

Attuazione del Pnrr: regioni ostacolo o protagoniste?*

Di [Monica Montella](#) e [Franco Mostacci](#) da [lavoce.info](#)

il [06/06/2025](#)

in [In evidenza](#)

Le regioni italiane svolgono un ruolo strategico nell'attuazione del Pnrr. Ma alla fine del primo trimestre 2025 il bilancio per la parte di loro competenza è negativo. E la sanità è il settore che più ne paga il prezzo, con i ritardi più gravi.

Il ruolo delle regioni nel Pnrr

Le regioni italiane svolgono un ruolo strategico nell'attuazione del Pnrr, soprattutto nei settori di competenza esclusiva o concorrente con lo stato, contribuendo alla realizzazione di una governance multilivello. Il loro coinvolgimento è particolarmente rilevante in ambiti quali la sanità territoriale (Missione 6), con interventi come le case della comunità e la telemedicina; la mobilità sostenibile (Missione 3), attraverso l'acquisto di treni elettrici o a idrogeno; l'istruzione tecnica e la formazione professionale (Missione 4), mediante il potenziamento degli Its e dei centri regionali; e le politiche sociali e occupazionali (Missione 5), con progetti inclusivi e di rigenerazione urbana.

A Flourish chart

La riuscita del Pnrr passa quindi anche per le regioni (e le province autonome di Trento e Bolzano), cui sono assegnati, in qualità di soggetto attuatore, 26.764 progetti per quasi 20 miliardi di euro, il 12 per cento del totale delle misure avviate al 31 marzo 2025.

A Flourish chart

Il finanziamento maggiore va alla Campania (2,7 miliardi di euro), con 481 euro per abitante. Poco sotto la Lombardia (2,6 miliardi), alla quale però spettano solo 261 euro per abitante. Al Sud sono complessivamente

assegnati 8,5 miliardi di euro, il 43,6 per cento del totale, sembrerebbe ben oltre il 40 per cento delle misure ‘territorializzabili’ del Pnrr che l’Italia si è impegnata a destinare al Mezzogiorno.

A Flourish chart

I pagamenti finora effettuati dai soggetti attuatori ammontano a 4,2 miliardi di euro (il 21,7 per cento del finanziamento), con ampie differenze territoriali. Al Nord è stato speso il 28,3 per cento, con Veneto, Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia che si attestano oltre il 30 per cento. Mentre al Sud non si arriva al 15 per cento, con Sardegna (7,8 per cento) e Molise (9,5 per cento) in maggiori difficoltà.

I settori dove sono più coinvolte

Le regioni risultano coinvolte trasversalmente in tutte le Missioni del Pnrr, sebbene il contributo più rilevante si registri in alcune aree specifiche quali: la sanità, con 6,45 miliardi di euro per le reti di prossimità, le strutture e la telemedicina per l’assistenza sanitaria territoriale (M6C1) e 5,951 miliardi per l’innovazione, la ricerca e la digitalizzazione del Ssn (M6C2).

Il [decreto ministeriale 77/2022](#) ha ridefinito l’architettura dell’assistenza sanitaria territoriale spostando il centro dell’attenzione sulle cure di prossimità, per alleggerire la pressione su ospedali e pronto soccorso. Il recente [rapporto Gimbe](#) rileva che “a poco più di un anno dalla rendicontazione finale, la riforma dell’assistenza territoriale e l’attuazione del fascicolo sanitario elettronico procedono decisamente a rilento, con marcate diseguaglianze tra le regioni”.

All’investimento “Casa come primo luogo di cura” (M6C1) sono stati già assegnati 2,72 miliardi del Pnrr, che diventano 4,57 se si considerano anche i finanziamenti aggiuntivi di stato, regioni e altri soggetti; altri 2 miliardi sono destinati alle “Case della comunità e presa in carico della persona” (2,8 complessivi). Per la rete ospedaliera ci sono, poi, 2,8 miliardi per l’ammodernamento del parco tecnologico e digitale e 1,2 miliardi per l’acquisto di grandi apparecchiature.

Alle politiche per il lavoro (M5C1) sono destinati 1,8 miliardi di euro, mentre 1,3 miliardi vanno al capitolo energia rinnovabile, idrogeno, rete e

mobilità sostenibile (M2C2). Alla tutela del territorio e delle risorse idriche (M2C4) vengono assegnati 1,2 miliardi.

