

CORTE CONTI: SINTESI RELAZIONE SEMESTRALE SUL PNRR (SECONDO SEMESTRE 2024)

Le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, in data 12 maggio 2025, hanno approvato la Relazione semestrale con cui si riferisce al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR. Il documento fornisce un quadro complessivo dell'avanzamento del Piano da distinte angolazioni: i progressi registrati nel conseguimento di *milestone* e *target* semestrali, l'evoluzione della spesa e l'efficacia degli strumenti di anticipazione di liquidità, un quadro complessivo dei risultati di *performance* delle iniziative del Piano, attraverso gli indicatori *target*, nonché una disamina del sistema dei 14 Indicatori Comuni che compongono il "quadro di valutazione" dell'impatto del Dispositivo di Ripresa e Resilienza europeo. Seguono due approfondimenti tematici di rilevanza strategica nel Piano: il primo è dedicato alle misure del PNRR (2 riforme e 4 linee di investimento) che incidono sul servizio idrico integrato; il secondo mira a fare il punto sulle iniziative promosse dal PNRR nell'ambito delle attività di ricerca, sviluppo e innovazione, centrali per l'obiettivo di aumento della produttività del Paese.

L'attuazione del PNRR. Risultano tutti conseguiti i 67 obiettivi europei in scadenza al secondo semestre 2024, raggiungendo così un tasso di avanzamento del 54% nel percorso complessivo (+11 punti rispetto al semestre precedente). Parimenti elevati i risultati con riguardo agli step procedurali nazionali con finalità di monitoraggio interno (tasso di raggiungimento al 76%).

Significativi gli avanzamenti segnati sul fronte delle riforme. Di particolare rilievo quelli che hanno interessato la regolazione dei contratti pubblici: è stato complessivamente rivisto l'istituto del *project financing*, sono stati raggiunti i risultati attesi in termini di numero di stazioni appaltanti e centrali di committenza qualificate (42 mila gare effettuate da oltre 3.300 stazioni appaltanti), sono state adottate misure per migliorare la rapidità decisionale nell'aggiudicazione degli appalti attraverso l'individuazione delle *best practices*, è stato conseguito il *target* di formazione del personale delle PA (almeno il 40%). Nel solco dell'efficientamento della PA possono anche richiamarsi i progressi in tema di semplificazione/digitalizzazione di 235 procedure, nonché quelli nel campo della riduzione dei tempi di pagamento, con l'incremento del personale a tal fine impiegato e l'adozione di un sistema di verifica sull'adeguatezza e tempestività dei processi di almeno 130 pubbliche amministrazioni.

È proseguito anche il percorso riformatore nel settore della giustizia che ha visto il raggiungimento dei 2 *target* di riduzione del 95% dell'arretrato giudiziario dei tribunali civili di primo e di secondo grado.

Numericamente consistente (n. 50) il gruppo di obiettivi raggiunti sul versante degli investimenti, in particolare in ambito di *cybersecurity* e di digitalizzazione della PA.

Andamento della spesa sostenuta. Se il conseguimento degli obiettivi europei previsti nel percorso attuativo risulta in linea con le scadenze concordate, l'avanzamento finanziario, come già messo in luce in occasione di precedenti relazioni, stenta a mantenere il ritmo prefissato. A fine 2024, il livello della spesa ha superato i 63,9 miliardi, circa il 33% delle risorse del Piano e circa il 73% di quelle che erano programmate entro il 2024. L'incremento registrato nell'ultimo anno è di 18,8 miliardi (+12 punti percentuali sul 2023), solamente il 44% di quanto previsto per il 2024 nel cronoprogramma aggiornato. Al netto delle misure consistenti in crediti d'imposta (piano Transizione 4.0 e Superbonus 110%) il dato di avanzamento della spesa scenderebbe al 21,9%.

Il 71% delle misure del Piano con dotazione finanziaria mostra un avanzamento di spesa al di sotto della soglia del 25%, poco meno del 45% non supera un tasso di progresso del 10%. Da ciò emerge con evidenza lo sforzo richiesto negli ultimi semestri del PNRR a tutti i soggetti coinvolti nella realizzazione delle iniziative progettuali, per assicurarne la finalizzazione nei tempi previsti, in particolare per gli interventi delle missioni 5 "Inclusione e coesione" e 6 "Salute".

