



**Memoria della Presidente
dell'Ufficio parlamentare di bilancio
nell'ambito dell'esame dell'atto n. 182
"Affare assegnato concernente
la Relazione sullo stato di attuazione del
Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)
aggiornata al 31 maggio 2023
(Doc. XIII, n. 1)"**

**Commissione 4^a (Politiche dell'Unione europea)
e 5^a (Programmazione economica, bilancio)
del Senato della Repubblica**

5 dicembre 2023

Indice

1. Uno sguardo d'insieme	5
2. Lo stato di attuazione del PNRR a fine novembre 2023	8
3. I progetti finanziati a fine novembre 2023: importo, localizzazione e soggetti attuatori	16
4. Lo stato delle gare	22
5. La revisione del PNRR	31

1. Uno sguardo d'insieme

In questa Memoria si forniscono indicazioni sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) nella sua formulazione approvata a livello europeo il 13 luglio 2021 e si forniscono prime indicazioni sulla versione modificata che ha ricevuto parere favorevole dalla Commissione europea lo scorso 24 novembre e per la quale si attende la Decisione del Consiglio europeo.

La valutazione dello stato di attuazione del PNRR è un'operazione complessa. La fonte primaria di informazioni a disposizione dell'UPB sono i dati risultanti da ReGiS¹ che, tuttavia, non sono ancora né esaustivi né del tutto tempestivi e mostrano alcune debolezze in termini sia di coerenza interna, tra i vari *file* che la piattaforma permette di utilizzare e tra parti della sintesi riportata nel Cruscotto informativo, sia di coerenza esterna, con altre banche dati sui contratti pubblici e sulle gare di appalto, a cominciare da quella dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC).

L'analisi si è dunque avvalsa dell'integrazione dei dati di ReGiS con informazioni esterne. In particolare, sono state integrate le informazioni presenti in ReGiS al 26 novembre dotate di Codice unico di progetto (CUP), Codice locale di progetto (CLP) e soggetto attuatore con quelle della banca dati delle gare di ANAC². ReGiS integrato con i dati ANAC è la fonte di riferimento utilizzata in questa memoria per monitorare l'avanzamento dei progetti e lo stato delle gare e limitare gli errori in cui si può incorrere utilizzando meccanicamente i soli dati contenuti in ReGiS.

Il paragrafo 2 sintetizza i dati riportati nell'area "Cruscotto informativo" di ReGiS e fornisce una visione di insieme sull'avanzamento del PNRR: rate di erogazione delle risorse da parte della Commissione europea; investimenti, riforme e spese programmate; risorse spese e ancora da spendere per le sei Missioni in cui sinora il Piano è ripartito; progetti finanziati (dotati di CUP/CLP) e progetti conclusi; stato di realizzazione dei progetti con distinzione per fasi (progettazione esecutiva, assegnazione, esecuzione, collaudo).

Il paragrafo 3, utilizzando la più ampia banca dati di ReGiS (in particolare, i file "Progetti" e "Localizzazioni") fornisce due approfondimenti: il primo colloca i progetti finanziati sul territorio dando conto della celerità e dell'efficacia con cui i soggetti attuatori si sono attivati nelle Regioni e nelle macro-aree del Paese; **il secondo è focalizzato sui principali soggetti attuatori evidenziando il numero, il valore e la localizzazione dei progetti di cui essi sono responsabili**, oltre alle relative fonti di finanziamento.

¹ ReGiS è la piattaforma attraverso cui le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, gli Enti locali e gli altri soggetti attuatori compiono tutte le operazioni necessarie per rispettare gli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure e dei progetti finanziati dal PNRR. ReGiS rappresenta la fonte ufficiale di informazione sul PNRR insieme al sito *web* ItaliaDomani.

² È stato creato un *dataset* unico dall'unione dei file di ReGiS "Progetti", "Localizzazione" e "Soggetti" e sono state utilizzate le informazioni relative alle gare.

Il paragrafo 4 si occupa della messa a gara dei progetti per la loro realizzazione da parte di imprese o altri operatori di mercato. L'integrazione del *dataset* di ReGIS con quello di ANAC permette di fare il punto sulla progettazione esecutiva, sulle procedure di gara avviate e su quelle aggiudicate, con dettaglio all'interno delle singole Missioni, per territorio (Regioni e macro-aree), per categoria di soggetto attuatore, per tipologia di contratto (lavori, servizi, forniture). L'analisi fornisce indicazioni su due aspetti a lungo dibattuti, ovvero le gare deserte e i ribassi rispetto alle basi d'asta.

Infine, il **paragrafo 5 descrive le modifiche al PNRR approvate dalla Commissione europea lo scorso 24 novembre.** Si tratta di cambiamenti significativi per i quali si forniscono indicazioni generali sugli interventi (riforme e investimenti), sui risvolti finanziari, sul cambiamento dei *milestone* e dei *target* (M&T) da conseguire e delle rate a cui sono associati e con cui saranno erogate all'Italia le risorse dal 2024 in poi. Un'analisi più approfondita sarà resa disponibile appena saranno noti ulteriori dettagli. Per adesso, questa Memoria fissa lo *status-quo-ante* a cui si applicano le modifiche e con cui le modifiche dovranno confrontarsi.

L'analisi dello stato di attuazione del PNRR può essere riassunta in alcune macro evidenze. A fine novembre 2023 è stata in gran parte completata la fase di assegnazione ai soggetti attuatori, con oltre il 67 per cento delle risorse allocato a singoli progetti. **L'assegnazione delle risorse è avvenuta con celerità non dissimile tra Nord, Centro e Mezzogiorno.**

Infatti, guardando alla quota di risorse assegnata in percentuale del totale degli stanziamenti, **il Mezzogiorno ne riceve una quota significativa e allineata a quella del Nord.** Tuttavia, all'interno delle macro-aree la distribuzione delle assegnazioni tra Regioni appare più omogenea al Nord, mentre al Mezzogiorno restano in posizione di relativa debolezza Calabria, Basilicata, Molise e Abruzzo.

Le differenze tra Regioni e tra macro-aree si amplificano quando si considerano la quota dei progetti conclusi e la capacità di bandire e assegnare i lavori per la loro realizzazione. La quota dei progetti conclusi è bassa dappertutto, ma al Centro e al Mezzogiorno è poco più della metà di quella del Nord. I ritardi nella messa a gara e nell'assegnazione dei lavori, invece, si concentrano soprattutto nel Mezzogiorno. Emerge in questo caso uno storico punto debole degli appalti dei lavori pubblici in Italia, che nel Mezzogiorno hanno sempre scontato maggiori difficoltà nella preparazione e nello svolgimento delle gare, soprattutto da parte di stazioni appaltanti di piccole dimensioni.

La quota del Mezzogiorno si riduce ulteriormente in termini di risorse aggiudicate con le gare. A fine novembre nel Mezzogiorno risulta aggiudicato il 9,4 per cento dei progetti finanziati, contro il 14,1 per cento del Nord e il 15,2 per cento del Centro.

Una potenziale criticità riguarda **l'elevata numerosità di piccoli progetti con soggetti attuatori di natura privata o mista** (scuole, associazioni, imprese, consorzi, singole partite

IVA o ragioni sociali, ecc.), **dispersi sul territorio e con limitata esperienza di gestione delle gare**. Da un lato, la presenza di tali attuatori corrisponde a una caratteristica voluta per il PNRR per un maggiore coinvolgimento delle comunità territoriali e delle categorie dell'economia e della società; dall'altro, proprio questa caratteristica può essere alla radice dei ritardi di compilazione di ReGIS e di monitoraggio sull'avanzamento dei lavori. Inoltre, il contenuto importo medio delle gare bandite da questi attuatori lascia presumere che l'affidamento possa spesso avvenire nella forma diretta, che è quella più rapida ma anche quella che può trasferire sul PNRR problemi di qualità e di efficienza dei singoli bacini territoriali.

Si registra la presenza di cinque grandi attuatori, corrispondenti agli ex gestori di monopoli pubblici dei servizi a rete, che dalla fine degli anni '90 sono stati trasformati in società per azioni (ancorché con quota azionaria di proprietà del Ministero dell'Economia e delle finanze³). La sola RFI S.p.A. conta per quasi il 13 per cento dei progetti finanziati. Se si aggiungono Infratel S.p.A., Enel Distribuzione S.p.A., GSE S.p.A., Trenitalia S.p.A., Terna S.p.A., Anas S.p.A. e Enel produzione S.p.A., la quota sale al 17,5 per cento. I progetti di RFI sono concentrati nel Nord e in Sicilia. Considerata la loro dimensione e le capacità tecniche del loro organico, ci si potrebbe aspettare maggiore speditezza nel tradurre i progetti loro assegnati in lotti con progetti esecutivi e nell'assegnarli attraverso gare⁴. Nei dati, questo effetto sembra trasparire soprattutto nei casi in cui il soggetto attuatore è multiplo, con una di queste grandi imprese che, spesso come capofila, collabora con soggetti privati più piccoli e a volte con soggetti pubblici. Su questo fenomeno si tornerà con approfondimenti successivi, anche per tenere conto della dimensione media dei progetti che coinvolgono questi grandi attuatori.

I ritardi nelle aggiudicazioni non sembrano dovuti al fenomeno delle gare deserte, che dai dati disponibili appare marginale. Significativi appaiono i ribassi rispetto ai valori base delle aste, che mediamente si collocano intorno al 15 per cento, un valore tuttavia inferiore al ribasso medio che si registra negli appalti pubblici.

Le modifiche del Piano approvate dalla Commissione europea che comportano uno spostamento in avanti sia degli obiettivi da raggiungere che delle risorse erogate dall'Europa, riescono a guadagnare tempo per completare gli affidamenti e finalizzare i lavori, ma di per sé non incidono sulle ragioni dei ritardi e dei divari territoriali di *performance*. Un'osservazione simile può essere fatta per i definanziamenti di alcune linee di progetto, che passano sotto l'ombrello delle politiche di coesione comunitarie e nazionali per lasciare spazio a *RepowerEU* nell'ambito del PNRR. Entrambi questi temi saranno oggetto di un prossimo approfondimento appena saranno resi disponibili ulteriori dettagli.

³ E in gran parte appartenenti alla lista S13 riguardante le Amministrazioni pubbliche.

⁴ Tra l'altro, imprese di grandi dimensioni hanno anche possibilità e capacità di realizzare *in-house* parti dei progetti.

Le modifiche restituiscono un PNRR rivisto in tutte le sue parti, sia in termini di investimenti da realizzare sia nel profilo temporale e finanziario in cui quest'ultimi dovranno trovare attuazione. In particolare: le risorse complessive sono state aumentate di 2,9 miliardi, portando la parte relativa alla **Recovery and Resilience Facility** (RRF) a 194,4 miliardi; per le sei missioni già presenti nel Piano sono previste rimodulazioni, cancellazioni e aggiunte di interventi e la contestuale modifica dei M&T a esse collegati e delle sei rate con cui saranno erogate le risorse dal 2024; è stata infine introdotta la settima missione relativa al *RePowerEU*.

Dalle informazioni a oggi disponibili emerge che le modifiche approvate dalla Commissione europea non coincidono integralmente con quelle proposte dal Governo la scorsa estate. Le modifiche ai singoli investimenti hanno determinato una riallocazione dei finanziamenti sia all'interno della singola Missione sia tra le Missioni. Il finanziamento del capitolo relativo a *RePowerEU* è stato realizzato – oltre che con i nuovi fondi – attingendo risorse da tutte le Missioni con l'eccezione della prima e della sesta.

Dal nuovo profilo temporale delle scadenze dei M&T emerge un differimento in avanti degli obiettivi da conseguire. Le rimanenti sei rate con cui saranno erogate le risorse dal 2024 hanno subito un'analoga rimodulazione che ha ridotto significativamente gli importi della quinta e sesta rata traslandoli quasi interamente nella decima. **Saranno da valutare gli effetti in termini di finanza pubblica delle rimodulazioni del Piano da cui potrebbe emergere la necessità di un maggiore ricorso al mercato a meno di riduzioni compensative di spese in altre voci del bilancio dello Stato.**

2. Lo stato di attuazione del PNRR a fine novembre 2023

Nella sua versione originaria, prima delle modifiche approvate dalla Commissione europea lo scorso 24 novembre, **il PNRR è finanziato per 191,5 miliardi dalle risorse europee della RRF⁵ e per 30,6 miliardi dalle risorse del Fondo nazionale complementare⁶. L'importo complessivo si attesta, pertanto a 222,1 miliardi.** A queste risorse vanno aggiunte quelle apportate da altri soggetti pubblici (Comuni, Province, Regioni, ecc.) e da soggetti privati (nella forma di concorso al finanziamento).

Le risorse europee sono erogate, al netto del prefinanziamento di 24,9 miliardi, in dieci rate semestrali tra il secondo semestre 2021 e il primo semestre 2026⁷ (fig. 1). La condizione necessaria per loro il pagamento è il rispetto del programma di impiego delle risorse concordato a livello europeo che prevede il conseguimento di 214 *milestone* e 313 *target*. A questi si aggiungono, solo per finalità di monitoraggio interno, 264 *milestone* e 393 *target* italiani.

⁵ Di questi, 122,6 miliardi sono prestiti e 68,9 sovvenzioni.

⁶ DL 59/2021.

⁷ L'Italia è in attesa dell'imminente pagamento della quarta rata.

Il Piano è organizzato in sei Missioni, ognuna delle quali si struttura in Componenti e in misure (fig. 2), che possono essere investimenti o riforme, di cui è responsabile un'Amministrazione centrale (Ministeri, Dipartimenti della Presidenza del consiglio, Consiglio di Stato, TAR⁸).

