



Nota informativa: PNRR – Relazione sullo stato di avanzamento

Presentata il 31 maggio 2023 la relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) dal Ministro degli Affari Europei, il Sud, le politiche di coesione e Pnrr. La relazione che sarà trasmessa al Parlamento, oltreché attesa per il dibattito politico scaturito da alcuni mesi, fornisce una fotografia di quanto è stato fatto e le criticità per la sua piena attuazione in coerenza con quanto richiesto dall'Europa per poter accedere alle altre rate degli investimenti del Piano.

La maggior parte delle Amministrazioni, sottolinea la Relazione, “ha registrato un livello di spesa inferiore alle previsioni che denota un ritardo nella fase di definizione e avvio delle misure che potrebbe incidere sulla effettiva realizzazione dell'intero Piano con particolare riferimento al pieno raggiungimento degli obiettivi finali”.

Nella prima parte della Relazione il Ministro riporta quanto previsto dal PNRR, con gli investimenti assegnati ad ogni Missione, i target raggiunti e le riforme avviate per poi soffermarsi sugli elementi di debolezza del Piano e le due principali difficoltà nell'attuazione: quella progettuale della messa a terra dell'investimento e quella più generale della verifica della coerenza dei progetti presentati con le caratteristiche del Piano.

Le misure con il maggior numero di elementi di debolezza sono pari al 10 per cento del totale, ossia due misure con quattro elementi di debolezza e nove misure con tre profili di criticità. Le misure che presentano due problematiche sono in totale 43 (il 36 per cento del totale); infine, la maggior parte delle misure, pari a 66 (55% del totale) si connota per un solo elemento di problematicità.

Passando alla tipologia di problematiche rilevate, che possono manifestarsi simultaneamente per le varie misure, 22 investimenti riscontrano ostacoli attuativi collegati all'aumento dei costi e/o alla scarsità delle materie prime; a queste si aggiungono 42 investimenti e una riforma che risentono degli squilibri di mercato, dell'impreparazione del tessuto produttivo o della scarsa attrattività degli investimenti previsti.

Nella *Tabella 5.2*, si riporta il dettaglio delle spese sostenute per ogni Amministrazione Titolare, il riparto delle risorse PNRR assegnate per Amministrazione centrale e valuta lo percentuale di spesa al 31 dicembre 2022 rispetto alla dotazione finanziaria assegnata.

Tabella 5.2 – Spese sostenute per Soggetto attuatore

Amministrazione	Importo Misura (A)	Spesa effettiva (B)	(B/A)
MINISTERI AFFARI E STERI E COOPERAZIONE	1.200.000.000	534.465.662	45%
MINISTERO IMPRESE E DEL MADE IN ITALY	19.648.000.000	6.481.475.076	33%
MIN AMBIENTE E SICUREZZA ENERGETICA	34.682.812.011	8.721.751.406	25%
CONSIGLIO DI STATO	41.800.000	7.704.339	18%
PCM - DIPARTIMENTO PROTEZIONE CIVILE	1.199.999.999	185.088.192	15%
PCM - DIP POL GIOVAN E SERV CIV UNIVERS	650.000.000	96.000.000	15%
MINISTERO DELL'INTERNO	12.489.799.999	1.645.225.320	13%
MINISTERO INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	39.701.732.461	4.775.043.378	12%
MINISTERO DELLE GIUSTIZIA	2.679.789.053	247.842.498	9%
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E MERITO	17.593.999.994	1.164.596.723	7%
PCM - DIPARTIM. TRASFORMAZIONE DIGITALE	12.849.703.183	246.825.396	2%
MINISTERO DEL TURISMO	2.400.000.000	42.978.685	2%
PCM - DIPARTIMENTO FUNZIONE PUBBLICA	1.268.899.990	22.427.172	2%
MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	11.732.000.000	188.640.000	2%
PCM - DIP POLITICHE DI COESIONE	1.344.999.998	14.618.832	1%
PCM - DIP PARI OPPORTUNITA E FAMIGLIA	10.000.000	81.396	1%
MIN AGRIC. SOVRANITA' ALIM. E FORESTE	3.680.000.000	23.689.254	1%
MINISTERO DELLA SALUTE	15.625.541.067	78.950.557	1%
MINISTERO DELLA CULTURA	4.275.000.000	3.792.657	0%
PCM - DIP AFFARI REGIONALI E AUTONOMIE	135.000.000	44.812	0%
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	7.250.100.000	-	0%
PCM - DIPARTIMENTO PER LO SPORT	700.000.000	-	0%
MINISTERO ECONOMIA E FINANZE	340.000.000	-	0%
Totale complessivo	191.499.177.755	24.481.241.353	13%