Nella lettura per tipologia di soggetto attuatore, si posizionano più avanti del dato medio nel percorso di attuazione della spesa: le istituzioni appartenenti al settore scolastico ed universitario (rispettivamente +22,8 e +13,7 punti percentuali), insieme alle società pubbliche (+7,4%). Risultano, invece, caratterizzate da tassi di avanzamento inferiori a quello medio sia le misure in capo alle Amministrazioni centrali e alle Agenzie (entrambe -8%) sia quelle affidate alle Amministrazioni locali, seppur queste ultime con scostamenti negativi più contenuti (-3,2%).

Le anticipazioni di liquidità. Il sistema delle anticipazioni di liquidità si è finora dimostrato uno strumento utile per assicurare ai soggetti attuatori le disponibilità di cassa funzionali all'esecuzione delle iniziative progettuali. L'innalzamento del tetto ordinario dell'anticipazione ha portato ad un aumento delle richieste di erogazioni, pur residuando ulteriori margini per trasferimenti rispetto alla soglia del 30%. In dettaglio, il totale delle somme erogate in anticipazione nel periodo 2021-2024 è pari a 27,1 miliardi, con un trend crescente nel tempo (0,6 miliardi nel 2021, 7,5 miliardi nel 2022, 8,4 miliardi nel 2023 e 11,3 miliardi nel 2024). In media, il tasso di anticipazione si è attestato al 23,2% delle dimensioni finanziarie delle singole misure. Gli anticipi hanno dato ampia copertura alle somme spese (oltre il 77% di quanto speso, percentuale che sale a poco meno dell'87% se si tiene conto delle somme rimborsate nello stesso periodo a fronte di rendicontazioni e di saldi finali).

Con l'avanzare delle iniziative di investimento, l'atteso incremento del livello di spesa potrà trovare adeguato sostegno finanziario grazie alla nuova disposizione dell'art. 18-quinquies del d.l. n. 113/2024, volta ad accelerare i trasferimenti intermedi a rimborso delle spese sostenute, attraverso una consistente semplificazione dell'iter della rendicontazione.

I risultati raggiunti letti attraverso gli indicatori target. L'attuazione concreta di investimenti e riforme, misurata attraverso i risultati raggiunti dagli indicatori *target* associati alle misure, mostra un tasso di progresso medio del 57% rispetto agli obiettivi quantitativi finali concordati in sede europea; un risultato coerente con la fase in cui versa attualmente il Piano, caratterizzata da iniziative nel pieno della loro realizzazione che si avviano verso la conclusione.

Tale dato racchiude al suo interno situazioni di avanzamento delle singole tipologie di misure e indicatori molto eterogenei, in ragione anche della diversa programmazione temporale delle iniziative, nonché dei diversi valori programmati.

I risultati di maggior rilievo, in termini di avanzamento realizzativo, emergono dagli indicatori relativi al "Personale" con il superamento degli obiettivi assegnati, nella dimensione "Connettività" (71%), nell'ambito della Formazione (70%) e in quello delle attività di "Ricerca & sviluppo" e del settore "Idrico" (entrambi al 57%). Gli ulteriori settori riportano medie di realizzazione inferiori alla soglia del 45%.

Il minor tasso di realizzazione emerso dagli indicatori della categoria dei "Trasporti" (circa il 13%), da un lato, risulta coerente con la maggiore complessità degli interventi, che richiedono fasi preparatorie e attuative più lunghe, nonché da peculiarità nell'alimentazione dei dati a sistema, in quanto, in alcuni casi, la valorizzazione del target chilometrico realizzato sull'intervento può avvenire soltanto una volta che i lavori sono completati. Dall'altro lato, l'Amministrazione ha evidenziato la necessità di modifiche, attualmente oggetto di confronto con le istituzioni europee nell'ambito della prossima revisione del PNRR.

