia e Portogallo. La Spagna, nonostante abbia ricevuto la terza rata, risulta molto lontana in termini di stato avanzamento, tenuto conto del fatto che con la nuova revisione del piano i fondi previsti sono stati aumentati per quasi 100 miliardi (da 69 miliardi a 163 miliardi) e, di conseguenza, sono aumentate il numero di milestone e target da raggiungere (da 416 a 595).

A metà percorso del RRF 12 Paesi sono ancora alla prima rata, mentre 3 Stati (Polonia, Ungheria e Belgio) non hanno presentato alcuno stato avanzamento per ricevere rate aggiuntive rispetto all'importo ricevuto con il prefinanziamento.

Nessuna milestone o obiettivo inizialmente valutato come soddisfatto dalla Commissione è stata successivamente revocata da uno Stato membro.

Efficienza

L'analisi dell'efficienza del *Mid Term Evaluation* del RRF si concentra sul rapporto tra i costi sostenuti e i benefici generati dal dispositivo. Nonostante l'inevitabile complessità amministrativa derivante dall'introduzione di un nuovo strumento finanziario di questa portata, il RRF ha dimostrato una capacità notevole di canalizzare rapidamente le risorse finanziarie verso gli obiettivi prefissati. Tuttavia, la procedura di revisione dei Piani e l'onere amministrativo associato alla gestione del dispositivo sono stati percepiti da alcuni Stati membri come punti di criticità che potrebbero essere oggetto di ulteriori ottimizzazioni.

Tenuto conto del fatto che al 2023 la verifica tra costi sostenuti e benefici generati dallo strumento sia ancora di difficile valutazione, uno strumento per valutare l'efficienza dei Piani è anche la revisione richiesta dagli Stati Membri.

Indipendentemente dalla revisione realizzata per l'integrazione di RepowerEU, alcuni Paesi hanno chiesto fondi aggiuntivi. In particolare, Spagna e Polonia hanno richiesto ex post l'utilizzo dei prestiti per importi che ammontano al 163% dell'importo originario per la Spagna e al 70% per la Polonia.

La Spagna, a metà percorso, ha richiesto di usufruire degli 84 miliardi di euro di prestiti disponibili, ai quali in un primo momento aveva rinunciato. È stato, inoltre, incluso il capitolo di REPowerEU che ammonta a più di 8 miliardi e un trasferimento di 58 milioni di euro della quota spagnola della riserva di adeguamento alla Brexit. Le modifiche proposte alle misure del piano originale tengono conto degli effetti delle interruzioni della catena di approvvigionamento e dell'inflazione molto elevata registrata nel 2022. Esse seguono anche la revisione al rialzo dell'allocazione delle sovvenzioni del RRF della Spagna, da 69,6 miliardi di euro a 77,2 miliardi di euro, con un aumento di circa 7,6 miliardi di euro. Tutte queste modifiche rendono il piano modificato presentato di circa 163 miliardi di euro.

La revisione del piano italiano, invece, comprende solo i 2,8 miliardi ai sensi del regolamento REPowerEU. Il nuovo Piano ha una dotazione finanziaria di 194,4 miliardi di euro, a fronte dei 191,6 miliardi del PNRR originario.

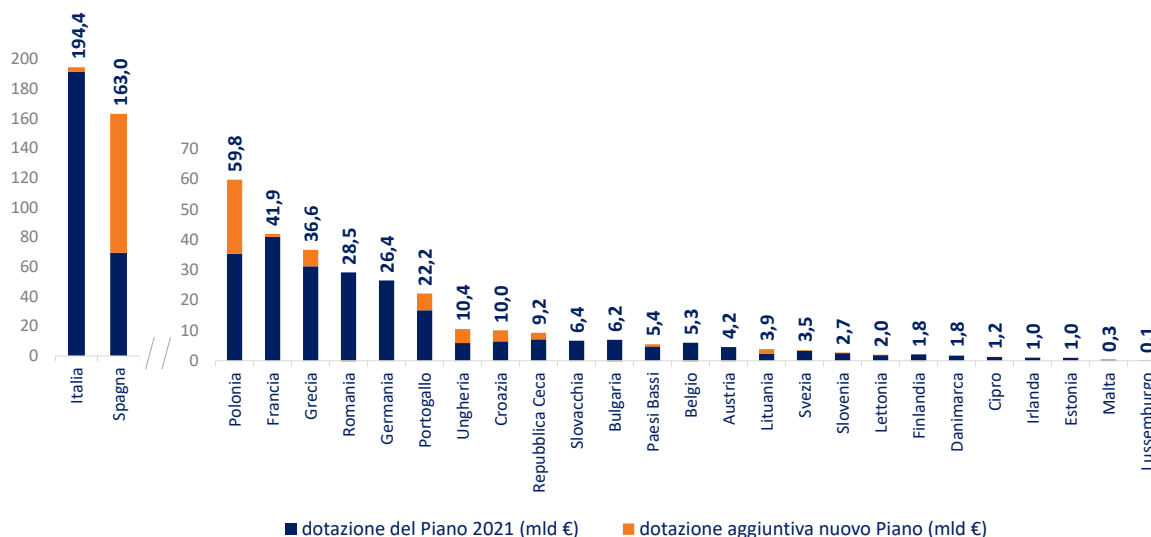


Figura 2. Dotazione iniziale dei Piani (2021) e integrazioni ricevute con la revisione (2023), Euro Mld. Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati della Commissione Europea.

Coerenza con le Politiche dell'Unione Europea

Il RRF è stato progettato per essere pienamente coerente con le priorità e le politiche dell'Unione Europea, in particolare in relazione alle transizioni verde e digitale. La stretta integrazione con il processo del Semestre Europeo e l'attenzione alle raccomandazioni specifiche per paese hanno rafforzato questa coerenza, garantendo che gli investimenti e le riforme sostenuti dal RRF contribuiscano in modo significativo agli obiettivi complessivi dell'UE.

Secondo le linee guida della Commissione Europea gli Stati Membri devono esplicitare nel proprio piano la coerenza delle strategie con le priorità del Green Deal Europeo e in che modo ogni riforma e investimento rispetti il principio “*Do not significant harm*”. Inoltre, ogni piano è tenuto ad allocare **almeno il 37%** dei fondi in progetti a supporto e mitigazione della transizione climatica e **almeno il 20%** dei fondi alla trasformazione digitale.

Prima della revisione del 2023, l'Italia, insieme alla Croazia e Irlanda, avevano destinato la quota minima delle risorse (37%), posizionandosi sotto la media europea (43,5%), mentre Paesi quali il Lussemburgo e la Danimarca sveltano in classifica riservando alla transizione verde circa il 60% dei fondi disponibili. Grazie alla revisione e all'introduzione di molti obiettivi di REpowerEU la percentuale green dell'Italia è salita al **41%**, ma rimane in comunque sotto la media europea che è aumentata al **50%**.

In merito alla quota destinata alla transizione digitale non sono state apportate ingenti modifiche. L'Italia ha aumentato dal 25% al **26%** la percentuale dei fondi, in linea con la media europea (anche essa passata dal 25% al **26%** post revisione). Tra le percentuali più elevate destinate al digitale, invece, la Germania con il 48% e l'Austria

con il 36%, si distanziano particolarmente rispetto alle percentuali allocate dagli altri Stati Membri.

Tutti gli Stati risultano coerenti in termini di requisiti minimi in termini di risorse allocati ai due grandi filoni del RRF, transizione green e trasformazione digitale.

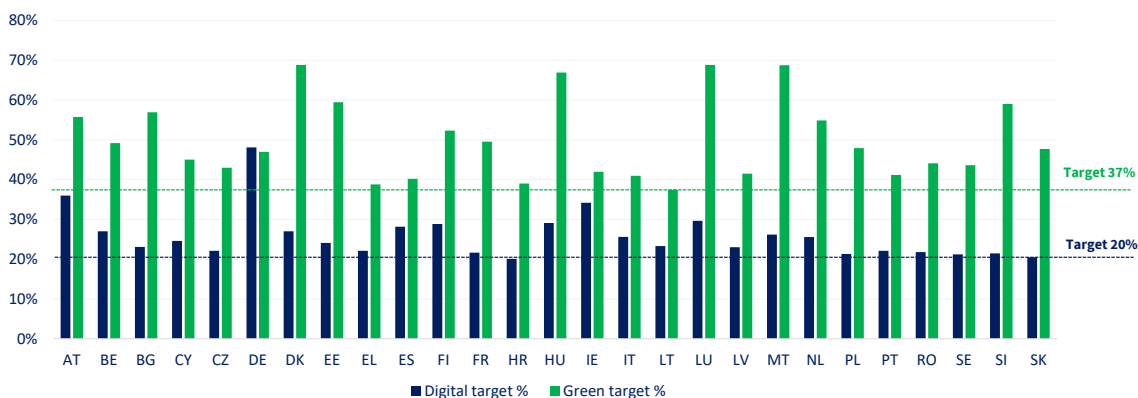


Figura 3. Percentuale di fondi RRF assegnati ai target Digital e Green. Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati della Commissione Europea.

