

PNRR, CORTE CONTI: RELAZIONE SULLO STATO DI ATTUAZIONE AL I SEMESTRE 2025

Le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti hanno approvato, il 3 dicembre 2025, la Relazione semestrale con cui si riferisce al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR.

La Relazione si colloca in una fase transitoria, caratterizzata da profondi cambiamenti nella struttura del PNRR, indotti dal ciclo delle modifiche apportate nel corso del 2025, di cui viene fornita, in premessa, una prima ricostruzione in termini di impatto sull'articolazione delle iniziative di investimento e riforma, oltre che sull'assetto delle scadenze che definiscono il quadro della *performance*. L'aggiornamento del progresso del Piano viene poi esaminato sia attraverso il monitoraggio del conseguimento degli obiettivi europei (*target* e *milestone*) del primo semestre 2025, sia attraverso l'analisi dell'andamento della spesa sostenuta. Un particolare *focus* è riservato al Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR - istituito con il d.l. n. 59/2021 - attraverso una ricostruzione dell'evoluzione della relativa programmazione e del livello di attuazione finanziaria alla fine del 2024. Seguono due approfondimenti tematici di rilievo per il Piano: il primo propone una simulazione dell'impatto sul Pil delle spese del PNRR, isolando gli effetti di domanda, frutto di una stima di tre Istituti di ricerca; il secondo mira a fornire una panoramica dello stato di avanzamento dei progetti in opere pubbliche finanziate dal Piano, con particolare attenzione alle tempistiche medie registrate sinora.

L'impatto delle modifiche al PNRR.

Nel corso del 2025 il PNRR è stato oggetto di due cicli di modifica ai sensi dell'art. 21 del Regolamento UE n. 241/2021: il primo di carattere tecnico, approvato dalla Commissione europea a giugno, il secondo di maggiore profondità strutturale, positivamente riscontrato dalle Autorità europee nel mese di novembre. Quest'ultimo intervento di modifica ha interessato circa 170 misure, con l'obiettivo principale di introdurre alternative più efficaci e nello spirito di semplificazione, che consentano il raggiungimento degli obiettivi nei tempi stabiliti. In particolare, sono state aggiunte 10 nuove misure (9 investimenti e una riforma). In quattro casi si tratta di strumenti che operano come veicoli finanziari (Fondo nazionale connettività, Dispositivo Parco Agrisolare, Regime di sovvenzione per investimenti in infrastrutture idriche, Fondo per alloggi destinati agli studenti), cui si aggiunge anche il ricorso al Fondo europeo per gli investimenti; tale scelta comporta il vantaggio di ottenere maggiore flessibilità rispetto al termine di agosto 2026 per la conclusione dei lavori e l'implementazione della spesa. Si è proceduto altresì ad innalzare l'ambizione di alcuni investimenti, a rimuovere 8 misure e a rivedere, semplificandolo, il quadro degli *step* di *performance*, scesi da 614 a 575, con riflessi in particolare sulla numerosità degli obiettivi da conseguire negli ultimi tre periodi semestrali.

La Corte sottolinea che il raggiungimento di un assetto definitivo e stabile del PNRR costituisce un presupposto essenziale per garantire l'efficacia delle politiche di investimento e riforma. Disporre di risorse chiaramente definite e di obiettivi ben delineati contribuirà ad assicurare che tutte le amministrazioni e i soggetti coinvolti siano posti in condizione di operare con certezza e trasparenza, agevolando la tempestiva realizzazione delle iniziative e il pieno conseguimento dei risultati attesi.

L'attuazione del PNRR.

Risultano tutti conseguiti i 32 obiettivi europei in scadenza nel primo semestre 2025 (a seguito della revisione di novembre u.s.), raggiungendo così un tasso di avanzamento del 64% nel percorso complessivo (+6 punti rispetto al semestre precedente). Attesa la diversa articolazione temporale di *milestone* e *target*, il grado di completamento risulta molto più intenso per le prime (83%) rispetto a quanto si registri per i *target* (43% del totale). Guardando alla tipologia, le riforme mostrano un progresso del 76%, mentre gli investimenti si attestano al 58%.

Analogamente elevati i risultati con riguardo agli step procedurali nazionali con finalità di monitoraggio interno (tasso di raggiungimento al 94%).