La realizzazione delle misure è suddivisa in procedure la cui responsabilità è in capo alle Amministrazioni centrali. I soggetti attuatori (pubblici e/o privati) individuano i progetti di loro interesse e li candidano al finanziamento presentandoli alle Amministrazioni centrali titolari delle risorse. Se i progetti sono approvati, i soggetti attuatori ricevono dalle Amministrazioni centrali le risorse per bandire gare e selezionare le imprese per la

Fig. 1 – Rate di erogazione all'Italia delle risorse distinte tra prestiti e sovvenzioni (1)
(milioni di euro)

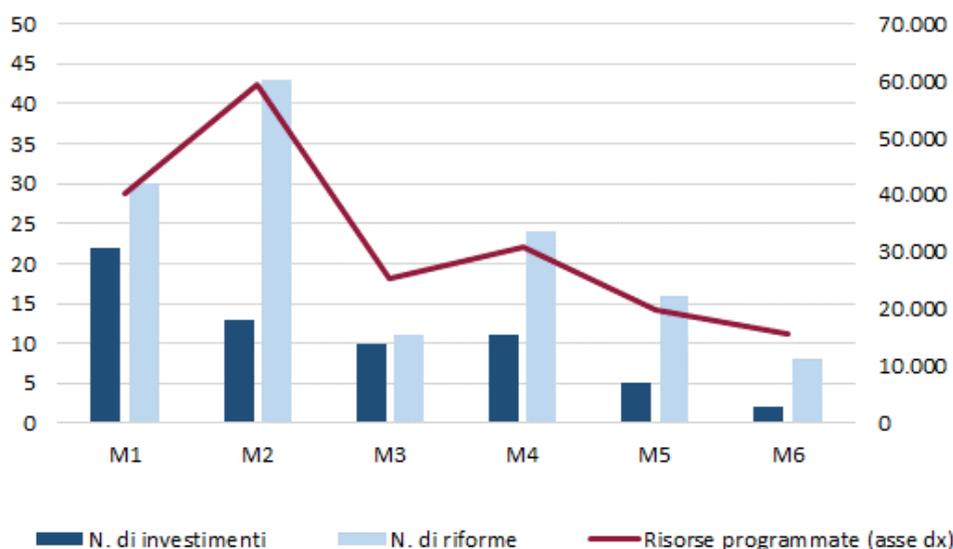


Fonte: Cruscotto informativo di ReGiS al 26 novembre 2023.

(1) L'importo delle rate è al lordo dell'anticipo.

⁸ Limitandosi alle prime dieci Amministrazioni titolari, le risorse maggiori sono nella disponibilità del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti (39,7 miliardi), seguito dal Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica (34,7 miliardi), dal Ministero delle Imprese e del made in Italy (19,6 miliardi), dal Ministero dell'Istruzione e del merito (17,6 miliardi), dal Ministero della Salute (15,6 miliardi), dal Dipartimento per la Trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei ministri (12,8 miliardi), dal Ministero dell'Interno (12,5 miliardi), dal Ministero dell'Università e della ricerca (11,7 miliardi), dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (7,2 miliardi) e dal Ministero della Cultura (4,3 miliardi).

Fig. 2 – Risorse programmate per Missione e relativi investimenti e riforme (1)
(milioni di euro)



Fonte: Cruscotto informativo di ReGIS al 26 novembre 2023.

(1) Missione 1: Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; Missione 2: Rivoluzione verde e transizione ecologica; Missione 3: Infrastrutture per la mobilità sostenibile; Missione 4: Istruzione e ricerca; Missione 5: Inclusione sociale; Missione 6: Salute.

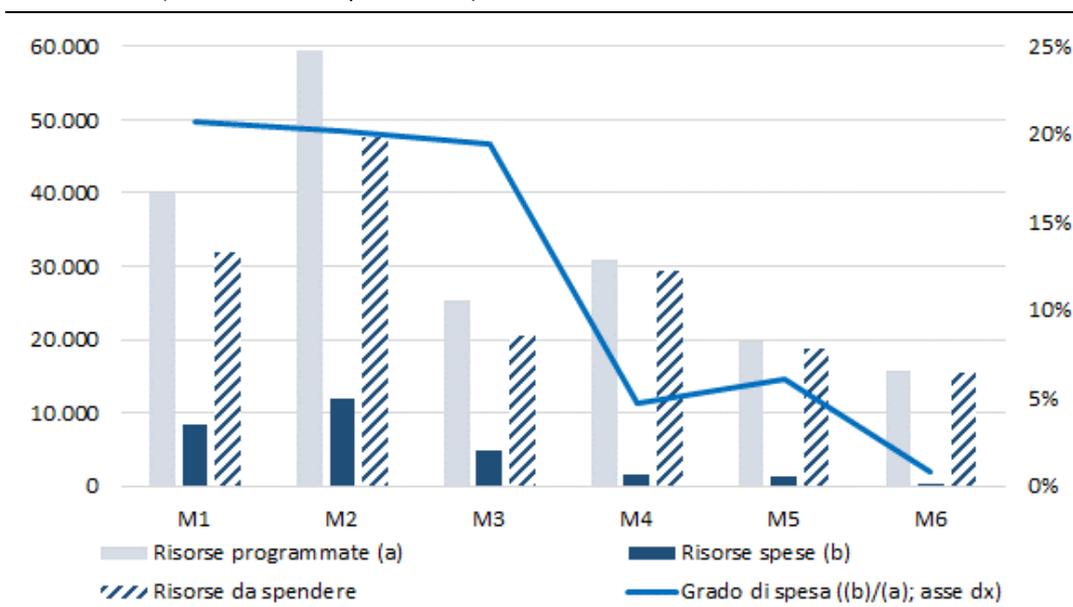
realizzazione delle opere. Preliminare alla selezione delle imprese è la traduzione, da parte di ogni attuatore, di ogni progetto di cui è responsabile in uno o plausibilmente più progetti esecutivi da mettere a gara.

Sulla base delle informazioni contenute in ReGIS alla data del 26 novembre risultano spesi complessivamente 28,1 miliardi, pari a circa il 14,7 per cento del totale delle risorse europee del PNRR: 1,3 miliardi nel 2020 (tutto il programmato per l'anno), 6,2 miliardi nel 2021 (leggermente più di quanto programmato), 18,1 miliardi nel 2022 (leggermente più di quanto programmato) e 2,5 miliardi nel 2023 (il 7,4 per cento del programmato; fig. 3).

Le misure che hanno assorbito maggiori risorse sono quelle relative agli incentivi ai privati: il rafforzamento dell'Ecobonus e del Sismabonus conta più di 8,7 miliardi, il credito di imposta per i beni strumentali (Industria 4.0) oltre 5,4. Seguono, tra i principali, gli interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni (circa 2,5 miliardi), le linee di collegamento ad alta velocità alla frontiera Nord (circa 1,7 miliardi), il potenziamento dei nodi ferroviari metropolitani e dei collegamenti nazionali di maggiore rilievo (0,8 miliardi), il credito di imposta per R&S (0,6 miliardi), il rifinanziamento del fondo gestito da SIMEST-CDP per il sostegno allo sviluppo industriale (0,6 miliardi)⁹.

⁹ SIMEST è la società del Gruppo CDP che ha la finalità di supportare la crescita delle imprese italiane nel mondo. È una società pubblica controllata al 76 per cento da CDP.

Fig. 3 – Risorse spese e ancora da spendere per Missione
(milioni di euro e percentuali)



Fonte: Cruscotto informativo di ReGiS al 26 novembre 2023.

Rispetto alle risorse del PNRR restano da spendere 163,4 miliardi: 31,9 miliardi per la Missione 1 (Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura), 47,5 miliardi per la Missione 2 (Rivoluzione verde e transizione ecologica), 20,5 miliardi per la Missione 3 (Infrastrutture per la mobilità sostenibile), 29,4 miliardi per la Missione 4 (Istruzione e ricerca), 18,6 miliardi per la Missione 5 (Inclusione sociale), 15,5 miliardi per la Missione 6 (Salute).

La Missione Salute è quella che sembra soffrire di ritardi di spesa più significativi. Il grado di spesa è maggiore in M1 (20 per cento), M2 (19 per cento) e M3 (18 per cento) rispetto a M4 (5 per cento), M5 (7 per cento) e M6 (1 per cento).

Nel 2021 e nel 2022 sono stati raggiunti tutti i *milestone* e i *target* europei. Per il 2023, lo stato di avanzamento segnala il completamento del 54,5 per cento dei *milestone* e del 20,8 per cento dei *target* (complessivamente 62 su 97 M&T). Per il 2024, ReGiS registra il raggiungimento del 9,5 per cento dei *milestone* e del 4,4 per cento dei *target* (complessivamente 5 su 89 M&T). Sul numero dei M&T relativi al secondo semestre 2023 e agli anni successivi vanno a incidere le modifiche approvate dalla Commissione europea¹⁰.

Guardando all'articolazione complessiva del PNRR, a fronte dei 191,5 miliardi di risorse disponibili, a fine novembre 2023 sono attive procedure di spesa per 182,5 miliardi (il

¹⁰ Si rinvia al paragrafo 5 per una prima descrizione delle modifiche al PNRR approvate lo scorso 24 novembre dalla Commissione europea. Un'analisi più approfondita sui definanziamenti sarà oggetto di un prossimo lavoro dell'UPB, una volta che saranno rese disponibili informazioni più precise e dettagliate, possibilmente anche direttamente attraverso la piattaforma ReGiS.

95,3 per cento), di cui 165,7 miliardi (il 90,8 per cento) basate su convenzioni tra Amministrazioni titolari e soggetti attuatori.

In particolare, sono 438 le procedure di spesa attive¹¹, la maggior parte delle quali (364) gestite dalle Amministrazioni centrali¹²: 149 tra leggi, decreti e circolari (soprattutto per agevolazioni e spese fiscali); 84 selezioni dei beneficiari attraverso bandi concorsuali; 83 atti di individuazione diretta del beneficiario; 69 avvisi ad evidenza pubblica per sollecitare la partecipazione; 29 procedure di negoziazione con la controparte; 20 sollecitazioni alla manifestazione di interesse; 4 attivazioni di fondi di garanzia.

Dalle informazioni del Cruscotto informativo di ReGiS, che in questa sezione appare riferirsi a un aggregato più ampio del solo PNRR¹³, **emerge uno stadio sufficientemente avanzato dell’assegnazione delle risorse ai soggetti attuatori: ammontano a 141,7 miliardi i progetti finanziati, oltre il 71,0 per cento del PNRR¹⁴**. Lo spaccato per Missione è riportato nella tabella 1. Le Missioni con grado di assegnazione inferiore sono M1 e M2, che sono anche quelle con la maggiore articolazione in progetti (il 58 per cento del totale).

I primi dieci soggetti attuatori¹⁵ per valore dei progetti sono RFI S.p.A. con quasi 24,7 miliardi, Infratel Italia S.p.A. con 4,4 miliardi, Enel Distribuzione S.p.A. con 3,5 miliardi, Regione Lombardia con 2,3 miliardi, Ministero della Giustizia con 2,3 miliardi, Regione Campania con 2,2 miliardi, Regione Puglia con 1,6 miliardi, Regione Lazio con 1,4 miliardi, Regione Sicilia con 1,4 miliardi, Ministero delle Imprese e del Made in Italy con 1,2 miliardi. **RFI S.p.A. è attuttore di oltre il 12,4 per cento del PNRR. I primi cinque soggetti attuatori arrivano a contare per il 18,6 per cento, mentre i primi dieci per il 22,5 per cento.**

Tab. 1 – Numero di progetti, risorse programmate e risorse assegnate per Missione (1) (milioni di euro)

	Numero di Progetti	Risorse programmate (a)	Risorse assegnate (b)	% di assegnazione (b)/(a)
M1	76.971	59.813	29.219	48,9%
M2	55.925	59.459	38.647	65,0%
M3	210	25.397	25.324	99,7%
M4	74.590	30.876	21.090	68,3%
M5	12.685	19.851	14.371	72,4%
M6	8.654	15.626	13.066	83,6%
Totale	229.035	211.022	141.717	67,2%

Fonte: Cruscotto informativo di ReGiS al 26 novembre 2023.

(1) Rispetto ad altre sezioni del Cruscotto informativo sembrerebbero non contemplati 2.105 progetti (lo 0,9 per cento del totale in tabella). Altrove nel Cruscotto si fa infatti riferimento a 231.140 progetti.

¹¹ Come già evidenziato, le procedure di spesa sono le sequenze di decisioni e operazioni messe in atto dalle Amministrazioni centrali con la finalità dell’assegnazione delle risorse agli attuatori.

¹² Le Regioni ne gestiscono 30, le Amministrazioni locali 3 e 40 sono in capo a soggetti di varia natura.

¹³ Plausibilmente l’aggregato PNRR e PC.

¹⁴ Circa il 64,0 per cento se l’aggregato di riferimento è quello complessivo di PNRR e PC.

¹⁵ Cui poi spetta di selezionare le imprese esecutrici, tranne nel caso in cui siano essi stessi gli esecutori.

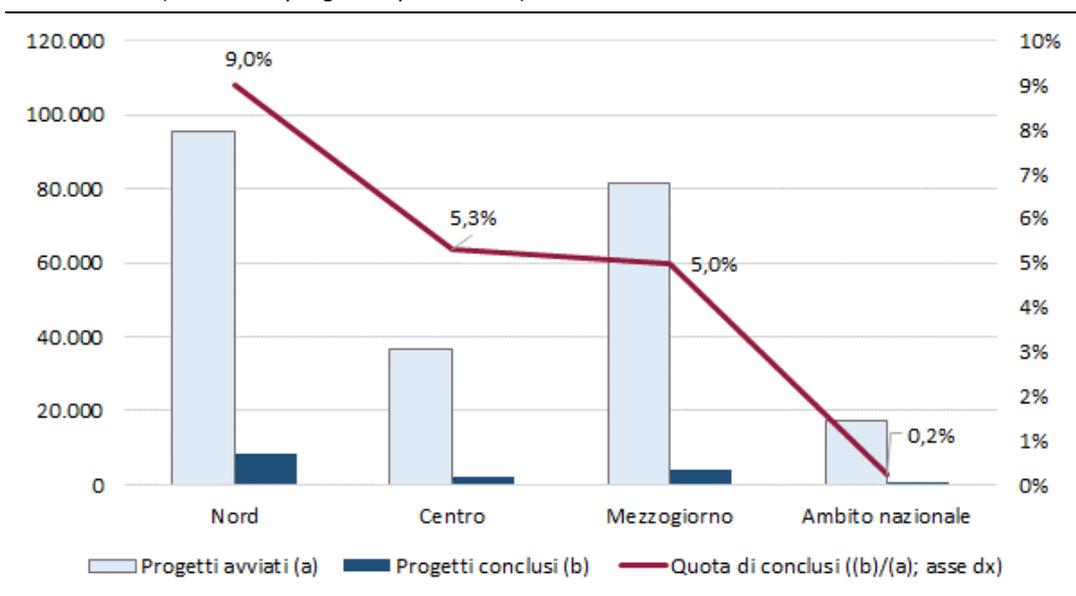
I primi dieci progetti per importo finanziato sono: il terzo valico ferroviario dei Giovi (Liguria) per 3,3 miliardi; il reclutamento di personale a supporto del PNRR per 2,7 miliardi; il collegamento ferroviario a doppio binario Palermo-Catania (prima macrofase) per 2,2 miliardi; il collegamento ad alta velocità Verona-Bivio Vicenza per 1,9 miliardi; il lotto prioritario del collegamento ferroviario Battipaglia-Romagnano (parte del progetto di alta velocità tra Salerno e Reggio Calabria) per 1,8 miliardi; il collegamento ferroviario ad alta velocità Brescia-Verona per 1,7 miliardi; la circonvallazione di Trento per 930 milioni; la progettazione e lo sviluppo della costellazione satellitare per il telerilevamento per 797 milioni; il collegamento ferroviario Canello-Frasso-Vitulano (tratta della linea ad alta velocità tra Napoli e Bari) per 680 milioni; i primi due lotti dell'interporto d'Abruzzo Scafa-Manopello per 620 milioni.

