



Corso di laurea Magistrale in Governo,
Amministrazione e Politica

Cattedra di Politiche e Strumenti Operativi Del PNRR

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza:
criticità, revisione e prospettive per una
gestione efficiente dei fondi

Prof. Marco De Giorgi

RELATORE

Prof. Efisio Espa

CORRELATORE

Francesco Micangeli
Matr. 651882

CANDIDATO

Anno Accademico 2024/2025

Indice

Capitolo 1: Dal Next Generation EU al PNRR	6
1 Introduzione al Next Generation EU, obiettivi e strumenti.....	6
1.2 L'Italia e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: principi e finalità Questa sezione offrirà un'analisi del PNRR italiano, concentrandosi sui suoi principi fondamentali: sostenibilità, innovazione, inclusione sociale, e transizione ecologica e digitale. Si spiegheranno le priorità strategiche fissate dal governo italiano, in linea con le direttive europee.....	13
1.3 Struttura del PNRR italiano: missioni e priorità strategiche Questa sezione presenterà le Missioni del Piano italiano, con un riferimento alle riforme e agli investimenti che sottendono. Si fornirà uno spaccato delle risorse impiegate, nonché una spiegazione degli assi strategici ravvisabili in ognuna di esse.	17
Capitolo 2: Revisione del PNRR di maggio 2024.....	26
2.1 Necessità e contesto della revisione Questa sezione analizzerà il contesto politico ed economico che ha reso necessaria la revisione del PNRR a maggio 2024, tra cui cambiamenti nelle priorità nazionali e sfide emergenti a livello europeo. Si esamineranno le principali tappe di discussione parlamentare, transnazionale e di governance del Piano che hanno portato a tale decisione.	26
2.2 Le principali modifiche A seguire verrà proposto un approfondimento delle principali modifiche apportate al PNRR come la riallocazione dei fondi e i criteri utilizzati per la loro ridefinizione, nonché le priorità dettate dalla Commissione europea (garantire la fattibilità delle misure nel rispetto delle tempistiche europee, rafforzare il capitolo REPowerEU per affrontare le sfide energetiche e ottimizzare gli strumenti di attuazione per massimizzarne l'efficacia).	33
2.3 Le valutazioni della Commissione europea.....	54
2.4 Considerazioni di governance Di seguito si segnalerà come, in concomitanza con la quarta relazione al Parlamento, Palazzo Chigi abbia deciso di intervenire sulla governance operativa del Piano tramite l'istituzione delle c.d. cabine di coordinamento, che tutt'ora operano come cerniera tra istituzioni centrali e locali...	57
Capitolo 3: Stato di attuazione del PNRR, la quinta relazione del Governo.....	59
3.1 La "Quinta relazione al Parlamento".....	59
3.2 Dettagli sul pagamento della quinta rata	61
3.3 Gli obiettivi da conseguire per l'ottenimento della sesta rata	71
3.4 Governance.....	74
3.5 PNRR italiano a confronto con altri Stati.....	79
3.6 Una rilettura critica della Quinta relazione.....	86
Conclusioni.....	89
Domanda di ricerca	

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, ormai noto come PNRR, è un vero e proprio strumento programmatico con cui il Governo italiano si è impegnato a gestire i fondi del Next Generation Eu, il dispositivo di rilancio economico pensato dall'Unione Europea per sostenere i Ventisette Stati membri nell'era post-pandemica, sventando così il rischio di tracollo economico paventato dai lock down che si sono susseguiti tra il 2019 e il 2020.

L'allora autore del PNRR italiano fu il Governo Draghi (febbraio 2021 - ottobre 2022), che sottomise all'attento esame della Commissione una versione che da giugno 2021 a luglio 2024 ha subito una non indifferente trasformazione.

Che sia essa un'evoluzione o un'involuzione, ricorrendo a dati e parametri oggettivi, il presente elaborato mira a ricostruire le tappe salienti che hanno visto le istituzioni, e prevalentemente il Governo Meloni (insediatosi a ottobre 2022 e attualmente in carica al momento della stesura della tesi), intervenire sul testo del Piano, riadattando i target di alcune misure e spostando alcuni progetti su linee di finanziamento alternative, come il REPowerEU¹.

È infatti noto come la gestione dei fondi del PNRR abbia sollevato e sia incorsa in numerose criticità, a partire dai ritardi nell'attuazione dei progetti e i conseguenti impedimenti al raggiungimento dei target nel rispetto delle deadline concordate con l'esecutivo di Bruxelles.

Tempistiche a parte, una sezione dell'elaborato si concentrerà sull'individuazione delle difficoltà amministrative e normative che hanno reso più complesso il processo di attuazione del Piano, dando spazio al tema della frammentazione delle competenze tra enti centrali e locali che, gravando sul coordinamento tra soggetti attuatori, ha sollevato la necessità di ricorrere a una semplificazione normativa e, al contempo, all'imprescindibile collaborazione interistituzionale, citata più volte dalla Corte dei Conti, non a caso favorevole all'introduzione di attori straordinari quali i commissari ad hoc².

¹ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_en?prefLang=nl

² Corte dei Conti, Relazione sullo stato di attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza, maggio 2024 <https://www.corteconti.it/Download?id=7c438424-a7db-4a5f-99a0-3e55c2875447>

Alla luce di quanto enunciato, la ricerca ambisce a sostenere il bisogno di una revisione strategica a cadenza regolare del Piano, fondamentale per migliorare l'efficienza dell'allocazione delle risorse e garantire una maggiore flessibilità nell'implementazione dei progetti. Un simile esercizio dovrebbe soprattutto mirare a una clusterizzazione delle aree di maggior criticità e promuovere soluzioni concrete che ottimizzino la gestione delle allocazioni economiche sostenendo le reali esigenze del Paese.

Capitolo 1: Dal Next Generation EU al PNRR

1 Introduzione al Next Generation EU, obiettivi e strumenti

In questa sezione si fornirà un quadro generale del piano di rilancio europeo ideato per rispondere alle conseguenze economiche e sociali della pandemia di COVID-19. Verranno analizzati gli obiettivi chiave del Next Generation EU e il suo ruolo all'interno del bilancio pluriennale dell'Unione Europea, evidenziando le linee di intervento e i meccanismi di finanziamento previsti, che verranno presentati nelle loro caratteristiche e funzionalità chiave. Infine, si approfondirà il quadro che regola l'approvvigionamento delle risorse da parte della Commissione Europea.

Fine 2019, Wuhan, Cina. Le coordinate sono quelle dell'inizio della pandemia da COVID-19, virus responsabile di milioni di decessi e misure di contenimento che hanno avuto un impatto distruttivo sull'economia e la società degli Stati.

Le restrizioni, motivate dal tentativo di limitare il contagio, hanno generato dapprima lo stallone e successivamente il recessone dell'economia globale, impattando sugli indici di occupazione³, mettendo a dura prova le imprese e paralizzando le catene di approvvigionamento del commercio internazionale⁴.

Guardando all'Italia, il PIL ha subito, nel 2020, una contrazione del 8,9%, mentre la media dell'area euro è stata del 7,5%. Lo stesso debito pubblico italiano è salito al 155,6% del PIL⁵.

Con i contagi sono anche aumentate le disuguaglianze economiche e sociali, che hanno visto i lavoratori più vulnerabili esposti alle conseguenze più ardue⁶.

³ In Europa, il tasso di disoccupazione è salito dal 6,4% di aprile 2019 al 7,5% nello stesso mese del 2020, come da dati ISTAT, *Occupati e disoccupati*, 1 febbraio 2022

⁴ Secondo l'Organizzazione Mondiale del Commercio, nel 2020 gli stop forzati alle catene di approvvigionamento globali hanno causato una contrazione del commercio mondiale del 5,3%, come da dati OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE, *Covid-19 e dinamiche del commercio internazionale. Le sfide per il sistema multilaterale ai tempi della pandemia*, giugno 2020.

⁵ Il Sole 24 Ore, *Impennata del debito pubblico: nel 2020 sale di oltre 20 punti al 155,6% del Pil*, 1 marzo 2021, <https://www.ilsole24ore.com/art/debitopil-2020-sale-oltre-20-punti-1556percento-AD4KDzMB>

⁶ OXFAM ITALIA, *La pandemia delle disuguaglianze*, 17 gennaio 2022.

Tuttavia, inquadrando l'intera vicenda dalla prospettiva dell'Unione Europea, la pandemia è stata tanto inaspettata quanto trasformativa.

Ventitré aprile 2020, il Consiglio europeo dà incarico formale alla Commissione di istituire un “fondo [...] di entità adeguata, mirato ai settori e alle aree geografiche dell'Europa maggiormente colpiti⁷⁷” dal COVID, favorendone così la ripresa e rilanciarne gli investimenti⁸.

Poco più di trenta giorni dopo, il 27 maggio 2020 il capo dell'esecutivo di Bruxelles, Ursula von der Leyen, presenta “il più grande pacchetto di stimoli mai realizzato⁹” dall'Unione, volto a contrastare valori economici alquanto preoccupanti: contrazione del 15% del PIL nel secondo trimestre 2020, su base 2019, e riduzione totale stimata pari al 16% per l'intero anno 2020.

Nello specifico, la proposta della Commissione si articola su due direttrici: (i) rafforzamento del bilancio dell'Unione con un quadro finanziario pluriennale (QFP)¹⁰ di 1100 miliardi di euro; (ii) istituzione del c.d. Next Generation EU¹¹, per ottemperare alla richiesta del Consiglio.

In questo modo, tramite una manovra di policy, l'Unione è intervenuta non solo per supportare gli Stati nel reagire alla crisi, ma per scongiurare le rischiose divergenze tra le economie nazionali all'orizzonte e sostenere il mercato unico europeo, minato da un inaspettato collasso economico.

Il 21 luglio 2020 il Consiglio delibera la costituzione del Next Generation EU¹² (NGEU), fondo economico il cui ammontare pari a 750 miliardi di euro a prezzi 2018¹³ ha ridisegnato il modo in cui oggi guardiamo agli strumenti di supporto economico provenienti dall'Unione europea.

⁷⁷ Consiglio europeo, Conclusioni del presidente del Consiglio europeo a seguito della videoconferenza dei membri del Consiglio europeo, 23 aprile 2020.

⁸ D'arrigo G. David P., *Next Generation EU e PNRR Italiano: Analisi, governance e politiche per la ripresa*, Rubettino Editore, 2022.

⁹ Commissione Europea, Recovery plan for Europe.

¹⁰ <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-long-term-budget/>

¹¹ https://next-generation-eu.europa.eu/index_it

¹² <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>

¹³ 806,9 miliardi di euro in prezzi correnti

Non solo la somma ha garantito all'UE un bilancio totale di 1850 miliardi, ma le modalità di finanziamento ideate sono state percepite come disruptive: sovvenzioni per 500 miliardi e prestiti per 250 miliardi, finanziati tramite obbligazioni della Commissione europea¹⁴ il cui debito verrà finanziato tramite risorse proprie¹⁵.

Il fine ultimo ravvisabile nel Next Generation EU, altresì confermato dalla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni¹⁶, è gettare le basi per un'Unione più resiliente, indipendente nei settori strategici, rispettosa dei diritti umani fondamentali e dello stato di diritto.

Pertanto, il fondo è stato sviluppato su tre pilastri:

1. tutela ambientale, strategia perseguibile tramite il conseguimento degli obiettivi climatici fissati con il Green Deal;
2. mercato unico, sostenuto da maggiore connettività e strumenti digitali, catalizzatori di nuove opportunità di lavoro;
3. inclusione, soprattutto nel periodo di ripresa post-pandemica, tutelata tramite salari minimi equi e garanzia di indennità di disoccupazione.

Più nel dettaglio, le priorità da traguardare grazie agli stanziamenti del NGEU insistono su:

- (i) transizione ecologica, per raggiungere la neutralità climatica, dare piena attuazione al paradigma dell'economia circolare e contrastare il cambiamento climatico;
- (ii) transizione digitale, da raggiungere tramite l'aumento delle aree coperte da internet, ricorrendo anche a una connessione 5G e investendo nella formazione delle competenze digitali dei cittadini;

¹⁴ Che oltre ad avere un ottimo rating, prevedono come limite per il rimborso un arco temporale tra il 2028 e il 2058, garantendo così che gli effetti sui bilanci nazionali siano irrilevanti.

¹⁵ *In primis*, ma non solo, una tassazione sul digitale.

¹⁶ Commissione europea, Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni, Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione, 27 maggio 2020

- (iii) stabilità macroeconomica, perseguibile tramite investimenti sui giovani, creando opportunità di lavoro e di formazione continua;
- (iv) equità, contrastando discriminazioni e marginalizzazioni di ogni matrice.

Lo strumento, destinato a tutti gli Stati membri, consiste in più di 800 miliardi di euro inseriti nel bilancio europeo 2021-2027 la cui fruizione è legata a un notevole lavoro di programmazione: il 30% degli investimenti sono erogabili solo nel caso in cui la prima parte, cioè il 70%, è stato speso correttamente in base al programma e alle tempistiche stabilite.

Di seguito si fornisce il dettaglio dei finanziamenti riuniti sotto il cappello del Next Generation EU, a prezzi attuali.

Destinazione	Somma (mld €)
Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza (PNRR)	723.8
di cui prestiti	385.8
di cui sovvenzioni	338
REACT-EU	50.6
Horizon Europe	5.4
Fondo InvestEu	6.1
Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR)	8.1
Just Transition Fund (JTF)	10.9
RescEu	2
Totale	806.9

Tab. 1 Composizione del Next Generation EU¹⁷

¹⁷ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_it

Seguendo l'ordine di elencazione, in calce si fornisce una descrizione della natura dei finanziamenti che compongono il NGEU.

Come si evince dai dati, la quota maggioritaria delle allocazioni è destinata a quello che oggi conosciamo come Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR), i cui dettagli verranno approfonditi nel paragrafo 1.2.

Come da decisione del Consiglio, “il 70 % delle sovvenzioni erogate dal dispositivo deve essere impegnato negli anni 2021 e 2022. Il restante 30 % deve essere interamente impegnato entro la fine del 2023. Di norma, il volume massimo dei prestiti per ciascuno Stato membro non supererà il 6,8 % del suo Reddito Nazionale Lordo¹⁸”.

Guardando le altre linee di finanziamento, viene tenuto in considerazione il fondo Recovery assistance for cohesion and the territories of Europe, cioè il REACT-EU¹⁹, strumento europeo preesistente che viene rafforzato nel suo ruolo di ponte tra Politica di Coesione 2014-2020 e la nuova programmazione dei fondi europei in attesa dei programmi operativi 2021-2027.

L'Italia ne usufruirà per rafforzare le iniziative europee “Coronavirus response investment initiative”, CRII, e “Coronavirus response investment initiative plus”, CRII+, due Regolamenti che prevedono la riprogrammazione dei fondi europei del settennato 2014-2020 su nuove voci di spesa derivanti dall'emergenza COVID, dall'acquisto dei materiali sanitari al sostegno delle imprese e dei più fragili²⁰.

Il progetto Horizon Europe, è invece stato rafforzato, arrivando a 95,5 miliardi di euro, così da sostenere i fondi nazionali e regionali per la ricerca e l'innovazione. Il programma, attivo dal 2021 al 2027, ha infatti l'obiettivo di potenziare il progresso scientifico e tecnologico dell'UE, promuovendo soluzioni per affrontare sfide strategiche come la transizione verde e quella digitale. Poiché è l'iniziativa principale dell'Unione a sostegno

¹⁸ <https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf> recital A15

¹⁹ https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/react-eu_en?prefLang=it

²⁰ <https://www.politichecoesione.governo.it/it/politica-di-coesione/strategie-tematiche-e-territoriali/strategie-tematiche/strategia-per-il-contrasto-all-emergenza-covid-19-con-le-politiche-di-coesione/crii-e-criiplus-in-italia/>

della ricerca e innovazione, accompagna i progetti dall'ideazione fino alla commercializzazione²¹.

Segue il fondo InvestEU, iniziativa finalizzata a stimolare investimenti cruciali per il periodo 2021-2027 che mira a mobilitare oltre 372 miliardi di euro in investimenti, focalizzandosi su quattro aree: (i) infrastrutture sostenibili, (ii) ricerca e innovazione, (iii) piccole e medie imprese e (iv) investimenti sociali e competenze²².

Ulteriore destinazione di parte delle allocazioni del Next Generation EU è il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR), uno dei principali strumenti europei per promuovere la coesione economica, sociale e territoriale. Con il FESR vengono sostenuti progetti a favore della competitività delle regioni, della transizione verso un'economia verde e digitale e l'inclusione sociale. Gli investimenti sono mirati a ridurre le disparità tra le regioni più sviluppate e quelle meno sviluppate, concentrandosi su priorità come la crescita sostenibile, la ricerca e le piccole e medie imprese²³.

Poco più di 10 miliardi sono stati indirizzati al Just Transition Fund (JTF), strumento finanziario dell'UE parte del Green Deal europeo destinato a sostenere le regioni nella transizione verso una green economy. Incoraggiando la diversificazione economica, il sostegno alle piccole e medie imprese, la riqualificazione professionale e la creazione di nuovi posti di lavoro, il JTF mira a mitigare l'impatto socioeconomico della transizione, riducendo la dipendenza dai combustibili fossili²⁴.

Infine, la cifra più irrisoria viene destinata al RescEU, iniziativa dell'Unione per rafforzare la capacità di risposta collettiva alle emergenze, gestendo risorse a livello comunitario in situazioni di disastri naturali e crisi gravi. È un programma che fornisce una riserva strategica di risorse come aerei antincendio, squadre mediche e attrezzature per emergenze chimiche, biologiche, radiologiche o nucleari, integrando le capacità

²¹ <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/horizon-europe/>

²² <https://www.europarl.europa.eu/topics/it/article/20210225STO98708/investeu-il-programma-dell-ue-per-favorire-gli-investimenti>

²³ https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/erdf_en

²⁴ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/214/fondo-per-una-transizione-giusta-jtf->

nazionali degli Stati membri e coordinando interventi rapidi ed efficienti in tutto il territorio europeo²⁵.

Entrando più nello specifico del funzionamento del NGEU, per affrontare le sfide poste dalla pandemia, alla Commissione è conferito il “potere di contrarre, per conto dell'Unione, prestiti sui mercati dei capitali fino a 750 miliardi di EUR a prezzi 2018”. Tale attività di assunzione netta dei prestiti cesserà al più tardi al termine del 2026.

Gli importi così reperiti potranno essere utilizzati per erogare prestiti “fino a concorrenza di 360 miliardi di EUR a prezzi 2018, e per spese, fino a concorrenza di 390 miliardi di EUR a prezzi 2018”. Il calendario dei rimborsi verrà fissato coerentemente con il principio della sana gestione finanziaria, così da ridurre costantemente e prevedibilmente le passività fino al 31 dicembre 2058.

È in ultimo previsto che gli importi non utilizzati per i pagamenti di interessi previsti siano impiegati per i rimborsi anticipati prima della fine del QFP 2021-2027, con un importo minimo, e potranno essere incrementati al di sopra di tale threshold a condizione che siano state introdotte nuove risorse proprie²⁶.

²⁵ https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/resceu_it

²⁶ <https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf> recital A4, A5, A6, A7

1.2 L'Italia e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: principi e finalità

Questa sezione offrirà un'analisi del PNRR italiano, concentrandosi sui suoi principi fondamentali: sostenibilità, innovazione, inclusione sociale, e transizione ecologica e digitale. Si spiegheranno le priorità strategiche fissate dal governo italiano, in linea con le direttive europee.

Con l'attivazione della general escape clause del patto di stabilità e crescita che ne ha determinato l'effettiva sospensione, lo stop agli aiuti di Stato e l'attivazione di politiche espansive della BCE, il NGEU ha aggiunto un nuovo tassello agli sforzi unitari per gestire le conseguenze della pandemia²⁷.

Come anticipato, tra i sette strumenti che compongono il NGEU, due sono quelli di maggior interesse strategico: il REACT-EU e il Recovery and Resilience Facility (RRF). Se il primo è stato ideato per coprire una finestra temporale di breve termine (2021-2022), il secondo ha una durata temporale ben più estesa, di sei anni (2021-2026).

Il RRF ha una dotazione di 723,8 miliardi di euro, di cui 338 di grant (sovvenzioni) e 385 di loans (prestiti) a tassi agevolati, come disciplinato dal Regolamento n.2021/241/UE²⁸. In questo contesto, ogni Stato membro interessato a ottenere sostegno economico ha presentato, entro aprile 2021, il proprio Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) alla Commissione Europea.

Tale piano, sviluppato nell'ambito del semestre europeo e del Programma nazionale di riforma, delinea un programma di riforme e investimenti allineati con gli obiettivi europei e nazionali.

I PNRR stabiliscono le priorità di investimento e riforma per gli anni successivi, delineando le misure da finanziare in coerenza con le priorità dell'Unione Europea²⁹.

²⁷ Corte dei conti europea, *Riformare la governance economica dell'UE: un'opportunità che presenta rischi e sfide*, 2023.

²⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241>

²⁹ D'arrigo G. David P., *Next Generation EU e PNRR Italiano: Analisi, governance e politiche per la ripresa*, Rubettino Editore, 2022.

Poiché l'Italia ha ottenuto il maggiore stanziamento nell'ambito del RRF, con 191,5 miliardi di euro, suddivisi in 68,9 miliardi di sovvenzioni e 122,6 miliardi di prestiti, l'accesso ai fondi è avvenuto, come prescritto, tramite la presentazione di un Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che definisce riforme e investimenti articolati su sei pilastri fondamentali:

1. Transizione verde;
2. Trasformazione digitale;
3. Crescita sostenibile, coesione e competitività;
4. Coesione sociale e territoriale;
5. Politiche per la prossima generazione, istruzione e competenze;
6. Salute e resilienza economica e istituzionale;

Al Piano è inoltre domandata coerenza con le priorità del Semestre europeo e dei Programmi nazionali, destinando almeno:

- il 37% delle risorse alla transizione verde;
- il 20% alla trasformazione digitale.

È inoltre richiesto che includa:

- una chiara spiegazione di come promuoverà la parità di genere e pari opportunità;
- target intermedi e finali, con un calendario di attuazione da completare entro agosto 2026;
- modalità di monitoraggio con indicatori precisi;
- misure per prevenire e correggere corruzione, frodi e conflitti di interesse.

In considerazione di quanto disposto, la fase di elaborazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano è iniziata alla fine del 2020.

Dopo aver esaminato le direttive del Comitato Interministeriale per gli Affari Europei (CIAE), il 13 e 14 ottobre 2020 le Camere hanno approvato un atto di indirizzo, esortando il Governo a redigere il Piano.

In tale contesto, è stato dato particolare rilievo al coinvolgimento di diversi attori, tra cui il settore privato, gli enti locali e le principali forze economiche nazionali, con l'obiettivo di garantire un'ampia partecipazione³⁰.

Successivamente è stato avviato un dialogo informale con la task force della Commissione Europea, insieme a un dibattito puntuale con amministrazioni pubbliche, autorità competenti, forze politiche e stakeholder. Questo confronto è stato ulteriormente rafforzato dall'insediamento del nuovo Governo, guidato da Mario Draghi, il 13 febbraio 2021, che ha contribuito a dare nuovo impulso al processo di definizione e revisione del Piano, integrando le esigenze delle diverse parti coinvolte.