Elementi di interesse emergono anche da una lettura comparata dei tassi di avanzamento degli indicatori *target* (per missione/componente del Piano) e di quelli di progresso finanziario delle misure dagli stessi interessate. Se nessuna missione/componente si colloca su valori superiori alla media in entrambi gli

indicatori, 2 di queste di particolare rilevanza economica (Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici M2C3 e Investimenti sulla rete ferroviaria M3C1) mostrano un tasso di avanzamento finanziario superiore alla media cui, però, si correla un progresso realizzativo inferiore al dato medio. Diversamente, delle 15 missioni/componenti con tassi di avanzamento finanziario al di sotto del dato medio, in 5 casi il grado di realizzazione fisica si colloca al di sopra del dato medio, a testimonianza di un progresso di *performance* migliore di quanto segnalato dall'avanzamento finanziario. Emblematico il caso degli "Interventi speciali per la coesione territoriale" (M5C3) che, pur presentando una quota di spesa sostenuta sulle risorse associate molto limitata, mostra un avanzamento negli indicatori *target* particolarmente positivo. Negli altri 10 casi, invece, entrambi i parametri si posizionano al di sotto dei dati medi; ne consegue che le misure rientranti in queste linee di *policy* possono ritenersi in una fase attuativa meno avanzata.

Il sistema degli Indicatori Comuni di monitoraggio. Pur all'interno di un quadro interpretativo complesso dei risultati e della necessità di rafforzarne il processo di alimentazione, gli Indicatori Comuni scelti a livello europeo per valutare l'impatto dei Piani nazionali sul tessuto economico e sociale dell'Europa offrono elementi di rilievo. Quelli riferiti al dominio sociale, alla ricerca e all'infrastruttura internet evidenziano per il Piano italiano progressivi e rilevanti miglioramenti nel tempo. Maggiormente articolati gli andamenti per gli altri indicatori. Più in generale, dall'analisi svolta emergono elementi nella direzione di un progressivo rafforzamento dell'implementazione del PNRR.

Il servizio idrico e le politiche sull'acqua del PNRR. Il servizio idrico integrato costituisce uno dei settori oggetto di interventi specifici da parte del PNRR, con due riforme e quattro linee di investimento, per un totale di circa 5,4 miliardi di risorse programmate dal Piano.

L'impostazione adottata dal PNRR risulta coerente con la necessità di provare a risolvere le criticità strutturali che ancora limitano il pieno passaggio del settore ad una gestione maggiormente industriale; le priorità di intervento alla base sia delle riforme che degli investimenti risultano allineate alle problematiche principali del servizio idrico, nonché coerenti con i fabbisogni, infrastrutturali e i formatori, richiesti dal settore, e non ancora soddisfatti dai vari interventi normativi e regolatori finora susseguitisi.

La riforma volta a semplificare la normativa e rafforzare la *governance* del servizio idrico si è tradotta nell'adozione del Piano Nazionale di Interventi Infrastrutturali e per la Sicurezza del Settore Idrico (PNISSI), che ha avuto indubbiamente il merito di razionalizzare la pianificazione infrastrutturale nel comparto, raggruppando in un unico meccanismo diverse programmazioni separate. Tale passaggio costituisce una novità positiva, potenzialmente in grado di facilitare la realizzazione degli interventi nel comparto. Affinché la riforma possa dispiegare appieno i suoi effetti, tuttavia, è fondamentale che venga assicurato il reperimento delle idonee coperture finanziarie, necessarie in particolare all'implementazione degli stralci attuativi da programmare (12 miliardi), dando seguito ai finanziamenti ad hoc varati con la Legge di Bilancio per il 2025, per almeno 708 milioni.

La seconda riforma, finalizzata ad assicurare la piena capacità gestionale per i servizi idrici integrati, va nella giusta direzione di ridurre il Water Service Divide. I diversi provvedimenti varati, dai protocolli di intesa ai decreti, sono effettivamente finalizzati al rafforzamento del processo di industrializzazione del settore nel Mezzogiorno, con la costituzione di operatori in grado di far crescere la qualità del servizio idrico integrato offerto e ottenere economie di scala utili a consentire una gestione efficiente.