I progetti avviati hanno sinora richiesto l'impegno di 66,4 miliardi su tutto l'orizzonte previsto per la realizzazione, dei quali 19,2 miliardi si sono tradotti in spesa effettiva con pagamenti alle imprese assegnatarie dei lavori o erogazione dei benefici. Questa spesa include i crediti di imposta ma non gli incentivi e le agevolazioni fiscali, che dovrebbero portare la somma complessiva dei pagamenti all'ammontare risultante in ReGiS a tutto il 26 novembre 2023, pari a 28,1 miliardi.

I progetti avviati dagli attuatori sono 231.140: 95.502 al Nord, 36.528 al Centro, 81.609 al Mezzogiorno, 17.501 di ambito nazionale (fig. 4). **Di questi, al 26 novembre 2023, risultano conclusi 14.631, il 6,3 per cento;** la maggior parte di questi progetti ha come Amministrazione titolare il Ministero dell'Interno (13.286).

Il quadro territoriale si differenzia se si guarda alle percentuali di progetti conclusi: con il 9,0 per cento del Nord, il 5,3 per cento del Centro e il quasi 5,0 per cento del Mezzogiorno. I progetti di ambito nazionale mostrano il grado di conclusione più basso, spiegabile plausibilmente con il fatto che si tratta di interventi infrastrutturali su larga

Fig. 4 – Progetti avviati e conclusi per macro-area (numero di progetti e percentuali)



Fonte: Cruscotto informativo di ReGiS al 26 novembre 2023.

scala che necessitano di tempi più lunghi¹⁶.

Se si concentra l'attenzione sui progetti provvisti di CUP e CLP, escludendo ogni tipo di incentivazione e agevolazione fiscale come sembrerebbe fare la sezione del Cruscotto informativo dedicata ai programmi di finanziamento e spesa, il quadro degli impegni di pagamento e dei pagamenti effettivi è tracciato nella tabella 2.

Al netto di incentivi e agevolazioni fiscali, **il rapporto tra spesa programmata e le risorse del PNRR si attesta al 71 per cento, mentre quello tra pagamenti effettuati e risorse impegnate si attesta al 14,5 per cento**. Includendo incentivi e agevolazioni, il primo rapporto raggiunge il 90 per cento, mentre il secondo il 29 per cento (valori desumibili direttamente dal Cruscotto informativo). Il primo rapporto suggerisce quanto è stato assegnato a progetti con CUP e CLP da parte dei soggetti attuatori rispetto alle risorse del PNRR sull'intero orizzonte 2020-26. Il secondo rapporto fornisce indicazioni su quanto delle risorse impegnate per lo svolgimento e la conclusione dei progetti prescelti si sia tradotto in pagamenti alle imprese assegnatarie dei lavori.

In sintesi, sembrerebbe esserci una soddisfacente allocazione delle risorse su progetti identificati dai soggetti attuatori (è stato deciso che cosa fare), ma resta basso il livello dei pagamenti per i lavori di realizzazione degli stessi. Quest'ultima evidenza rimanda ai ritardi e alle difficoltà di bandire le gare, come emerge anche dalla tabella 3 dove si fa

Tab. 2 – Risorse e spese programmate, impegni e pagamenti per i progetti avviati provvisti di CUP e CLP (1)
(milioni di euro)

	Valori annuali	Valori cumulati	
	Spesa programmata	Impegni	Pagamenti
2019			
2020	31	0,95	0,95
2021	376	5.626	2.825
2022	2.364	26.228	6.528
2023	30.442	66.417	9.624
2024	40.271		
2025	34.241		
2026	21.877		
2027	6.421		
Residui	0,035		
Totale PNRR	136.022		

Fonte: Cruscotto informativo di ReGiS al 26 novembre 2023.

(1) Se ai pagamenti si aggiungono incentivi e agevolazioni fiscali rientranti nel PNRR, si raggiunge la somma di 28,1 miliardi.

¹⁶ La modesta quota dei progetti conclusi in tutte le macro-aree si spiega in primo luogo con il fatto che si tratta dei progetti per i quali gli attuatori hanno ottenuto il finanziamento e non dei progetti esecutivi in cui i primi sono suddivisi per la messa a gara. I progetti degli attuatori sono il più delle volte macro-progetti o linee di progetto che riguardano interi territori o settori e che necessitano di tempo prima di arrivare a completamento.

Tab. 3 – Progetti esecutivi per fasi di attuazione e tempi di realizzazione
(numero di progetti e percentuali)

	Fasi di progetto			Totale	In ritardo/ Totale	Concluso/ Totale
	Nei tempi	In ritardo	Concluso			
Progettazione esecutiva	1.486	200.305	14.798	216.589	92,5%	6,8%
Assegnazione	4.814	206.542	3.717	215.073	96,0%	1,7%
Esecuzione	315	205.848	16.037	222.200	92,6%	7,2%
Collaudo	1.069	42.000	17.582	60.651	69,2%	29,0%
Non classificato	116.921	634.708	246.230	997.859	63,6%	24,7%
Totale	124.605	1.289.403	298.364	1.712.372	75,3%	17,4%

Fonte: Cruscotto informativo di ReGiS al 26 novembre 2023.

riferimento alla sezione di ReGiS dedicata ai progetti esecutivi assegnati dagli attuatori alle imprese. In questa sezione la fase di progettazione è riportata a un livello di maggiore dettaglio rispetto a quella riferita ai soggetti attuatori: i progetti di questi ultimi sono in realtà macro progetti o linee di progetto presentati ai Ministeri e alle Amministrazioni centrali per ottenere i finanziamenti; dopodiché, per calare la misura sul territorio (con la cosiddetta “messa a terra”) è necessario passare alla fase di progettazione esecutiva che viene messa a gara anche per porzioni dei progetti (i lotti).

La tabella 3 si riferisce alla platea di 231.140 progetti finanziati ai soggetti attuatori già menzionati. Tali progetti sono qui osservati nelle varie fasi in cui si articola la loro realizzazione: suddivisione in progetti esecutivi, messa a bando e assegnazione dei lotti, realizzazione delle opere, collaudo¹⁷. **I ritardi dei progetti originano sin dalle prime fasi, messa a bando e assegnazione dei lavori.**

I ritardi in fase di progettazione esecutiva e assegnazione (le due fasi necessarie per la messa a bando e per l’avvio dei lavori) contano, ciascuna, per quasi un terzo di tutti i ritardi e, se si escludono i casi non classificati, per oltre il 62 per cento dei ritardi di cui si conosce la fase. È in ritardo poco più del 75 per cento delle fasi. Nel complesso, la quota di situazioni di ritardo e di fasi concluse evidenzia la fase di assegnazione (selezione dell’impresa cui affidare la realizzazione) come il “collo di bottiglia”: chi lo riesce a superare riesce poi a ottenere risultati migliori nelle fasi successive. Anche la progettazione esecutiva procede a rilento, ma in questo caso possono esservi giustificazioni tecniche connesse all’adattamento dei progetti alle condizioni territoriali e ambientali.

Le difficoltà appena riassunte, che riflettono le informazioni desunte da ReGiS al 26 novembre 2023, erano già rinvenibili nella terza *Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza* dello scorso maggio.

¹⁷ È questa la ragione per cui il numero dei progetti esecutivi è diverso da quello dei progetti scelti dagli attuatori e soprattutto molto maggiore è il totale delle fasi. Ogni singolo progetto per cui il soggetto attuatore ha ottenuto il finanziamento può, per essere realizzato, avere bisogno di una o più progettazioni esecutive da mettere a gara. Il singolo progetto esecutivo può essere ripartito in lotti per la sua realizzazione.

3. I progetti finanziati a fine novembre 2023: importo, localizzazione e soggetti attuatori

Utilizzando i dati di ReGiS e, in particolare, sfruttando l'informazione sui CUP e sui CLP, è possibile collocare territorialmente le risorse assegnate¹⁸. Si può distinguere tra il finanziamento a esclusivo carico della RRF, il finanziamento pubblico netto (che comprende anche altre fonti di finanziamento pubblico, in primo luogo il Fondo nazionale complementare, ma anche compartecipazioni a carico di Comuni, Province, Regioni e altri soggetti pubblici) e il finanziamento totale (che include anche le compartecipazioni di soggetti privati, ivi incluse le grandi imprese a partecipazione pubblica). Le tabelle 4 e 5 riepilogano lo stato del finanziamento al 26 novembre 2023 per macro-area e per Regione. L'ordine cambia solo marginalmente tra aggregati di finanziamento.

Dai dati emerge che per una significativa quota del PNRR sono stati individuati progetti e tramite questi il Mezzogiorno riceve una quota comparabile con quella del Nord. Guardando alle risorse provenienti dalla RRF, da ReGiS risulta che sia stato allocato a progetti (con assegnazione di CUP e CLP) quasi il 62 per cento delle risorse disponibili¹⁹. Di queste, il 37,8 per cento è destinato al Mezzogiorno, il 38,3 per cento al Nord, il 17,3 al Centro, mentre la rimanente quota riguarda progetti di ambito nazionale non riconducibili a specifiche Regioni (tab. 4)²⁰. Alle prime sei Regioni (Lombardia, Sicilia, Piemonte, Lazio, Campania e Veneto) risultano assegnate risorse pari al 34 per cento del valore complessivo PNRR e a quasi il 54 per cento del finanziamento totale che a oggi va a progetti con CUP e CLP.

Tab. 4 – Distribuzione per macro-aree dei finanziamenti totali a progetti provvisti di CUP e CLP (percentuali)

	Quota del finanziamento totale	Quota del finanziamento a carico del PNRR
Nord	38,4%	38,3%
Centro	17,0%	17,3%
Mezzogiorno	38,2%	37,8%
Ambito nazionale	6,3%	6,6%
Totale	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazioni su dati ReGiS al 26 novembre 2023.

¹⁸ L'analisi è basata sull'utilizzo dei dataset "Progetti" e "Localizzazioni" di ReGiS, con interrogazione al 26 novembre 2023. Il file "Progetti" ha 228.875 record univoci. Il merge con il file "Localizzazione" riesce a conservare 221.871 record univoci a livello regionale (il 97 per cento dei progetti).

¹⁹ Questa percentuale non tiene conto delle risorse destinate a agevolazioni e incentivi (che generalmente non necessitano del rilascio di CUP e di CLP).

²⁰ Queste percentuali non sono idonee a valutare il rispetto della clausola del 40 per cento che il PNRR prevede per l'assegnazione al Mezzogiorno delle risorse territorializzabili. Infatti, nei vari file di ReGiS si riscontra che anche molti progetti collocati al Centro si riferiscono a funzioni delle Amministrazioni centrali rivolte a tutto il Paese. A ogni modo, se le quote della tabella 3.1 sono ricalcolate escludendo l'"Ambito nazionale", al Mezzogiorno andrebbe poco meno del 40,5 per cento.

Tab. 5 – Distribuzione regionale dei finanziamenti a progetti provvisti di CUP e CLP (1)
(milioni di euro e percentuali)

	Finanziamento totale	%	Finanziamento pubblico netto	%	Finanziamento a carico del PNRR	%	Finanziamento a carico del PC	%
Lombardia	19.691	11,1%	18.786	11,4%	13.373	10,8%	7	0,7%
Sicilia	18.019	10,2%	16.861	10,2%	11.737	9,5%	12	1,2%
Piemonte	17.060	9,6%	15.241	9,2%	10.219	8,3%	6	0,6%
Lazio	14.839	8,4%	14.386	8,7%	11.081	9,0%	192	19,0%
Campania	14.006	7,9%	13.403	8,1%	10.718	8,7%	88	8,7%
Veneto	11.865	6,7%	11.346	6,9%	7.747	6,3%	96	9,5%
Puglia	11.514	6,5%	11.027	6,7%	8.002	6,5%	84	8,3%
Ambito nazionale	11.217	6,3%	10.921	6,6%	10.102	8,2%	403	39,8%
Toscana	8.823	5,0%	8.207	5,0%	5.302	4,3%	97	9,6%
Calabria	8.550	4,8%	8.081	4,9%	6.200	5,0%	5	0,4%
Emilia-Romagna	8.368	4,7%	7.802	4,7%	6.086	4,9%	4	0,4%
Marche	4.346	2,5%	4.125	2,5%	3.083	2,5%	0	0,0%
Abruzzo	4.266	2,4%	3.961	2,4%	3.415	2,8%	1	0,1%
Sardegna	4.235	2,4%	3.923	2,4%	3.484	2,8%	2	0,2%
Liguria	4.155	2,3%	3.778	2,3%	2.717	2,2%	3	0,3%
Trentino-Alto Adige	3.760	2,1%	3.456	2,1%	2.363	1,9%	11	1,1%
Molise	3.729	2,1%	1.876	1,1%	1.683	1,4%	0	0,0%
Basilicata	3.352	1,9%	3.200	1,9%	2.573	2,1%	0	0,0%
Friuli-Venezia Giulia	2.421	1,4%	2.299	1,4%	1.547	1,3%	0	0,0%
Umbria	2.132	1,2%	1.815	1,1%	1.529	1,2%	0	0,0%
Valle d'Aosta	587	0,3%	555	0,3%	499	0,4%	0	0,0%
Totale	176.934	100,0%	165.050	100,0%	123.459	100,0%	1.013	100,0%

Fonte: elaborazioni su dati ReGIS al 26 novembre 2023.

