

Tabella 7.2 – Pagamenti per IFL dei Comuni (anni 2017-2020) e impatto finanziario dei progetti PNRR

(In milioni)

| INVESTIMENTI FISSI LORDI DEI COMUNI PER FASCIA DEMOGRAFICA |                |                |                |                |                 |                                    |  |                             |                            |                                   |                      |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|------------------------------------|--|-----------------------------|----------------------------|-----------------------------------|----------------------|
| fascia demografica   | 2017           | 2018           | 2019           | 2020           | 2017-2020       | finanziamento totale progetti PNRR | inc% investimenti aggiuntivi pnrr su IFL 2017-2020 | quota annua media 2017-2020 | quota annua PNRR 2022-2026 | quota annua incrementata con PNRR | % incremento annuale |
| <5000  | 2.360,2        | 2.304,9        | 2.694,8        | 2.806,3        | 10.166,2        | 6.331,5                            | 62,3   | 2.541,5                     | 1.266,3                    | 3.807,8                           | 49,8                 |
| 5000-10.000  | 1.078,8        | 1.109,7        | 1.303,1        | 1.316,0        | 4.807,6         | 2.953,5                            | 61,4   | 1.201,9                     | 590,7                      | 1.792,6                           | 49,1                 |
| 10.000-19.999  | 1.049,5        | 1.009,8        | 1.153,8        | 1.211,1        | 4.424,2         | 3.384,2                            | 76,5   | 1.106,0                     | 676,8                      | 1.782,9                           | 61,2                 |
| 20.000-59.999  | 1.297,5        | 1.230,5        | 1.429,9        | 1.463,2        | 5.421,1         | 5.505,5                            | 101,6  | 1.355,3                     | 1.101,1                    | 2.456,4                           | 81,2                 |
| 60.000-249.999   | 1.424,0        | 1.488,5        | 1.493,1        | 1.307,1        | 5.712,7         | 4.785,4                            | 83,8   | 1.428,2                     | 957,1                      | 2.385,3                           | 67,0                 |
| >=250000   | 1.125,8        | 1.296,4        | 1.518,8        | 1.719,6        | 5.660,6         | 7.188,0                            | 127,0  | 1.415,2                     | 1.437,6                    | 2.852,8                           | 101,6                |
| <b>totale</b>  | <b>8.335,9</b> | <b>8.439,7</b> | <b>9.593,6</b> | <b>9.823,2</b> | <b>36.192,4</b> | <b>30.148,0</b>                    | <b>83,3</b>  | <b>9.048,1</b>              | <b>6.029,6</b>             | <b>15.077,7</b>                   | <b>66,6</b>          |
| INVESTIMENTI FISSI LORDI DEI COMUNI PER AREA GEOGRAFICA    |                |                |                |                |                 |                                    |  |                             |                            |                                   |                      |
| area geografica  | 2017           | 2018           | 2019           | 2020           | 2017-2020       | finanziamento totale progetti PNRR | inc% investimenti aggiuntivi pnrr su IFL 2017-2020 | quota annua media 2017-2020 | quota annua PNRR 2022-2026 | quota annua incrementata con PNRR | % incremento annuale |
| Italia nord occidentale                                    | 2.035          | 2.126          | 2.570          | 2.827          | 9.558           | 6.773                              | 70,9   | 2.390                       | 1.355                      | 3.744,3                           | 56,7                 |
| Italia nord orientale                                      | 2.111          | 2.291          | 2.672          | 2.640          | 9.714           | 5.190                              | 53,4   | 2.429                       | 1.038                      | 3.466,6                           | 42,7                 |
| Italia centrale  | 1.227          | 1.200          | 1.477          | 1.402          | 5.306           | 5.597                              | 105,5  | 1.327                       | 1.119                      | 2.446,1                           | 84,4                 |
| Italia meridionale   | 2.322          | 2.151          | 2.153          | 2.161          | 8.786           | 9.006                              | 102,5  | 2.197                       | 1.801                      | 3.997,8                           | 82,0                 |
| Italia insulare  | 642            | 671            | 721            | 793            | 2.827           | 3.580                              | 126,6  | 707                         | 716                        | 1.422,9                           | 101,3                |
| <b>Totale complessivo</b>                                  | <b>8.336</b>   | <b>8.440</b>   | <b>9.594</b>   | <b>9.823</b>   | <b>36.192</b>   | <b>30.148</b>                      | <b>83,3</b>  | <b>9.048,09</b>             | <b>6.029,60</b>            | <b>15.077,7</b>                   | <b>66,6</b>          |

Fonte: Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo, marzo 2023

I principali profili di attenzione che il PNRR pone a livello locale riguardano l'adeguatezza delle risorse umane e delle competenze gestionali e tecniche necessarie a fronte di una sfida così ambiziosa. Le analisi disponibili che tengono conto dei profili tecnico-dirigenziali su cui possono contare le amministrazioni locali mostrano un rischio di sovraccarico soprattutto per i Comuni del centro-sud<sup>151</sup>. Il reperimento di personale qualificato, oltre ad incontrare le ordinarie difficoltà dei processi di reclutamento, è reso più complicato dal carattere temporaneo delle formule di reclutamento, ancorate all'orizzonte temporale del Piano e proprio per questo potenzialmente poco attrattive. Questo aspetto investe, in generale, tutte le strutture interessate dall'attuazione del PNRR, sia centrali (ad esempio, unità di missione presso i Ministeri) sia locali. Il decreto-legge n. 13/2023 è intervenuto anche su questo aspetto, ampliando la capacità dei Comuni di reclutare le risorse necessarie.