Complessivamente, sono stati implementati interventi trasversali che intendono modificare diversi aspetti di rilievo per il servizio idrico, dallo sviluppo sostenibile dei sistemi idrici, ai canoni di concessione dell'acqua e, soprattutto, al quadro gestionale. La portata effettiva delle misure sarà più chiara nei

prossimi anni, una volta che i diversi provvedimenti esplicheranno pienamente i loro effetti. Ciò a patto che vengano risolte le inerzie, le inadempienze e le resistenze che - in talune Amministrazioni pubbliche - non hanno ancora permesso il definitivo superamento della frammentazione gestionale.

Quanto agli investimenti, il totale dei progetti relativi al servizio idrico integrato presi in considerazione nell'analisi svolta, ammonta a circa 8 miliardi, di cui 5,34 finanziati con risorse proprie del PNRR. La relativa attuazione vede un ruolo di primaria importanza per i gestori del servizio idrico (3,8 miliardi, quasi la metà del totale dei fondi). La ripartizione territoriale delle risorse risulta altresì coerente con i divari infrastrutturali osservati a livello geografico: viene infatti destinata una quota maggiore di risorse, sia in termini assoluti che in termini pro-capite, al Mezzogiorno.

L'importo delle gare bandite ammonta al 94% del totale dei finanziamenti assegnati, e quello delle aggiudicazioni al 70%, con una dispersione territoriale che appare piuttosto contenuta. Seppur con alcuni ritardi rispetto ai cronoprogrammi, circa la metà dei progetti finanziati si trova nella fase centrale di esecuzione, e circa un terzo è entrato nella fase del collaudo.

Per poco meno di un terzo dei progetti l'avanzamento sta procedendo a rilento rispetto a quanto programmato, mentre il 70% circa è in linea con il cronoprogramma. I ritardi tendono a concentrarsi maggiormente nelle regioni del Mezzogiorno.

I ritardi in termini di avanzamento riguardano principalmente le fasi preliminari. In media l'avanzamento dei progetti risulta piuttosto basso, pari al 22%, un dato che potrebbe risentire tuttavia di eventuali ritardi nella rendicontazione e di un valore programmato che eccede il target minimo stabilito in sede di definizione dei traguardi del PNRR.

Il contributo del PNRR alle attività di ricerca, sviluppo e innovazione.

Le attività di Ricerca, Sviluppo e Innovazione (R&S&I) rappresentano una delle leve fondamentali per aumentare la produttività di un paese e, in ultima istanza, la sua crescita potenziale. Nel PNRR possono essere quantificati in 19 miliardi i finanziamenti complessivi destinati alle attività di R&S&I (10% del totale). Sono risorse significative (se solo si pensa che nel 2023 la spesa pubblica e privata in R&S italiana è stata di circa 28 miliardi nel complesso), in grado di contribuire a un rafforzamento strutturale che migliori le capacità innovative dell'Italia.

Il peso del settore pubblico come destinatario dei progetti è prevalente, sia in termini di numerosità sia in termini di risorse finanziarie, mentre la spesa privata è significativa, ma non a sufficienza, se si guarda al livello di finanziamento a essa dedicata; in aggiunta, tale spesa non si concentra sugli investimenti a più alto livello tecnologico, come invece richiederebbero i fabbisogni individuati dai confronti con gli altri paesi.

Lo stato di attuazione, ancora incompleto, non consente al momento una piena valutazione degli interventi. Mentre tutti i target relativi alle riforme sono stati conseguiti, quelli relativi agli investimenti risultano allo stato raggiunti per il 22%.

Va osservato, infine, che l'ammontare del finanziamento, anche se rilevante, non è tale da consentire al nostro Paese di allineare la spesa in R&S&I a quella dei paesi europei più virtuosi; ciò soprattutto in considerazione della sua distribuzione negli anni 2022-2026 e del fatto che non sembra sia ancora riconosciuta la necessità di programmare interventi trasversali che consolidino e sostengano nel tempo, dopo il 2026, l'impatto degli interventi adottati dal Piano. L'assenza di vincoli a creare un ambiente strutturalmente favorevole alla ricerca potrebbe depotenziare gli effetti degli interventi, che pure individuano correttamente le fragilità italiane.