(1) Il Finanziamento pubblico netto è la somma del PNRR, del PC e di altre voci di concorso al finanziamento da parte di Regioni, Province, Comuni e altri soggetti ricadenti nella sfera pubblica.

Si registra, tuttavia, una sensibile variabilità per Missioni e Componenti. I ritardi di assegnazione più evidenti sono in M2C3 (Efficienza energetica e riqualificazione edifici, con un'assegnazione pari all'11 per cento del totale), M5C1 (Politiche per il lavoro, 16,3 per cento), M3C2 (Intermodalità e logistica integrata, poco più del 28 per cento), M1C2 (Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo, 31,6 per cento), M2C1 (Agricoltura sostenibile ed economia circolare, 43,2 per cento; tab. 6).

Gli stadi più avanzati di assegnazione si riscontrano, invece, in M3C1 (Rete ferroviaria ad alta velocità/capacità²¹, addirittura un po' più dello stanziato²²), M5C2 (Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore, oltre lo stanziato), M2C4 (Tutela del territorio e della risorsa idrica, 86,8 per cento), M6C1 (Reti di prossimità, strutture telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale, 85,5 per cento), M1C3 (Turismo e cultura 4.0, 82,9 per cento), M6C2 (Innovazione, ricerca e digitalizzazione del SSN, 78,8 per cento), M5C3 (Interventi speciali per la coesione territoriale, 75,3 per cento), M1C1 (Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA, 73 per cento).

²¹ RFI S.p.A. è uno dei più importanti soggetti attuatori, seconda soltanto ai Comuni per la quota di risorse del PNRR di cui è sinora responsabile.

²² Quando le risorse dedicate superano lo stanziamento è plausibile che dipenda dalla presenza di progetti già in essere prima del PNRR, che sono valorizzati al dato storico nei programmi di finanziamento mentre, nell'assegnazione con gara o affidamento, sono adeguati alle condizioni correnti sui mercati.

Tab. 6 – Stanziamenti per Missioni e Componenti e assegnazione a progetti provvisti di CUP e CLP
(milioni di euro e percentuali)

		Risorse stanziare dal PNRR	Finanziamenti a progetti con CUP/CLP
	M1	40.291	50,1%
M1	C1	9.722	73,1%
	C2	23.895	31,6%
	C3	6.675	82,9%
	M2	59.459	50,0%
M2	C1	5.265	43,2%
	C2	23.778	53,5%
	C3	15.362	11,0%
	C4	15.054	86,8%
	M3	25.397	99,7%
M3	C1	24.767	101,5%
	C2	630	28,1%
	M4	30.876	68,2%
M4	C1	19.436	67,2%
	C2	11.440	69,8%
	M5	19.851	72,4%
M5	C1	6.660	16,3%
	C2	11.216	105,2%
	C3	1.975	75,3%
	M6	15.626	81,8%
M6	C1	7.000	85,5%
	C2	8.626	78,8%
Totale		191.499	64,5%

Fonte: elaborazioni su dati ReGIS al 26 novembre 2023.

Le Missioni e le Componenti con il più elevato rapporto di progetti assegnati sono quelle legate alle infrastrutture ferroviarie di competenza di RFI S.p.A. e agli interventi specifici del bacino territoriale (coesione sociale, comunità, Terzo settore, assistenza socio-sanitaria) di competenza in primo luogo dei Comuni, anche in collaborazione con Regioni e Aziende sanitarie. Se si guarda all'incidenza sulle risorse del PNRR dei progetti provvisti di CUP e CLP per soggetto attuatore (tab. 7), il 17,5 per cento è nelle responsabilità dei Comuni, quasi il 13 per cento di RFI S.p.A., l'8,2 per cento delle Regioni. I primi cinque gruppi di soggetti attuatori – RFI S.p.A., Comuni, Regioni, Infratel S.p.A., Ministeri – contano per circa il 44 per cento del PNRR e per quasi il 72 per cento dell'intero valore dei progetti finanziati.

I Comuni sono i soggetti attuatori in assoluto più coinvolti su tutte le Missioni con l'eccezione delle Missioni 3 e 6, sulle quali non sono attivi. Sulla Missione 1 svolgono un ruolo importante direttamente alcuni Ministeri e le Regioni (tab. 8). La Missione 3 (Infrastrutture per la mobilità sostenibile) è quasi integralmente responsabilità di RFI

S.p.A., mentre nella Missione 6 sono coinvolte esclusivamente le Regioni che hanno la responsabilità dei loro sistemi sanitari.

Spicca, sia per numerosità dei progetti che per loro valore, la categoria “Altri” attuatori, composta da tanti piccoli soggetti distribuiti sul territorio, tra cui associazioni, scuole, imprese private, fondazioni e comitati. I progetti a loro affidati contano per il 12,4 per cento di tutto il PNRR, l’aggregato maggiore subito dopo i Comuni e RFI S.p.A.. Nelle loro responsabilità ci sono 79.261 progetti con CUP e CLP, secondi solo ai 101.936 dei Comuni e ben oltre i 12.753 delle Regioni. In valore, l’aggregato “Altri” conta, al 26 novembre 2023, 23,6 miliardi a carico del PNRR, il terzo *budget* dopo i 33,5 miliardi dei Comuni e i 24,7 miliardi di RFI S.p.A.. Se si considerano tutte le fonti di finanziamento, gli “Altri” contano quasi 31 miliardi, che si confrontano ai 51,4 di RFI S.p.A. e ai 40,4 dei Comuni. Gli “Altri” sono presenti soprattutto in M4 (Istruzione e ricerca), in M1 (Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura) e in M2 (Rivoluzione verde e transizione ecologica)²³.

Tab. 7 – Distribuzione per soggetto attuatore delle assegnazioni a progetti provvisti di CUP e CLP distinte per fonte di finanziamento
(milioni di euro e percentuali)

	Finanziamento Totale	Finanziamento Pubblico netto	Finanziamento a carico del PNRR (a)	(a) in % delle risorse del PNRR	Finanziamento a carico del PC
1 RFI S.p.A.	51.385	48.629	24.731	12,9%	0
2 Comuni	40.413	39.919	33.476	17,5%	234
3 Regioni	20.202	20.083	15.670	8,2%	81
4 Infratel S.p.A.	7.667	5.209	4.372	2,3%	0
5 Ministeri	7.466	6.097	5.380	2,8%	0
6 Enel Distribuzione S.p.A.	3.535	3.535	3.478	1,8%	0
7 Province	3.093	3.065	2.642	1,4%	11
8 Città	2.753	2.744	2.333	1,2%	14
9 Agenzie (nazionali, regionali, ecc.)	2.713	2.699	2.348	1,2%	214
10 Università	2.242	2.063	1.769	0,9%	0
11 Roma Capitale	1.301	1.301	1.149	0,6%	4
12 GSE S.p.A.	1.148	494	494	0,3%	0
13 Presidenza del Consiglio dei ministri	687	683	687	0,4%	0
14 Autorità (portuali, di bacino, ecc.)	548	544	438	0,2%	80
15 Aziende sanitarie e sociosanitarie	448	446	423	0,2%	0
16 Trenitalia S.p.A.	200	200	200	0,1%	0
17 Terna S.p.A.	159	159	150	0,1%	0
18 Anas S.p.A.	115	112	34	0,0%	0
19 Enel Produzione S.p.A.	43	43	35	0,0%	0
20 Altri	30.819	27.025	23.649	12,3%	374
Totale	176.934	165.050	123.459	64,5%	1.013

Fonte: elaborazioni su dati ReGIS al 26 novembre 2023.

²³ Sono le tre Missioni che, per loro natura, hanno più ampia e capillare realizzazione sul territorio.

Tab. 8 – Progetti provvisti di CUP e CLP per Missione e per soggetto attuatore (1)
(numero di progetti e milioni di euro)

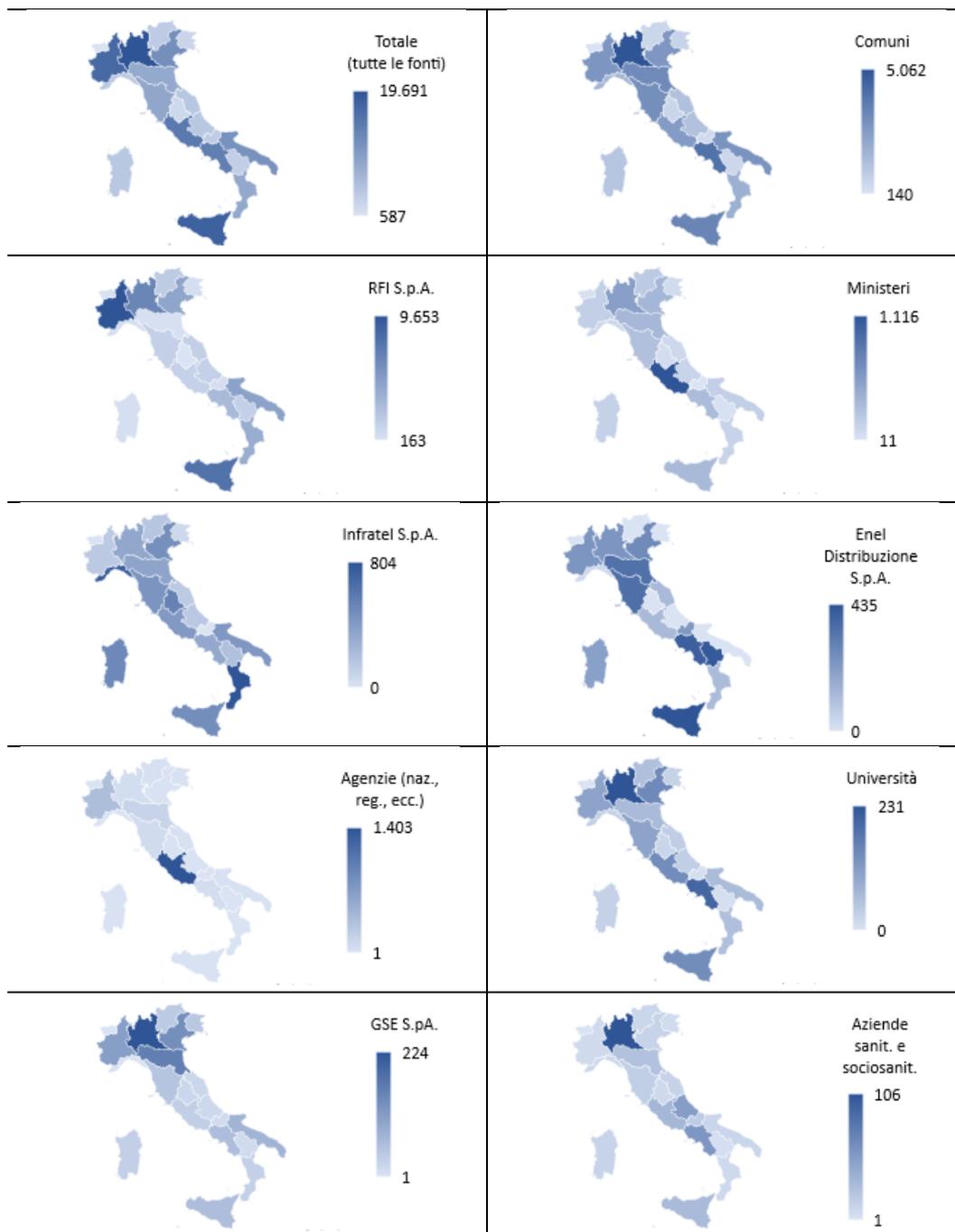
	M1	M2	M3	M4	M5	M6	Totale
<i>Numero di progetti con CUP/CLP</i>							
Comuni	44.634	44.625		5.143	7.534		101.936
Regioni	3.743	251	7	4	1.162	7.586	12.753
Università	78	4		10.521			10.603
GSE S.p.A.		7.212					7.212
Ministeri	3.681	86		2		808	4.577
Province	155	165	0	1.448	80	160	2.008
Agenzie (nazionali, regionali, ecc.)	159	248		13	869	3	1.292
Città	15	95		558	347		1.015
Aziende sanitarie e sociosanitarie	431	14		4	107		556
Roma Capitale	148	26		21	91		286
RFI S.p.A.			164		3		167
Autorità (portuali, di bacino, ecc.)	9	24	31		12		76
Presidenza del Consiglio dei ministri	45	3			1	4	53
Infratel S.p.A.	34						34
Enel Distribuzione S.p.A.		24					24
Terna S.p.A.		9					9
Anas S.p.A.		2			2		4
Enel Produzione S.p.A.		2					2
Trenitalia S.p.A.		2					2
Altri	23.717	931	8	52.163	2.442		79.261
Totale	76.849	53.723	210	69.877	12.650	8.561	221.870
<i>Valore dei progetti con CUP/CLP</i>							
Comuni	2.913	14.137	0	6.255	10.171	0	33.476
RFI S.p.A.	0	0	24.635	0	96	0	24.731
Regioni	911	2.006	511	10	1.113	11.119	15.670
Ministeri	3.578	818	0	1	0	983	5.380
Infratel S.p.A.	4.372	0	0	0	0	0	4.372
Enel Distribuzione S.p.A.	0	3.478	0	0	0	0	3.478
Agenzie (nazionali, regionali, ecc.)	1.179	699	0	121	24	325	2.348
Città	1	544	0	893	895	0	2.333
Province	10	283	0	2.021	13	0	2.327
Università	26	12	0	1.730	0	0	1.769
Roma Capitale	248	557	0	44	302	0	1.149
Presidenza del Consiglio dei ministri	515	6	0	0	1	165	687
GSE S.p.A.	0	494	0	0	0	0	494
Autorità (portuali, di bacino, ecc.)	23	144	70	0	200	0	438
Aziende sanitarie e sociosanitarie	239	87	0	7	90	0	423
Province	33	54	0	27	12	190	316
Trenitalia S.p.A.	0	200	0	0	0	0	200
Terna S.p.A.	0	150	0	0	0	0	150
Enel Produzione S.p.A.	0	35	0	0	0	0	35
Anas S.p.A.	0	17	0	0	17	0	34
Altri	6.132	6.036	107	9.942	1.432	0	23.649
Totale	20.179	29.758	25.324	21.050	14.365	12.782	123.459

Fonte: elaborazioni su dati ReGIS al 26 novembre 2023.