Il 31 marzo 2021, le Commissioni bilancio di Camera e Senato, insieme alle commissioni permanenti, hanno pubblicato le relazioni contenenti le valutazioni sulla proposta di PNRR. Questi documenti sono il risultato di un'indagine conoscitiva condotta con il contributo di numerosi attori economici, sociali e territoriali, nonché di rappresentanti del mondo accademico e del terzo settore, con l'obiettivo di fornire al Governo una piena comprensione delle esigenze delle diverse parti coinvolte, così da poter adattare il Piano in modo più consapevole e mirato³¹.

Le risoluzioni finali approvate dalle Assemblee della Camera e del Senato hanno tracciato le linee guida per la stesura conclusiva del PNRR. Parallelamente, il Governo ha avviato un confronto con gli enti territoriali attraverso la Conferenza Stato-Regioni, concentrandosi sia sugli aspetti strategici del Piano, sia sulla definizione del modello di governance per l'attuazione degli interventi. Questo dialogo ha consentito di allineare le priorità nazionali e regionali e di predisporre un sistema di gestione adeguato a garantire un'efficace realizzazione delle misure previste.

In ultimo, il Presidente Draghi ha presentato la versione definitiva del Piano alle Camere. Dopo ulteriori discussioni, le risoluzioni approvate il 27 aprile 2021 hanno autorizzato il Piano, fornendo un nulla osta al Governo per l'invio alla Commissione Europea³².

³⁰ Meazza M., *PNRR cos'è, a cosa serve*, Il Sole 24 ore S.p.A., 2022.

³¹ Ibidem

³² Ibidem

Ecco, quindi, che il 30 aprile 2021 il Piano è stato presentato in via ufficiale dal nostro esecutivo, per poi essere definitivamente approvato il 13 luglio 2021 con Decisione di esecuzione del Consiglio³³, che ha recepito la proposta di decisione della Commissione europea.

All'ordine di esecuzione è annesso un allegato³⁴ di dettaglio, con cui si traccia il perimetro di obiettivi e traguardi associati a ogni investimento e riforma, con relative deadline in relazione alle quali è stabilita l'assegnazione delle risorse, su base semestrale.

Prima di passare alla successiva sezione dedicata alle sei Missioni e le conseguenti priorità strategiche, è opportuno chiarire come tra le novità introdotte dal Piano se ne ravvisi una sotto il profilo della governance.

Infatti, per (i) garantire il conseguimento degli obiettivi previsti dal PNRR e (ii) programmare e monitorare efficientemente l'attuazione del Piano è stato necessario definire un nuovo e complesso modello organizzativo, le cui competenze sono ripartite tra la Presidenza del Consiglio e Ministero dell'Economia e delle Finanze³⁵.

Di interesse per la definizione del meccanismo di governance è stata la legge n. 41/2023, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 21 aprile 2023, di conversione del decreto-legge n. 13/2023, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del PNRR e del Piano Nazionale degli Investimenti Complementari (PNC).

Il decreto, diviso in tre parti, reca nella prima sezione disposizioni di rilievo per la riorganizzazione della governance del PNRR e del PNC, distinguendo tra attività di coordinamento strategico, gestione finanziaria e operativa del Ministero dell'Economia e delle Finanze, e attività attuative delle singole amministrazioni centrali.

Per quanto riguarda il livello centrale, a Palazzo Chigi è stata creata un'apposita Struttura di missione PNRR, che è attualmente il principale organo di funzionamento del Piano che ha assorbito i compiti della segreteria tecnica e che disciplina l'azione di governo sull'attuazione del Piano.

³³ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10160-2021-INIT/it/pdf>

³⁴ <https://www.camera.it/temiap/2021/07/13/OCD177-5010.pdf>

³⁵ Ulteriormente riorganizzate con l'insediamento del Governo Meloni. P. David, G. D'arrigo, Lavoce.info, *Cosa cambia con la nuova governance del Pnrr*, 6 aprile 2023, <https://lavoce.info/archives/100758/cosa-cambia-con-la-nuova-governance-del-pnrr/>

Presso il MEF è stato istituito l'Ispettorato generale per il PNRR, che sostituisce il Servizio centrale e si occupa della gestione del monitoraggio del Piano³⁶.

Il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale è invece stato soppresso, e le competenze sono state inglobate dalla Cabina di regia. Il Dipartimento per le politiche di coesione di Palazzo Chigi ha ereditato le funzioni dell'Agenzia per la coesione e la semplificazione delle procedure per la gestione delle risorse.

A livello locale, è stata garantita la piena operatività delle Unità PNRR³⁷ con un aumento dei dirigenti delle amministrazioni comunali impegnate nella gestione di progetti PNRR e una stabilizzazione del personale a tempo determinato.

1.3 Struttura del PNRR italiano: missioni e priorità strategiche

Questa sezione presenterà le Missioni del Piano italiano, con un riferimento alle riforme e agli investimenti che sottendono. Si fornirà uno spaccato delle risorse impiegate, nonché una spiegazione degli assi strategici ravvisabili in ognuna di esse.

Nella sua versione originaria il PNRR italiano si articolava in sei Missioni, suddivise in sedici Componenti funzionali a realizzare gli obiettivi economico-sociali definiti nella strategia di Governo.

Come già riportato, ai sensi del Regolamento (UE) 2021/2024³⁸, una quota pari ad almeno il 37% delle risorse deve essere destinata a misure per la transizione verde e almeno il 20% alla transizione digitale.

Il nostro Piano, nel 2021, destinava il 40% delle risorse alla transizione green e il 27% alla transizione digitale.

L'8 dicembre 2023, con l'approvazione della revisione del Piano dal Consiglio ECOFIN, nei Piani degli Stati membri è stato poi introdotto un settimo capitolo sul REPowerEU³⁹,

³⁶ Ibidem

³⁷ Ibidem

³⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241&from=IT>

³⁹ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repower-eu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_en

il piano dell'Unione adottato per ridurre la dipendenza energetica dalla Russia e accelerare la transizione verde, che è dunque diventato la settima Missione.

Alla Missione 1 – Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo – sono destinati 41,34 miliardi di euro, il 21,26% del totale dell'importo del Piano⁴⁰.

Questa Missione ha come obiettivo principale quello di dare un impulso significativo alla competitività e produttività del Paese, attraverso investimenti mirati a promuovere un avanzamento deciso nel processo di digitalizzazione.

Si focalizza su diversi ambiti di intervento, tra cui modernizzazione e digitalizzazione della Pubblica amministrazione, riforma del sistema giudiziario, innovazione del settore produttivo, espansione della banda larga e la valorizzazione del patrimonio turistico e culturale.

Le linee di azione si articolano in tre aree progettuali:

- (i) digitalizzazione, innovazione e sicurezza della Pubblica amministrazione;
- (ii) digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo;
- (iii) turismo e cultura 4.0.

Missione 1	Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo	PNRR
M1C1	Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	9,74
M1C2	Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo	24,99
M1C3	Turismo e cultura 4.0	6,61
Totale Missione 1		41,34

Tab. 2 Componenti Missione 1 e importi⁴¹

⁴⁰ Italia Domani, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, #NEXTGENERATIONITALIA, 2022

⁴¹ https://temi.camera.it/leg19/pnrr/missioni/OCD50_1/missione-1.html

Alla Missione 2 – Rivoluzione verde e transizione ecologica – sono destinati 55,52 miliardi di euro, 28,56% del totale dell'importo del Piano⁴².

La Missione risponde all'esigenza di affrontare inquinamento e cambiamento climatico tramite una transizione verso paradigmi economici più resilienti e sostenibili. Rendendo le dinamiche economiche e sociali conformi ai principi ecologici, il sistema può infatti acquisire una maggiore competitività.

Gli interventi previsti sono sia di natura strategica sia settoriale, entrambi comunque imperniati sulla promozione dell'economia circolare, il potenziamento della rete per la raccolta differenziata e l'incremento dell'uso delle fonti di energia rinnovabile, con particolare attenzione ai gas verdi tra cui biometano e idrogeno.

Parte della Missione insiste anche sul tema del dissesto idrogeologico, dell'efficienza degli edifici e del miglioramento delle infrastrutture idriche.

Missione 2	Rivoluzione verde e transizione ecologica	PNRR
M2C1	Economia circolare e agricoltura sostenibile	8,12
M2C2	Transizione energetica e mobilità sostenibile	21,97
M2C3	Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	15,57
M2C4	Tutela del territorio e della risorsa idrica	9,87
Totale Missione 2		55,53

Tab. 3 Componenti Missione 2 e importi⁴³

Alla Missione 3 – Infrastrutture per una mobilità sostenibile – sono destinati 23,74 miliardi di euro, 12,21% dell'importo totale del Piano.

Così facendo, si promuove lo sviluppo di un'infrastruttura di trasporto moderna e sostenibile estendibile a tutte le regioni del Paese, migliorando la mobilità nazionale.

Tra gli obiettivi figura l'espansione e il potenziamento dell'alta velocità ferroviaria e il rafforzamento dei servizi di trasporto merci. È inoltre prevista l'ottimizzazione e la digitalizzazione del traffico aereo per finalità di maggior efficienza e sicurezza. Infine, si

⁴² Ibidem

⁴³ https://temi.camera.it/leg19/pnrr/missioni/OCD50_2/missione-2.html

mira a garantire l'interoperabilità della piattaforma logistica nazionale per i porti, facilitando la gestione e lo scambio delle merci nei principali scali marittimi del Paese.

Missione 3	Infrastrutture per una mobilità sostenibile	PNRR
M3C1	Investimenti sulla rete ferroviaria e sulla sicurezza stradale	22,79
M3C2	Intermodalità e logistica integrata	0,95
Totale Missione 3		23,74

Tab. 4 Componenti Missione 3 e importi⁴⁴

Alla Missione 4 – Istruzione e ricerca – sono destinati 30,09 miliardi di euro, 15,48% dell'importo totale del Piano.

Per colmare le carenze strutturali nell'offerta di servizi educativi in tutto il ciclo formativo si intende aumentare i posti disponibili negli asili nido e facilitare l'accesso all'università. Gli interventi sono pensati anche sotto il profilo dei docenti. È infatti prevista una riforma dei processi di reclutamento e formazione degli insegnanti, così da assicurare una forza docente altamente qualificata.

Ulteriore focus della Missione è la ricerca, che può essere incentivata e migliorata tramite lo sviluppo di nuovi strumenti e meccanismi per agevolare il passaggio delle scoperte scientifiche e tecnologiche dal mondo accademico e della ricerca al settore produttivo e industriale, massimizzando così il potenziale di crescita e innovazione del Paese.

M4	Istruzione e ricerca	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (a+b+c)
M4C1	Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	19,44	1,45	0,0	20,89
M4C2	Dalla ricerca all'impresa	11,44	0,48	1,0	12,92
Totale Missione 3		30,88	1,93	1,0	33,81

⁴⁴ https://temi.camera.it/leg19/pnrr/missioni/OCD50_3/missione-3.html

Tab. 5 Componenti Missione 4 e importi⁴⁵

Alla Missione 5 – Inclusione e coesione – sono destinati 16,92 miliardi di euro, 8,70% dell'importo totale del Piano.

Sotto il profilo delle politiche per il lavoro è previsto un intervento per facilitare le transizioni professionali, migliorare l'occupabilità dei lavoratori e rafforzare le tutele attraverso la formazione.

La Missione si concentra anche sulla valorizzazione della dimensione sociale delle politiche, incluse quelle sanitarie, urbanistiche, abitative, e dei servizi per l'infanzia, gli anziani e le persone vulnerabili.

Infine, insiste sul rafforzamento di iniziative in specifiche aree territoriali, come le aree interne del Paese. Tra queste, vi è il potenziamento degli strumenti per combattere la dispersione scolastica e migliorare i servizi socioeducativi per i minori, oltre alla riattivazione dello sviluppo economico tramite il miglioramento delle infrastrutture nelle Aree ZES.

M5	Inclusione e coesione	PNRR
M5C1	Politiche per il lavoro	7,71
M5C2	Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	8,32
M5C3	Interventi speciali di coesione territoriale	0,88
Totale Missione 5		16,91

Tab. 6 Componenti Missione 5 e importi⁴⁶

Alla Missione 6 – Salute – sono destinati 15,62 miliardi di euro, 8,03% dell'importo totale del Piano.

Tra i principali obiettivi figura il rafforzamento della prevenzione e dell'erogazione dei servizi sanitari territoriali, modernizzando e digitalizzando l'intero sistema sanitario per garantire a tutti i cittadini un accesso equo alle cure. Attenzione viene garantita per il miglioramento delle infrastrutture tecnologiche del Servizio Sanitario Nazionale e per gli

⁴⁵ https://temi.camera.it/leg19/pnrr/missioni/OCD50_4/missione-4.html

⁴⁶ https://temi.camera.it/leg19/pnrr/missioni/OCD50_5/missione-5.html

strumenti digitali a suo supporto, come il Fascicolo Sanitario Elettronico e lo sviluppo della telemedicina, così da rendere più accessibili i servizi sanitari.

Inoltre, la missione promuove l'acquisizione di competenze tecniche, digitali e manageriali da parte del personale sanitario, con l'obiettivo di offrire un servizio di qualità e all'avanguardia. Anche la ricerca scientifica biomedica e sanitaria riceve sostegno per incentivare innovazione e progresso.

M6	Salute	PNRR (a)
M6C1	Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza territoriale	7,75
M6C2	Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio nazionale	7,88
Totale Missione 6		15,63

Tab. 7 Componenti Missione 6 e importi⁴⁷

Alla Missione 7 – REPowerEU – sono destinati 11,2 miliardi di euro, 5,75% dell'importo totale del Piano.

Introdotta a dicembre 2023, questa Misura include 5 riforme e 17 nuovi investimenti per sostenere le iniziative già esistenti a favore della transizione energetica e per rispondere alla crisi energetica scaturita dall'invasione russa dell'Ucraina. Tra gli obiettivi figura l'impegno a favore di un ramp up dell'energia rinnovabile e la riduzione della domanda energetica tramite miglioramenti in efficienza⁴⁸.

Come emerge da questa disamina delle Misure e relative componenti, l'approccio del PNRR si basa sull'idea che un semplice investimento economico non sia sufficiente a garantire una ripresa economica sostenibile. È invece fondamentale implementare riforme in vari ambiti, sia sotto forma di interventi orizzontali (giustizia e Pubblica amministrazione), sia verticali (edilizia abitativa)⁴⁹.

⁴⁷ https://temi.camera.it/leg19/pnrr/missioni/OCD50_6/missione-6.html

⁴⁸ Per uno spaccato di investimenti e riforme si rimanda a <https://temi.camera.it/leg19/pnrr/politiche/OCD54-24/repowereu.html>

⁴⁹ D'arrigo G. David P., *Next Generation EU e PNRR Italiano: Analisi, governance e politiche per la ripresa*, Rubettino Editore, 2022.

In questa logica è possibile ravvisare in ogni missione del Piano - come già enunciato a pag. 7 del presente elaborato - i tre assi strategici europei che dettano il passo del cambiamento:

- (i) digitalizzazione e innovazione;
- (ii) transizione ecologica;
- (iii) inclusione sociale.

Il primo asse mira a generare un impatto sulla digitalizzazione e l'innovazione dei processi, dei prodotti e dei servizi. In concreto, per un Paese come l'Italia che manifesta un forte ritardo nel processo di digitalizzazione sia in termini di competenze dei cittadini sia di utilizzo delle tecnologie nei settori industriali e nei servizi pubblici, questo asse tende a intervenire su un simile gap per migliorare la competitività italiana tramite un adattamento a questo trend ormai globale.

Il secondo asse insiste sulla transizione ecologica ed è sviluppato di concerto con l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e con gli obiettivi europei 2030. La transizione è il fulcro dello sviluppo di un nuovo modello economico e sociale che insiste sulla riduzione delle emissioni climalteranti, l'attuazione di misure a favore della mitigazione e prevenzione degli effetti del cambiamento climatico, e la piena realizzazione dell'economia circolare per garantire sicurezza alle attuali generazioni e a quelle future.

Il terzo ed ultimo asse disciplina il tema dell'inclusione sociale, interpretato come parità di genere, protezione ed empowerment dei giovani, ridimensionamento dei divari territoriali.

In questa chiave, le politiche derivanti hanno come obiettivo il raggiungimento della coesione territoriale, il sostenimento della crescita economica e la riduzione delle disuguaglianze – molte delle quali accentuate dalla pandemia.

Non è un caso che le Missioni del Piano debbano essere guidate da tre priorità fondamentali, che sono quelle insite nel terzo asse:

- (i) parità di genere;
- (ii) protezione e valorizzazione dei giovani;
- (iii) superamento dei divari territoriali.

Ciò significa che le iniziative del Piano devono

- (i) garantire la partecipazione femminile e favorire gli enti privati che possiedono il Certificato di parità di genere;
- (ii) valorizzare le nuove generazioni e offrire nuove opportunità;
- (iii) specificare nei bandi pubblici i criteri di valutazione degli investimenti al sud e assegnare risorse in linea con le percentuali stabilite nel PNRR⁵⁰.

I piani nazionali per la ripresa e resilienza possono dunque essere considerati contratti di performance, incentrati su milestone e target che descrivono in maniera granulare l'avanzamento e i risultati delle riforme e degli investimenti che si propongono di attuare.

Nello specifico, le milestone definiscono fasi rilevanti di natura amministrativa e procedurale:

- (i) sono traguardi qualitativi da raggiungere tramite una determinata misura del PNRR (riforma e/o investimento);
- (ii) individuano spesso fasi chiave dell'attuazione delle misure (e.g. legislazione adottata, piena operatività dei sistemi informativi, etc.).

I target, invece rappresentano i risultati attesi dagli interventi, quantificati tramite indicatori misurabili:

- (i) sono traguardi quantitativi da raggiungere tramite una determinata misura del PNRR (riforma e/o investimento);

⁵⁰ Iniziativa degna di nota per colmare il divario fra nord e sud è stata la disposizione della “clausola del 40%”, che richiede alle amministrazioni centrali coinvolte nell'attuazione del PNRR di garantire che almeno il 40% delle risorse assegnate territorialmente, indipendentemente dalla loro provenienza finanziaria, sia destinato alle regioni del Mezzogiorno. Il Dipartimento per le politiche di coesione è incaricato di monitorare l'adempimento di questo obiettivo e di presentare relazioni periodiche alla Cabina di regia.

(ii) sono misurati tramite indicatori chiari (e.g. km di ferrovie costruite, metri quadri di superficie oggetto di interventi di efficientamento energetico, numero di studenti che hanno completato la formazione, etc.).

Valutazioni preliminari sull'adeguatezza e la precisione delle milestone e dei target sono state condotte tra il governo italiano e la Commissione Europea prima che il Piano fosse presentato, garantendo così una valutazione omnicomprensiva al momento della pubblicazione.

A dicembre 2021, con la firma degli Operational Arrangements⁵¹, le strutture del PNRR dei Ministeri coinvolti e la Commissione hanno negoziato, a livello tecnico, gli accordi formali che hanno definito i meccanismi di monitoraggio periodico.

Tali strumenti sono cruciali per verificare il raggiungimento di tutte le milestone e i target: solo una volta raggiunti avviene l'erogazione semestrale delle rate di rimborso del PNRR destinate all'Italia⁵².

⁵¹ https://commission.europa.eu/document/89bbe711-aea3-4e95-b4d0-ff8cccc3c66e_en?prefLang=it

⁵² <https://temi.camera.it/leg19DIL/temi/1-attuazione-del-pnrr.html>

Capitolo 2: Revisione del PNRR di maggio 2024

2.1 Necessità e contesto della revisione

Questa sezione analizzerà il contesto politico ed economico che ha reso necessaria la revisione del PNRR a maggio 2024, tra cui cambiamenti nelle priorità nazionali e sfide emergenti a livello europeo. Si esamineranno le principali tappe di discussione parlamentare, transnazionale e di governance del Piano che hanno portato a tale decisione.

Compiendo un balzo in avanti e arrivando a fine 2023 e metà anno 2024, l'Italia si distingue tra i Paesi europei per aver raggiunto il maggior numero di traguardi e obiettivi previsti dal PNRR, completandone 178 su un totale di 527⁵³.

La performance, che emerge dalla valutazione intermedia della Commissione Europea sul dispositivo di ripresa e resilienza, vede in coda la Spagna, con 121 obiettivi completati su 416, e la Croazia, con 104 su 372.

Anche la Corte dei Conti italiana, attraverso le Sezioni riunite in sede di controllo, ha effettuato una ricognizione dello stato di attuazione del PNRR elaborando la Quarta Relazione semestrale sullo stato di attuazione del PNRR⁵⁴. Questa, aggiornata alla fine del 2023 e approvata ad aprile 2024, è poi stata presentata dall'Istituto al Parlamento.

Il documento si articola in due sezioni principali⁵⁵:

- (i) Sezione I⁵⁶: incentrata sul processo di revisione del Piano, ne approfondisce tre aspetti fondamentali
 1. il progresso procedurale legato al raggiungimento di milestone e target semestrali;
 2. l'evoluzione della spesa e i flussi finanziari;

⁵³ https://www.ansa.it/sito/notizie/economia/2024/02/21/italia-in-testa-in-ue-per-target-pnrr-raggiunti-178-su-527_70a8e99b-2b91-4a49-a5d6-b7fa780ef192.html

⁵⁴ <https://img-prod.ilfoglio.it/2024/02/23/104148168-519e6f23-efa8-4379-93fb-9f741fc29d62.pdf>

⁵⁵ <https://www.corteconti.it/HOME/StampaMedia/Notizie/DettaglioNotizia?Id=87133464-f9a3-4d79-b9cb-a93ae7eaa59e>

⁵⁶ [file:///Users/IH00576/Downloads/iv_relazione_al_parlamento_sezi%20\(1\).pdf](file:///Users/IH00576/Downloads/iv_relazione_al_parlamento_sezi%20(1).pdf)

3. i risultati iniziali valutati attraverso specifici indicatori di riferimento.

(ii) Sezione II⁵⁷: che si sviluppa attorno a due temi di rilievo

1. misure volte a ridurre i divari di genere e generazionali, obiettivi trasversali a tutte le missioni del PNRR;
2. nuovo capitolo REPowerEU, esaminato tenendo conto della composizione e dell'impatto delle misure in relazione agli obiettivi del PNIEC e confrontando i contenuti con quelli di altri Paesi europei come Francia, Spagna e Polonia. Così facendo, l'Istituto ha potuto dare evidenza degli approcci differenti derivanti dalle diversità dei punti di partenza nel percorso verso la transizione ecologica.

A differenza delle Relazioni precedenti, questa edizione non si limita a descrivere le attività ordinarie, ma include anche un approfondimento sul percorso che ha portato alla revisione complessiva del PNRR, processo che si è concluso con l'approvazione del nuovo Piano italiano da parte del Consiglio Ecofin l'8 dicembre 2023.

Come già esplicitato, il PNRR è stato elaborato in un contesto economico che, dall'inizio del 2022, ha subito profondi cambiamenti a causa di eventi eccezionali e imprevedibili, tra cui il conflitto bellico Russia-Ucraina, che ha provocato un aumento significativo dei prezzi di petrolio, gas naturale e materie prime.