Un'altra problematica di carattere generale di particolare rilievo per le amministrazioni locali, infine, riguarda le difficoltà connesse all'interoperabilità del sistema ReGiS con i sistemi di monitoraggio preesistenti (par. 5.4.1). Il monitoraggio è un obbligo normativo che riguarda tutte le Amministrazioni coinvolte nell'attuazione del PNRR e rappresenta lo strumento di conoscenza e valutazione rispetto al grado di raggiungimento degli obiettivi. Per essere attendibile e utile al fine,

<sup>151</sup> In particolare, secondo elaborazioni di SDA Bocconi – PNRR Lab, il numero e il corrispondente valore dei progetti assegnati al personale totale e ai dipendenti con profili tecnico-dirigenziali (fascia C e D), mostra che quasi mille Comuni presentano più di cinque progetti per dipendente con un valore medio pari a 1,98 se si considera tutto il personale e a 3,14 per i soli dipendenti di fascia C e D, per un valore pari rispettivamente a poco più di 442 mila euro e 772 mila euro.

la rendicontazione deve essere tempestiva tanto da consentire agli organismi competenti di intervenire con misure correttive e di riprogrammazione ove occorrenti. Nell'ambito di un confronto costruttivo con i Soggetti attuatori, la progressiva messa a punto del sistema permetterà di assicurare il pieno monitoraggio dell'attuazione del Piano, secondo l'approccio innovativo *performance-based* dell'RRF<sup>152</sup> (si rimanda al capitolo 5).

#### 7.4 Frammentazione degli investimenti

Gli investimenti del PNRR sono frazionati nella competenza di molti Soggetti attuatori, eterogenei per dimensione, capacità amministrativa e solidità finanziaria (Comuni, Province, Regioni, Città Metropolitane, Società concessionarie, Università ed Enti di ricerca, Provveditorati). A titolo di esempio, la misura "*M2C4 Investimento 2.2: Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei comuni*" di cui è Titolare il Ministero dell'Interno con destinatari i Comuni, a fronte di un finanziamento di 6 miliardi di euro, prevede circa 39 mila cosiddetti "piccoli interventi", dalla dimensione media di 75 mila euro, e circa 7 mila "medie opere", dalla dimensione media pari a 450 mila euro; appare utile ricordare che tutti gli interventi suddetti appartengono alla categoria "progetti in essere" la cui copertura finanziaria, come già ricordato, era stata definita prima del PNRR.

La Tabella 7.3 riferita alle risorse PNRR per le quali si è individuato il Soggetto attuatore (dato aggiornato a febbraio 2023) riporta la distribuzione del numero di progetti di titolarità dei Comuni o di altri enti rispetto a cinque intervalli dimensionali, con riferimento a un importo complessivo pari a 130 miliardi di euro circa, corrispondente a circa il 68 per cento dell'intero Piano (ossia relativo ai soli interventi che prevedono l'attribuzione delle risorse tramite avvisi di selezione pubblicati fino a febbraio 2023). Nel complesso, i progetti di importo fino a 70 mila euro sono più di 76 mila, mentre quelli di importo compreso nell'intervallo 70 mila-180 mila euro sono circa 28 mila. Gli investimenti di valore compreso tra 180 mila euro e un milione di euro sono circa 29 mila, mentre quelli superiori a 5 milioni sono circa tremilatrecento. A quest'ultima categoria, che include alcuni progetti con un impatto particolarmente significativo sulla crescita del Paese e dei territori, è riferibile un ammontare di risorse superiore a 75 miliardi (58 per cento del totale).

---

<sup>152</sup> Si rammenta che in funzione del cambio di paradigma segnato dall'adozione di un approccio di rendicontazione orientato alla valutazione della performance e che, dunque, condiziona l'erogazione dei fondi al raggiungimento di traguardi e obiettivi (Milestones e Target), il dispositivo Recovery and Resilience Facility (RRF) ha rafforzato la titolarità nazionale delle misure di policy.

Per comodità nella lettura, si richiamano le definizioni di Milestone e Target adottate dal Piano:

-Milestone: traguardo qualitativo di natura amministrativa, fisica e procedurale delle misure (es. legislazione adottata, la piena operatività dei sistemi informativi o il completamento dei lavori).

-Target: obiettivo quantitativo degli interventi, quantificati con indicatori misurabili (es. mq di palestra riqualificati; i chilometri di ferrovie costruiti o ancora la riduzione dell'incidenza del lavoro sommerso di 2 punti percentuali).

Per il conseguimento di taluni Target, l'innovativo approccio *performance-based* comporta la necessità di effettuare degli investimenti (es. interventi riguardanti i collegamenti ferroviari, gli interventi di edilizia scolastica, gli interventi per l'ammmodernamento del parco ospedaliero e gli interventi infrastrutturali in generale). L'ammontare delle spese da sostenere per il conseguimento degli obiettivi non rappresenta un obbligo né un vincolo per l'Italia, né tali spese andranno rendicontate alla Commissione europea poiché i rimborsi riconosciuti dall'UE a fronte della rendicontazione degli obiettivi non costituiscono risorse "da spendere", ma la remunerazione degli obiettivi conseguiti e rendicontati.

La circostanza che i progetti di importo inferiore o uguale alla soglia di un milione di euro, qualificabili come piccoli interventi, siano pari a circa l'87 per cento del totale merita alcune riflessioni.

È evidente che, in alcuni casi, anche iniziative diffuse sul territorio (si pensi agli asili nido o agli interventi per prevenire il dissesto idrogeologico) hanno un rilievo strategico per l'intero Paese. Al contempo, tuttavia, un'eccessiva frammentazione delle iniziative può portare a una perdita di focalizzazione e rappresenta un punto di debolezza dell'attuale formulazione del Piano in quanto rischia di tradursi in una dispersione delle risorse, umane e monetarie. Inoltre, alla frammentazione si accompagna il problema di assicurare un'adeguata capacità dei Soggetti attuatori di realizzare tutti gli investimenti programmati (come già illustrato nel paragrafo precedente) e di gestire in modo efficace l'interlocuzione con gli organismi di controllo, a livello nazionale ed europeo.