(1) Il numero e il valore dei progetti sono entrambi inferiori ai dati riportati nel Cruscotto informativo di ReGIS. In particolare, rispetto ai 231.140 progetti citati nelle pagine precedenti, qui ne compaiono 9.270 in meno. La differenza potrebbe spiegarsi anche con il fatto che i progetti riportati nelle tabelle si riferiscono solo a quelli cui è rilasciato il CUP e il CLP (restando escluse le incentivazioni fiscali di qualunque forma).

Concentrando l'analisi sui primi nove soggetti attuatori per risorse complessive assegnate a progetti (con CUP e CPL), emergono alcune evidenze descritte nella figura 5. Il livello di partecipazione dei Comuni è maggiore al Nord. Lo stesso può dirsi dei progetti che fanno capo a RFI a al GSE. I Ministeri e le Agenzie sono responsabili di progetti che per loro natura risultano più concentrati al Centro (Roma); infatti, si tratta per lo più, di progetti

Fig. 5 – Valore del finanziamento totale a progetti provvisti di CUP e CLP per soggetto attuatore e territorio (milioni di euro)



Fonte: elaborazioni su dati ReGIS al 26 novembre 2023.

non territorializzabili riguardanti dotazioni e funzioni dell'Amministrazione centrale²⁴. I progetti di ENEL Distribuzione e Infratel mostrano livelli di concentrazione un po' più alti della media in alcune Regioni del Mezzogiorno. Le Università e le Aziende sanitarie e sociosanitarie portano avanti progetti che mettono in posizione di spicco la Lombardia rispetto al resto del Paese. Nel complesso di tutti gli attuatori (primo pannello in alto a sinistra) si ritrovano, con dettaglio regionale, le stesse informazioni della precedente tabella 5. Se in aggregato le risorse dedicate a progetti nel Mezzogiorno sono allineate a quelle del Nord, la distribuzione tra Regioni appare più omogenea al Nord, mentre al Mezzogiorno restano in posizione di relativa debolezza Calabria, Basilicata, Molise e Abruzzo²⁵.

4. Lo stato delle gare²⁶

I soggetti attuatori descritti nel precedente paragrafo sono chiamati a bandire le gare per l'assegnazione dei lavori e a monitorarne lo svolgimento sino alla conclusione. **Un'indicazione sullo stato di avanzamento dei progetti ammessi al finanziamento e riscontrabili in ReGiS viene dall'analisi delle procedure di contratti pubblici a questi collegate²⁷.** Più in generale, l'andamento del mercato dei contratti pubblici fornisce un riscontro sull'attività delle stazioni appaltanti da cui dipende la realizzazione dei progetti e la canalizzazione delle risorse del PNRR ai territori e all'economia reale. L'elenco delle procedure per l'affidamento di lavori, servizi e forniture presente in ReGiS permette di ricostruire l'ammontare di quanto già bandito e affidato delle risorse complessive dei progetti ammessi a finanziamento. Si è ritenuto opportuno integrare la banca dati ReGiS con le informazioni desumibili dagli Open data dell'ANAC²⁸, in modo da avvalersi di alcuni campi di cui ReGiS è sprovvisto e di dati che non sempre sono ricostruibili in ReGiS con dettaglio a livello di singola gara (Codice identificativo di gara – CIG), come la tipologia di stazione appaltante, la localizzazione della prestazione e soprattutto l'esito della gara (aggiudicata o deserta/annullata)²⁹.

²⁴ Anche per servizi e prestazioni di cui sono destinatari i territori.

²⁵ Da questo punto di vista, la finalità perequativa tra territori (uno degli obiettivi trasversali del PNRR) mostra aspetti contraddittori.

²⁶ L'analisi illustrata in questo capitolo è stata sviluppata in collaborazione con P. Lattarulo e G. Gori dell'IRPET. L'analisi ha richiesto l'integrazione del *dataset* di ReGiS con quello pubblico dell'ANAC. Per questa ragione, il *dataset* di ReGiS utilizzato non è aggiornato come quello cui si è fatto riferimento nei paragrafi precedenti, ma risale a tre settimane prima (inizio del mese di novembre). Tuttavia, le evidenze raccolte sono ancora robuste per due ordini di ragioni: il totale dei progetti provvisti di CUP e CPL ammontava allora a 176,45 miliardi, 400 milioni in meno del valore rinvenibile al 26 novembre (si fa riferimento alle risorse complessive da ogni fonte di finanziamento); inoltre, utilizzando i *file* "Gare" e "Gare_Aggiudicatari", nella versione più recente comparsa su ReGiS, si ottengono indicazioni coerenti con l'analisi sviluppata assieme a IRPET, che resta comunque più ricca e particolareggiata grazie all'utilizzo delle informazioni di fonte ANAC.

²⁷ L'avvio delle procedure è identificato con l'ottenimento del Codice Identificativo Gara (CIG) da parte delle stazioni appaltanti. Questo segna infatti l'avvio della fase di affidamento dell'esecuzione (o in alcuni casi della progettazione ed esecuzione) dei lavori. La fase di affidamento si conclude con l'aggiudicazione dei lavori all'impresa esecutrice.

²⁸ Archivio che contiene le informazioni relative al ciclo di vita di tutti i contratti pubblici sul territorio italiano a partire dal 2007.

²⁹ La banca dati ReGiS sulle procedure di affidamento avviate rivela, se confrontata con la banca dati Open data ANAC, alcune incongruenze di rilievo: non tutti i CIG presenti in ReGiS trovano corrispondenza in ANAC;

Le procedure di gara che vengono considerate in questa analisi sono riscontrabili in ReGiS e pertanto afferenti ai progetti PNRR. L'elenco di queste procedure presenta alcune criticità, innanzitutto in relazione ai valori a base di asta riportati nel *dataset*. In particolare: (i) vi sono alcune procedure con importo particolarmente elevato, per le quali si sospetta vi possano essere errori materiali nella comunicazione effettuata dalle stazioni appaltanti; (ii) in alcuni casi, per procedure di adesione ad accordi quadro, nel *dataset* appare l'importo complessivo dell'accordo quadro al posto di quello corretto riferito alla singola adesione. Per non introdurre elementi di arbitrarietà si è scelto di non operare correzioni sugli importi di queste procedure presenti in ReGiS, che avrebbero determinato una riduzione del valore complessivo delle procedure avviate di circa 5 miliardi.

Inoltre, per un non trascurabile numero di progetti ammessi a finanziamento (identificati dalla combinazione di CUP e CLP) risulterebbe un valore di procedure avviate superiore a quello del progetto stesso anche in casi diversi da quelli ricadenti nelle fattispecie (i-ii) sopra descritte. In questi casi è possibile ipotizzare un errore materiale nell'indicazione del valore del progetto o un suo mancato aggiornamento nel caso di progetti già precedentemente in essere, rispetto ai quali le risorse RRF/PNC costituiscono finanziamenti aggiuntivi. Anche in questo caso si è scelto di non operare le relative correzioni del dato ReGiS, che avrebbero comportato un incremento del valore complessivo dei progetti ammessi di circa 4 miliardi.

Infine, è opportuno segnalare che dalle verifiche effettuate vi sarebbe un numero non trascurabile di procedure di affidamento che non sono incluse nell'elenco presente in ReGiS ma che potrebbero essere riconducibili al PNRR/PNC. Queste procedure sono classificabili in due categorie: (iii) quelle presenti negli Open data dell'ANAC che riportano un riferimento a progetti ammessi (identificati dalla combinazione di CUP e CLP) e (iv) quelle presenti negli Open data dell'ANAC che riportano nell'oggetto della gara o del lotto un riferimento testuale al PNRR o al PNC. L'ammontare complessivo di queste procedure aggiuntive è di circa 20 miliardi, importo ottenuto escludendo in maniera prudenziale: 1) gli accordi quadro; 2) le procedure con data di pubblicazione antecedente al 2022 tra quelle di cui al punto (i); 3) quelle di affidamento di servizi di progettazione tra le procedure di cui al punto (ii).

La tabella 9 mette a confronto, per ciascuna Missione e Componente, il valore dei progetti ammessi a finanziamento (con CUP e CLP³⁰), l'importo complessivo dei lotti sinora messi

numerosi CIG che in ReGiS sono privi di valore aggiudicato e/o con il campo dei soggetti aggiudicatari vuoto risultano invece aggiudicati in ANAC. Inoltre, molte procedure di gara risultano in ReGiS assegnate a più CUP, in alcuni casi anche ricadenti su più Missioni/Componenti. La banca dati delle gare è stata elaborata dunque in modo tale che ogni CIG corrisponda a una sola combinazione Missione/Componente, assegnando i CIG ricadenti su più CUP, su più di una Missione o su più di una Componente a una apposita categoria residuale.

³⁰ Il valore è la somma delle quote RRF, delle quote del PNC e delle quote di altra provenienza (come le compartecipazioni da altri soggetti pubblici o privati).

a gara (importo delle procedure avviate con CIG) e l'importo complessivo dei lotti sinora aggiudicati.

A oggi si registrano gare per un importo complessivo di circa 45 miliardi (il 25,4 per cento del valore dei progetti) e aggiudicazioni per circa la metà dell'importo messo a gara (22,6 miliardi, il 12,8 per cento dell'importo dei progetti). Vanno segnalate percentuali di avvio delle procedure e di aggiudicazioni particolarmente elevate nelle Missioni 1, 2 e 6, mentre le restanti Missioni, che rappresentano congiuntamente circa la metà del valore dei progetti del PNRR, mostrano avanzamenti decisamente inferiori, addirittura nulli in corrispondenza di alcune componenti.

Pur con alcune differenze, la composizione dell'importo totale delle procedure di gara avviate è sbilanciata sul settore dei lavori pubblici che in media contano per il 57 per cento, percentuale che sale oltre il 90 per cento nel caso delle Missioni 3 e 4 e nel caso delle gare non riconducibili a un'unica Missione (tab. 10). I contratti di acquisto di servizi e di beni (forniture) rappresentano rispettivamente il 14 e il 20 per cento del valore

Tab. 9 – Valore dei progetti, delle procedure di gara avviate e di quelle aggiudicate per Missione e Componente
(milioni di euro e percentuali)

	Progetti		Progetti messi a gara		Progetti aggiudicati	
	Valore	Valore	Quota	Valore	Quota	
M1 - subtotale	26.921	10.469	38,9	6.684	24,8	
C1	7.115	2.495	35,1	1.316	18,5	
C2	12.670	7.372	58,2	5.082	40,1	
C3	7.136	601	8,4	286	4,0	
M2 - subtotale	38.024	18.721	49,2	9.412	24,8	
C1	2.898	46	1,6	11	0,4	
C2	16.408	8.451	51,5	4.312	26,3	
C3	2.038	1.311	64,3	119	5,9	
C4	16.680	8.914	53,4	4.969	29,8	
M3 - subtotale	53.975	279	0,5	173	0,3	
C1	53.793	277	0,5	173	0,3	
C2	182	2	1,0	0	0,1	
M4 - subtotale	22.979	4.228	18,4	2.067	9,0	
C1	14.710	4.228	28,7	2.067	14,1	
C2	8.269	0	0,0	0	0,0	
M5 - subtotale	17.954	4.648	25,9	1.767	9,8	
C1	1.341	71	5,3	22	1,7	
C2	14.869	4.356	29,3	1.722	11,6	
C3	1.743	222	12,7	22	1,3	
M6 - subtotale	16.691	6.445	38,6	2.497	15,0	
C1	9.030	2.021	22,4	1.095	12,1	
C2	7.660	4.421	57,7	1.400	18,3	
Più componenti		2		2		
Più missioni		24		17		
Totale	176.543	44.813	25,4	22.617	12,8	

Fonte: elaborazioni su dati ReGis e Open data ANAC.

Tab. 10 – Composizione percentuale del valore delle procedure di gara avviate per oggetto prevalente del contratto

	Lavori pubblici	Servizi	Forniture	Non classificati
M1	47	32	7	14
M2	59	4	31	6
M3	93	2	0	5
M4	92	5	0	4
M5	83	10	1	6
M6	28	24	36	12
Più missioni	93	7	0	0
Totale	57	14	20	9

Fonte: elaborazioni su dati ReGIS e Open data ANAC.

totale e sono concentrati prevalentemente nella Missione 1, 2 e 6 dove sono invece relativamente meno importanti i lavori pubblici.

Le Regioni del Centro e del Nord registrano quote di gare avviate rispettivamente del 30,1 e del 27,7 per cento, mentre su progetti localizzati nelle Regioni del Mezzogiorno sono state a oggi avviate gare per un importo pari al 19,3 per cento. Le percentuali di aggiudicazione seguono una dinamica simile, attestandosi sulla metà degli importi messi a gara: 15,2 e 14,1 rispettivamente nel Centro e nel Nord e 9,4 per cento nel Mezzogiorno (tab. 11).

La distribuzione regionale³¹ restituisce un quadro disomogeneo all'interno delle tre macro-aree nazionali (tab. 12). Al Nord, la quota dell'importo delle procedure avviate va dall'87 per cento della Val d'Aosta al 18,3 per cento del Veneto, mentre nel Mezzogiorno

Tab. 11 – Valore dei progetti, delle procedure di gara avviate e di quelle aggiudicate per macro-area territoriale di localizzazione del progetto (milioni di euro e percentuali)

	Progetti		Procedure avviate		Aggiudicazioni	
	Valore	Valore	Quota su valore progetti	Valore	Quota su valore progetti	
Mezzogiorno	64.917	12.535	19,3	6.129	9,4	
Nord	66.586	18.436	27,7	9.397	14,1	
Centro	26.858	8.091	30,1	4.095	15,2	
Più aree	7.000	1.141	16,3	847	12,1	
Ambito nazionale	11.172	4.587	41,1	2.133	19,1	
Non classificati ⁽¹⁾	10	23		15		
Totale	176.543	44.813	25,4	22.617	12,8	

Fonte: elaborazioni su dati ReGIS e Open data ANAC.

(1) L'importo messo a gara relativo alla categoria "Non classificati" risulta maggiore di quello relativo ai progetti perché, oltre alle gare relative ai progetti non localizzabili, ricadono in questa categoria anche quelle riferite a più progetti.