In un'ottica preventiva, il Regolamento (UE) 2021/241 istitutivo del dispositivo RRF prevedeva però fin dall'inizio la possibilità di revisionare i Piani nazionali in risposta a circostanze sopravvenute ed è stato poi con il Regolamento REPowerEU che l'Unione Europea ha permesso ulteriori modifiche per ridurre la dipendenza dai combustibili fossili russi e accelerare la transizione verso fonti energetiche sostenibili.

In questo contesto, l'Italia ha avviato una revisione del Piano aggiungendo il capitolo REPowerEU, adeguando così lo strumento alle nuove priorità energetiche e ambientali. Con una simile revisione si è poi sfruttata l'opportunità per allineare gli obiettivi a una

⁵⁷ file:///Users/IH00576/Downloads/iv_relazione_al_parlamento_sezii.pdf

maggiore digitalizzazione, sostenibilità e resilienza economica e sociale, affrontando al contempo le complessità operative di un progetto così ambizioso.

Tale processo ha evidenziato l'importanza della flessibilità nel rispondere a un panorama in continua evoluzione.

Il nuovo PNRR dispone di una dotazione finanziaria complessiva di 194,4 miliardi di euro, con un aumento delle sovvenzioni, in seguito pari a 71,8 miliardi di euro, grazie anche al contributo aggiuntivo previsto dal regolamento REPowerEU. Sono rimasti invece invariati i prestiti, che ammontano a 122,6 miliardi di euro.

La revisione ha quindi consentito di introdurre modifiche strategiche per elevare il livello di ambizione del Piano. Ed esprimere un approccio più strutturato e integrato per affrontare le sfide energetiche, ambientali e digitali in modo sinergico.

In questo contesto, è stata posta particolare attenzione al potenziamento delle competenze per la transizione verde, rivolte sia ai lavoratori del settore privato sia alla pubblica amministrazione. Esemplificative sono le priorità della nuova Missione 7, tra cui figurano l'efficienza energetica e la promozione dell'autoproduzione di energia da fonti rinnovabili, e l'introduzione di un maggiore coordinamento tra le politiche di coesione e il Piano stesso.

Alle 59 riforme iniziali del PNRR si sono aggiunte 7 nuove riforme, di cui 5 legate al capitolo REPowerEU, portando il totale a 66. Queste nuove misure riguardano ambiti strategici come il coordinamento delle politiche di coesione, la razionalizzazione degli incentivi alle imprese, l'elaborazione di un testo unico per le autorizzazioni alle energie rinnovabili e il potenziamento delle competenze green per una migliore corrispondenza tra domanda e offerta nel mercato del lavoro.

Per le riforme già previste, il livello di ambizione è stato mantenuto in accordo con la Commissione europea, introducendo in alcuni casi nuovi obiettivi e traguardi per migliorare i risultati, ad esempio nella riduzione dell'arretrato della giustizia civile e nei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni.

L'incremento degli investimenti previsti dallo strumento si è anche concentrato, principalmente, su grandi progetti pubblici, al fine di favorire una transizione ordinata verso un modello di sviluppo sostenibile e stimolare l'attività economica del Paese. A ciò va comunque aggiunto che le misure a sostegno delle imprese sono rimaste centrali, come dimostrato da nuovi interventi quali “Transizione 5.0” e “Sostegno al sistema produttivo per la transizione ecologica: tecnologie net-zero e competitività e resilienza delle catene produttive strategiche”.

Poichè il nuovo capitolo REPowerEU e la revisione del Piano hanno richiesto un intenso confronto con la Commissione europea, le Amministrazioni titolari e gli enti locali, coinvolgendo le regioni e il partenariato economico e sociale nella Cabina di regia del PNRR, è cambiata – in termini di intensità di rapporti e confronti – la stessa percezione della governance: il processo di revisione è stato preceduto da un'analisi approfondita delle criticità attuative, delle necessità di rimodulazione e dall'individuazione di nuove misure, oltre al rafforzamento degli interventi esistenti.

Volgendo lo sguardo all'iter di modifica del PNRR, la proposta preliminare di revisione complessiva che Bruxelles ha inoltrato al Parlamento italiano è stata approvata tramite risoluzione della maggioranza il 1° agosto 2023, che ha a sua volta impegnato il Governo a trasmettere tale proposta alla Commissione europea (7 agosto 2023).

Ma le oltre 150 riunioni di taglio tecnico e strategico che hanno visto la partecipazione della Struttura di Missione PNRR della Presidenza del Consiglio, le Amministrazioni titolari delle misure interessate, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e la Commissione stessa per raggiungere un obiettivo comune – spingere nuovamente il Paese verso un rilancio imperniato su una valorizzazione dell'innovazione, della sostenibilità e dell'inclusione sociale quali pilastri per una crescita equilibrata e duratura – sono iniziate ben prima del periodo estivo.

Da gennaio 2023 la c.d. Cabina di Regia di cui al decreto legge n. 77 del 31 maggio 2021⁵⁸ è stata sede di confronto istituzionale privilegiato per il monitoraggio dello stato di

⁵⁸ convertito dalla legge 29 luglio 2021, n. 108 come modificato dal decreto legge del 24 febbraio 2023 n. 13, convertito con modificazione dalla legge 21 aprile 2023, n. 41.

attuazione del PNRR e per l'individuazione delle iniziative necessarie per agevolarne l'avanzamento. Infatti, fin dal suo insediamento, il Governo ha collaborato con la Commissione europea e le Amministrazioni titolari per condurre un'analisi approfondita sullo stato di sviluppo del Piano con l'obiettivo di identificare criticità che avrebbero potuto comprometterne il completamento entro giugno 2026 e proporre le necessarie rimodulazioni per superare tali ostacoli, oltre a misure per potenziarne l'efficacia.

Sulla base di questa ricognizione e dell'esperienza maturata nella rendicontazione della terza rata, il Governo ha presentato alle istituzioni europee una prima modifica relativa ai risultati previsti per la richiesta di pagamento della quarta rata, in conformità con il Regolamento (UE) 2021/241.

La seconda revisione, più sistematica, è stata avviata parallelamente alla prima e ha riguardato tutte le misure del Piano. Essa ha preso in considerazione le proposte avanzate dalle Amministrazioni titolari per la revisione degli investimenti e delle riforme definite nel 2021, nonché per l'introduzione di nuove misure e il rafforzamento di quelle esistenti nell'ambito del nuovo capitolo REPowerEU – ora Missione 7⁵⁹.

Più nello specifico, già nella Cabina di Regia PNRR del 12 gennaio 2023 il Governo aveva esaminato la possibilità di individuare e preparare proposte di aggiornamento e modifica del Piano, inclusa la definizione del nuovo capitolo REPowerEU.

A seguito di questo confronto, il 13 gennaio 2023 il Ministro per gli affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR ha chiesto formalmente, con una nota indirizzata a tutte le Amministrazioni titolari, alle Regioni, ANCI e UPI, l'invio di proposte di aggiornamento del Piano.

Il 6 febbraio 2023 si è tenuta una Cabina di Regia dedicata alla nuova Missione 7 alla presenza del Presidente del Consiglio dei Ministri, delle amministrazioni centrali responsabili e delle principali società energetiche partecipate dallo Stato (Eni, Enel, Snam

⁵⁹ Le principali basi giuridiche su cui è fondata la proposta di revisione sono l'art. 21, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2021/241, che consente modifiche in presenza di sopravvenute circostanze oggettive e l'art. 21-quater del regolamento (UE) 2021/241 per l'inserimento del nuovo capitolo REPowerEU. Ci si è inoltre avvalsi dell'aggiornamento del contributo finanziario massimo a fondo perduto, ai sensi dell'art. 18, comma 2, del regolamento (UE) 2021/241.

e Terna), a cui ha fatto seguito, l'8 febbraio, la richiesta da parte del Ministro per gli affari europei, di trasmissione di una prima relazione contenente le relative proposte progettuali. In successivi incontri tecnici del 16 e del 17 febbraio 2023, sono state discusse le proposte di revisione del Piano e quelle relative a REPowerEU alla presenza delle Amministrazioni titolari. Al contempo, a seguito della richiamata seduta del 6 febbraio 2023, è stato costituito uno specifico Gruppo di lavoro tecnico REPowerEU, composto dai rappresentanti dei Ministri responsabili⁶⁰ per analizzare le proposte progettuali pervenute e svolgere gli approfondimenti necessari.

Ulteriore acceleratore dell'iter di revisione è stato l'esito della visita ufficiale della delegazione della Commissione europea in Italia, avvenuta nella settimana dal 12 al 16 giugno 2023. Le trentacinque riunioni tematiche che hanno coinvolto la Struttura di Missione PNRR, le Amministrazioni titolari, il MEF e le parti sociali si sono focalizzate su profili attinenti agli obiettivi della quarta rata, in vista delle modifiche successivamente proposte e inoltrate alla Commissione europea, e sulle proposte progettuali relative al capitolo REPowerEU.

Degni di nota sono anche i puntuali aggiornamenti sulla revisione del PNRR che si sono tenuti nel corso di cinque sedute della Cabina di Regia nel Q4 del 2023⁶¹.

Il 1° agosto 2023 si è svolto un dibattito parlamentare in merito alla proposta di modifica. Dinanzi alla Camera dei deputati e il Senato, il Ministro ha evidenziato i seguenti punti:

1. risultati positivi del coordinamento con la Commissione Europea: è stato sottolineato il continuo confronto con la Commissione per risolvere le problematiche principali legate all'attuazione del Piano;
2. complessità della terza rata: il raggiungimento degli obiettivi della terza rata ha richiesto ben 47 interventi normativi e amministrativi, e l'esperienza derivante da questo processo ha fornito importanti indicazioni per la revisione del Piano;

⁶⁰ MEF, MASE, MASAF, MIMIT, MIT, MAECI.

⁶¹ 26 e 27 settembre, 28 novembre, 1° e 6 dicembre 2023.

3. obiettivi e processo di modifica: è stato precisato che alcuni interventi sarebbero stati espunti dal PNRR, per essere finanziati con fondi nazionali, in quanto non compatibili con le condizionalità e le tempistiche del Piano;
4. introduzione del capitolo REPowerEU: la rimodulazione del Piano è finalizzata anche alla definizione del capitolo REPowerEU, che rappresenta un'opportunità fondamentale per affrontare le sfide energetiche del Paese, accentuate dalla crisi in corso.

A conclusione delle comunicazioni del Ministro, come pocanzi riportato, il Governo si è impegnato a trasmettere la proposta di revisione del PNRR alla Commissione europea, ad assicurare il pieno coinvolgimento del Parlamento, delle Regioni, degli enti locali e del partenariato economico e sociale nelle fasi successive e a salvaguardare gli interventi esclusi dal PNRR, utilizzando altre fonti di finanziamento nazionali e ricorrendo alle risorse dei Fondi strutturali e del Fondo sviluppo e coesione 2021-2027.

Nella valutazione del nuovo Piano, è stato confermato che le modifiche apportate e l'introduzione del capitolo REPowerEU rispondono in modo significativo alle sfide individuate per l'Italia nelle Raccomandazioni specifiche per Paese (CSR) nell'ambito del Semestre europeo. Le modifiche alle riforme e agli investimenti originariamente previsti, insieme all'aggiunta della Missione 7, sono state giudicate idonee a garantire che il Piano mantenga il livello di ambizione necessario per affrontare in modo efficace le criticità strutturali dell'economia italiana. Inoltre, il contributo finanziario massimo per l'Italia è stato rivisitato verso l'alto, tenendo conto delle raccomandazioni strutturali adottate nei confronti del Paese nel 2022 e nel 2023⁶².

⁶² Queste raccomandazioni riguardano in particolare la pubblica amministrazione e la capacità amministrativa (2023 CSR 2.1), le energie rinnovabili e l'infrastruttura energetica (2023 CSR 3.1, 3.2, 3.3), l'efficienza energetica (2023 CSR 3.4), il trasporto sostenibile (2023 CSR3.6) e le competenze verdi (2023, CSR 3.7).

2.2 Le principali modifiche

A seguire verrà proposto un approfondimento delle principali modifiche apportate al PNRR come la riallocazione dei fondi e i criteri utilizzati per la loro ridefinizione, nonché le priorità dettate dalla Commissione europea (garantire la fattibilità delle misure nel rispetto delle tempistiche europee, rafforzare il capitolo REPowerEU per affrontare le sfide energetiche e ottimizzare gli strumenti di attuazione per massimizzarne l'efficacia).

Verrà messo in luce come le modifiche di maggio 2024 mirano ad affrontare le criticità strutturali del Paese con interventi strategici e ambiziosi, in linea con gli obiettivi di crescita sostenibile e coesione sociale fissati dall'Unione Europea.

Come già illustrato, la revisione del PNRR è stata intrapresa per rispondere a tre esigenze fondamentali e complementari, essenziali affinché il Piano possa contribuire concretamente alla crescita economica, alla sostenibilità ambientale e finanziaria, alla coesione sociale e territoriale, e alla sicurezza energetica del Paese.

In primo luogo, si è reso necessario garantire che le misure previste dal Piano fossero realizzabili entro i vincoli temporali e normativi stabiliti dal Regolamento (UE) 2021/241. Il mancato rispetto di tali condizionalità avrebbe comportato la perdita delle risorse europee assegnate alle singole misure.

La seconda esigenza riguarda il rafforzamento delle strategie esistenti e l'introduzione di nuove iniziative per perseguire gli obiettivi definiti dal piano REPowerEU, con un focus particolare sulla transizione energetica e sulla riduzione della dipendenza dai combustibili fossili.

Infine, è stata posta l'attenzione sull'adozione degli strumenti più efficaci per raggiungere gli obiettivi finali del Piano, includendo, ove necessario, modifiche o integrazioni agli strumenti originariamente previsti.

Il processo di revisione ha comportato un'attenta analisi degli impegni assunti nel 2021, condotta alla luce delle esperienze operative maturate e dell'evoluzione del contesto

economico. Sono state apportate modifiche mirate a preservare il conseguimento degli obiettivi finali, aumentando, ove possibile, il livello di ambizione del Piano.

Nel ribadire che la nuova dotazione finanziaria complessiva di 194,4 miliardi di euro – rispetto ai 191,6 miliardi del Piano originario – ha prodotto un aumento di sovvenzioni a 71,8 miliardi di euro – in aumento rispetto ai 68,9 miliardi inizialmente previsti nel 2021 e successivamente incrementati a 69 miliardi a seguito dell’adeguamento stabilito dall’articolo 18, comma 2, del regolamento (UE) 2021/241 – l’Italia si è vista assegnato un contributo a fondo perduto aggiuntivo di 2,8 miliardi di euro nell’ambito del regolamento REPowerEU. I prestiti, invece, sono rimasti invariati, pari a 122,6 miliardi di euro.

In aggiunta alla settima Missione, le altre sei originarie sono rimaste articolate in sedici componenti, ognuna delle quali rappresenta una specifica area di intervento, mentre la nuova Missione 7 è strutturata in una componente unica.

Complessivamente, il Piano rivisto comprende 216 misure, di cui 66 riforme⁶³ e 150 investimenti. Tra le modifiche apportate, 145 misure sono state nuove o riviste, di cui 22 appartengono alla nuova Missione 7, articolate in cinque riforme e 17 investimenti.

Nella seguente figura si presenta l’allocazione delle risorse del Piano per Missione e Componente. Tali stanziamenti sono coerenti con le soglie quantitative minime e le relative metodologie di calcolo individuate nel regolamento (UE) 2021/241, finalizzate a garantire che almeno il 37% delle risorse contribuisca alla transizione verde, compresa la biodiversità, o ad affrontare le sfide che ne conseguono⁶⁴ e che almeno il 20% delle risorse contribuiscano alla transizione digitale o ad affrontare le sfide che ne derivano⁶⁵.

⁶³ Sette in più rispetto al Piano iniziale.

⁶⁴ Art. 18, par. 4, lett. e; Allegato VI, c.d. Tag Climatico.

⁶⁵ Art. 18, par. 4, lett. f; Allegato VII, c.d. Tag Digitale.

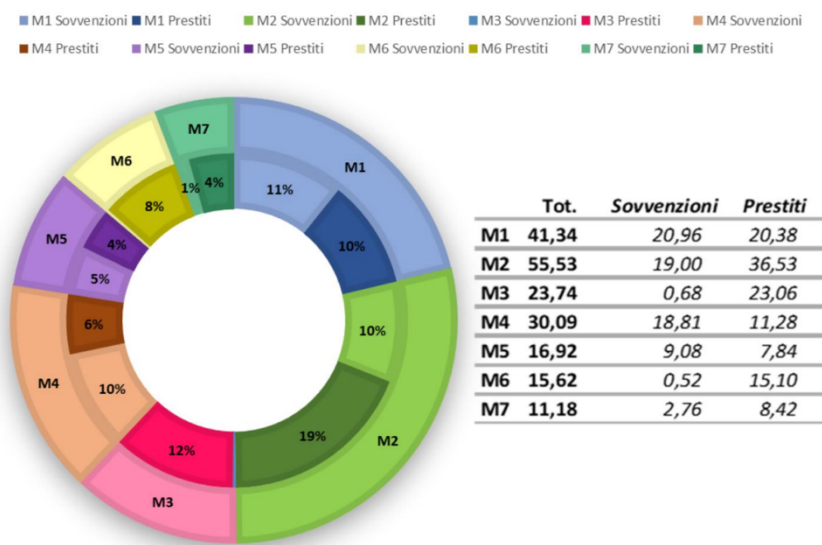


Fig. 1 Allocazione delle risorse del nuovo Piano per Missione

Con la revisione complessiva del Piano, anche la Commissione europea ha dovuto tener conto della variazione del numero di milestone e target (M&T), rivedendo quindi il valore economico delle rate successive alla quarta.

Per le rate residue, il nuovo importo è stato calcolato sommando alla rata originaria un valore aggiuntivo determinato moltiplicando la variazione netta del numero di M&T associati alla rata specifica per il valore unitario aggiornato di M&T. Su tali importi è stato poi applicato un coefficiente forfettario, ideato per garantire che il valore complessivo delle rate non superasse la dotazione totale, sia per le sovvenzioni che per i prestiti.

Le variazioni degli importi, conseguenti alla revisione per le rate successive alla terza, sono illustrate nelle tabelle successive, che riportano rispettivamente gli spaccati relativi a sovvenzioni e prestiti.

Prestiti	Q2-2023	Q4-2023	Q2-2024	Q4-2024	Q2-2025	Q4-2025	Q2-2026
Richieste di pagamento	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Prestito originario (A)	16,6	12,6	10,3	14,9	10,3	10,3	12,3
Nuovo valore del prestito (B)	16,6	8,6	8,3	16,6	10,3	7,1	19,9
Variazione dell'importo (B) - (A)	0,0	-4,0	-2,0	1,7	0,0	-3,2	7,6
Nuovo valore dell'erogazione	14,5	7,5	7,3	14,4	9	6,2	17,3
Nuovo numero di M&T	12	30	13	35	14	24	102

Tab. 8 Variazione delle sovvenzioni del nuovo PNRR per richieste di pagamento (valori monetari in milioni di euro)⁶⁶

Prestiti	Q2-2023	Q4-2023	Q2-2024	Q4-2024	Q2-2025	Q4-2025	Q2-2026
Richieste di pagamento	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Prestito originario (A)	16,61	12,64	10,34	14,94	10,34	10,34	12,26
Nuovo valore del prestito (B)	16,61	8,61	8,33	16,56	10,34	7,12	19,92
Variazione dell'importo (A) - (B)	0	-4,03	-2,02	1,61	0	-3,23	7,66
Nuovo valore dell'erogazione	14,45	7,49	7,25	14,4	9	6,19	17,33
Nuovo numero di M&T	16	31	13	33	16	26	100

Tab. 9 Variazione dei prestiti del nuovo PNRR per richieste di pagamento (valori monetari in milioni di euro)⁶⁷

⁶⁶ elaborazione Struttura di missione PNRR su dati della Commissione europea.

⁶⁷ elaborazione Struttura di missione PNRR su CID.

Segue poi il numero di M&T e gli importi relativi alle singole rate nel nuovo Piano.

Rate	Scadenza	Milestones and Targets (M&T)	Importo lordo (Miliardi di euro)			Erogazioni
			Sovvenzioni	Prestiti	Totale	
Prefinanziamento	13/08/2021					24,9
I	31/12/2021	51	11,5	12,6	24,1	21
II	30/06/2022	45	11,5	12,6	24,1	21
III	31/12/2022	54	11,5	9,8	21,3	18,5
IV	30/06/2023	28	2,3	16,6	18,9	16,5
Prefinanziamento REPowerEU						0,5
V	31/12/2023	52	3,6	8,6	12,2	10,6
VI	30/06/2024	39	2,3	8,3	10,6	9,2
VII	31/12/2024	74	6	16,6	22,6	19,6
VIII	30/06/2025	37	3,4	10,3	13,7	11,9
IX	31/12/2025	64	7,1	7,1	14,2	12,3
X	30/06/2026	173	12,8	19,9	32,7	28,4
Totale		617	72	122,4	194,4	194,4

Tab. 10 Scadenze, milestone e target e importi delle rate del nuovo PNRR (valori monetari in miliardi di euro)⁶⁸

Le riforme, essenziali per promuovere la modernizzazione del Paese e creare un contesto favorevole alla crescita economica, mirano non solo ad attrarre investimenti, ma anche a rafforzare la coesione sociale e territoriale, contribuendo in modo significativo a uno sviluppo sostenibile. In collaborazione con la Commissione europea, per le 59 riforme già previste dal Piano è stato mantenuto l'alto livello di ambizione degli obiettivi finali. Tuttavia, in alcuni casi, i percorsi di attuazione sono stati aggiornati e integrati con misure di supporto volte a garantirne un'attuazione più efficace.

Tra le iniziative principali emerge l'impegno nella giustizia. Per accelerare la riduzione dell'arretrato civile, la revisione del Piano prevede l'adozione, entro la prima metà del 2024, di un pacchetto di azioni organizzative e normative. Tali misure includono il potenziamento degli uffici giudiziari, con particolare attenzione al reclutamento e alla fidelizzazione del personale, oltre a incentivi per le sedi che raggiungono obiettivi specifici di riduzione dei casi pendenti.

⁶⁸ elaborazione Struttura di missione PNRR su CID.

Nel settore degli appalti pubblici, il Piano introduce milestone per chiarire il quadro normativo, velocizzare i tempi di aggiudicazione dei contratti e supportare le stazioni appaltanti, in particolare a livello locale, nel processo di digitalizzazione completo del ciclo di vita degli appalti. Inoltre, è stato rafforzato il monitoraggio e il sostegno tecnico per facilitare l'attuazione delle nuove disposizioni del Codice dei contratti pubblici.

Per quanto riguarda i ritardi di pagamento, sono previste nuove norme e azioni organizzative per garantire la disponibilità tempestiva dei fondi e rafforzare i sistemi di audit e controllo. Tra le novità, una piattaforma digitale dedicata faciliterà l'interazione tra imprese e pubbliche amministrazioni, migliorando l'efficienza complessiva del processo di pagamento.

In ambito concorrenziale, il livello di ambizione è stato incrementato con l'introduzione di sette nuovi impegni settoriali nelle leggi annuali per il mercato e la concorrenza, ampliando le aree di intervento e garantendo un maggiore impatto delle riforme.