L'obiettivo immediato del RRF rimane quello di sostenere la ripresa economica e costruire una resilienza duratura alle crisi future. Ciò implica non solo completare l'attuazione dei PNRR ma anche garantire che le riforme e gli investimenti intrapresi producano i risultati attesi in termini di crescita sostenibile, coesione sociale ed economica e transizione verde e digitale.

La valutazione continua dei progressi e l'adattamento delle strategie sono essenziali per affrontare efficacemente le sfide emergenti e sfruttare al meglio le opportunità. La Commissione Europea, in stretta collaborazione con gli Stati membri, dovrà continuare monitorare attentamente l'attuazione dei PNRR, pronta a proporre aggiustamenti qualora si rendano necessari per rispondere a nuove sfide o per correggere eventuali deviazioni dagli obiettivi prefissati. Con il termine del 2026 che segna la fine dell'attuale periodo di implementazione del RRF, è fondamentale valutare le prospettive future e il potenziale impatto a lungo termine del dispositivo sulla coesione economica, sociale e territoriale dell'UE.

Le esperienze maturate nell'attuazione del RRF offrono lezioni preziose per la progettazione di futuri strumenti di finanziamento dell'UE. La natura basata sulle performance del RRF, il suo approccio orientato agli obiettivi e la sua capacità di adattarsi a contesti in evoluzione sono aspetti che potrebbero ispirare la creazione di nuovi dispositivi di sostegno finanziario, in vista del prossimo Quadro Finanziario Pluriennale dell'UE a partire dal 2028.

Guardando al futuro, il RRF si pone come un catalizzatore per il rafforzamento della resilienza economica e sociale dell'UE e per la promozione di una crescita sostenibile e inclusiva. Gli investimenti in transizioni verde e digitale, insieme alle riforme strutturali sostenute dal RRF, sono destinati a lasciare un'eredità duratura, contribuendo alla realizzazione degli obiettivi dell'UE in materia di clima, digitalizzazione e coesione.

2. VALUTAZIONE DI MEDIO TERMINE DEL PIANO ITALIANO

2.1 IL NUOVO PIANO E LO STATO DI ATTUAZIONE

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) rappresenta la strategia dell'Italia per catalizzare i fondi europei destinati alla ripresa post-pandemia, volti a rilanciare l'economia attraverso investimenti e riforme focalizzate sulla resilienza, la digitalizzazione e la transizione ecologica. In risposta alle mutate esigenze economiche e sociali, così come alle nuove sfide globali, il piano ha subito una significativa revisione approvata dalla Commissione Europea il 24 novembre, con l'obiettivo di adeguare gli interventi alle priorità emergenti.

La revisione ha portato a un incremento della dotazione finanziaria del PNRR da 191,6 a **194,4 miliardi di euro**. Questo aumento è stato possibile grazie all'assegnazione all'Italia di un contributo a fondo perduto aggiuntivo di 2,8 miliardi di euro ai sensi del regolamento REPowerEU, portando le sovvenzioni totali a 71,8 miliardi di euro. I prestiti rimangono invece invariati a 122,6 miliardi di euro.

La struttura del PNRR è stata rielaborata con l'introduzione di una settima Missione dedicata a REPowerEU, focalizzata sulla sicurezza energetica e la transizione verde, a dimostrazione dell'importanza crescente delle politiche energetiche e climatiche a livello europeo. Il numero totale di misure è aumentato da 197 a 216, suddivise in 67 riforme e 150 investimenti, con un significativo ampliamento degli obiettivi climatici e della transizione digitale.

La revisione ha comportato la modifica di 123 misure del piano, tra cui 91 modifiche sostanziali, l'aggiunta di 7 nuove misure e la correzione di 25 errori formali. Queste modifiche hanno avuto un impatto diretto sul piano di finanziamenti previsti per il periodo 2023-2026, con una rimodulazione delle rate che riflette l'aggiornamento del numero di milestone e target.

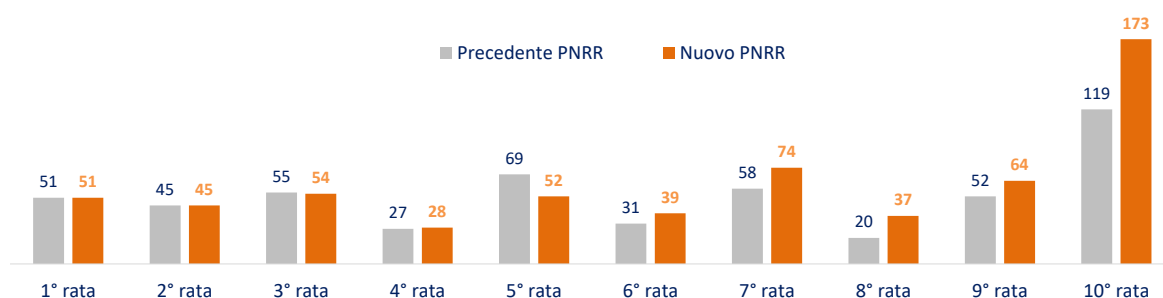


Figura 4. Confronto tra le due versioni del PNRR in termini di ripartizione di Milestone e Traguardi. Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati di Italia Domani.

La revisione del PNRR ha comportato un'accurata rivalutazione delle milestone (traguardi) e dei target (obiettivi) che costituiscono i criteri fondamentali per il rilascio dei finanziamenti da parte dell'Unione Europea. Con la revisione, il numero

di traguardi e obiettivi è stato significativamente aumentato, passando **da 527 a 617**. Questo incremento riflette l'ampliamento delle attività e degli interventi previsti dal piano, nonché l'introduzione della missione REPowerEU, che mira a rafforzare l'autonomia energetica dell'Italia e l'efficienza delle infrastrutture energetiche.

La revisione ha comportato uno "sprint finale" più accentuato, con un numero significativamente maggiore di obiettivi da raggiungere nelle fasi conclusive del piano. A partire dalla settima rata fino al termine del piano, sono previsti 348 obiettivi, 99 in più rispetto alla versione precedente.

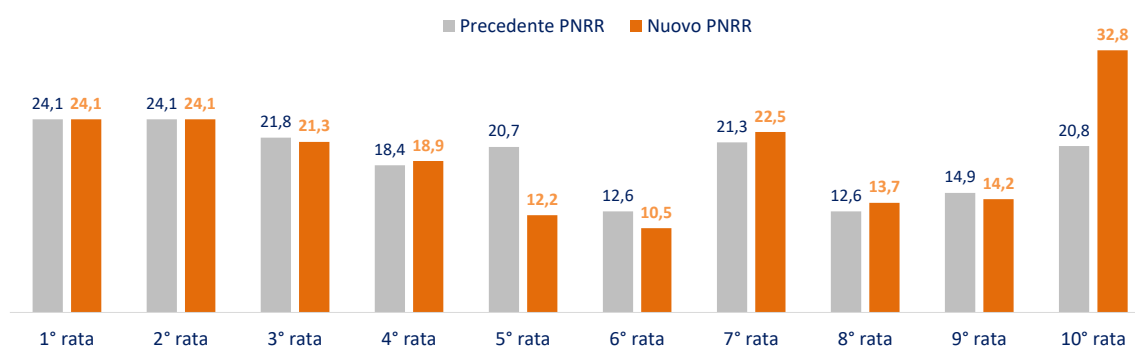


Figura 5. Confronto tra le due versioni del PNRR in termini di ammontare delle rate (mld €). Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati di Italia Domani.

La revisione finanziaria del PNRR ha comportato un adeguamento delle rate di pagamento previste per il periodo 2023-2026, in risposta alla modifica del numero e della natura dei milestone e target. In particolare, le somme assegnate alla quinta e sesta rata (previste per dicembre 2023 e giugno 2024) subiscono una riduzione complessiva di circa 11 miliardi di euro, distribuiti in una diminuzione di circa 9 miliardi per la quinta rata e di 2 miliardi per la sesta. Questi fondi sono stati trasferiti alla decima rata (prevista per giugno 2026), che di conseguenza aumenta da 20,7 miliardi a 32,7 miliardi di euro.

A livello di erogazione, ad oggi l'Italia ha ricevuto 102,5 miliardi di euro, il 54% del nuovo finanziamento totale. L'importo corrisponde al raggiungimento della quarta rata, collegata agli obiettivi di giugno 2023. Il Governo italiano ha, però, già richiesto la valutazione della quinta rata comunicando di aver raggiunto anche tutti gli obiettivi previsti per la fine del 2023. Qualora la Commissione approvasse anche la quinta rata, l'Italia avrebbe ricevuto complessivamente 113 miliardi di euro, oltre il 58% del finanziamento totale.