Significativi gli avanzamenti sul fronte delle riforme. Di particolare rilievo quelli che hanno interessato la pubblica amministrazione: le PA centrali, regionali, locali e gli enti del servizio sanitario nazionale hanno raggiunto i 4 *target* relativi alla riduzione del numero medio di giorni di pagamento, è stato conseguito lo *step* inerente alla riforma della *spending review*, avendo il Ministero dell'economia e delle finanze certificato i risparmi conseguiti nel 2024, nonché, in tema di contratti pubblici, sono stati formati circa 63.000 funzionari grazie alla Strategia professionalizzante degli acquirenti pubblici. Ulteriori obiettivi hanno interessato riforme di carattere settoriale: la revisione del sistema di incentivi per le

imprese e le disposizioni di razionalizzazione, riordino e semplificazione dei regimi amministrativi per gli interventi relativi alla produzione di energia da fonti rinnovabili.

Numericamente consistente il gruppo dei 23 obiettivi raggiunti sul versante degli investimenti, soprattutto in ambito di digitalizzazione della PA, delle *policy* di sostegno alle imprese (in particolare con l'ampio superamento del *target* dei crediti d'imposta Transizione 4.0 riconosciuti), di istruzione e ricerca e di investimenti infrastrutturali.

Andamento della spesa sostenuta.

L'avanzamento finanziario del PNRR ha cominciato, nell'anno in corso, a evidenziare segni di accelerazione. Il livello della spesa sostenuta ha superato, a fine giugno 2025, la soglia di 80,9 miliardi e, successivamente, a fine agosto, quella di poco meno di 86 miliardi. Un andamento che rappresenta un progresso di oltre il 44% rispetto alle risorse complessive del Piano (nel quadro antecedente alla revisione di novembre), evidenziando un incremento di spesa, rispetto al dato del 2024, di oltre 22 miliardi. Ciò indica che nei primi 8 mesi dell'anno in corso il *trend* di spesa registrato ha già coperto oltre l'81% delle stime pubblicate nel Documento programmatico di finanza pubblica per l'intero 2025.

Nella ripartizione tra linee di *policy*, il contributo principale all'avanzamento della spesa del PNRR nei primi 8 mesi dell'anno è derivato dalla missione 3 "Infrastrutture per una mobilità sostenibile" (5,6 miliardi, il 25,6% del totale), per effetto degli investimenti sulla rete ferroviaria, in particolare quelli dell'Alta velocità. Oltre 5 miliardi di maggiore spesa (23%) sono stati registrati nell'ambito della missione 4 "Istruzione e ricerca", sia nella componente legata al potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione (2,7 miliardi), sia in quella "dalla ricerca all'impresa" (2,4 miliardi). Ha mostrato particolare dinamismo anche la missione 6 "Sanità" (3,9 miliardi), sia in riferimento alla componente delle reti di prossimità e, in particolare, alla realizzazione del progetto "Casa come primo luogo di cura" (+1,9 miliardi), sia in riferimento alle misure per l'innovazione, ricerca e digitalizzazione del sistema sanitario (+1,6 miliardi). Rimane, invece, ancora arretrata la spesa del nuovo capitolo REPowerEU (0,5 miliardi).

Programmazione e attuazione del PNC.

Il Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), istituito con 30,6 miliardi per il periodo 2021-2026, ha subito nel tempo modifiche che hanno inciso sul quadro finanziario e sul cronoprogramma. Il d.l. n. 19/2024 ne ha ridotto la dotazione a 28,7 miliardi (-6%), intervenendo soprattutto sul progetto "Verso un nuovo ospedale sicuro e sostenibile". Gli esiti delle prime verifiche su costi e cronoprogrammi hanno portato poi all'adozione del d.l. n. 113/2024, che ha previsto l'accantonamento temporaneo di risorse, sbloccabili solo in presenza di obbligazioni giuridicamente vincolanti. Su quasi 756,7 milioni accantonati, circa 398,3 sono risultati definanziabili dopo le analisi del MEF, riducendo la dotazione complessiva del PNC a 28,3 miliardi. Su quest'ultima è successivamente intervenuta la legge di bilancio 2025 (l. n. 207/2024), che ha disposto un'ulteriore contrazione delle risorse per 868,4 milioni di euro. Considerando anche due ulteriori interventi normativi del 2025, la dotazione complessiva del PNC è scesa a 27,46 miliardi (-3,2 miliardi rispetto alle risorse originariamente previste). Anche il cronoprogramma finanziario è stato interessato dalle modifiche, determinando un posticipo dell'orizzonte di realizzazione finanziaria al 2032, con una contrazione complessiva di fondi nel periodo 2021-2026 (di circa 5,8 miliardi), cui segue una riassegnazione parziale di risorse dal 2027 sino al 2032, per circa 2,6 miliardi.