Oltre agli interventi già pianificati, la revisione del Piano ha portato all'introduzione di sette nuove riforme, di particolare rilievo per lo sviluppo del Paese. Tra queste, la riforma della politica di coesione, che mira ad accelerare l'attuazione di interventi strategici e a migliorare l'efficienza delle politiche a sostegno delle transizioni verde e digitale, con particolare attenzione alle regioni meridionali. Inoltre, è prevista la razionalizzazione degli incentivi nazionali alle imprese, finalizzata a semplificarne l'accesso, favorire l'inclusione dei soggetti più vulnerabili e rafforzare le politiche attive del lavoro attraverso lo sviluppo delle competenze professionali.

Infine, molte riforme sono strettamente connesse agli obiettivi di efficienza energetica e sostenibilità ambientale, consolidando il ruolo del PNRR come strumento strategico per affrontare le sfide strutturali e promuovere una transizione equilibrata e inclusiva verso un paradigma di sviluppo più sostenibile.

Grazie alla stretta collaborazione con la Commissione europea e le Amministrazioni coinvolte, è stato possibile preservare le ambizioni originarie del Piano anche per quanto riguarda gli investimenti.

Gli interventi con criticità attuative sono stati in parte riallocati all'interno di programmi di spesa nazionali, al di fuori dei vincoli del PNRR. Questo ha liberato risorse del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, consentendone un utilizzo più efficiente e in linea con i requisiti del Piano. Tale approccio ha permesso di evitare il ridimensionamento di misure il cui costo di realizzazione è aumentato, di potenziare l'ambizione di alcune iniziative e di destinare maggiori risorse al nuovo capitolo REPowerEU.

Come emerge dalla quarta Relazione al Parlamento, per il nuovo PNRR si è adottato un orientamento più deciso verso grandi progetti di investimento pubblico per conseguire una transizione ordinata verso un modello di sviluppo sostenibile e stimolare ulteriormente l'economia nazionale.

2.3 Impatto delle modifiche su obiettivi e risorse
In questa parte si condividerà una disamina delle modifiche Missione per Missione, segnalando come queste abbiano influenzato gli obiettivi originali del PNRR e la distribuzione delle risorse.

Come anticipato, la Missione 1 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si concentra sul rafforzamento della competitività e della produttività del sistema economico italiano. Per raggiungere tale obiettivo, include una serie di riforme strutturali volte a creare un contesto giuridico e istituzionale più favorevole alle attività economiche e a migliorare l'accesso dei cittadini ai servizi pubblici.

Tra queste riforme si annoverano la modernizzazione della pubblica amministrazione, la riforma del sistema giudiziario, la semplificazione e razionalizzazione della normativa, la riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni, il rafforzamento della concorrenza e l'accelerazione nell'attuazione delle politiche di coesione.

Parallelamente, la Missione pone un forte accento sulla digitalizzazione e sull'innovazione, considerate strumenti chiave per modernizzare sia le amministrazioni pubbliche sia le imprese. Questi interventi non solo contribuiscono direttamente alla

crescita economica, ma generano effetti positivi trasversali, potenziando anche l'impatto delle altre Missioni del Piano.

La Missione 1 del PNRR si articola in tre componenti principali, ognuna dedicata a specifici ambiti di intervento:

1. digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella Pubblica Amministrazione (Componente 1): mira a modernizzare i processi amministrativi e migliorare la qualità dei servizi pubblici attraverso l'adozione di tecnologie digitali;
2. digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo (Componente 2): focalizzata sul supporto alle imprese per promuovere l'innovazione tecnologica e il potenziamento della competitività;
3. turismo e Cultura 4.0 (Componente 3): punta a valorizzare il patrimonio culturale e turistico del Paese tramite strumenti digitali e progetti innovativi.

Con la revisione del Piano, le risorse complessive destinate alla Missione sono aumentate da 40,3 miliardi di euro a 41,3 miliardi.

L'incremento ha riguardato in particolare la Componente 2, che ha visto le sue risorse salire da 23,9 miliardi a 25 miliardi di euro, mentre i finanziamenti per le Componenti 1 e 3 sono rimasti invariati, rispettivamente pari a 9,7 e 6,6 miliardi di euro.

Una caratteristica distintiva della Missione 1 è la vasta partecipazione delle Amministrazioni coinvolte, con ben dodici enti titolari di specifiche misure.

Tra questi, per la Componente 1, figurano il Dipartimento per la trasformazione digitale, il Ministero della Giustizia, il Dipartimento per le politiche di coesione, il Dipartimento della funzione pubblica, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Consiglio di Stato e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, responsabile di un nuovo investimento. Per la Componente 2, sono coinvolti il Ministero per le Imprese e il Made in Italy (MIMIT) e il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio. Infine, per la Componente 3, il Ministero del Turismo e il Ministero della Cultura sono le Amministrazioni titolari.

Durante la revisione del Piano, le Amministrazioni titolari hanno sottoposto diverse proposte di modifica relative ai milestone e target della Missione 1. Molte di queste richieste si sono limitate a correggere errori formali nelle Condizioni Indicative di Esecuzione (CID) o negli Obiettivi Annuali (OA), oltre a introdurre chiarimenti testuali per evitare interpretazioni ambigue durante la valutazione da parte della Commissione Europea. Altre proposte, invece, si sono basate sull'articolo 21 del Regolamento (UE) 2021/241, che consente l'adeguamento degli obiettivi o l'adozione di soluzioni più efficienti per il loro raggiungimento.

Tra agosto e novembre, grazie a un confronto approfondito con le Amministrazioni coinvolte e con la Commissione Europea, alcune modifiche inizialmente proposte sono state ritirate, ritenendole non necessarie.

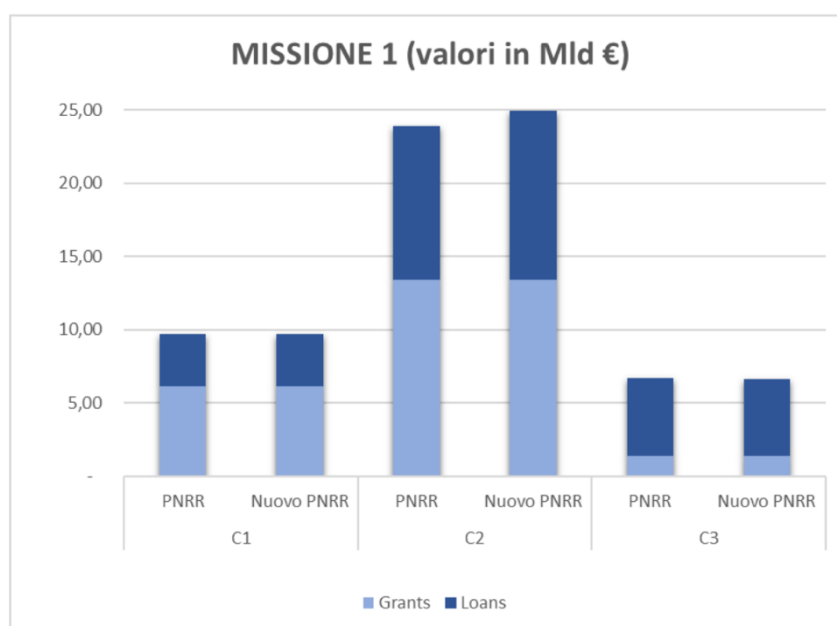


Fig. 2 Risorse Missione 1

Guardando invece alla Missione 2, intitolata “Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica”, il cui focus verte su temi cruciali quali l’agricoltura sostenibile, l’economia circolare, la transizione energetica, la mobilità sostenibile, l’efficienza energetica degli edifici, la gestione delle risorse idriche e la riduzione dell’inquinamento, la revisione ha cercato di perseguire l’obiettivo principale orientato a migliorare la sostenibilità del sistema economico e promuovere una transizione equa verso una società a impatto ambientale pari a zero.

Il cambiamento climatico è ormai una realtà innegabile, come confermato dalla scienza, i cui effetti sono già tangibili e drammatici. Occorre dunque agire con urgenza per mitigare le esternalità negative e prevenire danni ancora più gravi su larga scala. Pertanto, è necessaria una transizione ecologica radicale verso la neutralità climatica e l’applicazione di un sistema sostenibile che riduca le emissioni di gas serra.

La Missione 2 si inserisce in questo quadro con quattro componenti tematiche:

- Componente 1: agricoltura sostenibile ed economia circolare;
- Componente 2: energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile;
- Componente 3: efficienza energetica e riqualificazione degli edifici;
- Componente 4: tutela del territorio e della risorsa idrica.

Nel Piano originale, la Missione 2 aveva un budget complessivo di 58,5 miliardi di euro, distribuito tra le singole componenti come segue:

- Componente 1: 5,3 miliardi di euro;
- Componente 2: 23,8 miliardi di euro;
- Componente 3: 15,4 miliardi di euro;
- Componente 4: 15,1 miliardi di euro.

La revisione del Piano ha comportato una rimodulazione delle risorse, con una riduzione totale a 55,5 miliardi di euro, e una riorganizzazione dei fondi per ciascuna componente:

- Componente 1: 8,1 miliardi di euro;
- Componente 2: 22,0 miliardi di euro;

- Componente 3: 15,5 miliardi di euro;
- Componente 4: 9,9 miliardi di euro.

Nonostante le modifiche apportate, la Missione 2 continua a perseguire gli obiettivi iniziali. Le proposte di modifica sono state sviluppate in risposta a fattori esterni, come l'inflazione, le difficoltà nelle catene di approvvigionamento, e le mutate condizioni di mercato.

In particolare, due misure del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica sono state eliminate poiché irrealizzabili nelle circostanze attuali ma una nuova misura è stata aggiunta nella Componente 1 (introduzione di un Fondo Rotativo per i contratti di filiera nei settori agroalimentare, pesca, acquacoltura, e altri settori legati alla sostenibilità).

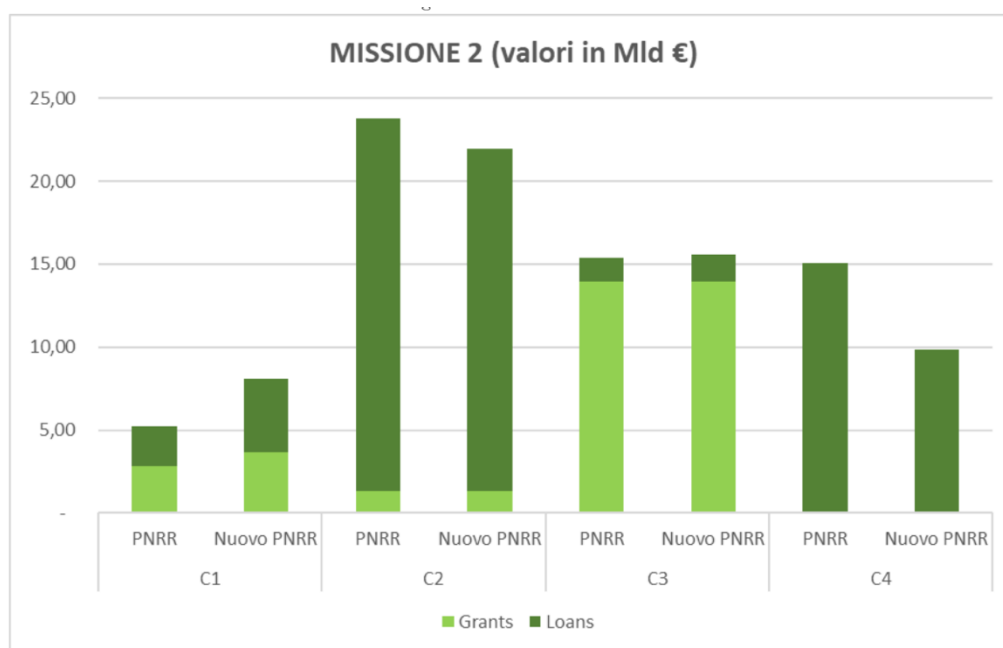


Fig. 3 Risorse Missione 2

La Missione 3 del PNRR, denominata “Infrastrutture per una mobilità sostenibile e la decarbonizzazione”, ha l’obiettivo di modernizzare il sistema infrastrutturale italiano, rendendolo più digitale, sostenibile ed efficiente, in linea con gli obiettivi di decarbonizzazione e con la strategia definita dallo European Green Deal, in particolare la “Strategia per la Mobilità Intelligente e Sostenibile” del dicembre 2020.

La missione si concentra sull'implementazione di politiche che riducano il fabbisogno di mobilità e ne promuovono una collettiva, soprattutto ferroviaria, contribuendo così a ridurre le emissioni nel settore dei trasporti. L'approccio italiano si integra con il Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC), che privilegia il miglioramento dell'efficienza dei veicoli e il rafforzamento del trasporto ferroviario per le merci. Inoltre, il Piano si allinea alle raccomandazioni della Commissione Europea, che suggerisce l'adozione di politiche per contrastare il rischio di aumento delle disuguaglianze territoriali a seguito della pandemia e per affrontare le sfide ambientali con investimenti verdi.

La Missione 3 si articola in due componenti principali:

1. Componente 1: Investimenti sulla Rete Ferroviaria;
2. Componente 2: Intermodalità e Logistica Integrata.

Nel Piano originale, le risorse assegnate erano:

- C1: 24,8 miliardi di euro;
- C2: 0,6 miliardi di euro;

per un totale di 25,4 miliardi di euro.

La revisione del Piano ha successivamente comportato una rimodulazione delle risorse, che sono ora distribuite come segue:

- C1: 22,8 miliardi di euro;
- C2: 1,0 miliardi di euro.

Lo stanziamento è quindi stato contratto, giungendo alla soglia di 23,8 miliardi di euro.

Se da un lato le modifiche introdotte sono state volte ad adattare il PNRR alle circostanze esterne, come le interruzioni della catena di approvvigionamento e il mutato contesto economico, dall'altro hanno portato a introdurre due nuove misure e aggiustare il tiro sui target non conseguibili da un punto di vista materiale.

Nonostante la riduzione economica, il principale obiettivo della Missione 3 rimane lo sviluppo della rete ferroviaria ad alta velocità, il rafforzamento della rete regionale e la sostenibilità ambientale dei porti italiani, riuscendo così a ridurre anche i divari territoriali e migliorare la competitività delle infrastrutture italiane, in un contesto che bilanci gli obiettivi di sostenibilità a quelli di crescita economica.

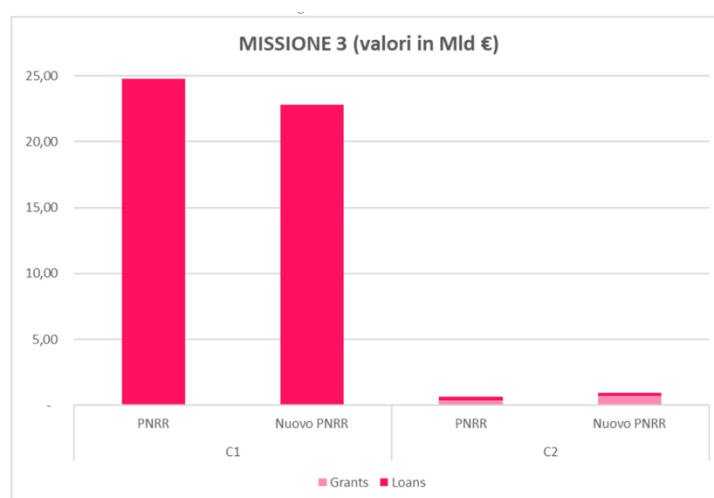


Fig. 4 Risorse Missione 3

La Missione 4 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza intitolata “Istruzione, formazione, ricerca e cultura” si concentra sul miglioramento del sistema educativo, della ricerca e della formazione in Italia, al fine di affrontare le numerose criticità che limitano la competitività e la resilienza economica del Paese.

Tra le principali problematiche identificate vi sono le carenze nei servizi di educazione e istruzione primaria, il gap nelle competenze di base, l’alto tasso di abbandono scolastico, i divari territoriali, e la bassa percentuale di adulti con un titolo di studio terziario. Inoltre, sono evidenti il mismatch di competenze tra l’offerta formativa e la domanda di lavoro, il basso livello di spesa in ricerca e sviluppo (R&S), la scarsità di ricercatori e la fuga di

talenti, insieme alla limitata capacità del sistema produttivo di integrare i risultati della ricerca.

L'obiettivo della Missione 4 è quello di rafforzare il sistema educativo e di ricerca italiano, aumentando la competitività del Paese e migliorando la sua resilienza sociale ed economica, facendo leva su un maggiore investimento in istruzione, ricerca, e innovazione.

La missione è articolata in due principali componenti:

1. Componente 1: potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione, che va dagli asili nido all'università;
2. Componente 2: dalla ricerca all'impresa, con l'obiettivo di facilitare il trasferimento tecnologico e l'innovazione nel tessuto produttivo.

Le amministrazioni responsabili di questa missione sono:

- Ministero dell'Istruzione e del Merito (MIM);
- Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR);
- Ministero delle Imprese e del Made in Italy (MIMIT).

Nel corso del processo di revisione del Piano, sono state proposte diverse modifiche ai milestone e target della Missione 4, gran parte delle quali riguardavano correzioni di errori formali e chiarimenti testuali per evitare dubbi interpretativi durante la fase di valutazione della Commissione Europea.

Le modifiche più sostanziali, invece, sono state introdotte sulla base dell'art. 21 del regolamento (UE) 2021/241, che consente la revisione degli obiettivi per perseguirli in modo più efficiente ed efficace, adattandoli alle circostanze attuali.

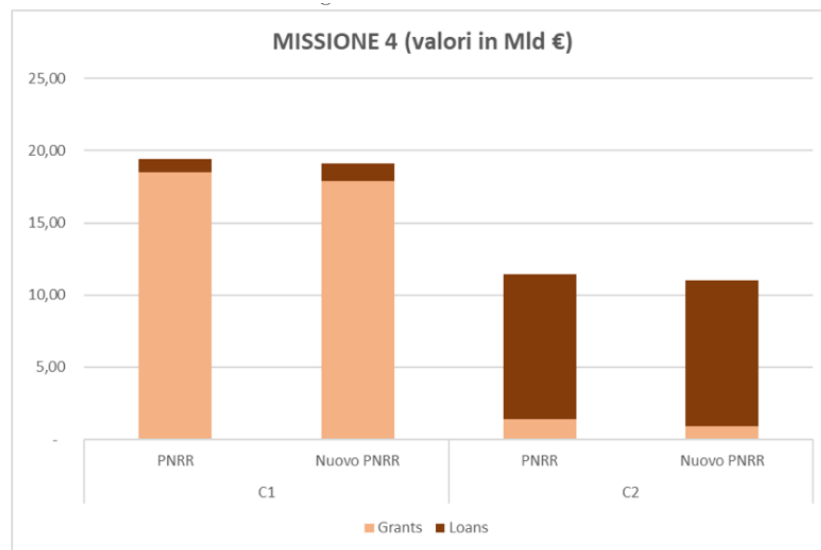


Fig. 5 Risorse Missione 4

La Missione 5 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), denominata “Inclusione e coesione”, riveste un ruolo cruciale nel perseguire le priorità trasversali del piano, come il sostegno all’empowerment femminile, la riduzione delle discriminazioni di genere, l’aumento delle opportunità occupazionali per i giovani e il riequilibrio territoriale, con particolare attenzione allo sviluppo del Mezzogiorno.

Le politiche per il lavoro previste dalla Missione 5 sono fondamentali per accompagnare la modernizzazione economica del Paese e la transizione verso un’economia sostenibile e digitale. Tali politiche includono interventi volti a migliorare la formazione e riqualificazione dei lavoratori, a promuovere la qualità dei posti di lavoro creati e a garantire un sostegno al reddito durante le transizioni occupazionali.

La Missione 5 è articolata in tre componenti:

1. Componente 1: politiche per il lavoro, che include interventi per l’inserimento lavorativo e il rafforzamento delle competenze.

2. Componente 2: infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore, per migliorare i servizi sociali e promuovere l'inclusione delle comunità.
3. Componente 3: interventi speciali per la coesione territoriale, per ridurre i divari tra le diverse aree del Paese, con particolare attenzione al Mezzogiorno.

Nella revisione del PNRR, gli importi finanziari assegnati alle componenti della Missione 5 sono stati modificati come segue:

- Politiche per il lavoro
 - piano originale: 6,7 miliardi di euro;
 - revisione: 7,7 miliardi di euro.
- Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore
 - piano originale: 11,2 miliardi di euro;
 - revisione: 8,3 miliardi di euro.
- Interventi speciali per la coesione territoriale
 - piano originale: 2 miliardi di euro;
 - revisione: 0,9 miliardi di euro.

In termini complessivi, dallo stanziamento originario di 19,9 miliardi di euro si è passati, con la revisione, a 16,9 miliardi di euro.

Nonostante le modifiche alla distribuzione delle risorse, la Missione 5 continua a perseguire gli obiettivi di inclusione sociale e coesione territoriale.

Tra questi, di particolare rilievo sono: (i) il potenziamento delle politiche attive per il lavoro, con un focus su giovani, donne e categorie svantaggiate; (ii) lo sviluppo di infrastrutture sociali volte a rafforzare la rete di supporto alle comunità; (iii) interventi mirati per favorire la convergenza economica e sociale tra Nord e Sud e migliorare i servizi nei territori più svantaggiati.

Anche in questo caso, le modifiche apportate sono state elaborate per rispondere alle circostanze oggettive previste dall'art. 21 del Regolamento (UE) 2021/241, come l'inflazione, i cambiamenti delle condizioni di mercato e altre sfide emerse durante l'implementazione del piano.

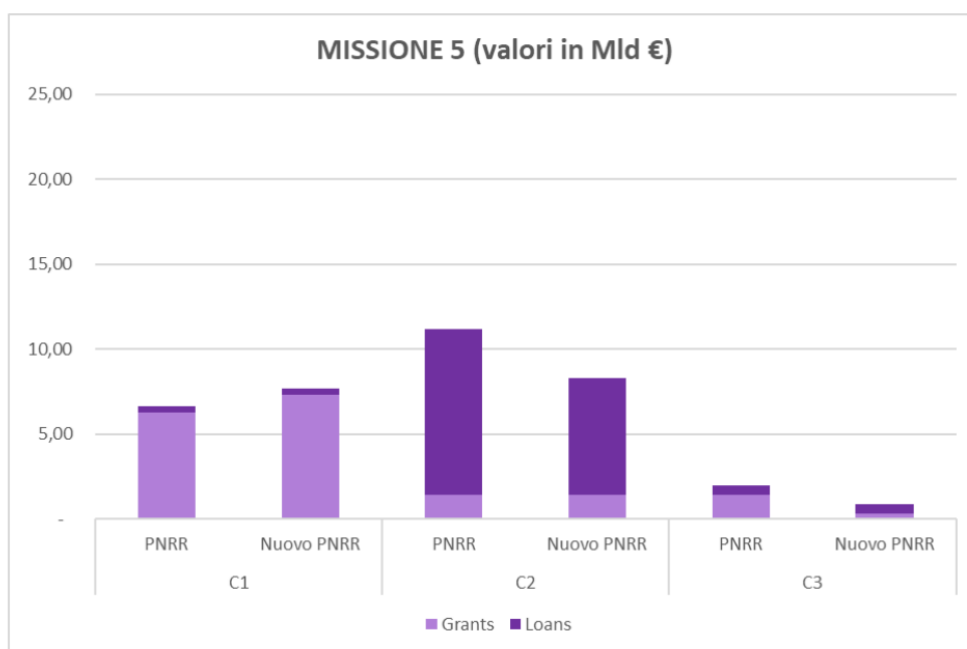


Fig. 6 Risorse Missione 5

La Missione 6 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si propone di affrontare in maniera integrata le principali criticità del sistema sanitario italiano, il cui aggravarsi è reso più probabile dai cambiamenti demografici, epidemiologici e sociali in corso. Gli interventi previsti mirano a migliorare l'equità, l'efficienza e l'innovazione nell'erogazione dei servizi sanitari, perseguendo cinque obiettivi principali:

1. ridurre le disuguaglianze territoriali, con un focus sulla prevenzione e sull'assistenza territoriale, e colmare i divari geografici, in particolare tra Nord e Sud;
2. favorire una maggiore integrazione tra servizi ospedalieri, territoriali e sociali, promuovendo una rete sanitaria più coesa;
3. diminuire i tempi di attesa per le prestazioni sanitarie, migliorando l'accesso ai servizi per tutti i cittadini;
4. ottimizzare la risposta ai rischi ambientali, climatici e sanitari attraverso strategie coordinate e sinergiche;

5. sfruttare al meglio le opportunità offerte dall'innovazione tecnologica, dai progressi nella ricerca medica e dalla valorizzazione delle competenze del personale sanitario.