I ritardi regione per regione

A poco più di un anno dal raggiungimento degli obiettivi previsti dalle diverse misure del Pnrr, il monitoraggio della fase di esecuzione dei progetti al 31 marzo 2025 consente di tracciare lo stato di avanzamento dei lavori ed evidenziare le criticità esistenti.

Tabella 1 – Stato di esecuzione dei progetti del Pnrr assegnati alle regioni al 31 marzo 2025 (euro)

		Completamento				Totale	%
		Fase antecedente	Terminata	Successiva	Ritardo		
I	Fase antecedente	1.102.304.054				1.102.304.054	5,7
n	Iniziata		2.621.256.471	11.687.947.326	756.274.289	15.065.478.086	77,6
i	Successiva			1.353.507.159		1.353.507.159	7,0
z	Ritardo			1.436.801.402	451.269.226	1.888.070.628	9,7
Totale		1.102.304.054	2.621.256.471	14.478.255.887	1.207.543.515	19.409.359.927	
%		5,7	13,5	74,6	6,2		100,0

Fonte: *Italia Domani (open data)*

Solo una quota limitata, pari al 13,5 per cento (circa 2,6 miliardi di euro), ha già concluso la fase esecutiva, risultando attualmente in collaudo o definitivamente completata.

La maggior parte dei progetti regionali, per un valore complessivo di 14,5 miliardi di euro, sarà completata nei prossimi mesi. Tuttavia, permangono ritardi significativi: interventi per circa 1,4 miliardi di euro, che avrebbero dovuto essere avviati entro il 31 marzo 2025, non sono ancora partiti.

Il 5,7 per cento delle risorse (1,1 miliardi di euro) si trova ancora in una fase preliminare, ovvero in progettazione o in attesa di affidamento. In tale contesto, si rende urgente l'attivazione di poteri sostitutivi per garantire l'attuazione degli interventi previsti e il pieno utilizzo dei fondi disponibili.

Tra gli interventi più strategici, il rifinanziamento del piano per il rinnovo del parco ferroviario regionale con treni a zero emissioni (M7C1) rappresenta un passo importante verso una mobilità più sostenibile ed efficiente. Tuttavia, dei 478 milioni di euro stanziati (su 700 programmati), ben il 37% risulta ancora fermo alle fasi preliminari. Anche nell'ambito dell'investimento per le “politiche attive del lavoro (ALMPs) e formazione

professionale” (M5C1) si registrano criticità, con 228 milioni di euro ancora in fase pre-esecutiva, come a rischio di attuazione sono anche gli interventi di bonifica dei siti orfani (M2C4 – progetti non avviati per 147 milioni di euro su un totale di 453).

Sicilia e Campania si confermano le regioni con le maggiori criticità, rispettivamente con 310 e 258 milioni di euro non ancora avviati, evidenziando significative difficoltà nella capacità di spesa. In particolare, la Sicilia, nonostante soffra di una rete idrica obsoleta, con perdite superiori al 50 per cento in alcune aree, non ha ancora utilizzato i 28 milioni di euro assegnati per investimenti in infrastrutture idriche primarie, fondamentali per garantire la sicurezza dell’approvvigionamento.

Infine, per ulteriori 1,2 miliardi di euro – pari al 6,2 per cento delle risorse complessive assegnate alle regioni – la fase di esecuzione è in ritardo rispetto alla scadenza del 31 marzo 2025. Si tratta di una quota superiore al 4,1 per cento registrato a livello complessivo per i progetti Pnrr, in peggioramento rispetto al 4,6 per cento di fine 2024.

I maggiori ritardi in fase esecutiva rispetto alle risorse assegnate si registrano in Calabria (25,1 per cento), in particolare nel settore sanitario e nelle politiche attive del lavoro. Situazioni critiche si riscontrano anche in Basilicata (16,8 per cento in ritardo), Veneto (8,9 per cento), Piemonte (7,6 per cento), Toscana (7,3 per cento) e Sardegna (7,1 per cento).