Il 2024 comincia ad essere un anno sfidante per l'Italia, in quanto dovrà impegnarsi a realizzare 113 obiettivi previsti dal nuovo piano, un incremento di 24 obiettivi rispetto alle previsioni originali. Questi sono distribuiti su due diverse rate (giugno e dicembre), per un valore complessivo di 28,8 miliardi di euro, cifra leggermente

inferiore ai 29,5 miliardi di euro inizialmente stimati. Si anticipa quindi un'intensificazione degli sforzi a metà anno per colmare eventuali ritardi e assicurare il pieno rispetto degli impegni previsti dal piano.

L'analisi evidenzia un semestre particolarmente impegnativo, con un aumento di 8 obiettivi rispetto alle aspettative, sei dei quali sono direttamente connessi all'avviamento di RepowerEU, il nuovo capitolo del piano. Tra i target specifici della sesta rata, 8 riguardano le riforme, tra cui l'introduzione di nuove normative sulla politica di coesione e la semplificazione dei procedimenti civili.

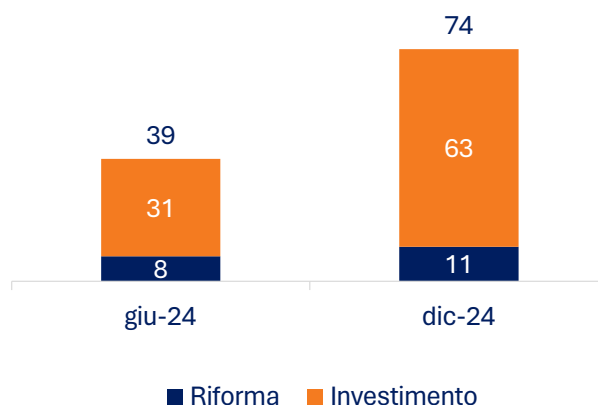


Figura 6. Numero obiettivi e traguardi da raggiungere nel corso del 2024, relativi a riforme o investimenti. Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati di Italia Domani.

Nel 2024 dovranno essere raggiunti 113 obiettivi, 24 in più rispetto alla versione originaria. È il numero più alto finora, e i target cominciano ad essere più quantitativi. Tra i target più rilevanti:

- Riduzione del backlog nei tribunali regionali, con l'obiettivo di abbatterlo del 95% entro dicembre 2024 per i casi pendenti fino al 2019;
- Riduzione del tempo medio tra l'aggiudicazione dell'appalto e la realizzazione dell'infrastruttura ("fase esecutiva") di almeno del 12%;
- Aggiudicazione degli appalti per la costruzione di 7.500 punti di ricarica in autostrada e almeno 9.055 in zone urbane;
- Aggiudicazione degli appalti per la costruzione della ferrovia ad alta velocità su diverse linee;
- Migrazione di 4.083 amministrazioni pubbliche locali verso ambienti cloud certificati.

Il nuovo piano include misure per potenziare il personale attraverso nuove assunzioni: si prevede l'ingresso di circa 4mila risorse entro giugno 2026, al fine di raggiungere un obiettivo complessivo di 10mila nuovi inserimenti.

2.2 L'AVANZAMENTO FINANZIARIO

Alla fine del 2023, le **spese effettuate** nell'ambito del PNRR ammontano a circa **45,6 miliardi di euro**, corrispondenti al 23% del piano pre-revisione. Questo include anche 2,6 miliardi di euro spostati dal Piano seguendo la decisione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023. Rispetto al PNRR post-revisione, **l'avanzamento finanziario si attesta al 22%**. Di questi, 26 miliardi sono stati destinati ai crediti d'imposta, pertanto l'effettiva spesa corrisponde a circa il 10% del totale.

Nel corso del 2023, la spesa realizzata è stata di 21,1 miliardi di euro, cifra leggermente inferiore rispetto al totale cumulativo del biennio 2021-2022.

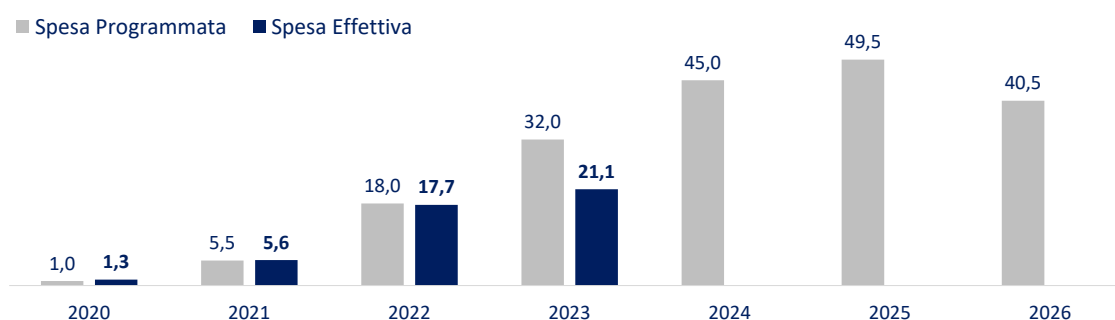


Figura 7. Confronto tra la spesa dichiarata sostenuta e le risorse programmate pre-revisione dal 2020 al 2026 (€ mld). Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati della Quarta relazione sullo stati di attuazione del PNRR

Il PNRR richiede un raddoppio delle spese nel 2024 per utilizzare completamente i fondi disponibili, mirando a una spesa di 45 miliardi di euro. Il Ministro per gli Affari europei, per le politiche di coesione e per il PNRR, ha sottolineato l'impegno del governo nel raggiungere questo obiettivo, nonostante le sfide sottolineate dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB), che richiama l'attenzione sulla necessità di aumentare significativamente le uscite effettive.

Già a fine novembre 2023 l'Ufficio Parlamentare di Bilancio aveva espresso preoccupazione per circa 4 miliardi di euro in finanziamenti cancellati e per la destinazione dei fondi, sollevando questioni sulla redistribuzione dei fondi e sui potenziali tagli a progetti già programmati.

La revisione del PNRR ha avuto un impatto significativo sulle risorse finanziarie di determinate amministrazioni. In seguito a questa revisione, le maggiori variazioni positive si sono registrate per il Ministero delle Imprese e del Made in Italy (+9,3 miliardi, +47%) e il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste (+2,9 miliardi, +77,4%). In negativo, è stato operato un rimodellamento delle risorse precedentemente assegnate al Ministero dell'Interno (-9 miliardi, -71% rispetto ai 12 miliardi originariamente previsti), per finanziare interventi strategici in linea con gli obiettivi del nuovo PNRR.

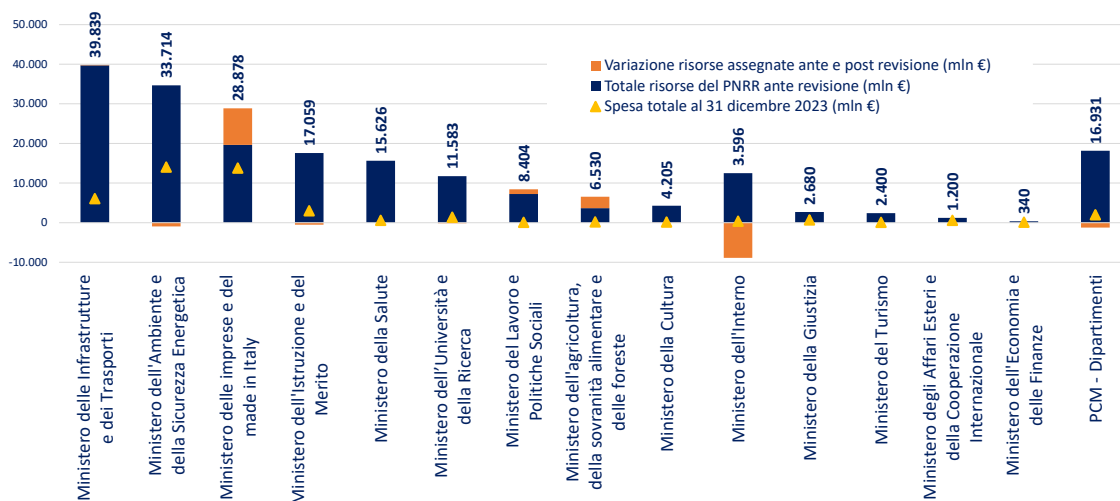


Figura 8. Revisione delle risorse assegnate per Amministrazione Titolare e Spesa totale a fine 2023 (mln €). Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati della Quarta relazione sullo stato di attuazione del PNRR

Il 2 marzo 2024 il governo ha adottato un decreto-legge per dare attuazione al nuovo Piano, prevedendo un **incremento di spesa di oltre 15,5 miliardi di euro**. Di questi, circa 3,4 miliardi sono destinati ai progetti che rientrano nelle misure definanziate, segnalando un'importante riorganizzazione delle priorità e delle risorse disponibili. Nonostante le indicazioni fornite, rimangono incertezze su quali progetti saranno effettivamente realizzati e con quali fondi, sottolineando la necessità di una maggiore trasparenza e di aggiornamenti sui progetti finanziati dal Piano.