La Missione si divide in due componenti principali:

- componente 1: reti di prossimità, strutture intermedie e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale, volta a potenziare l'assistenza sul territorio e l'utilizzo di tecnologie avanzate come la telemedicina;
- componente 2: innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale (SSN), mirata a promuovere l'innovazione tecnologica, lo sviluppo della ricerca e la modernizzazione dei processi all'interno del sistema sanitario.

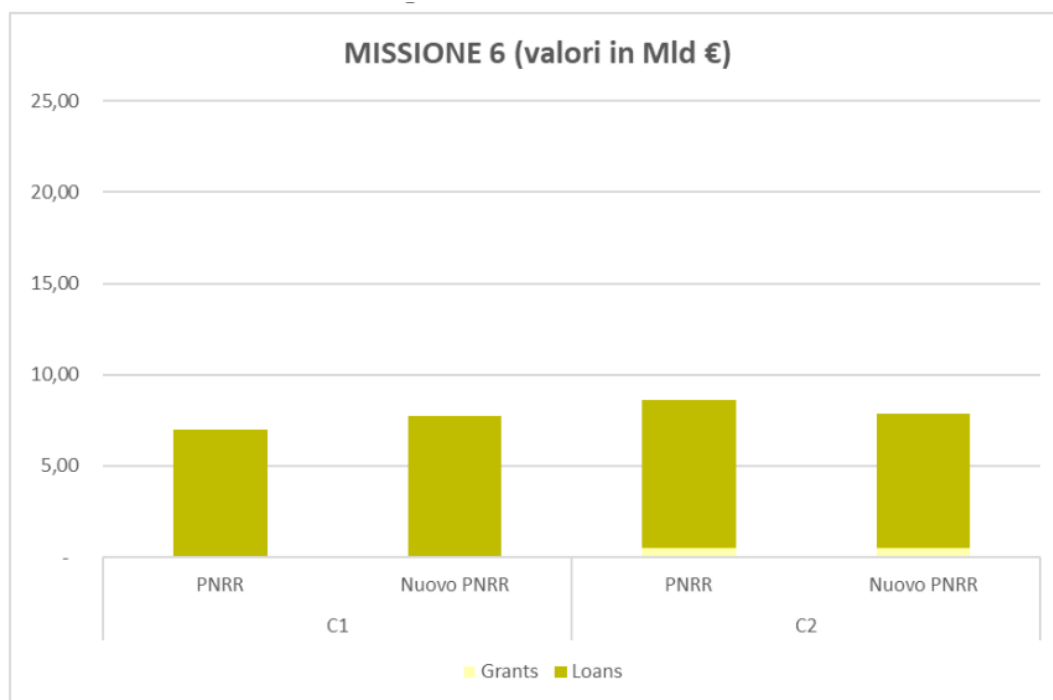
Inizialmente, la dotazione finanziaria della Missione 6 prevedeva 7,0 miliardi di euro per la Componente 1 e 8,6 miliardi di euro per la Componente 2, raggiungendo un ammontare complessivo di 15,6 miliardi di euro.

In questo caso la revisione del PNRR non ha modificato il budget complessivo, mantenuto a 15,6 miliardi di euro, ma ha redistribuito le risorse tra le due componenti, incrementando i finanziamenti per la prima componente a scapito di alcuni progetti della seconda. Questa decisione ha permesso di dare priorità a iniziative innovative come l'assistenza domiciliare e la telemedicina.

La nuova ripartizione delle risorse è, pertanto, la seguente:

- Componente 1: 7,7 miliardi di euro;
- Componente 2: 7,9 miliardi di euro.

Con questa rimodulazione, la Missione 6 intende rafforzare l'assistenza sanitaria territoriale e migliorare l'integrazione dei servizi, garantendo al contempo un maggiore utilizzo delle tecnologie digitali e dell'innovazione. Tali interventi sono fondamentali per rispondere alle sfide future e per garantire un servizio sanitario equo, sostenibile e



resiliente.

Fig. 7 Risorse Missione 6

In ultimo, il Piano REPowerEU rappresenta la risposta dell'Unione Europea alla crisi energetica scaturita dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia nel febbraio 2022. Come già chiarito, l'obiettivo principale è accelerare la transizione verso un sistema energetico più sostenibile e resiliente, riducendo la dipendenza dalle importazioni di gas e combustibili fossili e favorendo un maggiore impiego delle fonti rinnovabili.

Con l'approvazione del Regolamento REPowerEU⁶⁹ è stato introdotto un nuovo quadro normativo che modifica il Regolamento (UE) 2021/241 consentendo agli Stati membri di

⁶⁹ 27 febbraio 2023, in vigore dal 1° marzo 2023.

aggiornare i Piani Nazionali con l'aggiunta di un capitolo dedicato alle misure necessarie per raggiungere questi nuovi obiettivi.

Per l'Italia, tale integrazione è stata formalizzata con la creazione della Missione 7 del PNRR, trasformando così il REPowerEU in parte integrante del piano.

La Missione 7 si articola in 5 riforme e 17 investimenti, volti a:

1. rafforzare le reti di trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica e del gas;
2. accelerare la produzione di energia rinnovabile, con focus sull'eolico e il fotovoltaico;
3. ridurre la domanda energetica tramite l'aumento dell'efficienza;
4. incrementare l'efficienza energetica e digitale;
5. sviluppare competenze per la transizione verde sia nel settore pubblico che privato;
6. promuovere le filiere produttive legate alle energie rinnovabili e all'idrogeno, anche mediante incentivi finanziari e fiscali.

Un elemento rilevante è l'esplicita deroga al principio Do No Significant Harm (DNSH), che impedisce agli interventi di arrecare danni significativi agli obiettivi ambientali. Tale deroga è stata concessa per le infrastrutture del gas, purché queste non siano finanziate con i proventi delle aste Emission Trading System (ETS) e non superino il 30% delle misure previste nella Missione. In particolare, la deroga si applica a due investimenti chiave:

- linea Adriatica (fase 1): include la stazione di compressione di Sulmona e il gasdotto Sestino-Minerbio;
- infrastrutture transfrontaliere per l'esportazione di gas, essenziali per sostituire i flussi provenienti dalla Russia con gas dal Sud-Est Europa attraverso l'Italia.

Questi interventi sono considerati strategici per fronteggiare l'emergenza causata dal taglio delle importazioni russe, facilitando il trasporto del gas verso l'Europa Centro-Orientale.

Con riguardo agli investimenti, nel complesso la Missione 7 prevede uno stanziamento di 11,2 miliardi di euro, suddivisi in 2,75 miliardi di contributi a fondo perduto e 8,4 miliardi di prestiti.

Queste risorse sono destinate a interventi strutturali che puntano a produrre miglioramenti strategici di lungo periodo in termini di efficienza energetica, superando la logica emergenziale che in passato ha aumentato il debito pubblico senza effetti duraturi.

Il REPowerEU si inserisce nel quadro delle raccomandazioni specifiche per Paese (CSR) rivolte all'Italia nel 2022 e 2023, supportando l'espansione della capacità di energia rinnovabile e il potenziamento delle reti elettriche, passaggi cruciali per sfruttare al meglio il potenziale delle fonti rinnovabili.

L'approccio complessivo mira non solo a rispondere all'emergenza energetica, ma anche a creare le basi per un sistema energetico europeo più sostenibile, resiliente e indipendente, in linea con gli obiettivi di lungo termine del Green Deal europeo.

La Missione 7 comprende cinque nuove riforme e diciassette nuovi investimenti.

Le prime sono distinte nei seguenti settori:

- snellimento delle procedure di autorizzazione per l'energia rinnovabile a livello centrale e locale;
- riduzione dei sussidi dannosi per l'ambiente;
- riduzione dei costi di allacciamento alla rete gas del biometano;
- mitigazione del rischio finanziario associato ai Power Purchase Agreement (PPA) rinnovabili;
- pianificazione delle nuove competenze/transizioni.

Gli investimenti sono invece riconducibili a tre macro aree tematiche:

1. capitolo 1: reti;
2. capitolo 2: transizione verde ed efficientamento energetico (di edifici privati e pubblici);
3. capitolo 3: filiere.

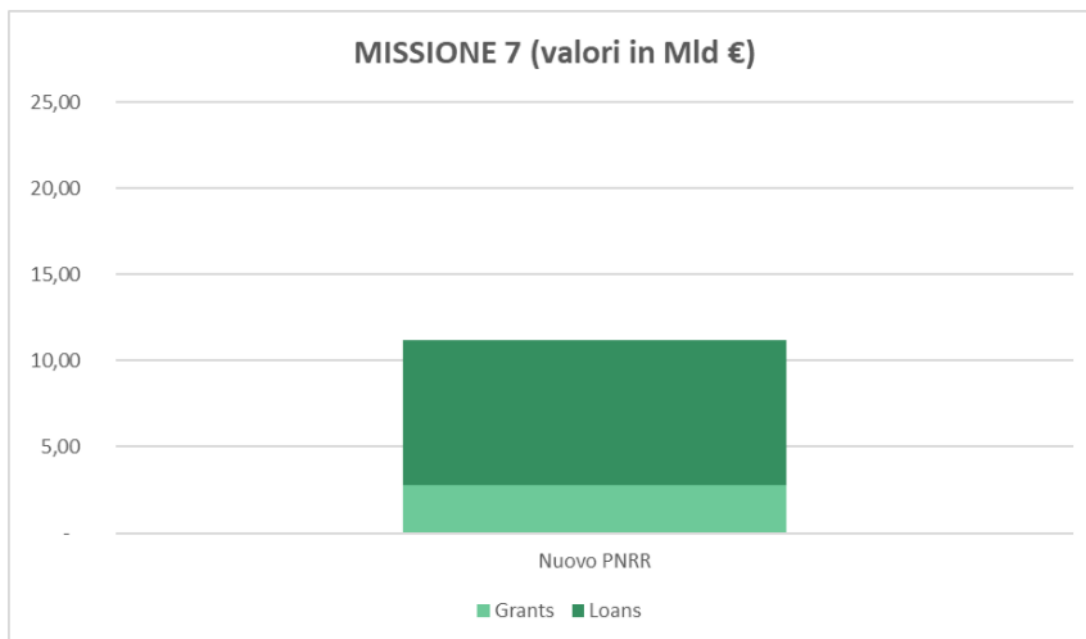


Fig. 8 Risorse Missione 7

2.3 Le valutazioni della Commissione europea

Il presente paragrafo metterà in luce le considerazioni della Commissione europea in relazione alle proposte di modifica al PNRR italiano, con particolare attenzione ad aspetti quali transizione energetica e crescita socioeconomica. Verrà data evidenza di come la revisione sia anche allineata alle c.d. Raccomandazioni specifiche per Paese.

Ai sensi dell'articolo 18 del Regolamento (UE) 2021/241, i Piani per la ripresa e la resilienza devono essere motivati in modo chiaro e corredati da un'adeguata giustificazione. Ciò vale anche per le programmatiche revisioni.

In particolare, i Piani devono fornire informazioni dettagliate su alcuni aspetti fondamentali:

- come essi rappresentino una risposta completa ed equilibrata alla situazione socioeconomica del Paese, contribuendo ai sei pilastri previsti dall’articolo 3 del regolamento RRF;
- il modo in cui affrontano le sfide evidenziate nelle raccomandazioni specifiche per Paese (Country Specific Recommendations – CSR) nel contesto del Semestre europeo;
- come rafforzino il potenziale di crescita economica, la creazione di occupazione e la resilienza economica, sociale e istituzionale dello Stato membro;
- la garanzia che le misure proposte rispettino il principio DNSH, evitando di arrecare danni significativi agli obiettivi ambientali definiti dall’articolo 17 del Regolamento (UE) 2020/852 e il contributo previsto per la transizione verde e digitale.

Inoltre, con le modifiche introdotte dal Regolamento (UE) 2023/435, i Piani devono includere chiarimenti aggiuntivi sul capitolo REPowerEU, come il suo impatto nel contrastare la povertà energetica e i benefici transfrontalieri generati, oltre a una sintesi del processo di consultazione svolto per integrare il nuovo capitolo.

Per quanto riguarda i criteri stabiliti dalla normativa europea, inclusi quelli relativi a quella che il nostro PNRR denomina “Missione 7”, la Commissione europea ha attribuito al nuovo Piano la valutazione massima (rating A) in quasi tutti gli ambiti.

Unica eccezione è la stima dei costi totali, per la quale è stata confermata la valutazione del 2021 (rating B)⁷⁰.

Le stime del nuovo Piano hanno confermato che le modifiche apportate, insieme all’introduzione del capitolo REPowerEU, affrontano in maniera significativa molte delle sfide evidenziate per l’Italia nelle Raccomandazioni specifiche per Paese nell’ambito del Semestre europeo. Le modifiche alle riforme e agli investimenti inizialmente previsti,

⁷⁰ Il rating è attribuito su una scala che va da A (valutazione massima) a C. In particolare, ai sensi dell’Allegato V del regolamento (EU) 2021/241 (Orientamenti per la valutazione del dispositivo), il rating A corrisponde a un “piano per la ripresa e la resilienza che contribuisce ad affrontare in modo efficace tutte le sfide, o un insieme significativo di esse, individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese o le sfide individuate in altri documenti pertinenti adottati ufficialmente dalla Commissione nell’ambito del semestre europeo e rappresenta una risposta adeguata alla situazione economica e sociale dello Stato membro interessato”. <https://eurlex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023SC0392>

unite all'aggiunta della Missione 7, sono quindi state considerate adeguate per mantenere il livello di ambizione del Piano e per affrontare in modo efficace alcune criticità strutturali dell'economia italiana.

A seguito di un aumento del contributo finanziario massimo assegnato all'Italia, la Commissione ha riscontrato come siano state prese in considerazione tutte le raccomandazioni strutturali formulate nel 2022 e nel 2023, che riguardano, tra le altre cose, il rafforzamento della pubblica amministrazione e della capacità amministrativa⁷¹, lo sviluppo delle energie rinnovabili e delle infrastrutture energetiche⁷², l'incremento dell'efficienza energetica⁷³, il miglioramento del trasporto sostenibile⁷⁴ e la promozione delle competenze verdi⁷⁵.

Un progresso significativo è stato riscontrato soprattutto in relazione alla transizione verde e alla sostenibilità energetica. L'aggiunta del capitolo REPowerEU e l'introduzione di nuove misure nelle Missioni già esistenti hanno rafforzato ulteriormente questi obiettivi, ampliando gli investimenti e gli interventi per promuovere la sostenibilità e la transizione energetica su più livelli. Esempio concreto sono le misure a favore della riduzione della dipendenza dai combustibili fossili, perseguibile sia tramite la diminuzione dei consumi energetici sia mediante un maggiore utilizzo di fonti di energia rinnovabile, rappresenta un elemento chiave della transizione verde. Questo approccio non solo contribuisce alla sostenibilità ambientale, ma rafforza anche la sicurezza energetica e consente una significativa riduzione delle emissioni.

Il nuovo Piano dedica ulteriori risorse anche alla mobilità sostenibile, una priorità europea fondamentale per la transizione green. Questo settore, tra i principali responsabili delle emissioni di gas serra, richiede infatti interventi strutturali per ridurre l'impatto ambientale e promuovere forme di trasporto più sostenibili.

⁷¹ 2023 CSR 2.

⁷² 2023 CSR 3.1, 3.2, 3.3.

⁷³ 2023 CSR 3.4.

⁷⁴ 2023 CSR 3.6.

⁷⁵ 2023 CSR 3.7.

Inoltre, l'Italia ha recepito con il PNRR anche le segnalazioni europee riguardanti le criticità legate alla pubblica amministrazione e le capacità amministrative⁷⁶. Così facendo lo strumento è diventato un'opportunità cruciale per avviare un processo di modernizzazione che coinvolge competenze, processi e procedure. È infatti attraverso un approccio di governance multilivello che il Piano punta a rafforzare la capacità amministrativa del Paese non solo a livello centrale, ma anche locale, promuovendo una gestione più efficace e coordinata delle risorse e delle iniziative.

2.4 Considerazioni di governance

Di seguito si segnalerà come, in concomitanza con la quarta relazione al Parlamento, Palazzo Chigi abbia deciso di intervenire sulla governance operativa del Piano tramite l'istituzione delle c.d. cabine di coordinamento, che tutt'ora operano come cerniera tra istituzioni centrali e locali.

Elemento imprescindibile per la corretta riuscita del PNRR è la sinergia tra i diversi livelli di governance chiamati ad attuare le misure del Piano stesso.

Pertanto, in parallelo alla sua revisione, nei primi mesi del 2024 si è anche lavorato a come rendere maggiormente protagoniste le amministrazioni centrali e i soggetti attuatori, valorizzandone la prossimità territoriale.

Con la Circolare Dait n. 53 del 20 maggio 2024⁷⁷ la normativa è stata cambiata così da istituire una cabina di coordinamento⁷⁸ presso ogni Prefettura, superando il centinaio⁷⁹.

Come da testo, la cabina dovrà essere presieduta dal Prefetto o da un suo Delegato e vedrà al suo interno rappresentanti delle Province, Città metropolitane, Regioni o Province

⁷⁶ Soprattutto segnalate tramite le Raccomandazioni Specifiche negli anni 2019, 2020, 2023.

⁷⁷ relativa all'attuazione dell'articolo 9, comma 1, del Decreto-legge n. 19/2024 recante "*Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del 'Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*".

⁷⁸ <https://dait.interno.gov.it/finanza-locale/documentazione/cabina-di-coordinamento-pnrr>

⁷⁹ <https://www.nextgeneration-eu.it/pnrr-il-viminale-fornisce-le-prime-indicazioni-sullistituzione-delle-cabine-di-coordinamento-presso-le-prefetture/>

autonome, esponenti della Ragioneria Generale dello Stato, Sindaci dei Comuni interessati e altri soggetti pubblici coinvolti⁸⁰.

Questa fitta rete di coordinamento distribuita su tutto il territorio nazionale che persegue l'obiettivo di rendere più sistematico e capillare il dialogo tra diversi enti accumulati dall'impegno per il raggiungimento di M&T si ripercuote, concretamente, nell'identificazione di migliori prassi operative, molto spesso propedeutiche al superamento delle eventuali criticità operative che vengono sollevate proprio dal territorio.

La scelta di fornire al coordinamento una dimensione sempre più "locale" ha anche portato all'esplicita richiesta di formulazione di linee-guida per la predisposizione del "Piano di azione" del PNRR, comprensivo del monitoraggio della sua attuazione e del suo progressivo adeguamento.

In ultimo, la decisione di Palazzo Chigi di creare e affidarsi a delle cabine di coordinamento deve essere letta nell'interesse di rilevare tempestivamente i segnali provenienti dal territorio, sfruttare la collaborazione multilivello tra i soggetti istituzionali e contribuire celermente, tramite proposte, all'implementazione di azioni risolutive delle difficoltà che si possono manifestare.

⁸⁰ <https://www.policymakermag.it/italia/chi-fa-parte-delle-cabine-di-coordinamento-del-pnrr-istituite-in-ogni-prefettura/>

Capitolo 3: Stato di attuazione del PNRR, la quinta relazione del Governo

3.1 La “Quinta relazione al Parlamento”

Prima di entrare nel dettaglio dei capitoli che compongono la Quinta relazione, il presente paragrafo intende fornire una panoramica di quanto trattato.

La Quinta Relazione semestrale sull’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) fornisce un aggiornamento dettagliato sullo stato di avanzamento delle riforme e degli investimenti previsti nel primo semestre del 2024. Il documento evidenzia i progressi raggiunti, i traguardi superati e le sfide incontrate, offrendo un quadro complessivo sull’implementazione del Piano in Italia⁸¹.

Alla data del 28 giugno 2024, il nostro Paese ha formalizzato la richiesta di pagamento della sesta rata del PNRR, attestando il raggiungimento di obiettivi e traguardi associati al 63% delle risorse totali del Piano. Le risorse già ricevute ammontano a 102,5 miliardi di euro, corrispondenti al 53% della dotazione complessiva, una cifra che posiziona l’Italia al di sopra della media europea in termini di esecuzione del Piano.

Con il pagamento della quinta rata, approvato dalla Commissione europea il 2 luglio 2024 e dal Comitato Economico e Finanziario il 18 luglio 2024, l’ammontare complessivo delle risorse è salito a 113,5 miliardi di euro, pari a oltre il 58% del total amount disponibile.

Un simile risultato può essere letto come effetto di un’intensa attività di implementazione e monitoraggio da parte delle autorità italiane.

Preme evidenziare, quale elemento chiave del semestre, l’introduzione di nuovi strumenti normativi per migliorare la governance del PNRR. Il decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, convertito con modificazioni dalla legge 29 aprile 2024, n. 56, ha infatti rafforzato la capacità delle amministrazioni di attuare il Piano attraverso la semplificazione delle procedure amministrative e il sostegno diretto ai soggetti attuatori.

⁸¹ https://www.affarieuropei.gov.it/media/7594/quinta_relazione_nota_sintetica.pdf

Tra le principali innovazioni vi è l'istituzione di un meccanismo di monitoraggio rafforzato, concepito per garantire una maggiore trasparenza e il rispetto delle tempistiche. I soggetti attuatori sono ora obbligati ad aggiornare tempestivamente i cronoprogrammi procedurali e finanziari tramite la piattaforma informatica ReGiS, con l'obiettivo di fornire una panoramica completa sullo stato di avanzamento e sui pagamenti.

A livello territoriale, sono state istituite Cabine di coordinamento presso le Prefetture, con il compito di monitorare e supportare l'attuazione dei progetti del PNRR. Questo approccio mira a garantire una maggiore efficacia e coerenza nella realizzazione degli interventi, specialmente nelle aree a rischio di ritardi.

Un ulteriore passo significativo è stato compiuto con l'approvazione del decreto-legge 7 maggio 2024, n. 60 (convertito dalla legge 4 luglio 2024, n. 95), noto come D.L. Coesione. Questo intervento normativo mira ad accelerare l'attuazione della politica di coesione attraverso una stretta complementarietà con il PNRR.

