

Sintesi

Il 9 maggio 2024 le Sezioni riunite in sede di controllo hanno approvato la Relazione semestrale, con la quale la Corte dei conti riferisce al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR al termine del 2023.

La Relazione si compone di due sezioni. Nella prima, dopo un esame degli esiti del processo di revisione del PNRR, l'analisi guarda a tre distinti profili di attuazione delle iniziative di investimento e riforma: l'avanzamento procedurale nel percorso di conseguimento di *milestone* e *target* semestrali, i flussi finanziari legati all'evoluzione della spesa e i primi risultati raggiunti attraverso l'esame dell'andamento degli indicatori *target*. La seconda sezione contiene due approfondimenti tematici: uno relativo al progresso nell'implementazione delle misure volte a colmare i divari di genere e generazionali, entrambi obiettivi trasversali alle missioni del PNRR; l'altro analizza il nuovo capitolo REPowerEU, sotto il profilo della composizione e dell'impatto delle misure, in relazione agli obiettivi programmatici del PNIEC e nel confronto con i corrispondenti capitoli aggiunti nei Piani di paesi comparabili con l'Italia (Francia, Spagna e Polonia), al fine di mettere in luce le diverse impostazioni di fondo che riflettono l'eterogeneità dei punti di partenza nel percorso della transizione verde.

La revisione del PNRR

Il raggiungimento di un assetto auspicabilmente definitivo delle misure e degli obiettivi del PNRR, insieme alle novità introdotte con il recente DL n 19 per il rafforzamento delle procedure e delle strutture amministrative, costituiscono elementi positivi che possono imprimere slancio al percorso attuativo di investimenti e riforme, arricchiti dalle ulteriori risorse finanziarie acquisite nel quadro della revisione e in vista della sensibile accelerazione della spesa attesa nel biennio finale del piano.

Per effetto della revisione aumentano di 2,9 miliardi le risorse a disposizione del Piano (da 191,5 a 194,4 miliardi), con un cronoprogramma che sconta un incremento della spesa prevista per il biennio 2025-2026 (rispettivamente +7 e +8,2 miliardi rispetto al quadro finanziario precedente). Cresce la quota di spese aggiuntive per nuovi progetti (+13,5 miliardi), a fronte della riduzione di quella destinata ai progetti in essere (-10,6 miliardi).

Si assiste poi ad un ribilanciamento delle tipologie di spese attivate attraverso il PNRR. In crescita il peso degli interventi operanti nella forma della concessione di incentivi ad unità produttive, passati dal 16,8 al 22,2 per cento (+11,1 miliardi), in gran parte grazie all'introduzione delle nuove misure dei crediti d'imposta del Piano Transizione 5.0 (6,3 miliardi). Si riduce, invece, la "realizzazione dei lavori pubblici" (-11,5 miliardi), con un peso in flessione dal 48,1 al 41,4 per cento. L'accentuazione dell'incidenza dei contributi alle imprese, in particolare di quelli consistenti nei crediti d'imposta, se imprime maggiore velocità alla realizzazione della spesa, impone però l'esigenza, al fine di preservarne un'adeguata fruizione anche alle aree meridionali, di garantire un attento monitoraggio nella ripartizione territoriale dei fondi.

Il raggiungimento di un assetto auspicabilmente definitivo delle misure e degli obiettivi e le novità introdotte con il recente DL n 19 per il rafforzamento delle procedure e delle strutture amministrative costituiscono elementi positivi che possono imprimere slancio al percorso attuativo di investimenti e riforme, concorrendo a superare alcune delle difficoltà emerse nei primi anni dell'attuazione.

Tutti conseguiti a sistema gli obiettivi europei in scadenza a fine 2023 e parimenti elevati i risultati di avanzamento di quelli con rilevanza nazionale (tasso di raggiungimento all'84 per cento). Nel primo semestre 2024 l'attuazione prosegue in linea con la programmazione: sulla base delle rilevazioni di metà marzo, tra gli obiettivi ancora da conseguire le Amministrazioni titolari assegnavano solamente a 2 scadenze un grado di complessità attuativa alto.

Segnali positivi provengono anche da un esame più complessivo del Piano: sono solo 15 gli investimenti per i quali le Amministrazioni titolari hanno segnalato alla Corte particolari difficoltà attuative (il 7 per cento delle misure da completare). In tutti i casi sono stati individuati o già avviati i necessari interventi correttivi, dei quali la Corte auspica una tempestiva attuazione.