Il decreto-legge mira a drenare risorse da 19 fondi finanziati con fonti nazionali o europee per garantire la realizzazione anche dei progetti rimossi, fornendo indicazioni sulle risorse stanziare per completare progetti definiti in misure parzialmente o totalmente escluse dal Piano. Tuttavia, la mancanza di un dataset aggiornato su tutti i progetti genera incertezze sul loro completamento e sulla destinazione delle risorse. In termini di finanziamento, il decreto autorizza un significativo incremento delle previsioni di spesa, con circa 9,4 miliardi di euro (60% rispetto ai 15,5 totali) assorbiti dal fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU-Italia, evidenziando un'impostazione orientata all'efficienza nella gestione dei flussi finanziari tra istituzioni europee e italiane. Allo stesso tempo, si prevede un aumento di circa 2,6 miliardi di euro per il PNC, con l'obiettivo di completare interventi in stato avanzato di realizzazione.

L'entrata in vigore del decreto introduce misure cruciali per l'attuazione del PNRR, tra cui il "Piano transizione 5.0" che offre incentivi fiscali per investimenti in tecnologie innovative. In aggiunta al Piano transizione 5.0, il decreto prevede ulteriori misure in diverse aree di intervento, tra cui lo sport, con l'obiettivo di promuovere investimenti in infrastrutture sportive; la realizzazione di un'amministrazione digitale, per semplificare e rendere più efficienti i servizi pubblici attraverso la digitalizzazione; e la riorganizzazione in materia di giustizia e la prevenzione e il contrasto del lavoro irregolare, per garantire maggiori diritti e tutele ai lavoratori.

Dal punto di vista finanziario, il decreto legislativo prevede un significativo aumento delle risorse disponibili per il PNRR, con un incremento del fondo a disposizione per fino al 2026, rispettivamente di 2.911 milioni di euro nel 2024, 3.973 milioni di euro nel 2025 e 2.536 milioni di euro nel 2026. Questo ampliamento delle risorse è finalizzato a garantire la tempestiva realizzazione degli investimenti previsti dal Piano, nel rispetto dei traguardi e degli obiettivi stabiliti.

Per quanto riguarda gli investimenti che, a seguito della decisione del Consiglio dell'8 dicembre 2023, non saranno più finanziati integralmente attraverso le risorse del PNRR, è stata autorizzata una spesa complessiva di **3,4 miliardi di Euro**, distribuita nell'orizzonte temporale 2024-2029.

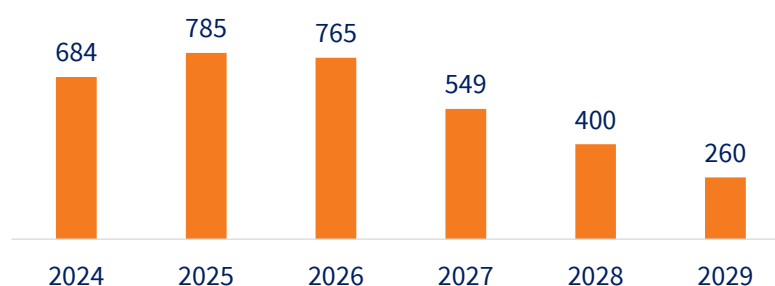


Figura 9. Allocazione temporale dei fondi previsti dal Decreto-Legge per le misure de-finanziate dal PNRR previste (mln €). Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati del Decreto-Legge 2 marzo 2024, n. 19, recante ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del PNRR

Si può notare come, per le misure definanziate, i requisiti di spesa e realizzazione al 2026 non siano più validi, slittando anche fino al 2029.

Il decreto dettaglia anche la destinazione delle somme previste per specifici interventi, come segue:

- 19 milioni di euro per l'anno 2024 sono destinati all'intervento "Servizi digitali e esperienza dei cittadini", volto a migliorare l'accessibilità e l'efficienza dei servizi pubblici digitali per i cittadini;
- 10 milioni di euro annuali per il periodo 2024-2026 sono assegnati allo sviluppo dell'Industria cinematografica e al Progetto Cinecittà, a sostegno del settore culturale e della produzione cinematografica italiana;
- per l'intervento "Utilizzo dell'Idrogeno in settori hard-to-abate", sono previsti 100 milioni di euro annui per il periodo 2024-2026, 210 milioni di euro per l'anno 2027, 285 milioni di euro per l'anno 2028 e 205 milioni di euro per l'anno 2029;
- l'intervento "Piani urbani integrati - progetti generali" riceverà 450 milioni di euro per l'anno 2024, 520 milioni di euro per l'anno 2025, 470 milioni di euro per l'anno 2026 e 153,8 milioni di euro per l'anno 2027, per sostenere lo sviluppo urbano sostenibile e integrato;

- il progetto "Aree Interne - Potenziamento servizi e infrastrutture sociali di comunità" beneficerà di 45 milioni di euro per l'anno 2024, 95 milioni di euro per l'anno 2025, e 125 milioni di euro annui per il biennio 2026-2027, seguiti da 75 milioni di euro per l'anno 2028 e 35 milioni di euro per l'anno 2029, con l'obiettivo di migliorare la qualità della vita nelle aree meno densamente popolate attraverso il potenziamento dei servizi e delle infrastrutture sociali;
- infine, l'intervento "Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie" prevede una dotazione di 60 milioni di euro annui per il quadriennio 2024-2027, seguiti da 40 milioni di euro per l'anno 2028 e 20 milioni di euro per l'anno 2029, mirando a riconvertire e valorizzare i beni sottratti alla criminalità organizzata a fini sociali e comunitari.

Un'area di interesse particolare è rappresentata dalla mancanza di tracciabilità di alcune misure definanziate, come ad esempio gli *"Interventi per la resilienza e l'efficienza energetica dei comuni"*, per la quale inizialmente era previsto un importo di 6 miliardi di euro. Nonostante alcune disposizioni possano essere ritenute assimilabili a tali interventi, la loro esclusione solleva questioni riguardo alla distribuzione delle risorse.

Per assicurare l'effettiva realizzazione degli investimenti e degli interventi, il decreto prevede che le amministrazioni titolari trasmettano, entro 15 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto e successivamente con cadenza semestrale, all'MEF e alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche di coesione e per il Sud, un elenco dettagliato degli interventi identificati dal relativo codice unico di progetto (CUP). Questo elenco deve includere informazioni sul provvedimento di assegnazione o concessione del finanziamento, l'importo complessivo, la quota a carico delle risorse del PNC, lo stato procedurale di attuazione e le obbligazioni giuridicamente vincolanti, oltre ai pagamenti effettuati. In caso di mancata trasmissione dei dati, le informazioni saranno reperite dai sistemi informativi della Ragioneria generale dello Stato.

L'attenzione è focalizzata anche sulle modalità con cui vengono assunte le obbligazioni giuridicamente vincolanti per ciascun intervento. Tali obbligazioni si perfezionano attraverso il rilascio di un provvedimento di assegnazione delle risorse e di individuazione dei beneficiari finali per gli incentivi, o tramite la stipula di contratti per tutti gli altri casi. Questo processo sottolinea l'impegno del governo a garantire trasparenza e rigore nella gestione delle risorse pubbliche, con un particolare accento sull'importanza della legalità e della correttezza amministrativa.

2.3 L'AVANZAMENTO DEI PROGETTI E DELLE GARE DEL PNRR

Al fine di analizzare lo stato dell'arte degli investimenti pubblici del PNRR, sono state realizzate alcune analisi sulla base dei dati pubblici. Si riporta di seguito una premessa metodologica.

Metodologia:

- L'unica **fonte pubblica** in merito agli investimenti pubblici finanziati dal PNRR è **OpenCup** (di competenza del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica) che viene alimentata direttamente dai Soggetti titolari degli interventi.
- Tutti gli investimenti vengono registrati tramite **Codice Unico di Progetto (CUP)**. Il CUP è il codice che identifica un progetto d'investimento pubblico e accompagna ciascun progetto dal momento in cui il soggetto responsabile decide la sua realizzazione fino al completamento dello stesso.
- Il CUP viene assegnato al **momento dell'approvazione del progetto** da parte dell'ente finanziatore, pertanto, non sempre corrisponde a progetti che siano stati ammessi o che siano oggetto di un bando pubblico (purtroppo, non è presente nessuna informazione a riguardo).
- Si sottolinea, tuttavia, che i dati analizzati rappresentano gli interventi **candidati** nell'ambito del PNRR, così come segnalati dai soggetti titolari, ma che **potrebbero non essere ammessi ai finanziamenti del Piano** e successivamente finanziati da altre misure di spesa (PNC, React EU, Contratto di programma, Programma triennale opere pubbliche, risorse comunali o regionali ecc.).

Al fine di monitorare lo stato avanzamento dei progetti pubblici candidati nell'ambito del PNRR, riportiamo l'evoluzione dei progetti nel corso di un anno.