Il decreto introduce misure specifiche per migliorare l'efficienza nell'utilizzo delle risorse europee, con particolare attenzione al coordinamento tra PNRR e il piano strategico della Zona Economica Speciale Unica per il Mezzogiorno. Tale iniziativa rappresenta un tentativo di concentrare gli investimenti nelle aree più svantaggiate, promuovendo uno sviluppo equilibrato e sostenibile.

Inoltre, nel semestre in esame, sono stati registrati progressi significativi in diverse aree di intervento del PNRR. Di seguito una panoramica dei settori di maggior rilievo.

- **Transizione ecologica:** sono stati avviati progetti per il miglioramento dell'efficienza energetica, la promozione delle energie rinnovabili e la riduzione delle emissioni di gas serra.
- **Digitalizzazione:** il processo di modernizzazione delle infrastrutture digitali ha proseguito con l'implementazione di reti ultraveloci e piattaforme innovative per la pubblica amministrazione e le imprese.

- Istruzione e ricerca: sono stati finanziati progetti per l'ampliamento dell'offerta formativa, la riqualificazione degli edifici scolastici e il sostegno alla ricerca scientifica.
- Infrastrutture: sono state realizzate opere strategiche per il potenziamento della mobilità sostenibile, con investimenti mirati al miglioramento dei collegamenti ferroviari e stradali.

Tuttavia, per quanto i risultati siano stati positivi, il rapporto non nega l'esistenza di alcune criticità.

Si riportano in calce quelle rilevate.

- Tempi di attuazione: persistono ritardi in specifiche aree, dovuti principalmente alla complessità burocratica e alla carenza di competenze tecniche in alcune amministrazioni locali.
- Capacità di spesa: il rapido assorbimento delle risorse richiede un continuo monitoraggio per evitare inefficienze e sprechi.
- Coinvolgimento delle parti sociali: è necessario rafforzare la collaborazione con i soggetti privati e le organizzazioni della società civile per garantire una piena attuazione degli interventi.

Per affrontare queste sfide, il Governo italiano intende proseguire con un approccio orientato alla semplificazione delle procedure, al rafforzamento delle capacità tecniche delle amministrazioni e al dialogo costante con la Commissione europea. Questo impegno mira a garantire il raggiungimento degli obiettivi del PNRR entro le scadenze previste e a consolidare la credibilità dell'Italia come partner affidabile a livello europeo.

3.2 Dettagli sul pagamento della quinta rata

La quinta rata del PNRR italiano ha segnato il completamento di importanti riforme e investimenti in vari settori strategici. Il paragrafo illustra i dettagli dei risultati conseguiti, Missione per Missione.

Come anticipato, la quinta Relazione al Parlamento documenta le iniziative intraprese dal Governo durante i primi sei mesi del 2024, orientate al raggiungimento degli obiettivi prefissati e alla messa in atto degli atti normativi necessari per un'implementazione efficiente ed efficace del Piano.

La quinta tranche delle somme spettanti all'Italia, è stata erogata il 5 agosto 2024 nell'ambito del Loan Agreement tra Italia e Commissione europea riferito al programma Next Generation. La conferma dell'erogazione della prima rata è avvenuta con decreto 8 giugno 2022, quella della seconda rata con decreto 16 gennaio 2023, della terza rata con decreto 15 novembre 2023, e della quarta rata con decreto 8 marzo 2024. La scadenza del prestito è trentennale e la prima tranche di interessi relativi alla quinta rata è scattata il 9 settembre 2025.

Per accedere a questo quinto round di pagamenti l'Italia ha dovuto dimostrare di essere riuscita a conseguire

53 risultati, di cui 23 milestone e 30 target, attinenti a 14 riforme e 22 investimenti.

A questi risultati corrisponde un importo pari a 11 miliardi di euro, al netto del prefinanziamento.

Le misure fanno capo a 14 Amministrazioni titolari, che hanno dunque beneficiato dei versamenti.

Inoltre, sono sette le riforme e cinque gli investimenti che hanno trovato completamento: nell'ambito di questa rata sono riusciti a raggiungere l'obiettivo di completamento al 100%, dunque, esauendosi.

In termini generali, gli interventi finanziati con la suddetta rata riguardano tutte le missioni del Piano e concernono molti ambiti di rilievo per cittadini e imprese:

- transizione verde;
- gestione dei rifiuti e delle risorse idriche;
- mobilità sostenibile;
- transizione digitale della Pubblica Amministrazione e servizi digitali ai cittadini;

- creazione di un contesto favorevole all'attività di impresa;
- buon funzionamento della giustizia e della Pubblica Amministrazione;
- politiche sociali per la nuova generazione,
- istruzione e ricerca;
- salute;
- riforma del quadro di revisione della spesa pubblica;
- contrasto all'evasione fiscale.

Di seguito fornisce una disamina dei risultati della quinta rata ripartiti per Missione e per ognuno degli ambiti sopra citati.

I risultati conseguiti nell'ambito della Missione 1 sono complessivamente 33, ripartiti in 11 milestone e 22 target.

Tra i principali⁸²:

- entrata in vigore della legge annuale sulla concorrenza 2022 e dei relativi strumenti attuativi;
- pieno funzionamento del sistema nazionale di eProcurement;
- entrata in vigore degli orientamenti sugli appalti al di sotto della soglia UE;
- riduzione dei tempi medi di aggiudicazione degli appalti pubblici;
- formazione del personale della pubblica amministrazione nell'ambito della strategia di professionalizzazione degli acquirenti pubblici;
- entrata in vigore della gestione strategica delle risorse umane nella Pubblica Amministrazione;
- conformità delle procedure amministrative al regolamento UE2018/1724 (Single Digital Gateway);
- progetti pilota per la mobilità come servizio (MaaS) nelle città metropolitane;
- digitalizzazione e reingegnerizzazione dei processi e servizi di INPS, INAIL, Ministero della Giustizia, Ministero dell'Interno e Ministero della Difesa;
- adozione e rafforzamento di servizi digitali tramite PagoPA e l'app "IO";

⁸² Pag. 7, https://www.affarieuropei.gov.it/media/7594/quinta_relazione_nota_sintetica.pdf

- riclassificazione del bilancio generale dello Stato per la spesa ambientale e la parità di genere;
- aumento del numero di “lettere di conformità” e del gettito fiscale generato da tali lettere;
- digitalizzazione del sistema giudiziario;
- riforma del codice della proprietà industriale;
- approvazione dei contratti di sviluppo per il rafforzamento delle filiere produttive strategiche;
- interventi di miglioramento dell’efficienza energetica nei musei, teatri e cinema.

Più nello specifico, per quanto riguarda la trasformazione digitale della PA e i servizi digitali offerti ai cittadini⁸³, il PNRR mira a potenziare la capacità della PA di gestire le informazioni in modo efficiente e orientato al bene comune, facilitando le interazioni e ampliando i servizi disponibili per cittadini e imprese. Le principali iniziative includono la migrazione al cloud, l’adozione di soluzioni per garantire interoperabilità e una maggiore accessibilità.

Nell’ambito della quinta rata sono stati raggiunti 17 obiettivi e traguardi specifici riguardanti la trasformazione digitale della PA e i servizi digitali offerti ai cittadini.

Dal marzo 2021 a dicembre 2023, il numero di Amministrazioni che hanno aderito al sistema PagoPA è aumentato di 6.678 unità (+71%), mentre quelle che offrono servizi attraverso l’app IO sono cresciute di 10.675 unità (+351%). Nello stesso periodo, i servizi integrati con PagoPA sono cresciuti del 939%, e quelli collegati all’app IO hanno registrato un incremento di oltre il 2.800% (M1C1-126 e M1C1-127).

Un ulteriore risultato significativo è stato il completamento della Piattaforma per le notifiche digitali (SEND), istituita nel 2019 e ora operativa. Essa consente la notifica digitale di atti e provvedimenti con valore legale, offrendo interazioni più sicure, rapide ed economiche per enti pubblici, cittadini e imprese. A fine 2023, oltre 1.700 enti pubblici e amministrazioni erano attivi su SEND (M1C1-128).

⁸³ Pag. 46-47 della Quinta Relazione al Parlamento

Tra i progetti di maggiore rilievo vi è poi lo sviluppo dello Sportello Digitale Unico, in linea con il regolamento (UE) 2018/1724 (Single Digital Gateway). Questo portale permette di accedere a informazioni, procedure amministrative e servizi di assistenza online, con un approccio interoperabile e basato sul principio del “once only”. In anticipo rispetto ad altri Stati membri, l’Italia ha reso conformi 19 procedure prioritarie legate a eventi della vita personale e professionale (nascita, residenza, studio, lavoro, trasferimento) e alla gestione delle imprese (M1C1-12).

Tre progetti pilota, avviati nelle città di Napoli, Milano e Roma, hanno esplorato soluzioni di “Mobility as a Service” (MaaS), sviluppando piattaforme di intermediazione per integrare diverse modalità di trasporto in modo interoperabile (M1C1-13). Ulteriori sette città saranno coinvolte in una fase successiva, tenendo conto dei risultati dei progetti iniziali.

Un altro ambito chiave è stata la digitalizzazione delle grandi Amministrazioni centrali:

- l’INPS ha implementato 58 nuovi servizi online sul proprio sito istituzionale e ha formato 5.878 dipendenti per migliorare le competenze digitali (M1C1-132; M1C1-133);
- l’INAIL ha reingegnerizzato 24 processi, portando a 53 il numero totale dei servizi digitalizzati grazie al Piano (M1C1-134);
- il Ministero della Giustizia ha digitalizzato oltre 3,5 milioni di fascicoli giudiziari degli ultimi vent’anni e avviato lo sviluppo di un sistema di “data lake” per integrare i dati del sistema giudiziario, preparandoli per l’utilizzo di intelligenza artificiale (M1C1-130; M1C1-131);
- il Consiglio di Stato ha creato un data warehouse che, a fine 2023, conteneva oltre 20,6 milioni di metadati relativi ad atti giudiziari, superando gli obiettivi previsti dal Piano (M1C1-14; M1C1-16);
- il Ministero dell’Interno ha reingegnerizzato sette processi chiave, tre dei quali relativi al Dipartimento di Pubblica Sicurezza e quattro al Dipartimento dei Vigili del Fuoco (M1C1-129);
- il Ministero della Difesa ha digitalizzato 15 procedure per la gestione del personale, rilasciato 450.000 certificati di identità digitali, potenziato i portali web

e intranet istituzionali e completato la migrazione di 10 applicazioni non mission-critical sulla nuova infrastruttura open-source SCIPIO (M1C1-135; M1C1-136; M1C1-137; M1C1-138).

Per il cluster “Giustizia e Pubblica Amministrazione” ⁸⁴, nell’ambito della riforma prevista dal PNRR sulla digitalizzazione della giustizia civile e penale, le attività connesse alla quinta rata si sono concentrate su tre ambiti principali.

Per quanto riguarda il settore civile, sono stati adottati tutti gli atti necessari per rendere obbligatoria la gestione elettronica dei documenti e per implementare il processo civile interamente telematico, estendendolo a tutti gli uffici giudiziari, inclusi la Corte di Cassazione e il Giudice di Pace.

Nel campo della digitalizzazione del processo penale (ad eccezione dell’udienza preliminare), sono stati approvati gli atti normativi richiesti e sviluppate tre piattaforme dedicate: il Portale Notizie di Reato, il Portale Deposito Atti Penali e l’Applicativo Processo Penale.

Inoltre, è stata creata una banca dati contenente le decisioni civili, accessibile liberamente ai cittadini, con un sistema di anonimizzazione per proteggere i dati personali. Per gli operatori della giustizia è prevista una modalità di accesso riservata, collegata ai registri del settore civile (M1C1-38).

Per quanto riguarda la riforma della Pubblica Amministrazione, sono stati adottati tutti gli atti necessari per garantire una gestione strategica delle risorse umane da parte delle amministrazioni. Questo ha incluso l’adozione di piani strategici nel quadro del PIAO da parte di tutte le Amministrazioni centrali e regionali, lo sviluppo di un Toolkit per la gestione delle risorse umane e l’istituzione di una Central Delivery Unit presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, con compiti di coordinamento e supporto (M1C1-59).

⁸⁴ Pag. 47 della Quinta Relazione al Parlamento

In relazione alla creazione di un ambiente favorevole per l'attività imprenditoriale⁸⁵, la legge annuale per il mercato e la concorrenza (legge 30 dicembre 2023, n. 214) ha introdotto semplificazioni e accelerazioni nelle procedure per l'approvazione del piano di sviluppo della rete nazionale di trasmissione dell'energia elettrica. Inoltre, ha promosso iniziative per incentivare l'adozione di contatori intelligenti di seconda generazione (smart meters), con l'obiettivo di migliorare l'efficienza energetica e ridurre i costi associati al consumo di energia. Per potenziare l'efficacia operativa dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), i tempi previsti per la fase 2 del controllo delle concentrazioni sono stati estesi da 45 a 90 giorni per consentire analisi più approfondite nei casi che potrebbero ostacolare la concorrenza. Inoltre, all'AGCM sono state affidate competenze a livello nazionale in relazione al Digital Markets Act (M1C2-9, M1C2-10).

Nel settore degli appalti pubblici, in seguito all'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici, è stata dimostrata la completa digitalizzazione del sistema nazionale di e-procurement (M1C1-75) e l'adozione dei sistemi dinamici di acquisizione offerti da Consip da parte delle stazioni appaltanti (M1C1-87).

La Strategia di professionalizzazione degli acquirenti pubblici ha portato alla formazione di oltre 20.000 dipendenti pubblici (M1C1-86) e a una riduzione dei tempi medi di aggiudicazione dei contratti, scesi a meno di 100 giorni secondo i dati della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (M1C1-84).

Per sostenere le imprese, è stata completata la riforma del Codice della proprietà industriale, includendo l'abolizione del cosiddetto "professor privilege" al fine di favorire il trasferimento delle conoscenze. È stato inoltre adottato un decreto interministeriale MIMIT-MUR che stabilisce principi e criteri per regolamentare i rapporti tra enti di ricerca e imprese, con particolare attenzione alla proprietà intellettuale (M1C2-4).

Sono poi stati approvati 51 contratti di sviluppo per il rafforzamento delle filiere industriali strategiche, che hanno generato oltre 1,5 miliardi di euro di investimenti privati (M1C2-29). Questo intervento, con un impegno di risorse pubbliche pari a 750 milioni di

⁸⁵ Pag. 47-48 della Quinta Relazione al Parlamento

euro, ha interessato sei settori principali: alimentare; design, moda e arredo; automotive; microelettronica e semiconduttori; metallo ed elettromeccanica; chimico-farmaceutico.

Infine, sono stati aggiudicati i contratti per progetti volti a migliorare la capacità degli operatori culturali di affrontare le sfide e le opportunità legate alla transizione verde e digitale (M1C3-7).

La panoramica di dettaglio delle aree di intervento si conclude con gli sforzi del Governo concentrati verso la riforma del sistema di revisione della spesa pubblica e sul contrasto all'evasione fiscale⁸⁶.

Sono state presentate al Parlamento due note metodologiche per la classificazione del bilancio generale dello Stato, con un focus specifico sulla spesa ambientale e sulla promozione della parità di genere. Questi documenti, elaborati in coerenza con gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs) e l'Agenda 2030, sono stati allegati al disegno di legge di bilancio e hanno permesso – per la prima volta – un'analisi dettagliata della distribuzione delle risorse destinate a tali finalità. Questa ha evidenziato punti di forza e aree di miglioramento per garantire un utilizzo più efficace delle risorse pubbliche (M1C1-110).

Nell'ambito della riforma dell'Amministrazione fiscale, due obiettivi inizialmente previsti per la settima rata, a fine 2024, sono stati anticipati alla quinta rata e raggiunti con successo.

Il primo riguarda l'aumento delle lettere di conformità (cosiddette lettere di compliance) inviate dall'Agenzia delle Entrate ai contribuenti per segnalare eventuali irregolarità. Ne sono state inviate 3.248.431, superando il target di 3.011.271, con un incremento del 40% rispetto al 2019 (M1C1-113).

Parallelamente, il gettito recuperato grazie a questi richiami ha raggiunto i 3,8 miliardi di euro, superando l'obiettivo previsto di un incremento del 30% rispetto al 2019, che sarebbe stato pari a 2,769 miliardi di euro (M1C1-114).

⁸⁶ Pag. 48 della Quinta Relazione al Parlamento

Con riguardo alla Missione 2, gli obiettivi conseguiti ammontano a 13 (9 milestone e 4 target), mentre per la Missione 3 sono 2 (1 milestone e 1 target)⁸⁷.

Nello specifico, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ha compiuto progressi significativi nel campo della transizione verde e gestione dei rifiuti, superando obiettivi chiave del PNRR. La riduzione delle discariche abusive e il miglioramento della raccolta differenziata hanno ottenuto risultati importanti, come la riduzione a tre delle discariche irregolari sotto procedura di infrazione e l'introduzione della raccolta differenziata dei rifiuti organici dal 2021.

Sul fronte dell'efficienza energetica, sono stati completati interventi su edifici culturali, giudiziari e altre strutture pubbliche, riducendo i consumi energetici e migliorando le prestazioni ambientali. Per la tutela delle risorse idriche, sono stati avviati progetti per il miglioramento della rete idrica e la trasformazione di impianti di depurazione in strutture orientate all'economia circolare. Inoltre, sono stati finanziati interventi per la resilienza delle infrastrutture agricole e idriche.

Nel settore agricolo, il Parco Agrisolare ha promosso l'efficientamento energetico e la sostenibilità con iniziative come l'installazione di pannelli solari e sistemi di gestione intelligente dell'energia. Per la mobilità sostenibile, sono stati costruiti 255 km di piste ciclabili e avviati progetti per ampliare il trasporto rapido di massa e il parco autobus a zero emissioni, con oltre 3.100 veicoli elettrici o a idrogeno in arrivo.

Infine, è stato potenziato il sistema ferroviario meridionale con interventi di elettrificazione e la realizzazione di alta velocità sulla linea Salerno-Reggio Calabria, contribuendo alla coesione territoriale e alla sostenibilità dei trasporti.

Le misure della Missione 4 hanno invece visto il raggiungimento di tre traguardi e obiettivi (1 milestone e 2 target), riferibili alle politiche per la nuova generazione, istruzione e ricerca⁸⁸.

⁸⁷ Pag. 48-53 della Quinta Relazione al Parlamento

⁸⁸ Pag. 53 della Quinta Relazione al Parlamento

Nel dettaglio, il Ministero dell'Istruzione e del Merito e il Ministero dell'Università e della Ricerca hanno introdotto significative misure per completare le riforme dell'istruzione primaria, secondaria e terziaria. Questi interventi riguardano il reclutamento dei docenti, la riforma delle classi di laurea, delle lauree abilitanti, del sistema ITS, la riorganizzazione del sistema scolastico e l'orientamento (M4C1-10).

Sono state erogate 58.300 borse di studio per l'accesso all'università, finanziate interamente dal PNRR (M4C1-11). Inoltre, sono stati finanziati 3.753 Progetti di Ricerca di Interesse Nazionale (PRIN), con durata biennale, che coinvolgono università ed enti di ricerca in diverse discipline (M4C2-5).

Infine, sono stati aggiudicati i contratti per la costruzione di 180 nuove scuole moderne, sostenibili ed efficienti dal punto di vista energetico, per un totale di oltre 400.000 mq, sostituendo edifici esistenti (M2C3-5).

Nell'ambito della Missione 5 è stato conseguito 1 target, al pari della Missione 6⁸⁹. Essi concorrono alla tutela della salute (finanziamento delle farmacie rurali e telemedicina). Per migliorare la disponibilità di servizi sanitari di prossimità nei centri meno popolosi, sono stati assegnati contributi alle farmacie rurali situate in comuni con meno di 5.000 abitanti. Questi finanziamenti hanno sostenuto interventi come la riorganizzazione delle aree di dispensazione e stoccaggio dei farmaci, la partecipazione alla gestione dei pazienti cronici tramite progetti di assistenza domiciliare e il potenziamento dei servizi di telemedicina. L'obiettivo legato all'Investimento 2 della Missione 5, Componente 3 (M5C3-3), è stato superato: sono state finanziate 650 farmacie, rispetto alle 500 previste.

Un ulteriore traguardo significativo riguarda lo sviluppo di progetti di telemedicina per migliorare il supporto ai pazienti cronici (M6C1-8, sub-Investimento 1.2.3). Ogni Regione e Provincia autonoma italiana ha presentato Piani operativi che dettagliano i progetti, definiscono il fabbisogno minimo di servizi di telemedicina e adottano modelli organizzativi specifici, approvati da una Commissione tecnica istituita ai sensi del DM 30 settembre 2022. Questo risultato rappresenta un passaggio cruciale nella strategia

⁸⁹ Pag. 54 della Quinta Relazione al Parlamento

nazionale per la telemedicina, ponendo una base tecnologica essenziale per l'assistenza sanitaria a distanza, con un focus particolare sui pazienti cronici.

La richiesta di pagamento per la quinta rata è stata presentata il 29 dicembre 2023. La valutazione preliminare è giunta, dalla Commissione europea, il 2 luglio 2024.

La positività espressa dall'Esecutivo di Bruxelles ha accertato il conseguimento dei 53 risultati (originariamente dovevano essere 52), per un ammontare complessivo di 11 miliardi di euro, al netto del prefinanziamento.

Il 18 luglio 2024 è poi giunto il parere positivo da parte del Comitato economico e finanziario (CEF), composto dai rappresentanti degli Stati membri. Nella prima metà del mese di agosto 2024 è giunto il pagamento⁹⁰.

Tuttavia, alla luce degli appena enunciati risultati e dei nulla osta europei, nel giugno del 2024 l'Italia ha mosso un ulteriore passo, chiedendo il pagamento della successiva rata, la sesta.

3.3 Gli obiettivi da conseguire per l'ottenimento della sesta rata

Il presente paragrafo mira ad aprire una parentesi su quella che è stata la richiesta, da parte del Governo italiano, di accedere ai finanziamenti per la sesta rata.

La sesta domanda di pagamento del PNRR include il raggiungimento di 37 risultati, suddivisi in 23 traguardi (milestone) e 14 obiettivi (target), per un totale di 8,5 miliardi di euro, escludendo il prefinanziamento.

Le iniziative coinvolgono 17 amministrazioni responsabili e comprendono 6 riforme e 4 investimenti che si concludono con il raggiungimento dei risultati previsti per questa tranche. Gli interventi mirano a promuovere la competitività e la sostenibilità energetica, ambientale e sociale del Paese. Tra le misure principali figurano il completamento della Linea Adriatica per il trasporto di gas, l'implementazione dei crediti d'imposta legati a

⁹⁰ Pag. 55 della Quinta Relazione al Parlamento

Transizione 4.0 e Transizione Ecologica 5.0, l'avvio di opere infrastrutturali nella Zona Economica Speciale (ZES) unica del Mezzogiorno, la bonifica delle discariche illegali con una conseguente riduzione delle multe europee di oltre 30 milioni di euro per semestre e il potenziamento delle autorizzazioni per gli impianti di energia rinnovabile.