³¹ Va tenuto conto che l'importo dei progetti che ricadono a cavallo di più Regioni non è trascurabile (circa 35 miliardi) ed è superiore a quello che ricade a cavallo di più macro-aree (7 miliardi).

Tab. 12 – Valore dei progetti, delle procedure di gara avviate e di quelle aggiudicate per Regione di localizzazione del progetto
(milioni di euro e percentuali)

	Progetti		Procedure avviate		Aggiudicazioni	
	Valore	Valore	Quota su valore progetti	Valore	Quota su valore progetti	
Abruzzo	2.685	1.801	67,1	1.218	45,4	
Basilicata	1.829	1.463	80	1.124	61,4	
Calabria	5.526	1.427	25,8	772	14	
Campania	12.185	2.765	22,7	807	6,6	
Emilia-Romagna	7.842	3.136	40	1.836	23,4	
Friuli-Venezia Giulia	2.222	637	28,7	366	16,5	
Lazio	13.001	3.465	26,7	1.717	13,2	
Liguria	3.602	966	26,8	271	7,5	
Lombardia	14.954	6.265	41,9	3.472	23,2	
Marche	3.157	833	26,4	453	14,3	
Molise	3.286	305	9,3	155	4,7	
Piemonte	7.178	3.777	52,6	1.198	16,7	
Puglia	8.446	1.527	18,1	599	7,1	
Sardegna	4.268	966	22,6	566	13,3	
Sicilia	17.444	1.863	10,7	591	3,4	
Toscana	6.837	3.288	48,1	1.609	23,5	
Trentino-Alto Adige	3.519	657	18,7	498	14,2	
Umbria	1.560	502	32,2	314	20,1	
Valle d'Aosta	313	272	86,9	196	62,5	
Veneto	10.263	1.881	18,3	1.116	10,9	
Più Regioni	35.246	2.406	6,8	1.590	4,5	
Ambito nazionale	11.172	4.587	41,1	2.133	19,1	
Non classificati	10	23		15		
Totale	176.543	44.813	25,4	22.617	12,8	

Fonte: elaborazioni su dati ReGIS e Open data ANAC.

la Basilicata (80 per cento) e l'Abruzzo (67 per cento) registrano quote superiori alla media nazionale e Molise e Sicilia (circa 10 per cento) registrano le percentuali più basse in assoluto. Al Centro, Marche e Lazio si distinguono in negativo rispetto a Toscana e Umbria seppure con percentuali relativamente elevate (circa 26 per cento).

La distribuzione regionale appare disomogenea anche per quanto riguarda l'assegnazione. Al Nord, la quota dell'importo delle procedure aggiudicate va dal 62,5 per cento della Val d'Aosta al 10,9 per cento del Veneto, mentre nel Mezzogiorno la Basilicata (80 per cento) e l'Abruzzo (67 per cento) registrano quote superiori alla media nazionale e Sicilia (3,4 per cento), Molise (4,7), Campania (6,6), Puglia (7,1) e Calabria (14,0) registrano le percentuali più basse in assoluto. Al Centro, Toscana e Umbria registrano assegnazioni per oltre il 20 per cento, mentre Lazio e Marche procedono più lentamente.

Un analogo livello di disomogeneità emerge guardando all'avanzamento per tipologia di soggetto attuatore³². Percentuali elevate di avanzamento sono registrate in

³² Per ottenere una classificazione un po' più dettagliata di quella già presente in ReGIS, si è fatto ricorso a tecniche di analisi testuale applicate ai campi dei file di ReGIS contenenti descrizioni dei soggetti attuatori.

corrispondenza del comparto comunale, provinciale, delle istituzioni scolastiche e della sanità (tab. 13). La tripartizione del dato comunale mostra il Mezzogiorno in posizione di relativa debolezza sia per la quota di procedure di gara avviate sia, soprattutto, per la quota di gare assegnate. I tassi di avanzamento risultano invece contenuti per i soggetti che operano nel campo dell'edilizia pubblica (IACP e similari), per i Ministeri, per le Regioni (al di fuori della sanità), per le Università e infine per l'ampia e frastagliata categoria "Imprese e altri privati" che rappresenta una quota consistente del valore complessivo dei progetti (circa 81 miliardi)³³. In questa categoria i progetti identificati come contributi a unità produttive e ad altri soggetti (incentivi) – che non dovrebbero per loro natura generare gare – rappresentano comunque una quota residuale e tale da non inficiare l'accuratezza del dato sull'avanzamento.

Tab. 13 – Valore dei progetti, delle procedure di gara avviate e di quelle aggiudicate per tipologia di soggetto titolare/beneficiario (milioni di euro e valori percentuali)

	Progetti		Procedure avviate		Aggiudicazioni	
	Valore (a)	Valore (b)	Quota su valore progetti (b/a)	Valore (c)	Quota su valore progetti (c/a)	
Comuni	41.309	14.164	34,3	6.280	15,2	
<i>Nord</i>	15.129	5.967	39,4	3.443	22,8	
<i>Centro</i>	9.293	2.985	32,1	1.026	11	
<i>Mezzogiorno</i>	16.885	5.211	30,9	1.811	10,7	
<i>Non classificati</i>	2,2	0,7	31,2	0,3	15,1	
Enti/Istituti per l'edilizia sociale	255	12	4,9	9	3,5	
Imprese e altri privati	81.520	6.294	7,7	2.730	3,3	
Ministeri	3.911	707	18,1	232	5,9	
Province	2.718	981	36,1	492	18,1	
Regioni (esclusa la Sanità)	12.312	1.022	8,3	531	4,3	
Sanità (SSN, SSR, Agenzie)	921	414	45	260	28,3	
Scuole	3.409	1.912	56,1	1.029	30,2	
Università	3.267	3	0,1	1	0	
Più soggetti ⁽¹⁾	26.922	19.291	71,7	11.045	41	
Non classificati		13		9		
Totale	176.543	44.813	25,4	22.617	12,8	

Fonte: elaborazioni su dati ReGIS e Open data ANAC.

(1) La categoria "Più soggetti" comprende i casi in cui l'attuazione è responsabilità di un gruppo di soggetti in cui spesso compaiono in posizione di preminenza (come capofila) una grande impresa (privata o inclusa nella lista S13 delle Amministrazioni pubbliche) o un Ente territoriale.

³³ Questo valore di circa 81 miliardi è coerente con quello che emerge dalla precedente tabella 7 se si sommano i finanziamenti complessivi a progetti che vedono attuatori soggetti privati, anche inclusi nella lista S13 delle Amministrazioni pubbliche, e si tiene conto del fatto che in quel caso la categoria "Altri" non va considerata integralmente perché comprende molti attuatori ricadenti nella sfera pubblica (in primo luogo le scuole di ogni ordine e grado). È un'altra evidenza che, pur basata su dati di inizio novembre, l'analisi UPB-IRPET è ancora valida perché fornisce riscontri precisi rispetto ai più recenti dati ottenibili interrogando ReGIS al 26 novembre 2023.

Si noti che la classificazione per tipologia di soggetto proposta, che assegna i progetti a ciascuna categoria sulla base della denominazione del soggetto titolare o beneficiario, non consente di collocare un numero consistente di gare (quasi 27.000 progetti per un valore di circa 19 miliardi) a un'univoca tipologia di soggetto. Si tratta di gare che in ReGiS fanno riferimento a più progetti (CUP) e che in tabella sono assegnate a "Più soggetti", raggruppando casi di soggetto attuatore plurimo, in cui un capofila compare assieme ad altri soggetti spesso appartenenti a categorie diverse e di dimensioni minori³⁴.

Un commento meritano proprio le *performance* molto alte del gruppo "Più soggetti". Se le voci comprese in questo gruppo fossero assegnate alle categorie di appartenenza del soggetto attuatore capofila o di maggiori dimensioni, si osserverebbe una riduzione delle quote di avvio e assegnazione per il gruppo "Più soggetti" e un aumento delle quote di Regioni e Imprese e altri privati, che in effetti risultano tra le più basse. Su questo punto ci si riserva di investigare ulteriormente e di fornire maggiori dettagli nel prossimo lavoro sul PNRR.

Un altro aspetto rilevante del riflesso dei progetti PNRR sul mercato degli appalti è quello delle *performance* in fase di affidamento dei contratti pubblici, in particolare riguardo al ribasso di aggiudicazione. Utilizzando i dati sul ribasso di aggiudicazione presenti nella banca dati ANAC, è stata calcolata la media aritmetica di tali ribassi sulle sole procedure di tipo competitivo (escludendo, dunque, adesioni ad accordo quadro e affidamenti diretti).

In media i ribassi delle gare riguardanti il PNRR valgono il 15 per cento (tab. 14). Rispetto al dato medio riscontrato sul complesso del mercato dei contratti pubblici, il sottoinsieme delle gare associate ai progetti del PNRR mostra **una sostanziale sovrapposizione per quanto riguarda i lavori pubblici (15 per cento PNRR contro il 15,4 per cento della media triennale dei ribassi 2021-23 a livello nazionale), mentre performance differenti emergono per quanto riguarda il mercato delle forniture (18 per cento PNRR contro il 29,5 per cento) e dei servizi (32 per cento PNRR contro il 22,5 per cento)**. A condizionare il risultato per i settori dei servizi e delle forniture potrebbe essere stata la diversa

Tab. 14 – Media aritmetica della percentuale di ribasso di aggiudicazione per tipologia di contratto

	Percentuale di ribasso			Totale
	Lavori pubblici	Servizi	Forniture	
Gare del PNRR	15,0	32,0	18,0	15,0
Tutte le gare (media 2021-23)	15,4	22,5	29,5	22,4

Fonte: elaborazioni su dati ReGiS e Open data ANAC.

³⁴ Solo una parte di queste gare, per un importo di circa 14 miliardi, è classificabile sulla base della natura della stazione appaltante come riportata in ANAC, che in alcuni casi confligge con quella dei relativi progetti (CUP). Si tratta, in ogni caso di gare in maggioranza ascrivibili a Comuni, enti che operano nel Servizio Sanitario Nazionale o Regionale e società a partecipazione pubblica e concessionari di reti e infrastrutture.

incidenza di soluzioni centralizzate, più alta rispetto all'universo delle gare italiane per i servizi (che registrano ribassi superiori) e più bassa per le forniture. Anche da questi confronti emerge la capacità delle stazioni appaltanti di dimensioni maggiori di gestire le gare e sfruttare al meglio i benefici della concorrenza tra operatori di mercato³⁵.

Elaborazioni sui più recenti file di ReGiS "Gare" e "Gare_Aggiudicatari" giungono allo stesso dato e soprattutto confermano che non ci sono sostanziali differenze rispetto al dato medio ponderato. Il 15 per cento corrisponde alla differenza percentuale tra la somma dei valori aggiudicati e la somma dei valori messi a gara. In un prossimo approfondimento, l'UPB proverà a qualificare in maniera più dettagliata il ribasso per soggetto attuatore e territorio.

Infine, **si considera la questione delle gare deserte**, che assume particolare rilievo nella congiuntura attuale caratterizzata da un generalizzato incremento dei costi delle materie prime e delle lavorazioni, nonché da una difficoltà delle imprese che partecipano al mercato degli appalti a far fronte all'incremento della domanda espressa dalle stazioni appaltanti, specialmente per i lavori pubblici. Questo tema trova nella pratica un ostacolo alla sua compiuta analisi quantitativa, dato che per molte procedure avviate il *dataset* di ANAC, spesso per ritardo o omissione della comunicazione da parte delle stazioni appaltanti, non riporta molte delle informazioni relative alla fase di affidamento, tra le quali il ribasso di aggiudicazione e l'esito della gara. **Stando al dato ricostruibile utilizzando le informazioni di ANAC, il fenomeno delle gare deserte ha una rilevanza residuale. Delle 104.603 gare del PNRR³⁶, solo lo 0,54 per cento (561) è andato deserto o risulta annullato (tab. 15)³⁷.**

Sebbene con percentuali molto ridotte, la maggiore incidenza del fenomeno delle gare deserte emerge con riferimento alle Missioni 2, 4 e 5, dove la gran parte dei progetti (in numero e valore) è responsabilità dei Comuni (tab. 16). In valore assoluto, i lotti andati deserti fanno capo per 136 milioni ai Comuni (59 per cento), 47 milioni a soggetti attuatori multipli (20 per cento), 26 milioni ai Ministeri (12 per cento) (tab. 17). Il fenomeno delle gare deserte è relativamente più evidente al Centro-Nord che al Mezzogiorno (tab. 18).

³⁵ Stazioni appaltanti di dimensioni maggiori hanno anche dotazione strumentale e professionale di qualità superiore. Tra l'altro, la aggregazione e la qualificazione delle stazioni appaltanti è uno dei punti che caratterizzano il nuovo Codice degli appalti entrato in vigore a inizio 2023.

³⁶ Nel più recente *file* "Gare" di ReGiS sono 116.229 le gare indette (l'11 per cento in più). Diventano 105.505, praticamente in linea con il dato dell'analisi UPB-IRPET, se si escludono i casi di mancata comunicazione del CIG. Se si fa riferimento al file "Gare_Aggiudicatari", quelle di cui al 26 novembre 2023 è riportata l'aggiudicazione sono 77.432. Non necessariamente una gara non viene aggiudicata per assenza di concorrenti.

³⁷ Se si volesse prescindere dal dato di ANAC e intendere deserte tutte le gare sprovviste del numero di imprese partecipanti e/o dell'importo di aggiudicazione in ReGiS, il fenomeno assumerebbe, erroneamente, una dimensione molto più vasta (50 per cento e oltre). È un esempio di come possano diventare facilmente fuorvianti statistiche elaborate su una banca dati ancora non esaustiva e tempestiva, ancorché creata appositamente per monitorare un fenomeno nuovo, come l'avanzamento del PNRR, e messa a disposizione di soggetti qualificati.

Tab. 15 – Numero e valore delle procedure con esito diverso da aggiudicato
(milioni di euro)

	Numero	Valore
Deserta	407	231
Annullata/Revocata	119	56
Senza esito a seguito di offerte irregolari, non congrue o non appropriate	35	12
Totale	561	299
Quota su totale procedure	0,54	0,67

Fonte: elaborazioni su dati ReGiS e Open data ANAC.