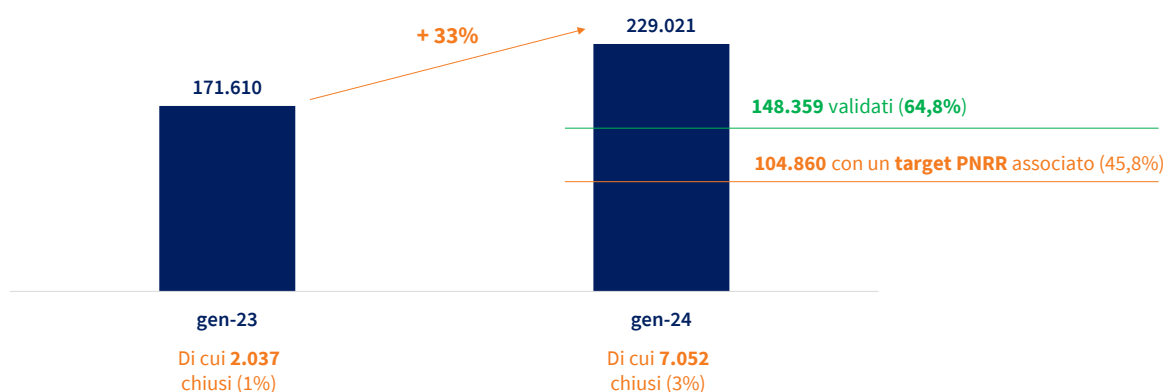


Figura 10. Evoluzione numero di progetti PNRR (gennaio 2023-gennaio 2024).
Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati OpenCup, febbraio 2024

A gennaio 2023, era stato identificato un totale di circa 172 mila progetti candidati nell'ambito del PNRR. Di questi circa l'1,2% risultava come “progetto chiuso”, pertanto concluso. Nel corso del 2023, il numero di progetti è cresciuto a circa 230 mila, con un **incremento del 33%**. Più di 60mila progetti sono stati, pertanto avviati nel corso dell'anno.

Nonostante l'incremento sostanziale, la percentuale di progetti chiusi è passata dall'1 al 3%: 5.000 progetti sono stati, pertanto, conclusi nel 2023.

Il notevole aumento del numero di progetti totali identificati dal CUP nell'arco di un anno evidenzia un alto livello di attività e impegno nel contesto del PNRR. Tuttavia, il fatto che la percentuale di progetti chiusi sia molto bassa solleva interrogativi sulla velocità di implementazione e sulla capacità di gestione di tali progetti.

Tra i 230 mila progetti attivi all'inizio del 2024, meno della metà (46%) sono associati al raggiungimento di un target del PNRR e, quindi, direttamente collegato al completamento di obiettivi europei che consentano l'erogazione dei fondi.

Rispetto alle risorse programmate e alle risorse assegnate ai progetti, restano da assegnare 69 miliardi, ossia il 33% delle risorse. La missione 1, Digitalizzazione, innovazione, competitività e turismo è quella con il minor grado di assegnazione, meno del 50%, mentre nella Missione 3, Infrastrutture per una mobilità sostenibile, sono già state assegnate quasi la totalità delle risorse.

Le procedure di spesa sono le sequenze di decisioni e operazioni messe in atto dalle Amministrazioni centrali con la finalità dell'assegnazione delle risorse agli attuatori. Non sorprende, che il primo soggetto attuatore per importo assegnato è RFI S.p.A. con quasi 24,7 miliardi, il quale opera sulla Missione 3.

Missioni	Numero di Progetti	Risorse programmate mio€	Risorse assegnate mio€	% di assegnazione
M1 – Digitalizzazione	76.988	59.813	29.219	48,9%
M2 – Rivoluzione Verde	55.999	59.459	38.647	65,0%
M3 – Infrastrutture	210	25.397	25.324	99,7%
M4 – Istruzione e ricerca	74.578	30.876	21.090	68,3%
M5- Inclusione e coesione	12.670	19.851	14.371	72,4%
M6 - Salute	8.576	15.626	13.066	83,6%
Totale	229.021	211.022	141.717	67,2%

Figura 11. Numero di progetti, risorse programmate e risorse assegnate per Missione (€ mln). Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati OpenCup, febbraio 2024

In merito al numero totale dei progetti, invece, **quasi la metà (46%) sono gestiti da Comuni** e, complessivamente, prevedono un importo di 36 miliardi di Euro.

Il ruolo predominante dei Comuni nella gestione dei progetti è un segnale positivo, poiché dimostra un forte coinvolgimento delle amministrazioni locali, che sono più vicine alle esigenze specifiche dei cittadini. Tuttavia, questo potrebbe anche

sottolineare la necessità di un maggiore sostegno, sia in termini di risorse che di competenze, per garantire una gestione efficace dei progetti.

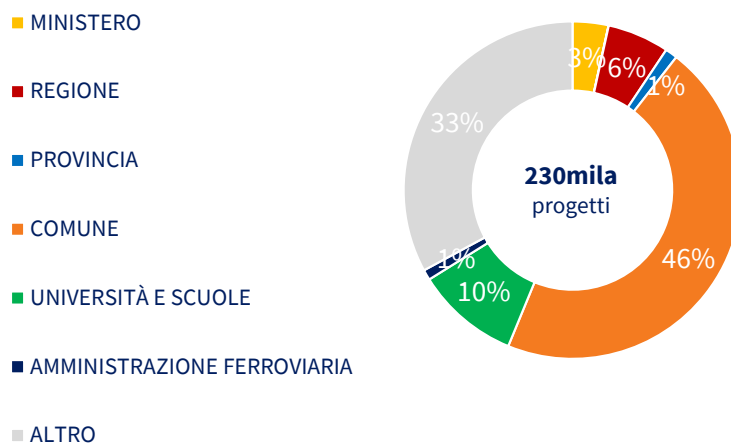


Figura 12. Percentuale dei progetti per Soggetto Titolare (% sul totale dei progetti validati dalle Amministrazioni Titolari). Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati OpenCup, febbraio 2024

Un'analisi dettagliata sui progetti candidati dai Comuni all'interno del PNRR mostra come essi rappresentino un elemento chiave del piano. Circa il 100% dei Comuni in Italia ha avviato progetti del PNRR. Considerando che il 70% dei Comuni ha una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, nonostante le loro dimensioni ridotte, questi gestiscono più del 70% dei progetti PNRR affidati alle amministrazioni locali. I Comuni con meno di 5.000 abitanti, in media, hanno circa 12-13 progetti ciascuno nell'ambito del PNRR, con un massimo di quasi 80 progetti per alcuni.

In considerazione della mole di risorse assegnate ai Comuni come enti attuatori nel PNRR, è necessario analizzare attentamente la loro capacità di spesa e gestione dei progetti. Il successo del PNRR non è garantito solo dall'allocazione di fondi, ma anche dalla capacità di questi enti locali di spendere in modo efficace le risorse e gestire i progetti in modo efficiente. La gestione dei progetti, in particolare, richiede una combinazione di competenze tecniche e amministrative che potrebbe rappresentare una sfida per alcuni Comuni, soprattutto per quelli più piccoli o con meno risorse.

Tuttavia, si segnala che sui 105mila progetti avviati dai Comuni, circa 45mila (42%) sono progetti che fanno riferimento alla misura M2C4I2.2 “Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni”, la quale è stata completamente defanziata dalla revisione del piano e di cui non è ancora certo il rifinanziamento tramite fonti alternative. I progetti candidati associati a tale misura, complessivamente, valgono più di 7 miliardi di Euro.

Il taglio del 40% dei progetti ha impattato Comuni di tutte le fasce di popolazione, ad eccezione di quelli con più di 200.000 abitanti per i quali la defezione è del 20%.

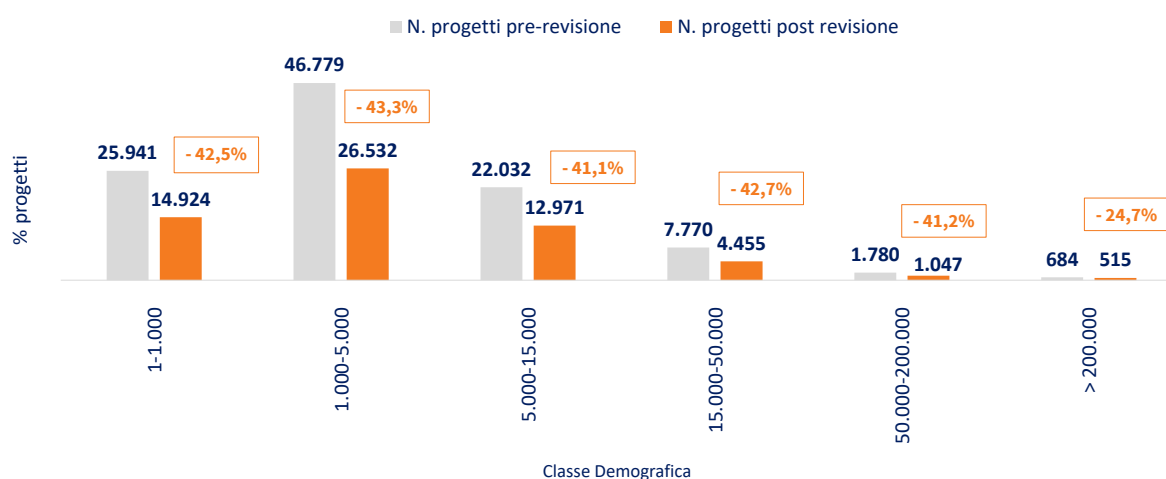


Figura 13. Progetti PNRR Comunali per fascia di abitanti per Comune pre e post revisione del Piano. Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati OpenCup, febbraio 2024

Nel 2023 è stata rilevata una notevole crescita degli investimenti in costruzioni da parte degli Enti Locali, un fenomeno che si può attribuire in gran parte al PNRR. La revisione del PNRR, che ha comportato la cancellazione di progetti comunali per un valore superiore ai 7 miliardi di euro, nonostante sia stato promesso un successivo rifinanziamento, potrebbe generare un rallentamento dei pagamenti in futuro. È indiscutibile che, ormai, gli enti locali, e in particolare i Comuni, rappresentano la principale forza propulsiva del mercato degli appalti pubblici. Questi enti hanno visto aumentare significativamente la loro quota non solo in termini di numero di lavori ma anche per quanto riguarda il volume totale degli investimenti, segnando un netto cambio di passo rispetto al passato.