Per il settore pubblico, si segnalano la digitalizzazione della Guardia di Finanza, la formazione di competenze tecniche, digitali e manageriali per i professionisti della sanità e la conclusione delle assunzioni presso i tribunali civili, penali e amministrativi. Nel campo della giustizia, sono state attuate misure per accelerare la riduzione degli arretrati nella giustizia civile e per eliminare i ritardi nei pagamenti delle pubbliche amministrazioni, con una riduzione superiore al 90% dell'arretrato nella giustizia amministrativa rispetto al 2019.

Sul fronte ambientale, sono stati individuati i beneficiari per il Parco Agrisolare, che utilizza tetti agricoli per produrre energia rinnovabile, e sono stati acquistati nuovi mezzi per i Vigili del Fuoco, inclusi veicoli antincendio e a emissioni zero.

Nel settore turistico è stato istituito il Digital Tourism Hub per supportare la transizione digitale degli operatori, mentre per lo sport sono stati firmati i contratti per l'ammodernamento di oltre 400 infrastrutture scolastiche.

Misure di inclusione e coesione comprendono l'implementazione del Piano Nazionale contro il Lavoro Sommerso, interventi a sostegno degli anziani non autosufficienti e la legge quadro per migliorare i servizi destinati alle persone con disabilità.

Per la sanità, sono state assegnate borse di studio per formare medici di medicina generale e rafforzate le competenze digitali nel settore sanitario. Inoltre, il piano Nuove Competenze-Transizioni è stato introdotto per allineare le capacità della forza lavoro ai requisiti del mercato, con particolare attenzione ai settori green.

Per l'energia, sono stati aggiudicati i contratti per la centrale di compressione di Sulmona e il gasdotto Sestino-Minerbio, migliorando la sicurezza energetica del Paese.

La Commissione europea, dopo che l'Italia ha presentato alla Commissione la rendicontazione relativa al conseguimento degli obiettivi (28 giugno 2024), si è attivata per valutarne il raggiungimento tramite controlli a campione.

Come da notizia riportata sul sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 26 novembre 2024, la Commissione ha formalmente approvato la valutazione positiva per il pagamento della sesta rata, pari a 8.7 miliardi di euro.

Lo stesso Presidente del Consiglio, Giorgia Meloni, ha espresso soddisfazione per il risultato, definendolo una conferma del “positivo lavoro del Governo” e della “costruttiva collaborazione con la Commissione Europea”⁹¹.

L'attività dell'Italia non si ferma però qui, che ha già richiesto il pagamento della settima rata, a corroborare l'idea che l'attuazione del Piano sta procedendo nei tempi previsti dall'Unione⁹². Questo ulteriore versamento, pari a 18.2 miliardi di euro coincide con il raggiungimento di obiettivi legati – prevalentemente – alla modernizzazione e alla crescita del Paese tramite interventi per il rafforzamento delle infrastrutture portuali, ferroviarie, urbanistiche e stradali, soprattutto nel Mezzogiorno. Nello specifico, la Cabina di regia è già all'opera per migliorare la flotta di autobus e treni net-zero per il trasporto regionale, riqualificare le stazioni ferroviarie e intervenire sul comparto della cybersecurity. Anche la risorsa idrica è portata all'attenzione del Governo, così come gli interventi in formazione.

In merito a questi, figurano l'assegnazione di 55.000 borse di studio a studenti meritevoli con minori disponibilità economiche, l'erogazione di 7.200 borse di dottorato e l'attivazione di 480 Centrali Operative Territoriali (COT) dedicate alla sanità pubblica.

Tra le riforme strategiche si evidenziano, invece, la legge sulla concorrenza, il completamento delle iniziative per accelerare i pagamenti da parte della Pubblica Amministrazione, la revisione del servizio civile universale per favorire una maggiore partecipazione giovanile e il decreto sulle fonti rinnovabili, recentemente approvato dal

⁹¹ <https://www.governo.it/it/articolo/pnrr-valutazione-positiva-della-commissione-europea-il-pagamento-della-sesta-rata-pari-87>

⁹² <https://www.governo.it/it/articolo/pnrr-palazzo-chigi-la-cabina-di-regia-la-verifica-dello-stato-attuazione-del-piano-e-dello>

Consiglio dei Ministri, finalizzato a semplificare i processi per la produzione di energia rinnovabile, in linea con gli obiettivi della nuova missione REPowerEU del PNRR italiano.

La tranche potrà essere erogata a completamento di 67 obiettivi (35 milestone e 32 target).

3.4 Governance

Il decreto-legge 7 maggio 2024 pone sotto i riflettori una serie di “interventi prioritari” il cui conseguimento prevede un iter di valutazione ad hoc, in capo a una pluralità di soggetti pubblici.

Nella quinta relazione emerge chiaramente il modo in cui la governance viene gestita tra questi, e il seguente paragrafo mira a riportarne una fotografia.

Il decreto-legge 7 maggio 2024, n. 60⁹³, recante “Ulteriori disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione”, convertito con modificazioni dalla legge 4 luglio 2024, n. 95 ha introdotto una riforma del Piano finalizzata a velocizzarne l’attuazione e a migliorare l’efficienza delle politiche di coesione. L’intervento mira a ottimizzare l’efficacia degli investimenti previsti per il periodo 2021-2027⁹⁴.

Per migliorare la qualità della spesa, il decreto-legge identifica i settori strategici a cui si applicano le misure di accelerazione ed efficientamento: risorse idriche; infrastrutture per la mitigazione del rischio idrogeologico e idraulico e per la protezione ambientale; gestione dei rifiuti; trasporti e mobilità sostenibile; energia; sostegno allo sviluppo sostenibile e all’attrattività delle imprese, con particolare attenzione alle transizioni digitale e verde (articolo 2).

Questi settori includono servizi e infrastrutture essenziali per cittadini e imprese, che presentano ancora situazioni di arretratezza strutturale in diverse aree del Paese. Al

⁹³ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2024/07/06/24A03521/sg>

⁹⁴ Pag. 25 della Quinta Relazione al Parlamento

contempo, settori quali l'energia e il supporto allo sviluppo e all'attrattività delle imprese sono cruciali per aumentare la competitività e l'attrattività del Mezzogiorno, rispondendo in modo efficace alle sfide della transizione ecologica e digitale, anche in vista dell'istituzione della ZES Unica per il Mezzogiorno.

Per promuovere un'azione coordinata nei settori sopra indicati e rafforzare il coordinamento con gli interventi finanziati dal PNRR e dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, il decreto-legge stabilisce in modo dettagliato i criteri⁹⁵ di priorità per la selezione degli interventi nei settori strategici (articolo 4, comma 2).

A tal proposito, assumono particolare rilevanza:

- il contributo alla concreta attuazione delle pianificazioni nazionali e regionali di settore, soprattutto per gli investimenti legati al soddisfacimento delle condizioni abilitanti nei settori idrico, dei rifiuti e dei trasporti;
- il finanziamento di investimenti strategici ammissibili ma non coperti (anche a causa dell'esaurimento delle risorse disponibili), con un focus sulle opere strategiche e di pubblica utilità;
- la complementarità con gli interventi sostenuti attraverso le risorse del PNRR e del PNC;
- il contributo alla riduzione dei divari infrastrutturali e di servizio, a diversi livelli territoriali;
- il rafforzamento dei Servizi di Interesse Economico Generale (SIEG) per migliorare l'efficienza nell'erogazione dei servizi;
- l'attuazione di operazioni che rivestono un ruolo significativo per il raggiungimento degli obiettivi del programma 2021-2027 (le cosiddette operazioni di importanza strategica);
- la promozione delle transizioni verde e digitale, in linea con gli interventi previsti nel capitolo REPowerEU del PNRR;
- il completamento dei progetti rimasti incompiuti nel periodo 2014-2020;
- la coerenza degli investimenti con il Piano Strategico della ZES Unica;

⁹⁵ O più precisamente gli "indici"

- l'allineamento degli investimenti con quanto previsto dal Piano Strategico Nazionale delle Aree Interne (PSNAI);
- eventuali interventi indispensabili per rispondere a ripercussioni economiche, sociali o fiscali derivanti da circostanze eccezionali o impreviste, conformemente a quanto stabilito dall'articolo 20 del Regolamento (UE) 2021/1060.

Sotto il profilo procedurale, il decreto-legge stabilisce che le Amministrazioni coinvolte (Ministeri, Regioni e Province autonome) trasmettano al Dipartimento per le Politiche di Coesione e per il Sud un elenco degli interventi ritenuti prioritari⁹⁶. Spetta a quest'ultimo il compito di verificare la congruenza degli interventi con i settori strategici individuati e con i criteri di priorità. L'approvazione finale degli elenchi è demandata alla Cabina di Regia per il Fondo Sviluppo e Coesione.

Gli interventi prioritari inclusi negli elenchi trasmessi dalle Amministrazioni devono essere accompagnati da cronoprogrammi procedurali e finanziari, che riportano obiettivi iniziali, intermedi e finali, definiti in relazione alle principali fasi di realizzazione degli investimenti. In particolare, si fa riferimento a:

- il completamento delle procedure di selezione delle operazioni e l'individuazione dei beneficiari;
- l'assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti (OGV);
- il completamento dell'intervento (articolo 4, comma 3).

Ai sensi dell'art. 4 comma 4, al Dipartimento per le Politiche di Coesione e per il Sud è inoltre assegnato il compito di monitorare l'attuazione degli interventi prioritari.

Questo monitoraggio viene definito, dall'atto normativo stesso, "rafforzato"⁹⁷ in quanto basato sulla presentazione di relazioni semestrali sullo stato di avanzamento procedurale degli interventi prioritari che le Amministrazioni competenti devono trasmettere entro il 31 agosto e il 28 febbraio di ogni anno.

⁹⁶ Pag. 26 della Quinta Relazione al Parlamento

⁹⁷ Pag. 27 della Quinta Relazione al Parlamento

Tale progressivo controllo, ai risultati e cioè performance-based, si ispira al modello del PNRR ed è finalizzato a presidiare l'attuazione degli interventi, verificandone il rispetto delle tempistiche previste. Ha l'obiettivo di individuare tempestivamente eventuali ritardi o discrepanze rispetto ai cronoprogrammi, così da consentire l'adozione di misure correttive appropriate quando necessario.

Sulla base delle informazioni raccolte tramite il monitoraggio rafforzato, il decreto-legge consente di pianificare e attuare interventi mirati per accelerare e migliorare l'attuazione dei progetti prioritari che presentano criticità.

Tra le misure previste rientrano azioni di potenziamento della capacità amministrativa e di supporto tecnico-specialistico per gli enti responsabili degli investimenti, come ad esempio task force settoriali o assistenza tecnica operativa per la gestione delle gare d'appalto. Quando necessario, si prevede l'impiego del Programma Nazionale di Assistenza Tecnica Capacità per la Coesione 2021-2027 o di altri strumenti di assistenza tecnica, sia nazionali che europei.

Con l'obiettivo di garantire la piena efficacia nell'attuazione della politica di coesione, il decreto-legge prevede che, in caso di mancato rispetto degli obblighi e degli impegni necessari per la realizzazione degli interventi nei settori strategici, il Presidente del Consiglio dei ministri o, su sua delega, il Ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, possa proporre al Consiglio dei Ministri l'attivazione dei poteri sostitutivi.

L'esercizio di tali poteri si applica esclusivamente ai ritardi o agli inadempimenti imputabili ai soggetti attuatori degli interventi, senza intaccare o interferire con le competenze delle Autorità di gestione, come definite dal quadro normativo europeo.

Questa disposizione mira a risolvere le problematiche e i ritardi che emergono durante la fase di realizzazione degli interventi, evitando così il rischio di perdere le risorse finanziarie assegnate, noto come disimpegno automatico.

Il monitoraggio rafforzato previsto per gli interventi prioritari, con particolare attenzione alla verifica dei cronoprogrammi, è finalizzato anche all'attivazione dei meccanismi di

premialità introdotti dal decreto-legge, in caso di raggiungimento degli obiettivi intermedi e finali previsti nei cronoprogrammi stessi (articolo 7).

In dettaglio, Regioni e Province autonome che completano tempestivamente gli interventi prioritari nei settori strategici hanno la possibilità di utilizzare eventuali risparmi generati nell'ambito delle risorse del Fondo sviluppo e coesione, derivanti dall'attuazione di interventi già inclusi negli Accordi per la coesione, per coprire fino al 30% dell'importo degli interventi la quota di cofinanziamento regionale dei programmi europei FESR e FSE Plus.

La verifica del tempestivo conseguimento dei risultati si basa sui dati disponibili nel Sistema nazionale di monitoraggio e sulle informazioni fornite attraverso le relazioni semestrali. Tale verifica utilizza due parametri principali: l'assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti e il completamento degli interventi.

Infine, per accelerare l'attuazione e migliorare l'efficienza della politica di coesione, il disposto dell'art. 6 del decreto-legge introduce misure specifiche per il potenziamento della capacità amministrativa⁹⁸.

In particolare, si stabilisce che il Dipartimento per le politiche di coesione e per il Sud realizzi interventi mirati a rafforzare le competenze amministrative e a fornire un supporto tecnico-specialistico ai soggetti e agli organismi coinvolti nell'attuazione e nel coordinamento delle politiche di coesione.

A tale scopo, il Dipartimento è autorizzato a utilizzare le risorse del Programma operativo complementare al Programma operativo nazionale Governance e capacità istituzionale 2014-2020, limitatamente ai fondi non impegnati dalle Amministrazioni beneficiarie entro il 31 luglio 2024.

Le azioni del Dipartimento sono orientate dai fabbisogni delle Amministrazioni centrali, regionali e locali, seguendo le linee guida del Programma nazionale di assistenza tecnica – Capacità per la coesione 2021-2027 e sfruttando le risorse disponibili di quest'ultimo.

⁹⁸ Pag. 28 della Quinta Relazione al Parlamento

Tali interventi mirano a rafforzare le capacità amministrative e a fornire assistenza tecnica specializzata, con una particolare attenzione agli investimenti necessari per il soddisfacimento delle condizioni abilitanti.

Inoltre, il decreto prevede che il Dipartimento stipuli accordi con la società in house Eutalia S.r.l., per la gestione di progetti specifici finalizzati al miglioramento delle capacità amministrative dei destinatari delle risorse dei programmi regionali, soprattutto nelle aree meno sviluppate.

3.5 PNRR italiano a confronto con altri Stati

Il seguente paragrafo illustrerà come il PNRR italiano, nel confronto europeo, si confermi il più articolato e sostanzioso, sia per dotazione finanziaria, sia per risultati da conseguire. Allo stesso tempo, si metterà in luce come l'Italia si distingua, tra gli altri Stati membri, per capacità di raggiungimento di M&T. A ciò si aggiunge anche il fatto che l'Italia sia uno tra i Paesi che hanno ricevuto una delle quote più significative delle dotazioni europee complessive.

Stando ai dati riportati dalla Commissione europea nel Recovery and Resilience Scoreboard⁹⁹, alla fine del 2023 il budget complessivo del Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) ammontava a 648 miliardi di euro. Di questa somma, 357 miliardi erano destinati a sovvenzioni e 291 miliardi a prestiti.

Tale importo risulta inferiore rispetto alla dotazione iniziale prevista dal regolamento (UE) 2021/241, che ammontava a 723 miliardi di euro, suddivisi in 338 miliardi per sovvenzioni e 385 miliardi per prestiti.

L'incremento delle sovvenzioni è da attribuirsi alle modifiche introdotte dal regolamento (UE) 2023/435, che ha ampliato la disponibilità di contributi a fondo perduto per gli Stati membri attraverso due canali principali: il sistema di scambio delle quote di emissioni

⁹⁹ https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html

(ETS), che ha fornito 17,3 miliardi di euro, e la riserva di adeguamento alla Brexit (BAR), con un ulteriore contributo di 1,6 miliardi di euro.

Per quanto riguarda i prestiti, l'importo finale è stato inferiore alla previsione iniziale a causa di una richiesta più contenuta da parte degli Stati membri. Questi ultimi, infatti, avevano la possibilità di presentare richieste di prestiti nell'ambito del RRF fino al termine di agosto 2023, ma hanno scelto di non sfruttare l'intera disponibilità offerta.

Sempre guardando ai numeri, l'Italia si conferma come il principale beneficiario dei fondi del Dispositivo per la ripresa e la resilienza in termini assoluti, seguita dalla Spagna e, con un distacco significativo, da Paesi come Francia e Germania.

Analizzando i dati in termini relativi, ossia rapportando le risorse del Piano al PIL nazionale, l'Italia si colloca al quarto posto con un valore pari al 9,3%. La precedono Grecia (16,3%), Ungheria (13,1%) e Spagna (11,2%), mentre Francia (1,4%) e Germania (0,7%) seguono a distanza.

Le attuali dotazioni dei Piani nazionali di ripresa e resilienza riflettono le revisioni effettuate dagli Stati membri negli ultimi due anni, conformemente alle normative europee.

La rimodulazione dei Piani trova la sua base giuridica nell'articolo 21 del regolamento (UE) 2021/241, che consente modifiche in caso di circostanze oggettive che rendano impossibile la realizzazione, totale o parziale, delle misure originarie, oltre che per l'introduzione del capitolo REPowerEU. A partire dal 1° marzo 2024, con l'entrata in vigore del regolamento (UE) 2024/795 che istituisce la Piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP), gli Stati membri potranno richiedere ulteriori modifiche ai propri Piani per includere misure in linea con gli obiettivi del regolamento STEP (si veda il paragrafo 6.2 per approfondimenti).

Due disposizioni originariamente previste dall'articolo 21 non sono più applicabili: l'adeguamento delle misure del Piano in seguito all'aggiornamento del contributo finanziario massimo a fondo perduto (art. 18, co. 2), già completato, e la possibilità di

richiedere sostegno sotto forma di prestiti (art. 14, co. 2), il cui termine è scaduto il 31 agosto 2023.

Tutti gli Stati membri hanno apportato almeno una modifica ai propri Piani, mentre nove Paesi, inclusa l'Italia, hanno richiesto e ottenuto più di una revisione.

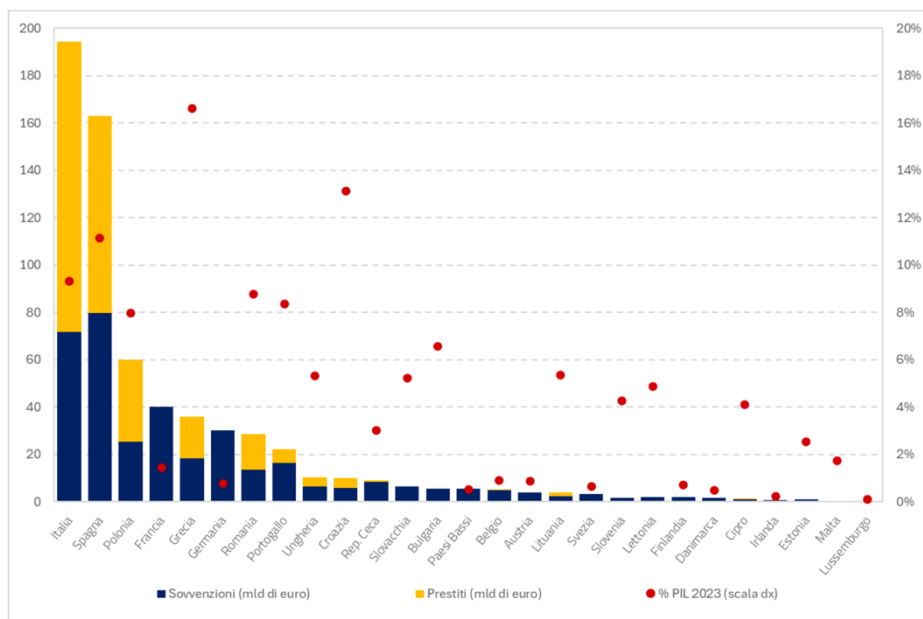


Fig. 9 Le dimensioni dei Piani nazionali di ripresa e resilienza degli Stati membri UE

Alla data 19 luglio 2024, gli Stati membri dell'UE hanno inviato, nel complesso, 62 richieste di pagamento per un valore di 213,19 miliardi di euro, al netto del prefinanziamento erogato secondo l'articolo 13 del regolamento (UE) 2021/241 e del prefinanziamento legato al programma REPowerEU.

Se invece si considerano anche questi versamenti, l'importo complessivo raggiunge i 283,42 miliardi di euro.

Tra le 62 richieste presentate, 47 sono già state approvate, con un totale di risorse erogate pari a 173,65 miliardi di euro al netto del prefinanziamento (241 miliardi includendo il

prefinanziamento). Sei richieste hanno ricevuto una valutazione positiva da parte della Commissione europea.

Inoltre, si segnala che tutti gli Stati membri, ad eccezione di Svezia e Ungheria, hanno inoltrato almeno una richiesta di pagamento. Il rapporto tra il numero delle richieste presentate e il totale dei pagamenti previsti, variabile tra 5 e 10, si colloca in un intervallo percentuale compreso tra l'11% e il 60%. Questo intervallo si mantiene sostanzialmente stabile – tra il 10% e il 60% – anche considerando solo le rate già approvate e pagate.

In media, le risorse ricevute, incluse quelle derivanti dal prefinanziamento, corrispondono al 32% della dotazione complessiva dei Piani di ripresa e resilienza.

Guardando al nostro Paese, con l'invio della sesta richiesta di pagamento il 28 giugno 2024, il Governo ha richiesto alla Commissione europea il 60% dei pagamenti complessivi previsti dal Piano. Le risorse già ricevute, includendo il prefinanziamento, ammontano a 102,5 miliardi di euro, pari al 53% della dotazione totale del Piano, un dato nettamente superiore alla media europea.

Questo valore è destinato a salire a 113,5 miliardi di euro, superando il 58% dell'allocazione complessiva, una volta erogata la quinta rata, che ha ottenuto il via libera dalla Commissione europea il 2 luglio 2024 e successivamente dal Comitato economico e finanziario il 18 luglio.

Giusto per offrire un metro di confronto, la Spagna, il cui Piano è simile a quello italiano sia in termini di dimensioni finanziarie che per il numero di risultati da conseguire, ha presentato quattro richieste di pagamento. L'ultima di queste è ancora in fase di valutazione, mentre le risorse già ricevute ammontano a oltre 38 miliardi di euro, equivalenti a circa il 24% della dotazione totale del Piano.

Nella valutazione intermedia¹⁰⁰, la Commissione europea ha tracciato un bilancio inizialmente molto positivo riguardo ai risultati ottenuti dal Dispositivo di ripresa e

¹⁰⁰ pubblicata in data 21 febbraio 2024 e obbligatoria a norma del regolamento istitutivo del Dispositivo di ripresa e resilienza e sarà seguita da una "valutazione ex-post" nel 2028, che consisterà in una valutazione globale del dispositivo e del suo impatto, una volta pienamente attuate le misure incluse nei piani nazionali. Il rapporto è disponibile al seguente link: https://commission.europa.eu/document/download/f953f881-5a01-4040-804c-16be479ed3c4_en?filename=COM_2024_82_1_EN_ACT_part1_v5.pdf

resilienza, sottolineandone la capacità di adattarsi con flessibilità al cambiamento del contesto di riferimento.

In particolare, la Commissione ha evidenziato come il Dispositivo si sia rivelato uno strumento efficace, consentendo agli Stati membri di avviare ambiziosi programmi di riforme e investimenti.