Tabella 7.3 – Frammentazione delle risorse PNRR assegnate tramite gara d'appalto

| Importo singolo progetto (euro) | Soggetti attuatori | N. progetti    | Importo (euro)         |
|---------------------------------|--------------------|----------------|------------------------|
| 0-70.000                        | Comune             | 50.488         | 1.660.000.000          |
|                                 | Altro ente         | 25.892         | 285.000.000            |
| 70.000-180.000                  | Comune             | 21.372         | 2.320.000.000          |
|                                 | Altro ente         | 6.448          | 767.000.000            |
| 180.000-1.000.000               | Comune             | 19.593         | 10.300.000.000         |
|                                 | Altro ente         | 9.445          | 4.300.000.000          |
| 1.000.000-5.000.000             | Comune             | 10.632         | 22.600.000.000         |
|                                 | Altro ente         | 5.360          | 11.900.000.000         |
| >5.000.000                      | Comune             | 1.375          | 16.360.000.000         |
|                                 | Altro ente         | 1.926          | 59.300.000.000         |
| <b>Totale</b>                   |                    | <b>152.531</b> | <b>129.792.000.000</b> |

Fonte – elaborazioni su dati SDA Bocconi, PNRR Lab "Principali sfide per l'attuazione del PNRR"

#### 7.5 I profili di attenzione evidenziati dalle Amministrazioni titolari

Le principali criticità segnalate dalle Amministrazioni titolari degli interventi previsti dal Piano, a seguito delle quali sono stati evidenziati rischi di ritardo ovvero di mancato raggiungimento di Milestone e Target, sono riconducibili ad alcune macrocategorie illustrate di seguito.

Anzitutto, vi sono problemi che dipendono da eventi e circostanze oggettive, quali possono essere l'aumento di costi e/o la scarsità di materiali (sezione A), oppure squilibri tra domanda e offerta o

l'impreparazione del sistema produttivo (sezione B). Oltre a questi, vi sono profili di attenzione riconducibili a difficoltà normative, amministrative o gestionali (sezione C) o anche semplici esigenze di ridefinizione sul piano tecnico degli impegni contenuti nella CID e negli *Operational Arrangements*, ad esempio a causa di errori materiali o della necessità di precisare o rimodulare i target o gli indicatori di rendicontazione per assicurare l'efficienza e l'efficacia nel perseguimento del risultato.

#### 7.5.1 Eventi e circostanze oggettive: aumento costi e/o scarsità materiali

In questa categoria rientrano **situazioni oggettive** sopravvenute, quali **l'aumento dei prezzi, l'interruzione delle catene di approvvigionamento, la scarsità di materiali**. Le circostanze cui si fa riferimento devono essere chiare e fattuali e avere un collegamento diretto con specifici Milestone e Target considerati non più raggiungibili. Ai sensi dell'articolo 21 del Regolamento (UE) 2021/241, rispetto alle suddette circostanze è possibile ottenere una revisione del PNRR.

Le norme correlate all'attuazione del PNRR hanno tipicamente avuto l'intento di ridurre i tempi connessi alle procedure di autorizzazione e di individuazione del contraente. Nonostante ciò, nella concreta attuazione del Piano non di rado si sono verificati ritardi e tempistiche non adeguate a garantire il rispetto delle scadenze intermedie. I ritardi sono stati causati in prevalenza dall'inatteso notevole incremento dei costi delle forniture e/o dalle difficoltà di approvvigionamento. Nella categoria "**aumento costi e/o scarsità materiali**" sono dunque ricomprese le difficoltà e i ritardi causati dall'impennata dei costi delle forniture e dalle difficoltà di approvvigionamento, atteso che, come già ricordato, la stessa Commissione europea riconosce nell'aumento non prevedibile dei prezzi per l'energia e dei materiali da costruzione causato dall'invasione russa dell'Ucraina una "circostanza oggettiva" per richiedere la modifica del Piano (art. 21 Regolamento (UE) 2021/241).

In particolare, **per varie misure la fase di selezione del contraente per la realizzazione degli interventi ha coinciso con l'incremento dei costi delle forniture e/o la indisponibilità delle stesse**. Infatti, nella fase intercorrente tra il termine dell'attività di progettazione e la predisposizione del bando di gara, si sono verificati ingenti ed imprevedibili incrementi dei costi, di entità tale da scoraggiare la partecipazione a procedure di gara, andate deserte<sup>153</sup>.

Il conflitto in Ucraina, in atto da febbraio 2022, ha ulteriormente contribuito ad accelerare l'impennata del prezzo dei beni energetici, in particolar modo di gas e gasolio, prima menzionata. Il prezzo del gas, ad esempio, dopo il picco senza precedenti registrato ad agosto 2022, si è successivamente attestato su livelli più contenuti ma comunque di circa 3 volte superiori alla media del 2019, con ripercussioni significative sui costi della energia elettrica. I costi di produzione nel settore delle costruzioni sono particolarmente sensibili al rialzo dei prezzi dell'energia poiché gli input fondamentali dell'edilizia risentono di un processo produttivo fortemente energivoro. Tali

---

<sup>153</sup> A titolo di esempio, nei primi dieci mesi del 2022, il ferro tondo per cemento armato ha mostrato un aumento del 42,3 per cento rispetto allo stesso periodo dello scorso anno, superiore rispetto al 54,1 per cento già registrato nel 2021; allo stesso modo anche il bitume, nel periodo considerato, ha sperimentato un ulteriore aumento di prezzo del 41,5 per cento, ulteriori rispetto al 35 per cento tendenziale registrato nel 2021. Per approfondimenti si veda: <https://www.ancebrescia.it/2022/legge-di-bilancio-2023-audizione-ance-per-gli-appalti-pubblici-proposte-per-il-caro-materiali-e-per-favorire-la-realizzazione-delle-opere-del-pnrr/>.

circostanze hanno richiesto l'intervento del Governo che ha adottato specifiche misure per adeguare le dotazioni finanziarie degli interventi e rendere nuovamente appetibili le procedure di affidamento avviate, ovvero consentire il riavvio di cantieri già consegnati dal Direttore dei Lavori; a legislazione vigente, risultano stanziati circa 10 miliardi di euro assegnati ai Soggetti attuatori al fine di integrare i quadri economici degli interventi.