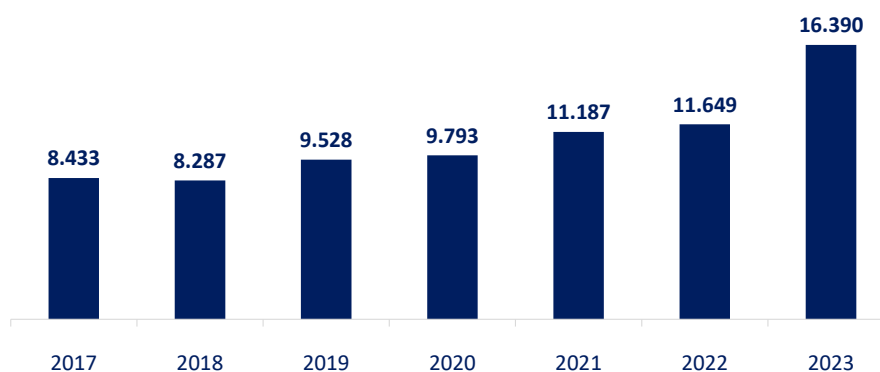


Figura 14. Investimenti in costruzioni da parte degli Enti Locali (Mln €) 2017-2023. Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Cresme Europa Servizi e SIOPE.

Stato avanzamento delle gare

Dall'avvio del PNRR, si è registrata una crescita esponenziale del numero di gare bandite per l'assegnazione dei lavori. Ad oggi, sono state avviate quasi 118.000 gare per un importo complessivo di circa 57 miliardi di euro. Di queste, oltre 68.000 sono state già aggiudicate, con un valore di 38,6 miliardi di euro. In termini di progetti, quasi 49.000 hanno visto l'avvio delle gare, con oltre 35.940 già completate con l'aggiudicazione dei lavori.

Analizzando la ripartizione per settore, emerge una netta prevalenza dei servizi, che rappresentano quasi il 47% delle gare bandite. Seguono i lavori, con il 39%, e le forniture, con il 14%. Tuttavia, in termini di importo, il quadro cambia: i lavori pubblici assumono il ruolo di primaria importanza, assorbendo il 57% del valore complessivo delle gare. I contratti di acquisto di servizi e di beni (forniture) si attestano rispettivamente al 14% e al 20%.

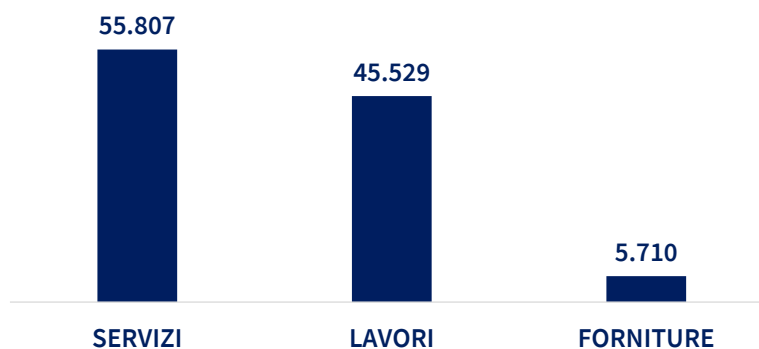


Figura 15. Numero delle gare associate al PNRR per tipologia. Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati OpenCup, febbraio 2024

Un aspetto interessante riguarda il ribasso di aggiudicazione, ovvero la differenza tra il prezzo offerto dall'impresa vincitrice e il valore iniziale della gara. In media, **il ribasso per le gare del PNRR si attesta intorno al 15%**. Se si confrontano questi dati con la media nazionale del triennio 2021-2023, si osserva una sostanziale sovrapposizione per il settore dei lavori pubblici (15% contro 15,4%). Diverso il caso dei servizi e delle forniture, dove il PNRR registra ribassi inferiori rispetto al panorama nazionale (32% contro 22,5% per i servizi e 18% contro 29,5% per le forniture).

	Percentuale di ribasso			
	Lavori pubblici	Servizi	Forniture	Totale
Gare del PNRR	15,0	32,0	18,0	15,0
Totale gare (media 2021-2023)	15,4	22,5	29,5	22,4

Figura 16. Percentuale media di ribasso di aggiudicazione per tipologia di contratto. Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio

Un altro tema di rilievo è quello delle gare deserte, ossia quelle che non ricevono alcuna offerta da parte delle imprese. Il fenomeno, seppur contenuto, assume una certa rilevanza nell'attuale contesto di aumento dei costi delle materie prime e delle lavorazioni. Dalle informazioni disponibili, si stima che lo 0,54% delle gare del PNRR sia andato deserto o annullato. La maggiore incidenza si osserva nelle Missioni 2, 4 e 5, dove la responsabilità dei progetti ricade principalmente sui Comuni.

Le cause delle gare deserte possono essere molteplici:

- Aumento dei costi delle materie prime e delle lavorazioni: le imprese potrebbero non essere disposte ad assumersi il rischio di prezzi troppo bassi in un contesto di costi in aumento
- Difficoltà di reperimento delle risorse: la carenza di manodopera qualificata in alcuni settori potrebbe rendere difficoltoso per le imprese trovare le risorse umane necessarie per realizzare i lavori.
- Complessità delle procedure di gara: le procedure burocratiche per la partecipazione alle gare potrebbero risultare troppo complesse e onerose per alcune imprese, soprattutto quelle di piccole dimensioni.

Per contrastare il fenomeno delle gare deserte, sono state adottate diverse misure:

- revisione dei prezzi: il Governo ha previsto la revisione dei prezzi dei contratti in corso per adeguare i costi alle variazioni del mercato. Ciò potrebbe incentivare i Comuni a partecipare alle gare future, avendo la garanzia di un adeguamento automatico dei prezzi in caso di aumenti dei materiali o della manodopera;
- sburocratizzazione delle procedure: si sta lavorando per semplificare le procedure di partecipazione alle gare, riducendo la mole di documenti richiesti e i tempi di valutazione delle offerte. Questo potrebbe rendere il mercato più accessibile e attrarre un maggior numero di imprese;
- rafforzamento delle competenze delle stazioni appaltanti: le stazioni appaltanti, ovvero gli enti pubblici che bandiscono le gare, stanno ricevendo formazione e supporto per gestire in maniera più efficace le procedure di gara e attrarre le imprese.

Nonostante i dati positivi sull'andamento del mercato dei contratti pubblici del PNRR, rimangono alcune sfide da affrontare. La principale riguarda la capacità dei Comuni di far fronte all'aumento dei costi e di reperire le competenze necessarie per realizzare i progetti. Inoltre, è fondamentale garantire la tempestività delle procedure di affidamento e di pagamento, in modo da evitare ritardi che potrebbero compromettere la realizzazione degli obiettivi del piano.

Guardando al futuro, il trend positivo del mercato dei contratti pubblici del PNRR dovrebbe continuare nei prossimi anni. Il successo del piano dipenderà in gran parte dalla capacità di rispondere alle sfide emergenti e di attuare le misure correttive necessarie a garantire la piena realizzazione dei progetti previsti. Un mercato dei contratti pubblici efficiente e trasparente sarà fondamentale per la ripresa economica dell'Italia e la modernizzazione del Paese.

3. I RISULTATI DELLA SURVEY AI MEMBRI DI TEHA CLUB

Al fine di restituire il punto di vista delle imprese, valutare l'efficacia del PNRR e offrire una base conoscitiva integrativa a quanto già presentato, è stata sottoposta una **survey ai membri di TEHA Club**. La survey, condotta nel primo trimestre 2024, ha coinvolto i 450 amministratori delegati e vertici delle principali società italiane.