La Tabella ci mostra con chiarezza che quasi tutte le Missioni che ricadono in qualche modo sulle politiche sanitarie, sociali e di coesione, non sono riuscite a spendere quanto loro assegnato. Ad esempio, per quanto riguarda la Missione 6 – Salute, dei 15,6 miliardi assegnati dall'Europa, solo 78,950 milioni sono stati investiti che rappresentano solo l'1% della spesa totale.

Una percentuale bassa se messa a confronto con le risorse gestite da altre Amministrazioni, come il Ministero delle imprese e del made in Italy che raggiunge una percentuale del 33%, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica con un livello del 25% della spesa e il Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti con il 12%.

L'ottavo capitolo della relazione presenta le proposte di revisione del PNRR necessarie a fronteggiare le criticità emerse e illustra le nuove misure che il Governo intende proporre.

Si procede con un'ampia descrizione di quanto emerso a partire dai primi mesi del 2022, di numerosi fattori principalmente di natura esogena, quali le strozzature dal lato dell'offerta e la forte accelerazione della dinamica dei prezzi, che hanno reso particolarmente complesso l'avanzamento del Piano, approvato nel luglio del 2021 in un contesto geopolitico ed economico completamente diverso.

Al procedere dell'attuazione, inoltre, sono aumentati sensibilmente i Target da raggiungere e sono emerse criticità importanti rispetto alla capacità amministrativa dei soggetti attuatori, la cui portata è acuita dalla frammentazione degli interventi. Nell'ambito della Cabine di regia PNRR nel mese di novembre 2022 si sono tenuti una serie di incontri bilaterali del Ministro delegato con i Ministri titolari nel corso dei quali le singole amministrazioni hanno illustrato le numerose difficoltà attuative e la connessa esigenza di riprogrammazione. Pertanto, si evidenzia la necessità di affrontare un ampio processo di riprogrammazione delle misure, in accordo con le istituzioni europee e in coerenza con i principi delineati nei Regolamenti europei.

La Cabina di regia nella seduta del 12 gennaio 2023 ha richiesto alle amministrazioni titolari di fornire elementi in ordine allo stato di attuazione delle singole misure per verificare la coerenza di quanto realizzato rispetto agli obiettivi intermedi e finali stabiliti dal Piano.

Nel mese di febbraio 2023 sono state svolte riunioni a livello tecnico con tutte le amministrazioni alle quali è stato richiesto di trasmettere le schede con le modifiche/integrazioni sulla base del 160 modello già utilizzato per la predisposizione del PNRR, per una ricognizione più puntuale delle richieste trasmesse dalle singole amministrazioni. Le riunioni nei tavoli tecnici predisposti dal Governo con tutte le Amministrazioni hanno messo in evidenza richieste di modifica, integrazioni e/o riprogrammazione con l'obiettivo formalizzare la proposta complessiva di revisione del Piano entro agosto 2023, in linea con quanto previsto dal Regolamento 2021/241 che riguardano principalmente:

- Rimodulazioni dei milestone e target (M&T) associati a riforme e investimenti, per effetto dell'aumento dei prezzi o ad altri fattori oggettivi
- Rimodulazioni scadenza di M&T intermedie, senza modifica di M&T finali
- Revisioni formali di denominazione/descrizione/ meccanismi di verifica di M&T, dirette a chiarire meglio gli obiettivi (CID e OA)
- Revisioni con riallocazione delle risorse per un utilizzo più efficiente delle stesse
- Revisioni collegate a criticità oggettive connesse al mutato contesto attuativo

Nella seconda metà del mese di giugno si terranno incontri tecnici con i servizi della Commissione per verificare l'ammissibilità delle richieste di modifica e/o riprogrammazione. Appena saranno concordate le modalità e i termini per la revisione complessiva del Piano, il Governo presenterà al Parlamento il quadro aggiornato delle proposte di revisione, prima della trasmissione ufficiale alla Commissione europea. Alla luce delle prime verifiche emerse dal confronto con le Amministrazioni centrali titolari, per gli interventi che hanno maturato ritardi nella fase di avvio la proposta di revisione potrebbe prevedere lo slittamento di alcune milestone intermedie, corrispondenti a fasi amministrative dell'investimento, senza modificare il target finale della relativa misura.