#### 7.5.2 Eventi e circostanze oggettive: squilibrio offerta/domanda, investimenti non attrattivi, preparazione del tessuto produttivo

In tale categoria rientrano tutti i **fenomeni esterni non di diretta responsabilità dell'Amministrazione pubblica** ma tali da generare ricadute sfavorevoli sull'attuazione regolare della Misura (scarsità di manodopera specialistica, contenziosi, ecc.).

Un primo profilo riguarda gli **squilibri tra domanda e offerta** che, ad esempio, nell'ambito delle procedure di aggiudicazione si sono tradotti in alcuni casi in una riduzione della percentuale del ribasso d'asta offerto in fase di gara e in una ridotta partecipazione delle imprese alle gare. Un'ulteriore criticità è riferibile alla già richiamata significativa **carezza di manodopera**, legata anche al provvedimento cosiddetto Superbonus 110 per cento<sup>154</sup>, a fronte di una necessità aggiuntiva stimata, per il solo PNRR, di 375 mila unità. Tali circostanze, talvolta non prevedibili *ex ante*, mettono a rischio il conseguimento di alcuni target previsti dal PNRR.

Un altro profilo critico, infine, che concorre a rendere difficile la realizzazione di alcuni investimenti, è riconducibile al **ritardo** nello sviluppo a livello nazionale di taluni **comparti e attività produttive di interesse** (riferibili, ad esempio, a *venture capital*, Horizon Europe digitalizzazione delle filiere, idrogeno off-shore, impianti di ricarica elettrica, stazioni di rifornimento ad idrogeno per il trasporto stradale e ferroviario, ecc.).

#### 7.5.3 Difficoltà normative, amministrative e gestionali

In questa categoria sono ricompresi **elementi di debolezza eterogenei**, ricordati anche nel paragrafo precedente, ivi inclusi quelli relativi all'**inefficiente gestione delle risorse e dei processi** come anche alla **complessità delle pratiche** di accesso ai fondi PNRR<sup>155</sup>, oltre che alle **difficoltà organizzative** imputabili a scarso o mancato coordinamento tra più Soggetti attuatori<sup>156</sup>, ai profili di attenzione da risolvere in materia interoperabilità in ambito informatico e agli inadeguati **sistemi di monitoraggio delle opere**<sup>157</sup>.

<sup>154</sup> Come già ricordato, si tratta della agevolazione fiscale introdotta dal Decreto Rilancio (D.L. 19 maggio 2020, n. 34), modificata dalle Leggi di Bilancio 2022 e 2023, dal decreto aiuti-quater (D.L. n.176/2022 del 18/11/2022 convertito nella L. n.6/2023 del 13/01/2023) e in ultimo dal decreto cessioni (D.L. n.11/2023 del 16/02/2023).

<sup>155</sup> Si pensi, per esempio, ai progetti in essere e alla verifica della coerenza degli interventi, in alcuni casi in avanzato stato di attuazione, con le regole del PNRR (DNSH, rendicontazione e controllo) che in caso di esito negativo comporterebbe la non ammissibilità degli interventi.

<sup>156</sup> Il carico amministrativo e la concentrazione di adempimenti e scadenze in capo ai medesimi Soggetti attuatori nello stesso periodo temporale ha fatto emergere una difficoltà delle strutture organizzative a rispondere al meglio a tutti gli adempimenti richiesti, nonostante i numerosi strumenti di supporto messi a disposizione delle amministrazioni titolari e attuatrici.

<sup>157</sup> Per quanto attiene al sistema ReGiS, come già sottolineato nel capitolo 5, il nuovo sistema di monitoraggio, rendicontazione e gestione, seppure potenzialmente idoneo a supportare efficacemente l'attuazione di un piano così

Vanno ricordati anche i frequenti **ritardi nella espressione di pareri e nel rilascio di autorizzazioni** da parte di Autorità nazionali o locali, nonostante le semplificazioni introdotte dal legislatore. Tra i pareri e le autorizzazioni riconducibili alle Amministrazioni nazionali o locali che spesso concorrono alla dilatazione dei tempi di attuazione dell'intervento, vi sono certamente i procedimenti di Valutazione di Impatto Ambientale o di intervento nel caso di rinvenimenti archeologici. In talune circostanze, sono emerse **problematiche** relative alla **cessione dei terreni** su cui realizzare la struttura legata ad un investimento come, ad esempio, nel caso del potenziamento di Cinecittà. Infine, anche le procedure europee in tema di aiuti di Stato a volte risultano un fattore di rallentamento.

Le difficoltà menzionate incidono in maniera evidente sulla realizzazione di interventi relativi alla realizzazione di infrastrutture strategiche. Nel PNRR le risorse assegnate al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ammontano complessivamente a circa 61,5 miliardi di euro. Nel dettaglio, i progetti del MIT si finanziano per 41 miliardi con le risorse europee del programma NGEU (40,7 miliardi) e con quelle del ReactEU (313 milioni), cui si aggiungono risorse nazionali per quasi 21 miliardi di euro, di cui 10,6 miliardi dal Fondo complementare e 10,3 miliardi dallo scostamento di bilancio. Nella Missione 3 *Infrastrutture per una mobilità sostenibile*, la Componente 1, investimenti sulla rete ferroviaria, gode di un finanziamento PNRR molto rilevante, pari a 23,86 miliardi di euro, di cui 12,66 per nuovi progetti e 11,2 per progetti in essere. L'attuazione di tale Misura può essere condizionata da ritardi determinati da aspetti di tipo procedimentale oltre che di natura progettuale.

#### 7.5.4 Ridefinizione degli impegni nel *Council Implementing Decision* e negli *Operational Arrangements*

Nella presente categoria ricadono tutte le segnalazioni di refusi ed errori di traduzione dei contenuti della *Council Implementing Decision* (CID) e degli *Operational Arrangements* (OA) nonché soprattutto le problematiche connesse alla rendicontazione e ai criteri di verifica delle misure, che emergono all'avanzamento del processo di realizzazione degli interventi. Infatti, in numerose circostanze le Amministrazioni centrali e i Soggetti attuatori segnalano discrepanze e possibili incompatibilità tra la concreta realizzazione delle misure e i requisiti specificati nei documenti CID od OA. Occorre sottolineare che simili circostanze, riconducibili alla formulazione iniziale del Piano, comportano un notevole aggravio procedurale nella realizzazione degli interventi previsti dal PNRR in quanto richiedono di affrontare questioni interpretative con la Commissione europea che possono risultare di notevole durata e dall'esito incerto.