Metà dei rispondenti ha dichiarato di non aver partecipato ad alcun bando PNRR: data la limitata eterogeneità dei settori produttivi direttamente coinvolti dal Piano (in cui, a titolo di esempio, il settore delle costruzioni è l'esecutore materiale di una grandissima parte dei progetti), non stupisce osservare questi risultati.

«Avete partecipato ai bandi PNRR?»

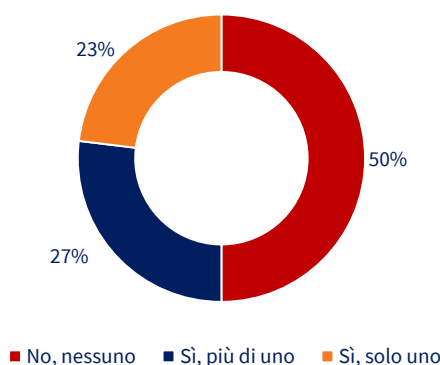


Figura 17. Risposte alla survey ai membri TEHA Club. Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su indagine survey

Osservando invece – per le sole aziende che hanno dichiarato di aver partecipato ad uno o più bandi PNRR – la tipologia di intervento, la maggioranza fa riferimento alla concessione di incentivi ad unità produttive, ovvero gli interventi afferenti a Transizione 4.0. Un aspetto molto interessante è la natura di tali interventi: solo l'8% era già programmato (e quindi il PNRR ha agito da mero facilitatore fiscale), mentre **il 92% è stato pienamente abilitato dal Piano**, sia in forma di nuovi progetti che di ammodernamenti di unità preesistenti.

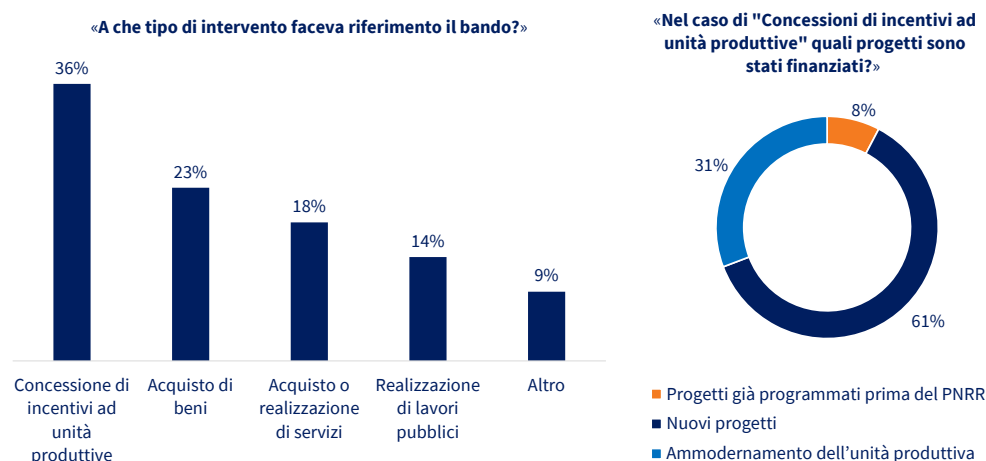


Figura 18. Risposte alla survey ai membri TEHA Club. Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su indagine survey

In questo caso, quindi, si osserva come il PNRR sia riuscito ad essere un volano di innovazione, stimolando e incentivando interventi che non sarebbero stati fatti in sua assenza.

Lo stato di avanzamento lavori presenta qualche perplessità: **il 50% dei bandi o è stato aggiudicato, ma i lavori non sono ancora partiti, o non è stato ancora aggiudicato.** Ricordiamo che, da previsioni iniziali, entro fine 2023 sarebbero dovute essere state stipulate tutte le obbligazioni giuridicamente vincolanti: la quota del 19% relativa ai bandi non ancora aggiudicati è sintomatico di una criticità.

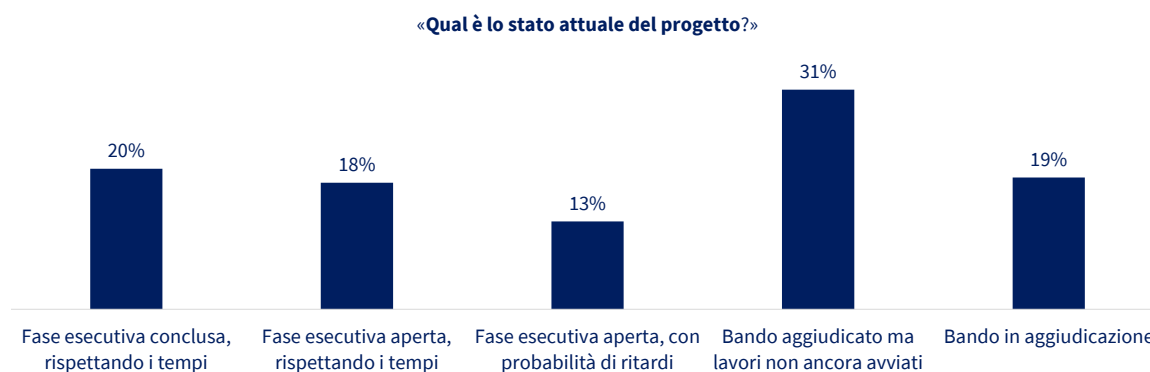


Figura 19. Risposte alla survey ai membri TEHA Club. Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su indagine survey

Il giudizio delle imprese circa la qualità dei bandi, intesa come capacità delle Pubbliche Amministrazioni di predisporre un ambiente favorevole alle opere e di elaborare capitolati tecnici puntuali in grado di facilitare il lavoro dei privati, è misto.

La metà circa delle opinioni riguardo i quattro aspetti misurati – efficacia dell’interlocuzione con la stazione appaltante, criteri di aggiudicazione, adeguatezza dei tempi proposti e chiarezza delle specifiche tecniche – **si pone nell’area positiva.** Risulta leggermente **più critica l’area legata ai criteri di aggiudicazione,** in cui forse il peso

ancora molto rilevante dato dalla mera componente economica e l'incentivo a forti ribassi non si coniuga con la necessità di sviluppare opere complesse.

In positivo, invece, si può osservare come più della metà dei rispondenti giudichi **positivamente l'adeguatezza dei tempi proposti**: dopo alcuni esempi di bandi andati deserti, anche a causa dei tempi richiesti giudicati troppo ristretti, questa evidenza è sicuramente molto positiva.

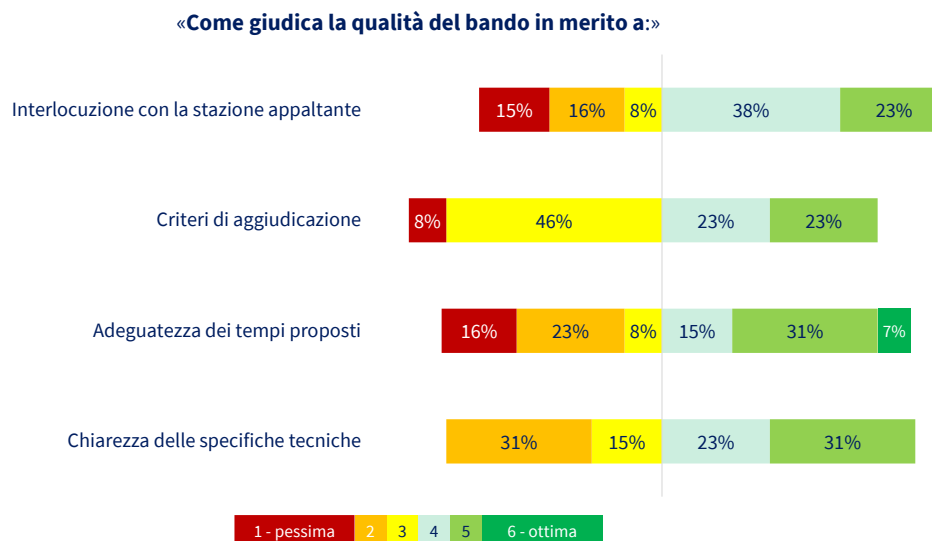


Figura 20. Risposte alla survey ai membri TEHA Club. Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su indagine survey

Un aspetto cruciale, fin dalla prima pubblicazione del PNRR, riguarda l'efficacia delle procedure pubbliche per la gestione di tutto il processo di public procurement. I dati storici sulla durata della realizzazione delle opere pubbliche (pre-PNRR) evidenziano come un'opera pubblica, in media, necessita di oltre quattro anni per il suo completamento, durata che aumenta proporzionalmente al valore dell'opera.