Con il conseguimento, in linea con la programmazione, dei 52 previsti nel secondo semestre 2023 sono stati portati a termine a fine anno il 37 per cento del complesso degli obiettivi europei. Elevati anche i risultati conseguiti nelle 49 scadenze semestrali di rilevanza nazionale. La ricognizione effettuata dalla Corte, sulla base delle informazioni presenti a sistema ReGiS e di quanto comunicato in sede istruttoria dalle Amministrazioni responsabili, evidenzia un tasso di raggiungimento dell'84 per cento; erano 2 gli obiettivi interni in corso di raggiungimento e solo 6 quelli connotati da ritardo.

Nel semestre in corso l'attuazione del PNRR procede in linea con il cronoprogramma delle scadenze. Secondo le rilevazioni della Corte di metà marzo, tra gli obiettivi europei che figuravano ancora da raggiungere solamente per 2 le Amministrazioni titolare hanno segnalato un grado di complessità alto; per ulteriori 5 la difficoltà di conseguimento era considerata media, mentre per gli altri non erano attese problematiche attuative.

Segnali positivi provengono anche da un esame più complessivo del Piano: sono solo 15 gli investimenti del Piano per i quali le Amministrazioni titolari hanno segnalato alla Corte particolari difficoltà attuative (il 7 per cento delle misure da completare). Si tratta, soprattutto, di difficoltà realizzative connesse ai rapporti con gli enti territoriali, che impattano a vario titolo sia sulla fase di programmazione sia su quella esecutiva degli interventi; di ritardi nella fase strettamente esecutiva delle misure, dovuti a fattori oggettivi adottati dai soggetti realizzatori; di condizionamenti negativi prodotti dagli squilibri tra domanda e offerta nel mercato di riferimento; di ostacoli dell'iter amministrativo di rilascio dei permessi e delle autorizzazioni necessari alla prosecuzione dell'intervento.

Tutte le Amministrazioni hanno indicato di aver già proposto o avviato le misure correttive necessarie per assicurare l'avanzamento delle iniziative. Misure di cui la Corte non può che auspicare una tempestiva attuazione: tra queste rilevano la revisione (quantitativa o qualitativa) del *target* finale; l'avvio di forme di cooperazione istituzionale sinergica sia tra enti centrali e territoriali, che tra strutture centrali; l'introduzione della figura del Commissario straordinario per la gestione delle misure; la previsione di un intervento di semplificazione normativa.

Guardando alle misure interessate dai pagamenti che finanziano i nuovi progetti, in oltre il 40 per cento dei casi gli attuatori sono stati chiamati a fare ricorso a proprie disponibilità per assicurare l'avanzamento della spesa. Le recenti novità normative (d.l. n. 19 del 2024) in tema di elevazione della quota di anticipazione di liquidità potrebbero aiutare, in tali ipotesi, il sostenimento del trend di spesa.

In poco più della metà delle misure censite, invece, i tassi ancora poco avanzati della spesa non trovano giustificazione in potenziali ostacoli di liquidità, ma in altri fattori, quali la concentrazione della spesa nella seconda parte del Piano ovvero a problematiche attuative di altro genere (come quelle legate alle procedure amministrative).

A fine 2023 i pagamenti operati sulle specifiche contabilità di tesoreria, intestate alle Amministrazioni titolari o disposti a valere direttamente sui due conti centrali del Fondo NGEU a favore di soggetti esterni, prevalentemente per i nuovi progetti, erano pari a circa 13,4 miliardi, interessando ben 172 misure, senza considerare quelle che operano secondo lo schema dei crediti d'imposta (Superbonus 110% e piano Transizione 4.0).

In oltre il 40 per cento delle iniziative interessate dai pagamenti, il livello di spesa sostenuta desumibile dalla recente Relazione del Governo è risultato superiore ai trasferimenti dai conti di tesoreria, lasciando intendere che i soggetti attuatori abbiano fatto ricorso a proprie risorse. In queste fattispecie, soprattutto quelle caratterizzate da tassi di finalizzazione della spesa più arretrati, le recenti novità normative (d.l. n. 19 del 2024) in tema di elevazione della quota di anticipazione di liquidità potrebbero aiutare nel superamento di eventuali ostacoli di cassa, favorendo così un'accelerazione nel trend di spesa. In poco più della metà delle misure censite, invece, si rileva un tasso di attuazione della spesa, rispetto al cronoprogramma, che ne denota il collocamento in una fase ancora iniziale (con un tasso inferiore al 15 per cento e in media fermo al 3 per cento), sebbene gli attuatori abbiano ricevuto pagamenti di tesoreria in media molto superiori al cronoprogramma di spesa 2020-2023. In queste fattispecie, quindi, la liquidità non ha rappresentato un ostacolo; il tasso ridotto di attuazione finanziaria, pertanto, può essere dovuto o ad una concentrazione della spesa nella seconda parte del Piano, ovvero a problematiche attuative di altro genere (quali quelle legate alle procedure amministrative).