#### 7.5.5 Elementi di debolezza emersi nel corso del monitoraggio sull'attuazione del Piano

Un quadro completo degli elementi di debolezza riscontrati nell'attuale formulazione del Piano è fornito dalla Tabella 7.4, strutturata in tre distinte sezioni. Ciascuna delle sezioni si concentra su un diverso punto di osservazione/analisi dei punti di debolezza del Piano restituendo, nel complesso, una visione unitaria dei vari profili dal punto di vista qualitativo e quantitativo.

---

complesso, ha richiesto un notevole sforzo da parte dei Soggetti attuatori, con ripercussioni nella rapidità del processo di caricamento iniziale delle informazioni necessarie.

Le tre sezioni della Tabella 7.4 sono nel seguito elencate:

- Sezione A **“Sintesi delle misure per numero di elementi di debolezza”**: indica il numero di misure caratterizzate da uno o più elementi di debolezza e il corrispondente l’importo complessivo;
- Sezione B **“Investimenti e riforme per tipologia di elementi di debolezza”**: per ciascuna delle tipologie di elementi di debolezza considerate, indica il numero di riforme e investimenti interessati e il corrispondente importo complessivo. È importante evidenziare che ciascuna misura può presentare più elementi di debolezza e, pertanto, la somma totale del numero di investimenti e riforme risulta superiore rispetto a quanto riportato nella Sezione A della Tabella 7.4;
- Sezione C **“Distinzione tra misure interessate da Eventi e circostanze oggettive e quelle con Difficoltà normative/gestionali e necessità di modificare CID/OA”**: fornisce il dato aggregato delle misure interessate da “eventi oggettivi” e di quelle interessate da difficoltà normative/gestionali e che richiedono la modifica della CID o degli OA. In considerazione della presenza di più elementi di debolezza per ciascuna misura, il totale delle misure risulta superiore rispetto a quanto riportato nella Sezione A della Tabella 7.4.

Come mostrano i dati (Sezione A), sono 118 le misure rispetto alle quali sono stati rilevati elementi di difficoltà nella loro realizzazione. Le misure con il maggior numero di elementi di debolezza sono pari all’11 per cento del totale, ossia due misure con quattro elementi di debolezza e undici misure con tre profili di criticità. Le misure che presentano due problematiche sono in totale 38 (il 32 per cento del totale); infine, la maggior parte delle misure, pari a 67 (57 per cento del totale) si connota per un solo elemento di problematicità.

Passando alla tipologia di problematiche rilevate (Sezione B), che possono manifestarsi simultaneamente per le varie misure, 23 investimenti riscontrano ostacoli attuativi collegati all’aumento dei costi e/o alla scarsità delle materie prime; a queste si aggiungono 40 investimenti e una riforma che risentono degli squilibri di mercato, dell’impreparazione del tessuto produttivo o della scarsa attrattività degli investimenti previsti. Tuttavia, dal punto di vista quantitativo, le principali difficoltà risiedono nei processi normativi, amministrativi e gestionali delle misure, di cui risentono, infatti, 59 investimenti e 15 riforme. Infine, un numero considerevole di misure (44 investimenti e due riforme) richiederebbero una riformulazione della CID o degli OA al fine di correggere errori materiali e/o ridefinire target o gli indicatori di rendicontazione.

Infine, la Sezione C della Tabella 7.4 si sofferma sulla distinzione tra le due macrocategorie in cui possono essere suddivise le tipologie di elementi di debolezza individuate, ossia quelle relative a “Eventi e circostanze oggettive”, derivanti da *shock* esogeni e altri fattori esterni, e le restanti due riconducibili alla capacità gestionale e alla definizione degli obiettivi intermedi e finali da raggiungere. In particolare, 57 misure sono caratterizzate da almeno una delle problematiche derivanti da eventi e circostanze oggettive (aumento dei costi, squilibri di mercato, ecc.) mentre, per quanto concerne le difficoltà normative, amministrative, gestionali e la necessità di modificare il testo del Piano (CID e OA) le misure rilevanti sono 101.

Tabella 7.4 – Distribuzione delle misure per elementi debolezza: quadro di sintesi

| <b>A) Sintesi delle misure per numero di elementi di debolezza</b>   |   |  |  |   |
|--|---|--|--|---|
|  | N. misure   |  | %  |   |
| 4 elementi di debolezza  | 2   |  | 2%   |   |
| 3 elementi di debolezza  | 11  |  | 9%   |   |
| 2 elementi di debolezza  | 38  |  | 32%  |   |
| 1 elemento di debolezza  | 67  |  | 57%  |   |
| <b>Totale</b>  | <b>118</b>  |  | <b>100%</b>  |   |
| <b>B) Investimenti e riforme per tipologia di elementi di debolezza</b>  |   |  |  |   |
|  | Eventi e circostanze oggettive: aumento costi e/o scarsità materiali  | Eventi e circostanze oggettive: squilibrio offerta/domanda, investimenti non attrattivi, impreparazione del tessuto produttivo | Difficoltà normative, amministrative, gestionali, ecc  | Ridefinizione CID e OA (errori, rimodulazione target, indicatori per rendicontazione, ecc.) |
| Investimenti   | 23  | 40   | 59   | 44  |
| Riforme  | 0   | 1  | 15   | 2   |
| <b>Totale</b>  | <b>23</b>   | <b>41</b>  | <b>74</b>  | <b>46</b>   |
| <b>C) Distinzione tra misure interessate da "Eventi e circostanze oggettive" e quelle con difficoltà normative/gestionali e necessità di modificare CID/OA</b> |   |  |  |   |
|  | Misure con almeno 1 elemento di debolezza tra:<br>- Eventi e circostanze oggettive: aumento costi e/o scarsità materiali;<br>- Eventi e circostanze oggettive: squilibrio offerta/domanda, investimenti non attrattivi, impreparazione del tessuto produttivo |  | Misure con almeno 1 elemento di debolezza tra:<br>- Difficoltà normative, amministrative, gestionali, ecc;<br>- Ridefinizione CID e OA |   |
| N. misure  | 57  |  | 101  |   |

Fonte: elaborazione Struttura di missione PNRR su informazioni trasmesse dalle amministrazioni aggiornate a maggio 2023

Come già ricordato, il monitoraggio del PNRR è un obbligo normativo per tutte le Amministrazioni titolari e rappresenta l'unico strumento di conoscenza per valutare tempestivamente lo stato di avanzamento del Piano e per intervenire, se necessario, con misure correttive e di riprogrammazione.