Un primo esame del disegno di legge di bilancio 2026-2028, non ancora approvato, lascia intravedere ulteriori variazioni rispetto alle considerazioni sinora svolte. La manovra di bilancio incide nuovamente sia sulla programmazione (con reiscrizioni nel 2026 di economie provenienti dal 2024 per 60,5 milioni) sia sulla dotazione del Piano complementare, operando un definanziamento complessivo di 724,6 milioni, dovuto per 153 milioni a riduzioni della spesa in conto capitale dei Ministeri per il solo triennio 2026-2028, a cui corrispondono incrementi di pari importo nel successivo triennio 2029-2031; per 279,5 milioni a reiscrizioni di economie che vengono contestualmente definanziate in Sezione II. La restante parte consiste invece in definanziamenti propri della manovra di bilancio.

Una lettura dello stato di attuazione finanziaria del PNC al 2024 attraverso il bilancio dello Stato restituisce un quadro in cui, a fronte di risorse programmate per 18,2 miliardi (circa il 66% del dato complessivo) sono stati registrati impegni totali per 17,7 miliardi e pagamenti per 14,5 miliardi.

Tali risultati testimoniano una elevata capacità di attivazione delle risorse attraverso gli impegni, pari al 97%; un dato che si mantiene sostanzialmente stabile nella suddivisione per categorie economiche di spesa: ciascuna mostra un indicatore di capacità di impegno superiore al 91%, fatta eccezione per la categoria “investimenti fissi lordi e acquisti di terreni” (69%).

Leggermente inferiore la capacità di finalizzazione della spesa attraverso i pagamenti; a fine 2024 l’indicatore si attesta al 79,7%. Nella ripartizione per categorie economiche, il dato è influenzato positivamente dall’integrale impegno e pagamento delle risorse ricomprese nella categoria “acquisizioni di attività finanziarie”; dall’altro lato riflette i risultati più bassi rilevati nella voce “investimenti fissi lordi e acquisti di terreni” laddove le difficoltà della capacità di impegno si confermano anche sul fronte dei pagamenti, con un tasso di circa il 61%.

Nel complesso i risultati gestionali evidenziano un vivace dinamismo nell’attuazione dei programmi del PNC; una conclusione che trova peraltro conferma anche nel rapporto, pubblicato a giugno, del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, che ha confrontato, in attuazione di una specifica milestone del PNRR, la spesa PNC del periodo 2021-2024 con la spesa nazionale per investimenti degli esercizi passati (2011-2020), evidenziando, per la prima, un tasso di assorbimento delle risorse disponibili (circa il 65%) superiore al dato (poco meno del 59%) della spesa media storica (2011-2020) del bilancio dello Stato.

L’impatto economico del PNRR.

Le stime governative relative agli effetti del PNRR sulla crescita dell’economia italiana del periodo 2021-2026 sono state aggiornate nel corso degli anni, seguendo la riprogrammazione del profilo finanziario del Dispositivo di ripresa e resilienza (DRR). A causa dello slittamento delle spese, la riduzione iniziale degli impatti previsti dal PNRR nei primi anni è stata bilanciata da una revisione positiva degli effetti stimati per gli anni finali. La situazione cambia con le stime contenute nel DPPF 2025, che abbassano gli impatti sul Pil fino al 2026, in linea con lo spostamento di parte delle spese agli anni successivi.

Gli esiti dell’esercizio di valutazione esposto in Relazione, costruito sulla base del profilo di spesa del DRR contenuto nel DPPF di ottobre 2025, mettono in luce che la crescita riconducibile al Piano raggiungerebbe 0,8 punti percentuali nel 2024 e 0,9 nel 2025, per poi salire a 1,7 punti nel 2026 e a 1,8 nel 2027. L’integrale maggiore Pil, rispetto a una simulazione condotta in assenza delle spese afferenti al DRR, si collocherebbe a 6,1 punti percentuali nell’arco temporale 2020-2027. A fronte del valore cumulato delle spese addizionali pari a 6,8 punti percentuali di Pil, tale risultato suggerisce un effetto moltiplicativo prossimo allo 0,9, beneficiando di una composizione della spesa caratterizzata da una componente di investimenti particolarmente elevata. Se si prende in considerazione l’impatto del PNRR nel suo insieme, quindi includendo anche le misure finanziarie da React-EU e PNC con prevalente incidenza nella prima parte dell’orizzonte temporale del Piano, l’impulso cumulato di maggiore Pil arriverebbe a circa 1,2 punti percentuali nel 2023, per poi ridursi intorno a 1 punto nel 2024 e 2025. L’aumento di Pil accelererebbe successivamente, attestandosi nel 2026 a 1,8 punti percentuali e, nel 2027, a 1,9 punti percentuali.