Tab. 16 – Valore dei lotti andati deserti, quota del totale progetti e quota del totale deserte per Missione e Componente del progetto
(milioni di euro e percentuali)

	Valore	Quota deserte su totale Missione/Componente	Quota su totale deserte
M1 – C3	5,1	0,1	2,0
M2 – sottotale	112,7	0,6	49,0
C2	51,6	0,6	22,0
C3	24,6	1,9	11,0
C4	36,4	0,4	16,0
M4 – C1	50,8	1,2	22,0
M5 – C2	56,1	1,2	24,0
M6 – sottotale	5,9	0,1	3,0
C1	5,8	0,3	3,0
C2	0,1	0,0	0,0
Totale	230,6	0,5	100,0

Fonte: elaborazioni su dati ReGiS e Open data ANAC.

Tab. 17 – Valore dei lotti andati deserti, quota del totale progetti e quota del totale deserte per tipologia di soggetto titolare/beneficiario
(milioni di euro e percentuali)

	Valore	Quota deserte su totale soggetto	Quota su totale deserte
Comuni	136,1	1,0	59,0
Imprese e altri privati	4,6	0,1	2,0
Ministeri	26,6	3,8	12,0
Province	16,0	1,6	7,0
Regioni	0,2	0,0	0,1
Più soggetti	47,1	0,2	20,0
Totale complessivo	230,6	0,5	100,0

Fonte: elaborazioni su dati ReGiS e Open data ANAC.

Tab. 18 – Valore dei lotti andati deserti, quota del totale progetti e quota del totale deserte per macro-area territoriale
(milioni di euro e percentuali)

	Valore	Quota deserte su totale macro-area	Quota su totale deserte
Nord	120,0	0,7	52,0
Centro	75,0	0,9	33,0
Mezzogiorno	33,0	0,3	14,0
Intero territorio nazionale	2,0	0,1	1,0
Totale	231,0	0,5	100,0

Fonte: elaborazioni su dati ReGIS e Open data ANAC.

5. La revisione del PNRR

Lo scorso 24 novembre la Commissione europea ha formulato un parere positivo sulle modifiche del PNRR italiano, che sono ora in attesa dell'approvazione del Consiglio europeo. L'approvazione porterà alla formulazione di una *Council Implementing Decision* (CID) emendativa di quella del 13 luglio 2021³⁸.

Nella nuova formulazione le risorse complessive destinate alla realizzazione del Piano passano da 191,5 miliardi a 194,4 miliardi. Alle sei missioni previste in precedenza si aggiunge la settima (M7) per includere nel PNRR un capitolo coerente con *RePowerEU*³⁹. La revisione ha interessato, in base al Regolamento UE 2021/241⁴⁰, 123 misure: 91 sono state modificate, 7 sono state aggiunte e per le restanti 25 sono stati corretti errori formali contenuti nella precedente formulazione. Le modifiche hanno determinato contestualmente sia la revisione dei M&T – che passano dai precedenti 527 agli attuali 617 – sia la rimodulazione delle sei rate rimanenti con cui saranno erogate le risorse europee dal 2024 in poi.

Si ricorda che il Governo ha inviato al Parlamento lo scorso luglio e alla Commissione europea lo scorso agosto una proposta di modifica del PNRR che rispondeva sia all'esigenza di rispettare la scadenza (31 agosto) per trasmettere alla Commissione i capitoli nazionali relativi al *REPowerEU*, sia alla necessità di rivedere il PNRR a seguito della ricognizione sul suo stato di attuazione.

³⁸ [Proposal for a Council Implementing Decision amending Implementing Decision \(EU\) \(ST 10160/21; ST 10160/21 ADD 1 REV 2\) of 13 July 2021 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Italy \(SWD \(2023\) 392 final\)](#) del 24 novembre 2023.

³⁹ *REPowerEU* è il programma presentato il 18 maggio 2022 dalla Commissione europea per risparmiare energia, produrre energia pulita, diversificare l'approvvigionamento energetico. Già parte del PNRR, viene adesso ampliato nelle dotazioni finanziarie e nei progetti. Si veda "[REPower EU in sintesi](#)" sul sito della Commissione europea.

⁴⁰ Il Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio (regolamento RRF) prevede la possibilità di revisione del Piano secondo i termini e le modalità previste negli articoli 18 e 21.

Il documento contenente le proposte di revisione presentato alle Autorità europee non è stato reso pubblico. **Dalle informazioni a oggi disponibili emerge che le modifiche approvate dalla Commissione europea non coincidono integralmente con quelle proposte dal Governo la scorsa estate.** A titolo di esempio, erano stati previsti definanziamenti per circa 16 miliardi a fronte degli attuali 8,3; le risorse previste per il capitolo *RePowerEU* ammontavano a circa 19 miliardi rispetto agli 11,2 attuali. Inoltre, sulla base delle informazioni contenute nel documento “Proposte per la revisione del PNRR e capitolo *REPowerEU*” rilasciato lo scorso 27 luglio dal Governo e approvato, nello stesso giorno, dalla Cabina di regia⁴¹, era stato possibile ricostruire che complessivamente circa il 55 per cento delle revisioni proposte riguardavano la rimodulazione dei M&T e/o un loro differimento temporale. La modifica delle descrizioni nella CID e negli *Operational Arrangements* (OA) avrebbe interessato il 27,2 per cento dei casi e infine il definanziamento, totale o parziale, di alcune linee di intervento del PNRR il 5,9 per cento dei casi.

Per un’analisi puntuale degli effetti finanziari e di impatto delle modifiche approvate dalla Commissione europea e delle differenze rispetto alla proposta formulata la scorsa estate è necessario attendere che maggiori dettagli siano disponibili e quindi si rinvia a un futuro lavoro dell’UPB. Nel frattempo, è possibile evidenziare alcuni aspetti rilevanti.

La revisione delle misure ha contemplato rimodulazioni e cancellazioni di alcuni interventi e l’introduzione di nuovi. In particolare, le rimodulazioni sono state apportate per rispondere alle difficoltà oggettive riscontrate nella fase di attuazione: aumenti dei prezzi; problemi legati all’approvvigionamento dei materiali; variazioni delle condizioni di mercato che hanno determinato squilibri tra domanda e offerta. Contestualmente, sono state introdotte nuove linee di intervento che hanno riguardato sei misure, di cui tre in M1 (Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura), una in M2 (Rivoluzione verde e transizione ecologica) e due in M3 (Infrastrutture per una mobilità sostenibile). A queste si aggiungono le 5 riforme e i 17 investimenti di cui si compone M7, quattro dei quali (I.1, I.2, I.3 e I.9) rappresentano un potenziamento (*scale-up*) di misure già contenute nel PNRR.

Le risorse destinate alla nuova formulazione del Piano ammontano a 194,4 miliardi, superiori di 2,9 miliardi rispetto all’importo precedente (191,5 miliardi). Le nuove risorse (2,9 miliardi) sono state concesse per 2,76 miliardi come contributi a fondo perduto (sovvenzioni) per la realizzazione del *RePowerEU* e 0,14 miliardi a seguito dell’aggiornamento del contributo finanziario massimo⁴².

In linea con le modifiche apportate ai singoli investimenti, **tutte le Componenti in cui si articolano le Missioni del Piano hanno subito modifiche in termini di risorse, determinando una riallocazione dei finanziamenti sia all’interno della singola Missione**

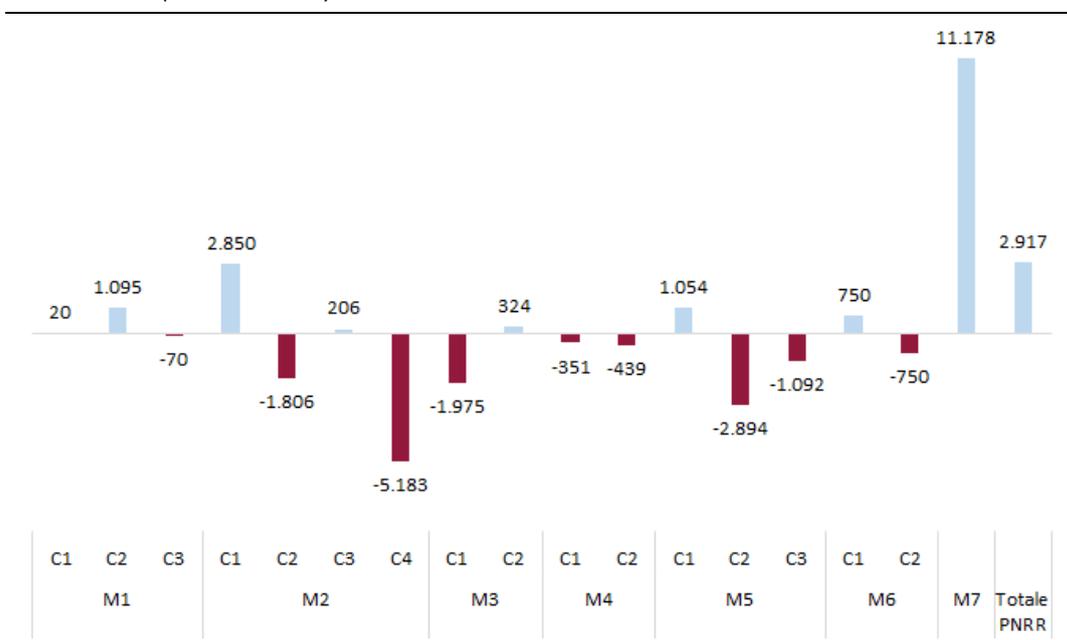
⁴¹ Si veda <https://www.politicheeuropee.gov.it/it/ministro/comunicati-stampa/27-lug-23-pnrr/>.

⁴² Regolamento (UE) 2021/241 articolo 18(2).

sia tra le Missioni. Ad esempio, nel caso della M1 si evidenziano maggiori risorse assegnate a tutte le Componenti con l'eccezione della terza in cui si registra un decremento di 70 milioni. Di contro, risultano fortemente penalizzate la M2C4 (Tutela del territorio e della risorsa idrica) (circa 5 miliardi in meno), dove è stato completamente definanziato l'investimento M2C4 I2.2 (Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni; 6 miliardi) e la M5C2 (Infrastrutture sociali, famiglie comunità e terzo settore) per circa 3 miliardi in meno, dove sono stati ridotti l'investimento M5C2 I.2.1 (Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale; dotazione iniziale 3,3 miliardi) e M5C2 I.2.2.c (Piani urbani integrati – progetti generali; dotazione iniziale 2,5 miliardi). Nella M6 (Salute) vi è un travaso di risorse (750 milioni) dalla Componente 2 (Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio sanitario nazionale) alla Componente 1 (Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale) (fig. 6).

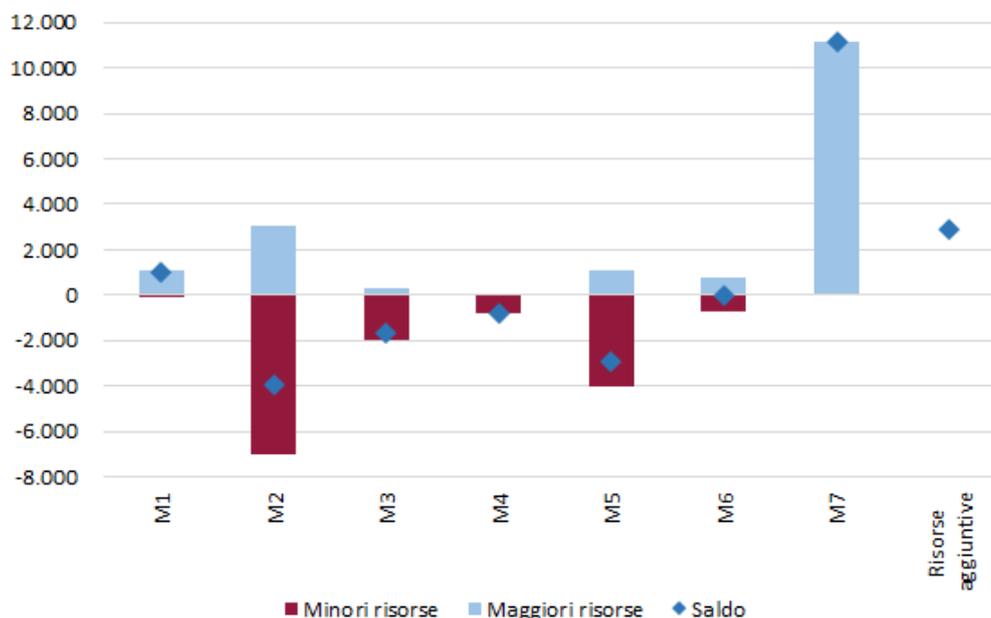
Aggregando la rimodulazione dei finanziamenti al livello di Missioni, emerge che il finanziamento del capitolo relativo a RePowerEU (M7) è stato realizzato – oltre che da nuovi fondi per 2,9 miliardi – attingendo risorse da tutte le Missioni con l'eccezione della prima e della sesta (fig. 7). La M1 presenta un saldo positivo di circa un miliardo (differenza tra maggiori e minori risorse disponibili) e la M6 un saldo nullo; nel complesso delle restanti Missioni il saldo risulta negativo per 9,3 miliardi, di cui 6,8 provenienti dalla M2 e dalla M5 (rispettivamente 3,9 e 2,9 miliardi).

Fig. 6 – Variazione delle risorse per Missione e Componente
(milioni di euro)



Fonte: elaborazioni su dati ReGiS e del documento della Commissione europea COM(2023) 765 final.

Fig. 7 – Variazione delle risorse per Missione
(milioni di euro)



Fonte: elaborazioni su dati ReGiS e del documento della Commissione europea COM(2023) 765 final.