La differenza tra la spesa sostenuta e le previsioni di spesa dipende infatti anche dalla difficoltà nel rilevare ed aggiornare i dati da parte delle Amministrazioni centrali rispetto alle spese sostenute dai Soggetti attuatori<sup>158</sup>, oltre che dai ritardi nell'attivazione degli interventi (dovuti a difficoltà di carattere procedurale e/o organizzativi) e dalla disponibilità del dato solo a conclusione dell'intervento (sulla base delle procedure di rendicontazione previste da specifiche norme nazionali)<sup>159</sup>.

Entrando nel dettaglio, la Tabella 7.5 riporta le misure per le quali si rilevano quattro e tre elementi di debolezza. Nello specifico, oltre alla tipologia di elementi di debolezza segnalati, vengono indicati il Ministero/Amministrazione titolare dell'intervento e la sua descrizione.

Si tratta di due misure afferenti al MASE con quattro elementi di debolezza e undici misure con tre elementi di debolezza.

La successiva Tabella 7.6 indica le Misure che presentano due elementi di debolezza, che risultano pari a 38. Come già specificato (Tabella 7.4), le Misure che risultano caratterizzate da un elemento di debolezza sono complessivamente 67 (per dettagli si rimanda all'Appendice). Rispetto a questi interventi, la Tabella 7.7 fornisce il dettaglio delle Misure che presentano esclusivamente elementi di debolezza legati a eventi e circostanze oggettive. In particolare, si tratta di 14 interventi, di cui 4 risultano soggetti all'aumento dei costi e/o alla scarsità delle materie prime e 10 sono soggetti a criticità settoriali (bandi deserti ecc.)

Dall'insieme di tali evidenze emerge che il verificarsi delle condizioni avverse illustrate ha rallentato in alcuni ambiti l'avanzamento del Piano nazionale di ripresa e resilienza. L'assenza di presupposti favorevoli determinata, soprattutto, da elementi di natura esterna sollecitano oggi un processo di revisione mirata delle misure, in accordo con le istituzioni europee e congruente con i principi dei Regolamenti europei.

In questo ambito, già il 19 aprile 2023 si è tenuta una prima riunione con la Task Force PNRR della Commissione europea; nel corso della riunione le singole Amministrazioni hanno illustrato le difficoltà incontrate e avanzato alcune proposte di modifica. La maggior parte delle richieste manifestate scaturiscono da problematiche di natura interpretativa e potrebbe non richiedere alcuna modifica. Tuttavia, tenuto conto del quadro delle criticità sopra descritto, allo stato, alcuni obiettivi non sono tecnicamente rendicontabili senza modifica entro il 30 giugno 2023. In esito a detta riunione, sono state trasmesse ai servizi della Commissione le schede di intervento relative a ciascuna misura così come a seguito della loro disamina nel corso della riunione.

---

<sup>158</sup> È il caso, ad esempio, delle progettualità relative alla misura rigenerazione urbana, per i progetti di edilizia scolastica e per i progetti relativi al dissesto idrogeologico. Tra i motivi legati alle difficoltà di rilevazione dei dati, figurano, oltre alla numerosità e dispersione degli interventi e dei relativi Soggetti Attuatori, anche la necessità di dover effettuare i controlli per verificare le specifiche condizionalità del PNRR (es. DNSH). In questi casi, soprattutto per i progetti già finanziati a legislazione vigente prima dell'adozione del Piano, potrebbero far emergere possibili profili di inammissibilità.

<sup>159</sup> Si vedano gli interventi nel settore universitario.

Tabella 7.5 – Misure con quattro e tre elementi di debolezza segnalati

| N             | Ministero / Amministrazione | Misura   | Eventi e circostanze oggettive : aumento costi e/o scarsità materiali | Eventi e circostanze oggettive: squilibrio offerta/domanda, investimenti non attrattivi, impreparazione del tessuto produttivo | Difficoltà normative, amministrative, gestionali, ecc. | Ridefinizione CID e OA (errori, rimodulazione target, indicatori per rendicontazioni, ecc.) |
|---------------|-----------------------------|--|---|--|--|---|
| 1             | MASE                        | M2C4 – Sub-investimento 2.1a: Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico | X   | X  | X  | X   |
| 2             | MASE                        | M2C4 – Investimento 4.4: Investimenti in fognatura e depurazione   | X   | X  | X  | X   |
| <b>Totale</b> |                             |  | <b>2</b>  | <b>2</b>   | <b>2</b>   | <b>2</b>  |
| 1             | MIT                         | M3C1 – Investimento 1.2: Linee di collegamento ad alta velocità con l'Europa del Nord (Brescia-Verona-Vicenza-Padova)      |   | X  | X  | X   |
| 2             | MASE                        | M2C2 – Investimento 1.3: Promozione impianti innovativi (incluso off-shore)  |   | X  | X  | X   |
| 3             | MASE                        | M2C2 – Investimento 1.4: Sviluppo del biometano, secondo criteri per la promozione dell'economia circolare                 | X   |  | X  | X   |
| 4             | MASE                        | M2C4 – Investimento 3.2: Digitalizzazione dei parchi nazionali   |   | X  | X  | X   |
| 5             | MASE                        | M2C4 – Investimento 3.5: Ripristino e tutela dei fondali e degli habitat marini  |   | X  | X  | X   |
| 6             | DTD                         | M1C2 - Investimento 3 Investimento 3.1.2 - Piano "Italia 5G"   |   | X  | X  | X   |