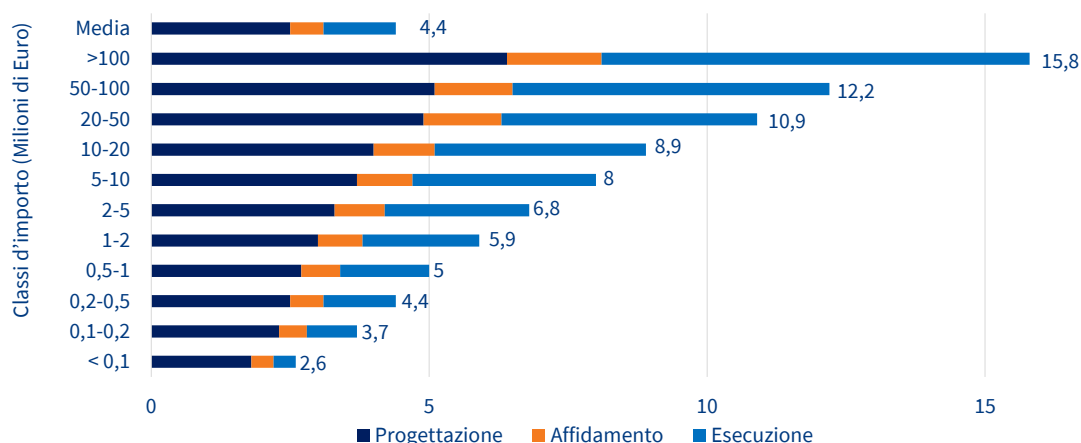


Figura 21. Tempi di attuazione degli investimenti infrastrutturali per classi d'importo (anni), 2019. Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Conti Pubblici Territoriali

Queste tempistiche sono dovute non tanto a ritardi nelle fasi operative, siano esse legate alla progettazione o all'esecuzione: il vero collo di bottiglia è rappresentato dai cosiddetti **“tempi di attraversamento”**, ovvero i passaggi fra le diverse fasi procedurali in cui il sistema burocratico deve approvare quanto fatto e dare il via allo step successivo. I tempi di attraversamento tra le diverse fasi procedurali, prima ancora di arrivare alla fase di esecuzione dei lavori, **fanno perdere oltre 20 mesi**, il 54,3% della durata complessiva.



Figura 22. Tempi di attuazione e tempi di attraversamento degli investimenti infrastrutturali per classi d'importo. Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Conti Pubblici Territoriali

In un contesto in cui la dimensione temporale è così sfidante, quale il PNRR, è indispensabile un cambio di rotta da parte delle Pubbliche Amministrazioni, al fine di sveltire i processi e abilitare quindi la messa a terra degli investimenti. Il primo passo in questa direzione è rappresentato dal momento iniziale di ogni investimento pubblico: la scrittura e la pubblicazione del bando e la successiva messa a gara.

Tuttavia, **il 77% delle imprese che ha partecipato a bandi PNRR dichiara di aver riscontrato difficoltà**, le principali relative alla complessità dell'interpretazione del bando e alle difficoltà di dialogo con la stazione appaltante.

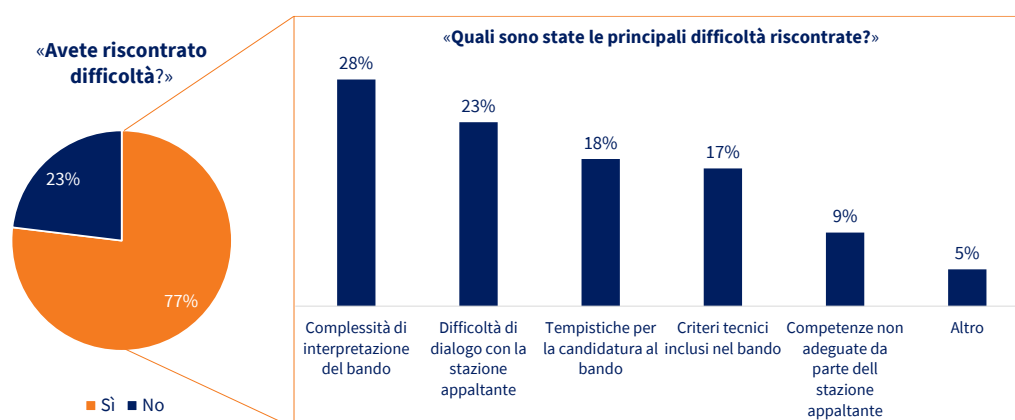


Figura 23. Risposte alla survey ai membri TEHA Club. Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su indagine survey

A ulteriormente complicare il quadro, il confronto con il mondo pre-PNRR è molto esemplificativo: è cambiato pochissimo. Se era lecito ipotizzare che il Piano avrebbe innescato un cambiamento significativo nelle procedure di public procurement, le evidenze della survey spengono questi ottimismo. Soprattutto con riferimento alla riduzione dei tempi di risposta e di elaborazione delle pratiche, e alla snellezza e semplificazione delle pratiche burocratiche, la totalità degli intervistati ha dichiarato di non aver riscontrato differenze significative con lo scenario pre-PNRR (in cui, ricordiamo, prima di iniziare la fase esecutiva si perdono 20 mesi nei vari tempi di attraversamento).

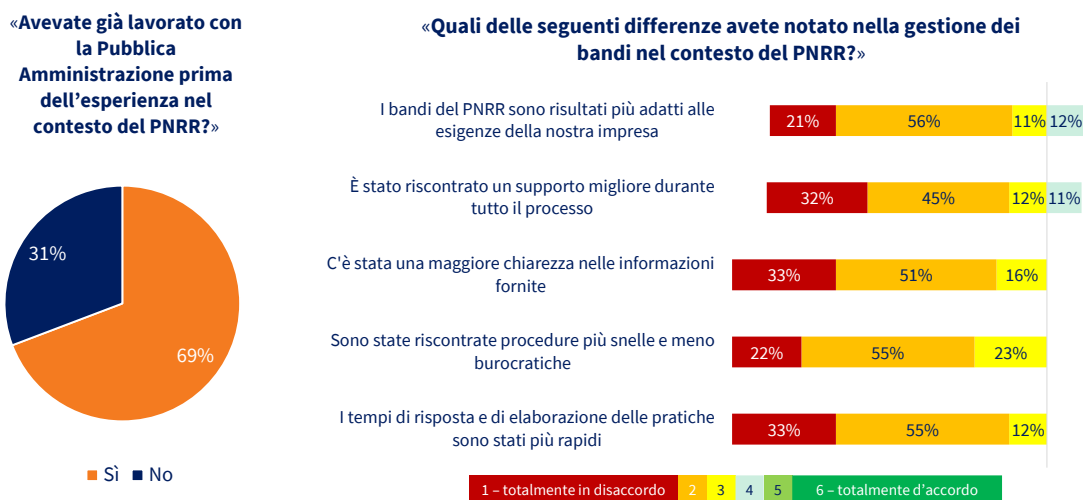


Figura 24. Risposte alla survey ai membri TEHA Club. Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su indagine survey

L'ultima sezione dell'indagine riguarda il giudizio delle imprese alla revisione del PNRR. Ad una prima impressione potrebbe stupire l'elevata percentuale di intervistati che dichiarano di non essere a conoscenza della revisione. Tuttavia, è importante sottolineare (nuovamente: The European House – Ambrosetti ha sollevato più volte la questione nelle passate release dell'Osservatorio) come la comunicazione relativa al PNRR sia carente, sotto ogni punto di vista.

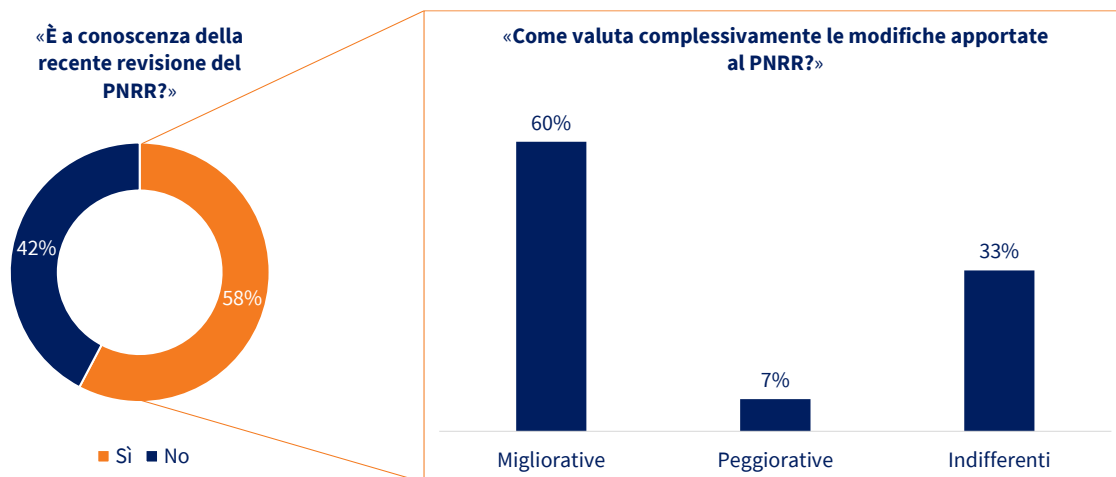


Figura 25. Risposte alla survey ai membri TEHA Club. *Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su indagine survey*

Fra coloro che conoscono la revisione del PNRR, il giudizio è positivo o, al massimo, neutro: solo una quota molto minoritaria dei rispondenti valuta negativamente il nuovo Piano.