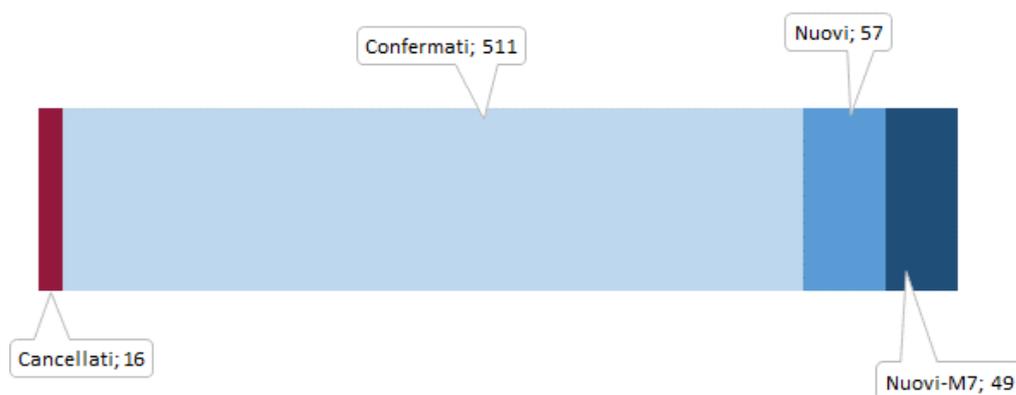
Contestualmente alla revisione delle misure sono stati rimodulati anche i M&T a esse collegati, che passano da 527 agli attuali 617. In particolare: 1) 511 M&T sono confermati rispetto alla precedente versione del Piano, seppure con un differimento temporale delle scadenze (in circa il 10 per cento dei casi) o una rimodulazione quantitativa o qualitativa degli obiettivi; 2) 106 M&T sono nuovi obiettivi di cui 49 relativi alla M7; 3) 16 M&T sono stati cancellati (9 nella M2, 3 nella M3 e 4 nella M5; fig. 8).

Confrontando il nuovo profilo temporale delle scadenze dei M&T con quello precedente, si osserva un differimento in avanti degli obiettivi da conseguire. Per il semestre in corso, corrispondente alla quinta rata (che dovrebbe arrivare nel 2024), vi è una riduzione di 17 obiettivi (da 69 a 52); già nel primo semestre 2024 (quello relativo alla sesta rata) si registrano 8 M&T in più da raggiungere (da 31 a 39), di cui 6 relativi al capitolo *RePowerEU* (M7). Infine, è il secondo semestre 2026 (quello corrispondente alla decima e ultima rata) che registra il maggiore incremento di M&T, che passano da 120 a 173 obiettivi. Anche in questo caso l'aumento è in parte riconducibile alle scadenze legate al capitolo *RePowerEU* (figg. 9 e 10).

Alla rimodulazione dei M&T corrisponde una modifica delle rate con cui saranno erogate le risorse dal 2024⁴³. La rimodulazione ha ridotto significativamente gli importi

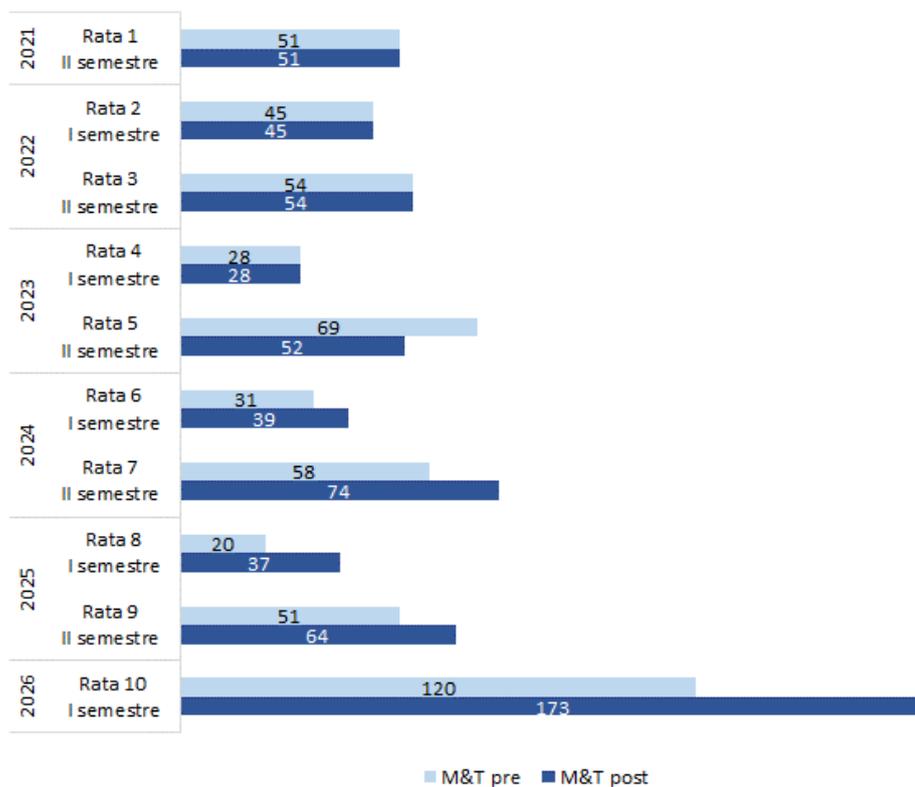
⁴³ La variazione degli importi erogati nella terza e quarta rata, 0,5 miliardi, è da attribuire allo slittamento dell'obiettivo inerente i posti letto per gli studenti universitari, precedente all'attuale revisione. Si ricorda inoltre che il pagamento delle rate da parte della Commissione europea avviene, in genere, con uno sfasamento di un semestre rispetto a quello di riferimento; si tratta dei tempi necessari a controllare che tutti i M&T previsti per il semestre siano stati effettivamente realizzati.

Fig. 8 – Rimodulazione dei *milestone* e dei *target*



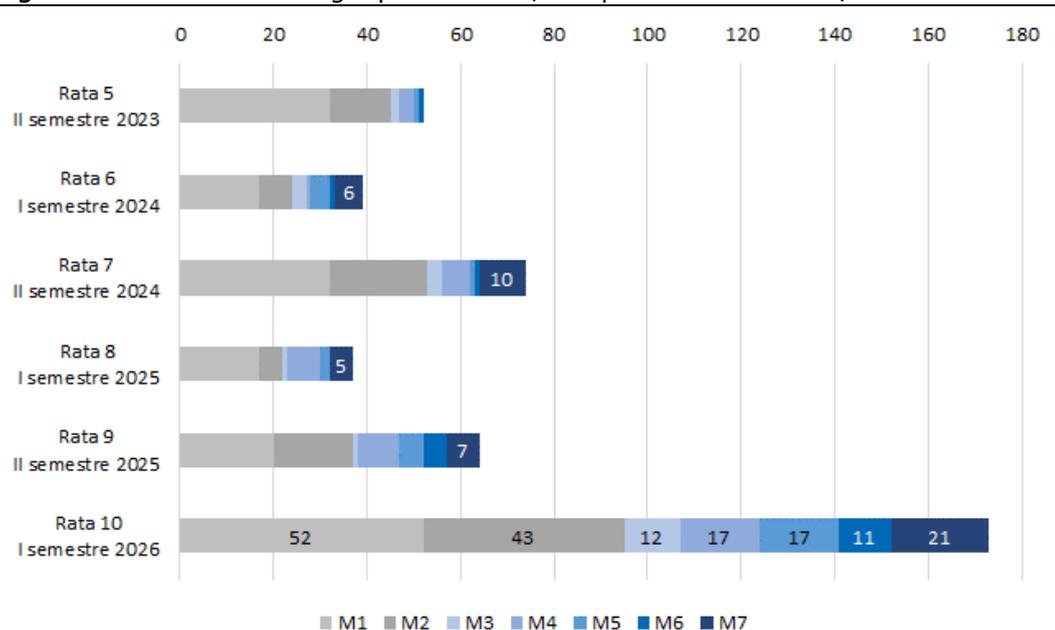
Fonte: elaborazioni su dati ReGIS e del documento della Commissione europea COM(2023) 765 final.

Fig. 9 – *Milestone* e *target* pre e post revisione del PNRR per semestre/rata



Fonte: elaborazioni su dati ReGIS e del documento della Commissione europea COM(2023) 765 final.

Fig. 10 – Milestone e target per Missione, Componente e semestre/rata

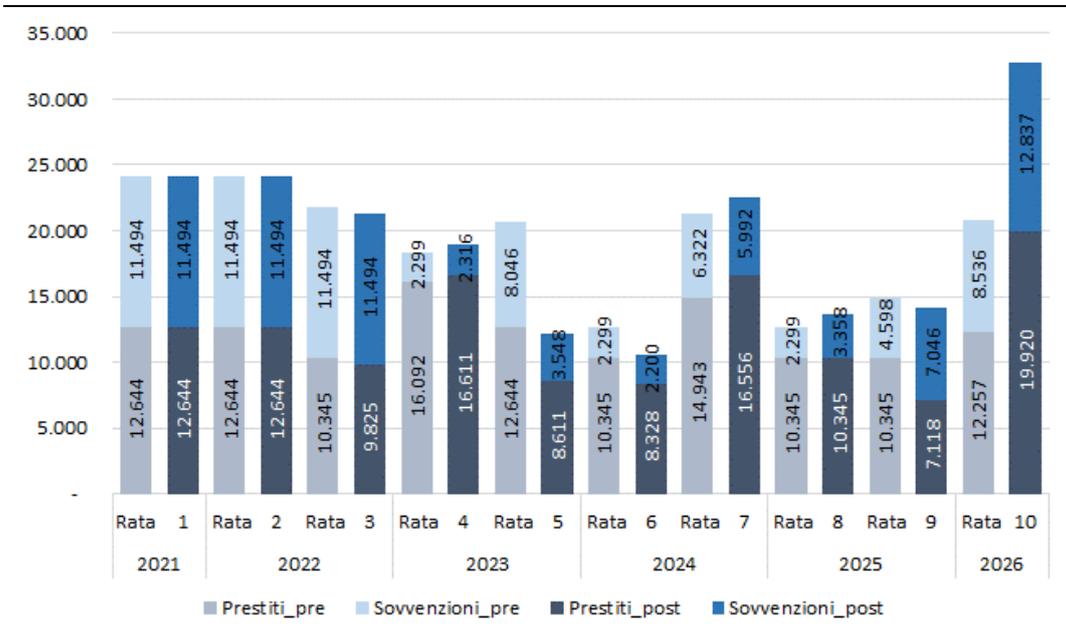


Fonte: elaborazioni su dati ReGiS e del documento della Commissione europea COM(2023) 765 final.

della quinta e sesta rata traslandoli quasi interamente nella decima. In particolare, i finanziamenti complessivi delle rate rimanenti ammontano a 105,9 miliardi (circa 103 pre-revisione); la quinta e sesta rata si riducono complessivamente di circa 11 miliardi (rispettivamente, circa 9 e 2 miliardi) che sono traslati nella decima che passa da 20,7 miliardi agli attuali 32,7. L'ammontare dei prestiti utilizzati viene anch'esso rimodulato riducendone il livello nella quinta, sesta e nona rata per poi aumentarlo nel 2026 con il pagamento della decima rata (figg. 11 e 12).

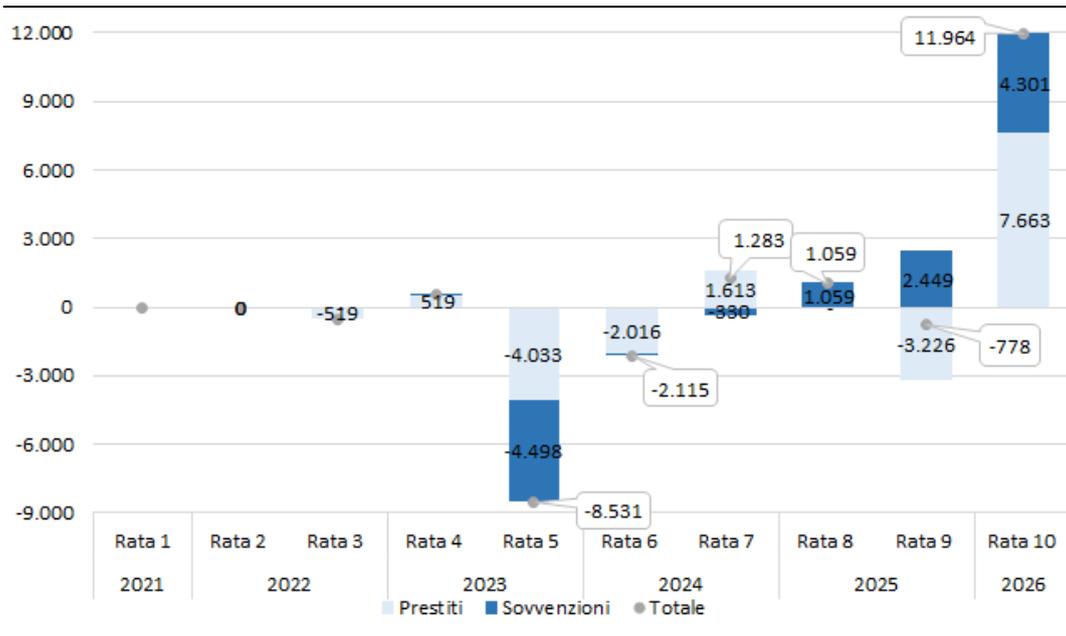
Saranno da valutare gli effetti in termini di finanza pubblica delle rimodulazioni del Piano. La sua revisione, infatti, incide contemporaneamente su tre diversi profili, relativi rispettivamente ai M&T, alle rate europee di rimborso e alla spesa effettiva per gli interventi. Andranno quantificate le esigenze di cassa che scaturiranno dalla revisione del profilo temporale delle rate, in particolare dalla riduzione degli importi che dovrebbero essere erogati nel 2024 (quinta e sesta rata). Si ricorda tuttavia che per quanto riguarda i prestiti, si tratta essenzialmente di una sostituzione tra prestiti europei e prestiti nazionali. In tale quadro, si dovrà tenere conto dei margini annuali di possibile copertura che potranno derivare da fondi alternativi, quali il Fondo sviluppo e coesione (FSC) e il Piano nazionale complementare (PC). Dati gli importi in gioco, si potrebbe rendere necessario un maggiore ricorso al mercato a meno di riduzioni compensative di spese in altre voci del bilancio dello Stato.

Fig. 11 – Ammontare delle rate pre e post revisione del PNRR per prestiti e sovvenzioni (1)
(milioni di euro)



Fonte: elaborazioni su dati ReGIS e del documento della Commissione europea COM(2023) 765 final.
(1) L'importo delle rate è al lordo dell'anticipo.

Fig. 12 – Variazione dell'ammontare delle rate pre e post revisione del PNRR per prestiti e sovvenzioni (milioni di euro)



Fonte: elaborazioni su dati ReGIS e del documento della Commissione europea COM(2023) 765 final.