| N             | Ministero / Amministrazione                | Misura   | Eventi e circostanze oggettive : aumento costi e/o scarsità materiali | Eventi e circostanze oggettive: squilibrio offerta/domanda, investimenti non attrattivi, impreparazione del tessuto produttivo | Difficoltà normative, amministrative, gestionali, ecc. | Ridefinizione CID e OA (errori, rimodulazione target, indicatori per rendicontazione, ecc.) |
|---------------|--|--|---|--|--|---|
| 7             | MINT                                       | M2C4 – Investimento 2.2: Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni |   | X  | X  | X   |
| 8             | PCM – DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE | M2C4 – Investimento 2.1b: Misure per la gestione del rischio alluvioni e la riduzione del rischio idrogeologico              | X   | X  | X  |   |
| 9             | MIMIT                                      | M4C2 – Investimento 2.2: Partenariati Horizon Europe   |   | X  | X  | X   |
| 10            | MIC  | M1C3 – Investimento 2.3: Programmi per valorizzare l'identità dei luoghi: parchi e giardini storici                          |   | X  | X  | X   |
| 11            | MIC  | M1C3 – Investimento 3.2: Sviluppo industria cinematografica (Progetto Cinecittà)   | X   | X  |  | X   |
| <b>Totale</b> |  |  | <b>3</b>  | <b>10</b>  | <b>10</b>  | <b>10</b>   |

Fonte: elaborazione Struttura di missione PNRR su informazioni trasmesse dalle amministrazioni aggiornate a maggio 2023

Tabella 7.6 – Misure con due elementi di debolezza segnalati

| N. | Ministero /<br>Amministrazione | Misura  | Eventi e<br>circostanze<br>oggettive:<br>aumento<br>costi e/o<br>scarsità<br>materiali | Eventi e<br>circostanze<br>oggettive:<br>squilibrio<br>offerta/domanda,<br>investimenti non<br>attrattivi,<br>impreparazione<br>del tessuto<br>produttivo | Difficoltà<br>normative,<br>amministrative,<br>gestionali, ecc. | Ridefinizione<br>CID e OA (errori,<br>rimodulazione<br>target, indicatori<br>per<br>rendicontazione,<br>ecc.) |
|----|--------------------------------|---|--|---|---|---|
| 1  | MIT                            | M2C2 – Investimento 3.3:<br>Sperimentazione<br>dell'idrogeno per il<br>trasporto stradale   |  | X   | X   |   |
| 2  | MIT                            | M2C2 – Investimento 4.2:<br>Sviluppo trasporto rapido<br>di massa (metropolitana,<br>tram, autobus)   | X  |   |   | X   |
| 3  | MIT                            | M2C2 – Investimento<br>4.4.2: Rinnovo del parco<br>ferroviario regionale per il<br>trasporto pubblico con<br>treni alimentati con<br>combustibili puliti e<br>servizio universale | X  |   | X   |   |
| 4  | MIT                            | M2C4 – Investimento 4.1:<br>Investimenti in<br>infrastrutture idriche<br>primarie per la sicurezza<br>dell'approvvigionamento<br>idrico   | X  |   | X   |   |
| 5  | MIT                            | M3C1 – Investimento 1.3:<br>Connessioni diagonali   |  | X   | X   |   |
| 6  | MIT                            | M3C1 – Investimento 1.7:<br>Potenziamento,<br>elettrificazione e<br>aumento della resilienza<br>delle ferrovie nel Sud  |  | X   | X   |   |
| 7  | MIT                            | M5C2 – Investimento 2.3:<br>Programma innovativo<br>della qualità dell'abitare –<br>PINQuA  | X  |   | X   |   |

| N. | Ministero / Amministrazione | Misura   | Eventi e circostanze oggettive: aumento costi e/o scarsità materiali | Eventi e circostanze oggettive: squilibrio offerta/domanda, investimenti non attrattivi, impreparazione del tessuto produttivo | Difficoltà normative, amministrative, gestionali, ecc. | Ridefinizione CID e OA (errori, rimodulazione target, indicatori per rendicontazione, ecc.) |
|----|-----------------------------|--|--|--|--|---|
| 8  | MIT                         | M5C3 – Investimento 1.4: Investimenti infrastrutturali per le Zone economiche speciali                           | X  |  | X  |   |
| 9  | MASE                        | M2C1 – Investimento 1.1: Realizzazione nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di impianti esistenti |  | X  | X  |   |
| 10 | MASE                        | M2C1 – Investimento 1.2: Progetti “faro” di economia circolare   |  | X  | X  |   |
| 11 | MASE                        | M2C1 – Investimento 3.1: Isole Verdi   |  |  | X  | X   |
| 12 | MASE                        | M2C2 – Investimento 1.1: Sviluppo Agro-voltaico  |  |  | X  | X   |
| 13 | MASE                        | M2C2 – Investimento 1.2: Promozione rinnovabili per le comunità energetiche e l'auto-consumo                     | X  |  |  | X   |
| 14 | MASE                        | M2C2 – Investimento 3.2: Utilizzo dell'idrogeno in settori hard-to-abate   |  | X  | X  |   |
| 15 | MASE                        | M2C2 – Investimento 4.3: Sviluppo infrastrutture di ricarica elettrica   |  | X  |  | X   |
| 16 | MASE                        | M2C3 – Investimento 2.1: Rafforzamento dell'Ecobonus e del Sismabonus fino al 100 per cento per l'efficienza     |  | X  |  | X   |