Ritardi significativi emergono in Lombardia, dove il 7,4 per cento delle risorse assegnate non risulta attivato entro i termini: il 24 per cento degli interventi relativi alle case della comunità e alla presa in carico della persona (M6C1 – 66 milioni di euro), il 9 per cento per l’ammodernamento tecnologico ospedaliero (M6C2 – 40 milioni), il 28 per cento per il potenziamento del trasporto ferroviario regionale con treni a zero emissioni (M3C1 – 33 milioni), oltre ad altri interventi minori.

La Missione 6 – Salute si conferma tra le più problematiche: un terzo degli interventi (360 milioni di euro) non è ancora stato avviato, mentre circa il 70 per cento non è stato completato entro le scadenze previste (per un valore di quasi un miliardo di euro), mettendo a rischio la riorganizzazione del Servizio sanitario nazionale. Criticità emergono anche nella misura “Telemedicina per il supporto ai pazienti cronici (M6C1)”: anche regioni tradizionalmente virtuose come Piemonte (38 milioni non ancora spesi),

Emilia-Romagna (32 milioni), Liguria (11 milioni) e Calabria (8 milioni) mostrano ritardi. La Basilicata, inoltre, non ha ancora attivato i 30 milioni di euro destinati alla misura “La casa come primo luogo di cura ADI (M6C1)”. Infine, per l’ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero (Digitalizzazione) (M6C2), una parte rilevante dei 2,8 miliardi di euro stanziati risulta ancora in fase preliminare. In particolare, circa 171 milioni di euro sono in progettazione o in fase di aggiudicazione, di cui la quota più significativa – circa 140 milioni – è attribuibile alla Sicilia, destinati alla digitalizzazione dei Dipartimenti di emergenza e accettazione (Dea).

Intervenire sulla fase di progettazione

Alla fine del primo trimestre 2025 il bilancio sullo stato di attuazione del Pnrr per la parte di competenza delle regioni non è positivo.

Il peggioramento della situazione rispetto al precedente monitoraggio di fine 2024, unitamente alla attesa rimodulazione dei finanziamenti per assegnare quasi 40 miliardi del Pnrr ancora non utilizzati (una parte dei quali coinvolgerà sicuramente le regioni), apre diversi interrogativi sulla capacità delle regioni di completare entro la metà del 2026 gli interventi e sulla necessità di predisporne altri di supporto per garantire il pieno raggiungimento degli obiettivi previsti.

Le cause dei ritardi possono essere molteplici: oltre alla difficoltà amministrativa e alla eccessiva burocratizzazione – spesso i progetti si arenano tra autorizzazioni e gare andate deserte -, un nodo cruciale è la fase di progettazione. Ma senza progetti esecutivi pronti, i fondi stanziati restano lettera morta. È necessario quindi rafforzare la preparazione a monte, anche attraverso l’istituzione di fondi specifici per la progettazione e il potenziamento di task force tecniche centralizzate, capaci di affiancare gli enti locali, soprattutto quelli del Sud, in una fase delicata, ma strategica.

Monica Montella Laureata in Scienze Politiche, indirizzo Politico-Economico, presso la facoltà di Federico II di Napoli. Ricercatore esperto dell’Istituto Nazionale di Statistica, dal 1995 al 1997 si è occupata della parte relativa alla metodologia e le fonti statistiche per la stima dei “Redditi delle famiglie agricole”. Dal 1997 al 2008 è stata responsabile “della stima del valore aggiunto e produzione del settore dei trasporti e dei servizi alle famiglie dei Conti Nazionali e territoriali” e del progetto di ricerca “analisi dei dati di impresa e valutazione dei margini di trasporto”. Dal 2008 al 2010 si è occupata di sviluppo di metodologie, analisi e documentazione per gli indici dei

prezzi al consumo. Attualmente fa parte di un progetto di ricerca relativo alle tematiche del benessere in particolare fa parte del progetto "studi finalizzati alla misurazione del capitale umano e del capitale sociale" nella Direzione di Contabilità Nazionale dell'Istituto Nazionale di Statistica.

Franco Mostacci Laureato in Scienze Statistiche ed Attuariali all'Università La Sapienza di Roma. Ricercatore senior all'Istat, esperto di prezzi al consumo, autore di lavori e analisi su inflazione, povertà assoluta, consumi e redditi.