Trattasi di risultati più prudenti delle stime che emergono dai documenti governativi, in ragione delle differenze nelle metodologie adottate. La maggiore crescita stimata nei documenti governativi riflette anche l’operare di effetti di rafforzamento dell’offerta che non possono essere colti dalle elaborazioni effettuate valutando solamente gli impatti dal lato della domanda.

Sul punto la Relazione propone due spunti di riflessione utili in prospettiva: in primo luogo, il PNRR è stato comunque uno stimolo importante per spostare la struttura della spesa pubblica italiana in una direzione maggiormente attenta alle prospettive di sviluppo. Sebbene la necessità di rispettare i tempi abbia progressivamente ridimensionato il peso degli investimenti pubblici all’interno del Piano, probabilmente limitandone la portata rispetto alle ambizioni iniziali, appare importante che questa attenzione al tema delle infrastrutture venga preservata anche in futuro, soprattutto considerando che nel frattempo la macchina amministrativa è stata rodata e che i progetti più importanti e con maggiore impatto sulla crescita di lungo periodo sono stati selezionati.

In secondo luogo, è necessario spostare l’attenzione del dibattito dagli effetti macroeconomici legati alla domanda, che riguardano principalmente la dimensione finanziaria dei programmi, verso gli impatti specifici che possono essere generati da particolari opere pubbliche. Assume, quindi, centralità la selezione dei progetti, nella consapevolezza che, a seconda della destinazione delle risorse, si possono ottenere risultati molto diversi.

Gli investimenti in opere pubbliche nel PNRR.

Gli investimenti in opere pubbliche del PNRR avanzano, ma senza segnali di effettiva accelerazione. Secondo le analisi della Corte sui dati a ottobre 2025, i progressi segnati dalla chiusura delle singole fasi realizzative (aggiudicazione, stipula, esecuzione, collaudo) hanno interessato una percentuale ancora bassa di progetti; è positivo, tuttavia, che il tasso di avanzamento massimo, rispetto a inizio anno, si sia registrato proprio con riferimento alle opere che hanno raggiunto il traguardo finale di completamento (con un incremento di poco inferiore all'11%). Inoltre, la maggior parte dei lavori ha superato le fasi preliminari e burocratiche e sono ora in corso progetti di investimento per circa 78 miliardi. Questo flusso alimenterà il processo di accumulazione pubblica dei prossimi anni, contribuendo a sostenere il ciclo dell'economia italiana.

Tendono, invece, ad allungarsi i tempi di lavorazione. La durata media dei 5.546 progetti di investimento portati a termine alla fine di ottobre risulta di circa 533 giorni (quasi 18 mesi), circa due mesi e mezzo in più rispetto ai dati di gennaio. Una evoluzione legata all'aumento della dimensione finanziaria dei nuovi progetti conclusi fra gennaio e ottobre, salita a quasi un milione di euro. Poiché la dotazione finanziaria media delle opere aggiudicate è di 4,5 milioni, è presumibile che i tempi dei lavori tenderanno ad allungarsi ulteriormente, man mano che giungeranno in esecuzione gli investimenti finanziariamente più consistenti. Le amministrazioni responsabili dovranno pertanto monitorare con attenzione e costanza la coerenza tra tempi attesi di conclusione delle realizzazioni e la scadenza ultima del Piano.

Approfondimenti preliminari condotti sui progetti conclusi evidenziano la forte dipendenza della durata dei lavori dal loro importo finanziario, con tempistiche che tendono ad aumentare al crescere della dimensione economica in tutte le fasi di esecuzione. Un'indicazione positiva sembra al contempo provenire dalla durata dei lavori nel Mezzogiorno, che è inferiore a quella riscontrata per le altre ripartizioni territoriali, in particolare per le fasi della stipula e dell'aggiudicazione. Ciò, da un lato, potrebbe essere il riflesso della minore dimensione finanziaria media dei lavori realizzati nelle aree meridionali, dall'altro, potrebbe anche segnalare l'efficacia delle procedure adottate con il PNRR nel contrastare i ritardi di attuazione a cui vanno tradizionalmente incontro le regioni meridionali.

Da ultimo, si attestano su livelli più bassi i tempi di conclusione per i nuovi progetti del PNRR (509 giorni) rispetto ai progetti già in essere (579 giorni). Più alte sono però le tempistiche per le fasi a monte dell'aggiudicazione e stipula, per cui la minore durata complessiva potrebbe essere riconducibile più a una minore dimensione finanziaria dei nuovi progetti che a un'effettiva capacità del Piano di accelerare le tempistiche di esecuzione.