| N. | Ministero /<br>Amministrazione | Misura  | Eventi e<br>circostanze<br>oggettive:<br>aumento<br>costi e/o<br>scarsità<br>materiali | Eventi e<br>circostanze<br>oggettive:<br>squilibrio<br>offerta/domanda,<br>investimenti non<br>attraattivi,<br>impreparazione<br>del tessuto<br>produttivo | Difficoltà<br>normative,<br>amministrative,<br>gestionali, ecc. | Ridefinizione<br>CID e OA (errori,<br>rimodulazione<br>target, indicatori<br>per<br>rendicontazione,<br>ecc.) |
|----|--------------------------------|---|--|--|---|---|
|    |                                | energetica e la sicurezza<br>degli edifici  |  |  |   |   |
| 17 | MASE                           | M2C3 – Investimento 3.1:<br>Promozione di una rete di<br>teleriscaldamento<br>efficiente  |  | X  |   | X   |
| 18 | MASE                           | M2C4 – Investimento 3.3:<br>Rinaturazione dell'area Po  |  |  | X   | X   |
| 19 | MASE                           | M3C2 – Investimento 1.1:<br>Porti verdi: interventi in<br>materia di energia<br>rinnovabile ed efficienza<br>energetica nei porti |  |  | X   | X   |
| 20 | MiTur                          | M1C3 – Investimento 4.3:<br>Caput Mundi. Next<br>Generation EU per grandi<br>eventi turistici                                     |  | X  | X   |   |
| 21 | DTD                            | M1C1 - Investimento 1.3 -<br>Dati e interoperabilità<br>Misura 1.3.2 Single digital<br>Gateway                                    |  |  | X   | X   |
| 22 | DTD                            | M1C2 - Investimento Reti<br>ultraveloci banda ultra-<br>larga e 5G. Investimento<br>3.1.1 Piano Italia 1 G                        |  | X  | X   |   |
| 23 | MINT                           | M5C2 – Investimento<br>2.2b: Piani urbani<br>integrati – Fondo di fondi<br>della BEI  |  | X  |   | X   |
| 24 | MASAF                          | M2C1 – Investimento 2.3:<br>Innovazione e   | X  |  |   | X   |

| N. | Ministero /<br>Amministrazione | Misura   | Eventi e<br>circostanze<br>oggettive:<br>aumento<br>costi e/o<br>scarsità<br>materiali | Eventi e<br>circostanze<br>oggettive:<br>squilibrio<br>offerta/domanda,<br>investimenti non<br>attrattivi,<br>impreparazione<br>del tessuto<br>produttivo | Difficoltà<br>normative,<br>amministrative,<br>gestionali, ecc. | Ridefinizione<br>CID e OA (errori,<br>rimodulazione<br>target, indicatori<br>per<br>rendicontazione,<br>ecc.) |
|----|--------------------------------|--|--|---|---|---|
|    |                                | meccanizzazione nel settore agroalimentare.  |  |   |   |   |
| 25 | MASAF                          | M2C4 – Investimento 4.3: Investimenti nella resilienza dell'agrosistema irriguo per una migliore gestione delle risorse idriche.   | X  |   |   | X   |
| 26 | PCM - COESIONE                 | M5C3 – Investimento 1.1.2: Aree interne: servizi sanitari di prossimità  |  | X   |   | X   |
| 27 | Giustizia                      | M2C3 – Investimento 1.2: Costruzione di edifici, riqualificazione e rafforzamento del patrimonio immobiliare dell'amministrazione della giustizia                        | X  |   | X   |   |
| 28 | MUR                            | M4C1 – Investimento 1.6: Orientamento attivo nella transizione scuola-università   |  |   | X   | X   |
| 29 | MIMIT                          | M1C2 – Riforma 1: Riforma del sistema di proprietà industriale   |  |   | X   | X   |
| 30 | MIC                            | M1C3 – Investimento 2.4: Sicurezza sismica nei luoghi di culto, restauro del patrimonio del Fondo Edifici di Culto e siti di ricovero per le opere d'arte (Recovery Art) |  | X   | X   |   |

| N. | Ministero /<br>Amministrazione               | Misura   | Eventi e<br>circostanze<br>oggettive:<br>aumento<br>costi e/o<br>scarsità<br>materiali | Eventi e<br>circostanze<br>oggettive:<br>squilibrio<br>offerta/domanda,<br>investimenti non<br>attrattivi,<br>impreparazione<br>del tessuto<br>produttivo | Difficoltà<br>normative,<br>amministrative,<br>gestionali, ecc. | Ridefinizione<br>CID e OA (errori,<br>rimodulazione<br>target, indicatori<br>per<br>rendicontazione,<br>ecc.) |
|----|--|--|--|---|---|---|
| 31 | MLPS   | M5C2 – Investimento 2.2:<br>Piani urbani integrati per<br>il superamento degli<br>insediamenti abusivi in<br>agricoltura   |  | X   | X   |   |
| 32 | MINISTERO<br>DELL'ISTRUZIONE<br>E DEL MERITO | M4C1 – Riforma 1.1:<br>Riforma degli istituti<br>tecnici e professionali   |  | X   | X   |   |
| 33 | MINISTERO<br>DELL'ISTRUZIONE<br>E DEL MERITO | M2C3 – Investimento 1.1:<br>Costruzione di nuove<br>scuole mediante<br>sostituzione di edifici   | X  |   | X   |   |
| 34 | MINISTERO<br>DELL'ISTRUZIONE<br>E DEL MERITO | M4C1 – Investimento 1.1:<br>Piano per asili nido e<br>scuole dell'infanzia e<br>servizi di educazione e<br>cura per la prima infanzia  | X  |   | X   |   |
| 35 | MINISTERO<br>DELL'ISTRUZIONE<br>E DEL MERITO | M4C1 – Investimento 1.4:<br>Intervento straordinario<br>finalizzato alla riduzione<br>dei divari territoriali nei<br>cicli I e II della scuola<br>secondaria di secondo<br>grado |  |   | X   | X   |
| 36 | MSAL   | M6C1 – Investimento 1.1:<br>Casa della Comunità (CdC)<br>e presa in carico della<br>persona  | X  | X   |   |   |
| 37 | MSAL   | M6C1 – Investimento 1.3:<br>Rafforzamento<br>dell'assistenza sanitaria<br>intermedia e delle sue   | X  | X   |   |   |