Nel capitolo si dà conto, inoltre, del progresso finanziario di un sottoinsieme di iniziative c.d. "in essere", letto attraverso la lente del bilancio dello Stato, che porta ad evidenziare, cumulativamente nell'arco temporale 2020-2023, pagamenti per poco meno di 8 miliardi, segnando così un tasso di finalizzazione dei relativi stanziamenti di spesa (12,7 miliardi) pari ad oltre il 62 per cento.

Analisi dei risultati raggiunti 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 37 per cento rispetto agli obiettivi quantitativi finali; un risultato coerente la fase in cui versa attualmente il Piano, caratterizzata dall'ingresso delle iniziative nel pieno della realizzazione, dopo aver completato i passaggi amministrativi a ciò propedeutici.

Nel quarto capitolo della prima parte della Relazione si dà conto dell'attuazione "concreta" delle misure che avevano obiettivi in scadenza entro il 31 dicembre 2023 attraverso il monitoraggio degli indicatori *target*. L'analisi restituisce un quadro caratterizzato da un livello medio di avanzamento

di circa il 37 per cento, rispetto agli obiettivi quantitativi finali. Un risultato coerente con la fase in cui versa attualmente il Piano, caratterizzata dall'ingresso delle iniziative nel pieno della realizzazione, dopo aver completato i passaggi amministrativi a ciò propedeutici. 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.

I risultati di maggior rilievo, in termini di avanzamento realizzativo, emergono nel settore "personale" e riguardano l'assunzione di unità lavorative. Superano la soglia del 50 per cento le iniziative nell'ambito della "ricerca" e delle "imprese". Nella realizzazione delle misure nel settore della digitalizzazione il livello, seppur inferiore al 50 per cento, appare comunque soddisfacente, anche alla luce della numerosità degli interventi rientranti nella categoria in discorso che, ad esclusione di due misure, hanno *target* finali non ancora scaduti e in prevalenza collocati nella coda finale del PNRR. Si attestano su un *range* di avanzamento intermedio la categoria della "formazione" (30 per cento) e gli interventi riconducibili al "welfare" (38 per cento). Il minor tasso di realizzazione della categoria delle "infrastrutture" (17 per cento) e, più in particolare, del settore dei "trasporti" (circa l'8 per cento) è coerente con la maggiore complessità degli interventi, che richiedono fasi preparatorie e attuative più lunghe, come peraltro atteso nel PNRR che ad essi associa *target* finali quasi integralmente collocati nell'ultima annualità o nella seconda parte del 2025. Va, peraltro, considerato che molte delle misure con indicatori di monitoraggio rientranti nella categoria dei trasporti è stata interessata da interventi di modifica nel quadro della revisione del PNRR, a conferma delle esigenze di aggiustamento rispetto alla pianificazione iniziale.

L'attuazione delle misure a favore di giovani e donne

L'attuazione delle 61 misure volte a ridurre i divari di genere e generazionali appare pressoché in linea con i programmi. A febbraio 2024, la distribuzione dei progetti già finanziati (28,3 miliardi, circa il 68,5 per cento delle risorse a disposizione) risulta rispondente alle esigenze dei territori, con una maggior concentrazione nel Mezzogiorno, dove i divari di genere e tra generazioni risultano più elevati. Per le iniziative consistenti in lavori pubblici le procedure realizzative appaiono andare più a rilento nel Mezzogiorno ed in alcune regioni del Centro.