Per gli interventi caratterizzati da una pluralità di soggetti attuatori con difficoltà attuative potrebbe essere attivato un monitoraggio rafforzato finalizzato ad acquisire le informazioni riguardanti:

- Lo stato di attuazione progettuale, procedurale, autorizzatorio, esecutivo, anche in termini di risultati fisici attesi dalla misura;
- I tempi attesi di realizzazione di ciascun intervento;
- Il costo aggiornato con l'incremento dei costi delle materie prime;
- I tempi e le modalità di raggiungimento del target finale;
- Per i progetti in essere, la corrispondenza di quanto realizzato o in corso di realizzazione con le condizionalità PNRR.

Gli interventi che all'esito del monitoraggio rafforzato mostrino elementi di criticità insuperabili, saranno classificati in due categorie:

- interventi strategici di interesse nazionale per i quali lo Stato assicura un supporto rafforzato per la realizzazione della misura, con eventuale revisione degli obiettivi finali in relazione all'aumento dei costi;
- interventi per i quali in assenza di tempestive azioni da parte dei soggetti attuatori per il superamento delle criticità individuate, si proporrà la riprogrammazione delle risorse 161 corrispondenti verso impieghi più efficienti, coerenti con gli obiettivi e i principi del PNRR, d'intesa con i servizi della Commissione.

Per gli interventi che hanno maggiormente risentito degli incrementi dei costi delle materie prime si procederà con la rimodulazione dei progetti che potrà comportare l'aggiornamento dei quadri economici dei progetti nonché la revisione degli obiettivi intermedi e finali.

L'implementazione delle soluzioni sopra descritte potrà, quindi, comportare:

- revisione dei target finali;
- utilizzazione delle risorse eventualmente resisi disponibili per finanziarie;
- l'aumento dei prezzi degli interventi;
- gli interventi inseriti nel Capitolo REPowerEU;
- incentivi alle imprese per la transizione ecologica e digitale in risposta all'IRA.

In conclusione, le misure che saranno oggetto di riprogrammazione sono quelle che hanno registrato:

- notevole ritardo nella fase di avvio;
- rilevante incremento dei costi a causa dell'inflazione e della mancanza di materie prime;
- estrema parcellizzazione degli interventi;
- difficoltà di natura normativa, attuativa e autorizzativa che non consentono di realizzare gli interventi nei tempi e nelle modalità previste.

Per tutti gli interventi che non consentono il rispetto dei tempi e delle condizionalità previste dalle disposizioni nazionali ed europee il Governo intende riprogrammarli, d'intesa con le singole amministrazioni responsabili, nell'ambito di altre fonti di finanziamento nazionali disponibili a legislazione vigente a partire da una riprogrammazione del Piano nazionale complementare.

Analogamente per alcuni interventi di carattere strategico nazionale coerenti con le priorità e le finalità del PNRR potranno essere salvaguardati ponendoli a carico della programmazione 2021- 2027 dei Fondi strutturali e del Fondo Sviluppo e coesione 2021-2027 in relazione agli obiettivi temporali di spesa. L'obiettivo comune come più volte ribadito è quello di assicurare

la piena realizzazione del Piano e soprattutto assicurare il raggiungimento di tutti gli obiettivi qualitativi e quantitativi previsti.

Non si evince da queste proposte, in che modo e su cosa la sua rivisitazione e riprogrammazione, potrebbe riguardare la Missione Salute, sia in relazione agli investimenti proposti dal Ministero sia alla riforma approvata con il DM 77/2022 che ridisegna funzioni e standard del Distretto per un nuovo modello di sviluppo dell'assistenza territoriale nel Servizio Sanitario Nazionale.

Roma, 6 giugno 2023