

Un Pnrr in chiaroscuro

di Leonzio Rizzo e Alberto Zanardi

Le revisioni del Pnrr operate dal governo hanno via via rinviato, ridimensionato o modificato gli obiettivi iniziali, per consentirne il conseguimento. Arrivati alla fase finale del Piano, restano da raggiungere target e milestone decisamente impegnativi.

Via libera della Commissione all’ottava rata

Nelle ultime settimane il Pnrr ha registrato una serie di novità che danno un’immagine in chiaroscuro della sua attuazione, giunta ormai all’ultimo miglio.

Il 1° dicembre, infatti, la Commissione europea ha dato il via libera al pagamento dell’ottava rata del Piano italiano (12,8 miliardi) per i 32 milestone e target raggiunti al 30 giugno scorso. Poco prima, il 4 novembre, è arrivato l’ok della Commissione, e successivamente del Consiglio Ue, alla sesta rimodulazione del nostro Pnrr. A metà novembre, invece, il governo ha aggiornato il catalogo Open data sul Pnrr pubblicato sul sito Italia Domani, che permette una fotografia dello stato di avanzamento del Piano dandone, a meno di dieci mesi dalla chiusura (agosto 2026), un quadro tutt’altro che esaltante.

Lo stato di realizzazione del Piano

Guardiamo innanzitutto allo stato di realizzazione del Piano. Pur tenendo conto dei ritardi nell’aggiornamento delle informazioni riportate nella piattaforma di monitoraggio Regis, lo scenario che emerge è preoccupante (tabella 1).

A metà ottobre erano stati complessivamente spesi poco più di 63 miliardi corrispondenti al 39 per cento del finanziamento totale Pnrr. La situazione è variegata tra i diversi ambiti di intervento (missioni e componenti). Per gli interventi nella “Efficienza energetica a riqualificazione degli edifici” la spesa è ferma al 4 per cento del finanziamento Pnrr, per quelli della “Intermodalità e logistica integrata” al 7 per cento, per gli “Interventi speciali per la coesione territoriale” al 19 per cento. Gli investimenti nella nuova missione “RePowerEU, introdotta con la revisione dell’agosto 2023, hanno portato a spese per il 20 per cento delle disponibilità.

Guardando agli interventi specifici, investimenti di grande rilievo finanziario che arrancano in termini di spesa sono, ad esempio, le “Connessioni Internet veloci (banda ultra-larga e 5G)” (5,3 miliardi, spesi al 29 per cento), lo “Sviluppo trasporto rapido di massa” (5,2 miliardi, spesi al 27 per cento), i “Collegamenti ferroviari ad alta velocità verso il Sud per

passaggeri e merci” (7,4 miliardi spesi al 28 per cento), le “Politiche attive del mercato del lavoro e formazione professionale” (3,5 miliardi spesi al 20 per cento), la “Riforma della legislazione sugli alloggi per studenti e investimenti negli alloggi per studenti” (1,2 miliardi totalmente ancora non spesi). Si può sostenere che per molti interventi le procedure di avanzamento dei lavori comporteranno che i pagamenti arrivino tutti alla fine. Ma certamente i risultati finanziari finora conseguiti sono segno di una perdurante debolezza nelle capacità di spesa delle amministrazioni pubbliche coinvolte nel Pnrr.

Cosa c'è nella sesta revisione del Pnrr

L'allarme sui ritardi nell'attuazione del Piano (qui) ha certamente motivato il governo a lavorare sulla nuova revisione– la sesta, presumibilmente l'ultima – da poco approvata dalle istituzioni europee. Si tratta di una revisione ad ampio raggio, che ha richiesto mesi per essere messa a punto. Coinvolge più di metà delle misure del Piano (163 su 305), più ancora della pesante rimodulazione attuata nel 2023 (qui). Otto interventi vengono soppressi del tutto (tra cui potenziamento, elettrificazione e aumento della resilienza delle ferrovie nel Sud). Venti misure sono parzialmente cancellate “a causa delle mutate condizioni di mercato” (come la costruzione di nuovi alloggi per gli studenti universitari), oppure “in quando la domanda manca o è mutata” (come Transizione 5.0), o ancora “a causa dell'inflazione elevata” (come i Piani urbani integrati), o infine “a causa di eventi meteorologici estremi”. Ben 52 misure sono poi modificate “al fine di attuare alternative migliori per conseguire il livello di ambizione originario” (ad esempio, il potenziamento del parco autobus per il trasporto pubblico con mezzi a zero emissioni), mentre 83 sono modificate, sembrerebbe soltanto sul piano tecnico-formale, per ridurre oneri amministrativi o per finalità di semplificazione. Vengono poi attivate 10 nuove misure (come la riedizione di Transizione 4.0) e rafforzate altre 7 (come un ampliamento delle borse di studio per l'accesso alle università) su cui vengono convogliate le risorse liberate dalle soppressioni e dalle riduzioni degli interventi già attivati, con il risultato di lasciare invariato il valore complessivo dei finanziamenti 194,4 miliardi.

Per prolungare i tempi disponibili per le effettive erogazioni di spesa oltre il termine dell'agosto 2026, si ricorre a nuovi strumenti finanziari (*facilities*) che prevedono che entro la conclusione del Pnrr sia soltanto finalizzato il trasferimento delle risorse a un gestore finanziario, la definizione della policy di investimento e la firma della concessione dei contributi. La realizzazione effettiva delle opere, e l'erogazione della spesa corrispondente, avverrà successivamente, non è ben chiaro entro quali tempi. Il ricorso a questi strumenti finanziari riguarda in particolare gli interventi in materia di *housing* studentesco, di

infrastrutture per l'approvvigionamento idrico, di transizione verde delle imprese agricole (Fondo agrisolare), di interventi per connettività digitale.

Una fase finale molto impegnativa

Il governo si fa vanto che i *target* e i *milestone* previsti dalle diverse rate di erogazione dei fondi Pnrr – compresa l'ultima – siano sempre stati rispettati. Ma è stato possibile anche perché le varie revisioni del Piano consegnate dal governo – e sempre accolte dall'Europa – hanno via via rinviato, ridimensionato o modificato gli obiettivi inizialmente fissati, consentendone alla fine il conseguimento. È quanto accade anche con la sesta revisione, che alleggerisce un po' il peso dei *target* e i *milestone* delle due ultime rate – quella di fine 2025 e quella finale del primo semestre 2026 – con il ricorso, ad esempio, alle *facilities* finanziarie. Ma gli obiettivi da raggiungere restano ancora molto gravosi, sia per il numero dei *target* previsti – rispettivamente 48 e 163 – sia per il loro contenuto sostanziale, in termini di opere da portare concretamente a termine. E i termini per un'altra revisione ormai sono scaduti.