Nel Piano possono essere identificate 61 misure rivolte alla riduzione dei divari di genere e generazionali, di cui 39 aventi impatto sui giovani, 14 sulle donne e 8 su entrambi. A tali misure, dopo la revisione del dicembre 2023, è riconducibile una dotazione finanziaria complessiva di 41,3 miliardi, sull'intero periodo 2020-2026. L'attuazione appare pressoché in linea con i programmi. A febbraio 2024, i progetti già finanziati ammontavano a 28,3 miliardi (il 68,5 per cento). La distribuzione dei progetti, rapportati alla popolazione *target*, risulta rispondente alle esigenze dei territori, con una maggior concentrazione nel Mezzogiorno, dove i divari di genere e tra generazioni risultano più elevati. I progetti relativi alla sola realizzazione dei lavori pubblici hanno assorbito finanziamenti per 12,6 miliardi. Per tali iniziative risultano bandite gare per 6,4 miliardi, e sono state aggiudicate gare per 3,6 miliardi. In generale, tuttavia, le procedure appaiono andare più a rilento nel Mezzogiorno ed in alcune regioni del Centro.

Il nuovo capitolo REPowerEU e il tag climatico del PNRR

Data l'urgenza che sempre più sembra assumere la questione climatica, quanto mai opportuno appare il rafforzamento dell'orientamento "green" del PNRR con il nuovo capitolo REPowerEU. Positivo l'utilizzo dell'incentivazione diretta alle imprese, sia per la garanzia di spesa che offre

questo tipo di strumento, sia per il riconoscimento del ruolo diretto che queste ultime rivestono per il processo di transizione.

Le proiezioni con il modello econometrico del CER confermano la possibilità di proseguire il percorso virtuoso di riduzione dei consumi energetici, pur in uno scenario futuro che auspicabilmente sarà caratterizzato da saggi di crescita del Pil più robusti di quelli che hanno accompagnato il primo periodo della decarbonizzazione italiana.

Con l'introduzione del capitolo REPowerEU il Piano incrementa interventi e risorse dedicate al settore energetico. Data l'urgenza che sempre più sembra assumere la questione climatica, aver utilizzato la riprogrammazione per rafforzare l'orientamento "green" del PNRR appare una scelta quanto mai opportuna. Con la nuova Missione REPowerEU è stata arricchita la gamma degli interventi per alcune delle dimensioni che avevano trovato minore attenzione nella precedente versione del Piano ed è stato ampliato l'utilizzo dell'incentivazione diretta alle imprese, certo per la garanzia di spesa che offre questo tipo di strumento, ma anche riconoscendo il ruolo diretto che queste ultime rivestono per il processo di transizione.

L'aumento degli interventi e delle risorse dedicate al settore energetico risulta opportuna anche alla luce di una situazione che vede il nostro Paese ancora non pienamente allineato agli obiettivi della decarbonizzazione. I dati esaminati hanno peraltro evidenziato come questo disallineamento non derivi da un comportamento divergente rispetto alle esigenze della salvaguardia climatica. Al contrario, l'Italia è un Paese solidamente avviato sulla strada del minore utilizzo di fonti fossili, con modelli di consumo e produzione che incorporano una chiara tendenza al risparmio energetico.

Le proiezioni elaborate ricorrendo al modello econometrico del CER confermano questa tendenza virtuosa, pur in uno scenario futuro che auspicabilmente sarà caratterizzato da saggi di crescita del Pil più robusti di quelli che hanno accompagnato il primo periodo della decarbonizzazione italiana. Infatti, i risultati ottenuti fra il 2005 e il 2023 in termini di contenimento delle emissioni e di riduzione dei consumi energetici sono stati conseguiti a fronte di un incremento del Pil assai modesto, pari ad appena il 2,9 per cento in termini cumulati e allo 0,2 per cento in media annua. Per il periodo 2023-2030 il modello stima invece una crescita cumulata del 5,1 per cento e dello 0,7 per cento in media annua. A parità di altre condizioni e dati, i *trend* e le relazioni funzionali incorporati nel modello suggeriscono che questa accelerazione dei ritmi di espansione economica non pregiudicherebbe il percorso di riduzione dei consumi energetici.

Dal punto di vista dell'attuazione, le 92 misure, che nella nuova versione del Piano hanno un riconosciuto *tag* climatico, delineano uno schema di intervento ampio e non necessariamente omogeneo, senza che sia esplicitato, se non per alcuni interventi e comunque per valori di poco rilievo, l'impatto diretto atteso sugli obiettivi di emissioni, consumi energetici e utilizzo delle rinnovabili. Queste valutazioni sono rimandate a modelli computazionali complessi, che non sono posti alla base dell'elaborazione del PNRR. Da monitorare resta dunque l'effettiva realizzazione degli investimenti previsti e il grado di tiraggio degli strumenti di incentivazione adottati, mentre per l'impatto sugli obiettivi climatici si dovrà fare affidamento a una successiva valutazione ex-post.