Il rapporto ha inoltre messo in luce i progressi finora realizzati rispetto all'obiettivo principale dell'RRF, ovvero offrire un sostegno finanziario per aiutare gli Stati membri a conseguire traguardi e obiettivi specifici legati all'attuazione di riforme e investimenti. Tuttavia, è ancora presto per misurarne appieno l'impatto, poiché le riforme richiedono tempo per produrre effetti tangibili e il numero di investimenti completati finora è limitato, in linea con la pianificazione temporale del Dispositivo.

Nonostante ciò, è evidente che l'RRF abbia già avuto un effetto positivo sull'economia europea. Da un lato, ha garantito un sostegno rapido e determinante agli Stati membri durante la crisi sanitaria del COVID-19 e la successiva crisi energetica; dall'altro, ha contribuito a preservare la stabilità del livello degli investimenti pubblici, evitando una contrazione economica più grave di quella sperimentata.

Secondo quanto riportato dagli Stati membri, l'implementazione del Dispositivo di ripresa e resilienza è stata accompagnata da oneri amministrativi imprevisti e in costante aumento; anche il processo di revisione dei Piani si è dimostrato particolarmente oneroso e complesso. Inoltre, la necessità di proteggere gli interessi finanziari dell'Unione europea ha richiesto l'attivazione di rigorosi processi di controllo e audit. Questi, però, hanno comportato tempi e costi amministrativi significativi, con effetti negativi sulle tempistiche di realizzazione delle misure previste.

In risposta a tali difficoltà, la Commissione europea ha individuato alcuni aspetti su cui intervenire per migliorare l'attuazione dell'RRF. Tali raccomandazioni sono state recepite dal Consiglio dell'Unione europea nelle conclusioni del 12 aprile 2024. Il Consiglio ha riconosciuto l'impatto rilevante degli oneri amministrativi sull'attuazione del Dispositivo, sia per la Commissione stessa che per gli Stati membri. Di conseguenza, ha esortato la Commissione, in stretta collaborazione con gli Stati membri, a identificare

modalità appropriate per razionalizzare e semplificare le procedure di attuazione dell'RRF. Tale semplificazione dovrà però avvenire nel rispetto delle disposizioni del regolamento (UE) 2021/241 e garantendo, al contempo, una tutela adeguata degli interessi finanziari dell'Unione.

Per facilitare tutto ciò, il 22 luglio 2024 la Commissione europea ha pubblicato una nuova Comunicazione contenente gli Orientamenti aggiornati sui piani di ripresa e resilienza. Questo documento integra le linee guida del 2021 e sostituisce, con alcune eccezioni, quelle relative all'introduzione del capitolo REPowerEU pubblicate a marzo 2023. Inoltre, fornisce indicazioni specifiche sulle modifiche dei Piani in linea con il regolamento STEP.

Gli Orientamenti aggiornati si concentrano principalmente sul processo di revisione dei Piani, chiarendo come applicare l'articolo 21 del regolamento (UE) 2021/241. In particolare, si evidenzia la possibilità di adottare misure che, pur riducendo i costi o semplificando gli oneri amministrativi legati a una specifica misura, mantengano invariato il livello di ambizione degli obiettivi previsti¹⁰¹.

Il documento enfatizza, con maggiore chiarezza rispetto al passato, la possibilità per gli Stati membri di apportare modifiche ai propri Piani in presenza di circostanze oggettive. Tali modifiche possono includere sia l'adeguamento di misure che non risultano più attuabili nelle condizioni originarie (ad esempio per mancanza di domanda), sia l'introduzione di soluzioni alternative più efficienti. Quest'ultimo caso può prevedere, ad esempio, il ricorso a modalità più economiche o la rimozione di adempimenti non necessari per raggiungere gli obiettivi prefissati.

Il nostro Country Report (CR) 2024¹⁰² evidenzia il ruolo strategico del PNRR italiano come elemento cardine per favorire la ripresa economica, modernizzare le infrastrutture e migliorare la governance pubblica. Il successo del Piano è considerato essenziale non solo per sostenere la crescita economica nel breve termine, ma anche per garantire la sostenibilità fiscale e rafforzare la resilienza del Paese nel lungo periodo.

¹⁰¹ c.d. alternative migliorative

¹⁰² https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-european-semester-country-reports_en

Il documento sottolinea, tuttavia, la necessità di un impegno costante per superare sfide significative, in particolare quelle legate alle disparità regionali e alla gestione della finanza pubblica.

All'interno del Rapporto vengono messi in rilievo i principali ambiti di intervento del Piano e le sfide strutturali che si propone di affrontare, come la transizione ecologica, quella digitale, la ricerca e l'innovazione, e l'inclusione sociale.

Per quanto riguarda la transizione ecologica, il CR pone l'accento su misure finalizzate a favorire l'economia circolare, come interventi per migliorare la gestione delle risorse idriche e dei rifiuti, la semplificazione delle procedure per la produzione di energia rinnovabile e il rafforzamento delle reti elettriche. Viene anche sottolineata l'importanza degli investimenti in efficienza energetica, tramite la riqualificazione di edifici pubblici e sociali e l'ottimizzazione dei consumi energetici delle imprese, sia grandi che piccole.

Sul fronte della transizione digitale, il documento evidenzia interventi per rafforzare la cybersecurity, modernizzare la Pubblica Amministrazione e sviluppare una rete di connettività ultraveloce su scala nazionale. Altri obiettivi rilevanti includono il miglioramento dell'ambiente imprenditoriale attraverso riforme e investimenti mirati al sistema giudiziario, agli appalti pubblici, alla concorrenza e all'efficienza amministrativa, con interventi specifici per ridurre i ritardi nei pagamenti.

Il Rapporto mette in luce anche il sostegno alla ricerca e all'innovazione, attraverso importanti investimenti destinati alla ricerca industriale, al trasferimento tecnologico e al supporto delle PMI. Infine, il Piano intende potenziare la resilienza economica e sociale con riforme e progetti volti a migliorare le competenze di base, ampliare l'accesso all'istruzione superiore e ridurre i divari di competenze, anche tramite programmi formativi specifici. Misure per contrastare la povertà e favorire l'autonomia di anziani e persone con disabilità completano il quadro degli interventi previsti.

Da ciò si può desumere come l'attuazione del PNRR stia procedendo in modo soddisfacente. Ciononostante, per esser certi di soddisfare tutte le misure entro la data limite 2026, è necessario mantenere l'impegno costante e assicurarsi che il sistema di

governance possa gestire eventuali imprevisti. Proprio questo punto è stato ripreso nelle raccomandazioni specifiche per Paese, approvate dal Consiglio UE a luglio 2024¹⁰³.

3.6 Una rilettura critica della Quinta relazione

Indipendentemente dal plauso all'Italia che deriva dalla quinta relazione, occorre segnalare che l'implementazione del Piano è in realtà stata oggetto di analisi e critiche. Infatti, nonostante l'ampia dotazione di risorse, l'Italia si distingue per la lentezza nell'attuazione dei progetti. Tra le principali criticità emergono la complessità burocratica, l'inadeguatezza delle capacità amministrative e la scarsa pianificazione iniziale. Inoltre, il sistema di monitoraggio e valutazione presenta limiti significativi nel tracciare il reale stato di avanzamento dei progetti e nell'identificare i ritardi.

Il contributo del paragrafo introduce un ragionamento su questi temi.

La quinta relazione pubblicata dal governo italiano sullo stato di avanzamento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si focalizza su un dato specifico: l'85% degli importi previsti è attribuibile a misure già attivate. Tale percentuale sale ulteriormente al 92% includendo investimenti che hanno già ottenuto risorse tramite bandi o avvisi pubblici. Tuttavia, sebbene questo dato possa sembrare incoraggiante, è necessario analizzarne più in profondità il significato per comprenderne le implicazioni effettive.

È importante sottolineare che l'attivazione di una misura non equivale necessariamente all'avvio concreto dei progetti associati. Un indicatore più significativo per valutare l'effettivo progresso del Piano è rappresentato dalla spesa sostenuta, ovvero i fondi realmente erogati e utilizzati per le finalità previste.

Nei primi sei mesi del 2024, la spesa complessiva dei fondi del PNRR è stata pari a 8,5 miliardi di euro, corrispondente al 26% circa degli obiettivi fissati per l'anno in considerazione.

¹⁰³ <https://www.imf.org/en/News/Articles/2024/05/20/italy-concluding-statement-of-the-2024-article-iv-mission>

Questo dato solleva preoccupazioni significative: l'obiettivo di spesa annuo è stato stimato dalla Corte dei Conti a 43,2 miliardi di euro, un traguardo che, allo stato attuale, appare difficilmente raggiungibile senza un'accelerazione considerevole dei processi di implementazione.

Un ulteriore elemento di analisi riguarda la distribuzione della spesa tra le amministrazioni titolari delle diverse misure. Ad esempio, il Ministero dell'Ambiente è responsabile della quota maggiore di spesa, con 14,3 miliardi di euro utilizzati, seguito dal Ministero delle Imprese. Tuttavia, quattro amministrazioni presentano una spesa pari a zero, tra cui il Dipartimento per gli Affari Regionali e quello per le Pari Opportunità e la Famiglia. Sebbene queste ultime abbiano ricevuto importi relativamente modesti, il dato rappresenta comunque un segnale di difficoltà nell'avvio delle attività. Questa disparità nella capacità di spesa tra le amministrazioni mette in evidenza la necessità di interventi mirati per rafforzare la capacità di implementazione di alcuni soggetti chiave.

In un contesto europeo, il confronto con gli altri Paesi membri fornisce ulteriori spunti di riflessione. L'Italia ha completato 178 scadenze su un totale di 617 previste dal PNRR, posizionandosi al secondo posto in termini assoluti dopo la Spagna, che ha completato 180 scadenze su 595. Tuttavia, se si considera la percentuale delle scadenze raggiunte rispetto al totale, l'Italia scivola al nono posto con un valore pari al 29%. Al primo posto si colloca la Francia, con il 67% delle scadenze completate, seguita da Danimarca (46%) e Lussemburgo (43%). Questo confronto evidenzia che, nonostante il numero assoluto di scadenze raggiunte dall'Italia sia elevato, il ritmo di attuazione delle misure è inferiore rispetto ad altri Paesi europei, suggerendo possibili inefficienze nei processi di gestione e implementazione. Questo dato non emerge in modo lampante dalla quinta relazione.

Inoltre, il report governativo cita anche valutazioni provenienti da organismi internazionali come la Commissione Europea, l'OCSE e il Fondo Monetario Internazionale. Sebbene vengano riportati giudizi generalmente positivi sull'impegno dell'Italia, il documento tende a omettere le criticità segnalate da questi enti

La Commissione Europea, ad esempio, ha evidenziato che, seppur i progressi siano in corso, il completamento tempestivo del PNRR richiede sforzi aggiuntivi. Viene inoltre sottolineata l'urgenza di accelerare gli investimenti e affrontare eventuali ritardi

emergenti, rafforzando al contempo le capacità amministrative per garantire il completamento puntuale delle riforme e degli investimenti previsti.

Un aspetto particolarmente critico è rappresentato dalla gestione delle disparità regionali. Il PNRR è stato concepito anche come uno strumento per ridurre i divari territoriali in Italia, ma l'attuazione delle misure mostra segnali di difficoltà in alcune aree del Paese, specialmente nel Mezzogiorno, dove spesso si registrano carenze strutturali e amministrative. Questo fenomeno rischia di ampliare ulteriormente le disuguaglianze, vanificando uno degli obiettivi principali del Piano.

In conclusione, la quinta relazione sullo stato di avanzamento del PNRR evidenzia progressi significativi sul piano dell'attivazione delle misure, ma solleva interrogativi importanti riguardo alla spesa effettiva, alla capacità di implementazione delle amministrazioni coinvolte e al rispetto delle tempistiche previste.

Nonostante i dati presentati mostrino un impegno tangibile, una valutazione più approfondita suggerisce la necessità di un'accelerazione e di un maggiore coordinamento per garantire il pieno successo del Piano. La trasparenza, un monitoraggio continuo e interventi mirati per superare le criticità riscontrate sono elementi fondamentali per sfruttare al meglio le opportunità offerte dal PNRR e garantire una crescita sostenibile e inclusiva per il Paese¹⁰⁴.

¹⁰⁴ <https://www.openpolis.it/le-dichiarazioni-del-governo-sul-pnrr-sono-fuorvianti-e-incomplete/>

Conclusioni

Come enunciato nei capitoli precedenti, con la Quarta Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza presentata il 22 febbraio 2024 si è delineata una panoramica dettagliata dei progressi compiuti dal Governo italiano nel secondo semestre del 2023.

Durante questo periodo, si richiama che l'Italia ha ricevuto complessivamente 101,93 miliardi di euro dalla Commissione Europea, di cui 45,6 miliardi sono stati effettivamente spesi entro il 31 dicembre 2023¹⁰⁵.

La relazione evidenzia il completamento di numerose riforme e investimenti previsti dal Piano, sottolineando l'importanza della collaborazione con la Commissione Europea nel processo di revisione del Piano e nell'integrazione del nuovo capitolo REPowerEU. Tuttavia, il messaggio lasciato dalla Presidente del Consiglio, Giorgia Meloni, coincideva con la necessità di un'accelerazione decisiva nell'utilizzo delle risorse stanziare e nell'implementazione delle nuove misure inserite nel Piano, al fine di rispondere alle sfide del mutato scenario internazionale e di salvaguardare le risorse e la realizzazione delle opere già pianificate.

Nella relazione sono anche state individuate alcune criticità riscontrate proprio nell'attuazione del PNRR, tra cui ritardi burocratici e difficoltà nel coordinamento tra le diverse amministrazioni coinvolte. Per superare queste sfide, il Governo ha quindi delineato strategie mirate a rafforzare la governance del Piano e a garantire una più efficiente allocazione delle risorse, assicurando al contempo la trasparenza e l'efficacia degli interventi previsti¹⁰⁶.

Passando ora in rassegna la Quinta Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza presentata il 30 luglio 2024, oltre a una presentazione dei progressi compiuti dall'Italia nel primo semestre del 2024 si rimanda

¹⁰⁵ <https://fasi.eu/it/articoli/novita/26839-pnrr-relazione-stato-attuazione.html>

¹⁰⁶ https://www.confindustria.it/wcm/connect/99dc4f4b-e837-4051-a1c0-5499ed6b559a/Quarta+relazione+semestrale+sul+PNRR+-+Nota+di+Aggiornamento.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=ROOTWORKSPACE-99dc4f4b-e837-4051-a1c0-5499ed6b559a-oWJvFf9

anche all'approvazione del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, convertito con modificazioni dalla legge 29 aprile 2024, n. 56 che introduce significative riforme in materia di politiche di coesione, mirate a rendere il nostro Paese più moderno e competitivo.

Ulteriore passaggio saliente riportato nella relazione è il livello di spesa raggiunto al 30 giugno 2024, pari a 51,36 miliardi di euro. Questa cifra ha visto un incremento di 9,4 miliardi rispetto alla fine del 2023 ma, come si avrà modo di indicare in seguito, è ancora un livello insoddisfacente se rapportato alle reali potenzialità di impiego dello strumento.

Anche con questo documento, è stata ribadita l'importanza di un monitoraggio costante e di un adattamento flessibile delle strategie per garantire il successo a lungo termine del Piano.

In concomitanza a questo augurio per il futuro, che dovrà passare dagli intenti ai fatti, la quinta relazione ha messo in luce chiari ritardi nell'esecuzione di specifici progetti e difficoltà legate alla complessità burocratica e amministrativa.

In particolare, sono emerse problematiche nella gestione dei fondi destinati alle infrastrutture e nella realizzazione di riforme strutturali. Le cause principali di tali ritardi includono procedure autorizzative complesse, carenze nella capacità amministrativa a livello locale e ostacoli nella coordinazione tra i vari enti coinvolti.

A inizio 2025, la spesa è in grande ritardo.

Questo è quanto emerge dalla periodica analisi – semestrale – che la Corte dei Conti è chiamata ad effettuare¹⁰⁷. Nella sua ricognizione, i giudici hanno modo di condurre audizioni e visionare il sistema Regis, cioè la piattaforma dedicata alla rendicontazione del PNRR.

¹⁰⁷ <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2021;77~art8>

Stando alla relazione semestrale sul PNRR (primo e secondo semestre 2024)¹⁰⁸, i dati raccolti evidenziano che, al 30 settembre 2024, i fondi spesi coincidono con circa il 30% delle risorse totali assegnate.

In altre parole, le revisioni del Piano hanno comportato una riprogrammazione della spesa che ha reso inefficiente l’allocazione degli stanziamenti: l’erogazione di una parte di fondi prevista per il 2023-2024 è infatti stata riprogrammata per il biennio 2025-2026.

Da consultazione del sistema Regis, questo slittamento in avanti è evidente a partire dal mese di novembre: lo stanziamento di circa 2,4 miliardi di euro è stato posticipato. Ne consegue quindi una prospettiva di spesa in crescita di 1,2 miliardi nel 2025 e 680 milioni nel 2026.

Confrontando i numeri della programmazione originaria e di quella riprogrammata, emerge che nel biennio 2023-2024 c’è stata una riduzione di 12.9 miliardi di euro rispetto a quanto originariamente previsto. Tutto ciò senza contare le riduzioni che il Piano si porta dietro dagli anni precedenti, che dovranno essere recuperate nel corso degli ultimi due anni di vita utile del PNRR¹⁰⁹.

Stando alla relazione dei Cortei dei Conti, la spesa sostenuta a valle della programmazione 2020-2024 si concentra principalmente nella missione 3 (infrastrutture e mobilità), seguita dalla missione per digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura¹¹⁰ e da quella dedicata alla transizione green¹¹¹.

Ragionando invece in termini di scostamento dal cronoprogramma, è la Missione 5 su inclusione e coesione a presentare la quota minore di investimenti: la spesa sostenuta è pari al 27% di quella attesa.

¹⁰⁸ <https://www.corteconti.it/HOME/StampaMedia/ComunicatiStampa/DettaglioComunicati?Id=4599c2da-38b4-443b-aca5-73ccfecea712>

¹⁰⁹ Le stime si aggirano attorno a 8,3 miliardi in più da spendere nel 2025 (rispetto alle cifre previste) e 8,9 miliardi in più nel 2026.

¹¹⁰ Driver principali sono stati gli investimenti della componente 2 – digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo, il cui tasso di avanzamento è stato stimato al 77%.

¹¹¹ Qui è stata la componente 3 a trainare la spesa: efficienza energetica e riqualificazione degli edifici raggiungono il 97%, complice Superbonus e indicazioni europee sulla decarbonizzazione degli edifici (Energy Performance of Buildings Directive ed Energy Efficiency Directive).

La Missione 4 su istruzione e salute si assesta sul 60% di coincidenza di spesa, mentre la Missione 6 dedicata alla salute riporta un 68%.

Poiché il fine ultimo di questo elaborato è individuare le aree critiche del PNRR e riuscire a ragionare in ottica prospettica, delineando possibili strategie, di seguito si fornisce una clusterizzazione dei principali motivi alla base delle criticità del Piano.

1. Gli enti locali necessitano di assistenza puntuale e qualificata per riuscire a spendere i finanziamenti in dotazione. Sono infatti evidenti difficoltà di carattere normativo, amministrativo e gestionale;
2. i pagamenti non sono sempre puntuali (il decreto Omnibus prevede che i Ministeri paghino entro trenta giorni, ma occorre un decreto attuativo);
3. molto spesso vi è uno squilibrio tra offerta e domanda nella realizzazione dei lavori: pochi fornitori disponibili, spesso a prezzi non accessibili, tempistiche troppo lunghe per l'approvvigionamento dei materiali;
4. la rendicontazione e i criteri di verifica delle misure sono uno scoglio contro cui ci si scontra nel corso della realizzazione degli interventi.

Soprattutto in relazione al punto 4, occorre segnalare come uno degli aspetti più rilevanti emersi dalla relazione della Corte dei Conti riguarda il processo di rendicontazione delle spese sostenute, una fase cruciale per i soggetti attuatori al fine di ottenere l'erogazione dei fondi assegnati.

La rendicontazione rappresenta il passaggio conclusivo di ogni spesa, sia essa totale o parziale, e consiste nella trasmissione della documentazione necessaria a giustificare i pagamenti effettuati. Eventuali difficoltà o ritardi in questo passaggio possono creare problemi per quegli enti che hanno anticipato le risorse con fondi propri, rendendo ancora più urgente un'analisi approfondita della situazione.

La responsabilità dei controlli spetta alle amministrazioni centrali titolari delle diverse misure, che li effettuano attraverso due modalità:

- Controlli formali (estesi a tutti i progetti): riguardano la verifica della correttezza e completezza della documentazione amministrativa, tecnica e contabile presentata.
- Controlli sostanziali (anche a campione): mirano ad accertare la regolarità delle spese e il rispetto delle procedure di rendicontazione adottate dai soggetti attuatori.

Se l'esito delle verifiche è positivo, i rendiconti vengono inviati all'Ispettorato Generale per il PNRR del Ministero dell'Economia, che li aggrega per misura e procede con l'erogazione dei fondi.

L'analisi dei dati presenti sulla piattaforma Regis mostra che il processo di rendicontazione si trova ancora nelle fasi iniziali.

Al 17 luglio 2024 i soggetti attuatori avevano completato solo 4.775 rendiconti di progetto, un numero ancora esiguo rispetto ai più di 260.000 progetti finanziati dal Piano¹¹².

Più della metà dei rendiconti trasmessi dai soggetti attuatori (52%) è ancora in attesa di essere esaminata dalle amministrazioni competenti e, un ulteriore 23% si trova nella fase della verifica formale.

Solo l'1% ha raggiunto la fase della verifica sostanziale.

Leggendo i dati e riportandoli ai tempi di approvazione, emerge che i controlli formali, e quindi obbligatori per tutti i rendiconti, hanno richiesto in media 73 giorni. I controlli sostanziali, che invece vengono effettuati solo su un campione di casi, hanno avuto una durata media di 19,4 giorni.

Questi numeri devono essere letti nell'ottica del bisogno di accelerare il processo di verifica e approvazione delle rendicontazioni, così da evitare ritardi nell'erogazione delle

¹¹² La maggior parte dei rendiconti finalizzati riguarda investimenti riconducibili alla Missione 1 (32%) e alla Missione 4 (26%), e quindi sottoposti principalmente ai controlli del Ministero della Cultura (26%), del Ministero dell'Istruzione (22%) e del Dipartimento per lo Sport (10%).

risorse e possibili difficoltà per i soggetti attuatori che hanno già sostenuto spese in anticipo.

Ulteriore attività della Corte è stata la conduzione di un'analisi approfondita sulle difficoltà riscontrate dalle amministrazioni titolari che hanno registrato tempi di verifica superiori alla media. Il primo aspetto critico riguarda l'elevato numero di rendicontazioni ricevute, spesso caratterizzate da una compilazione non adeguata. Inoltre, la grande varietà dei soggetti attuatori coinvolti – che spaziano da unità ministeriali a società pubbliche e private, enti locali e organizzazioni sia profit che non profit – rappresenta un ulteriore ostacolo alla rapidità dei controlli, soprattutto nelle fasi iniziali.

Un'altra problematica segnalata dalle amministrazioni riguarda la modalità con cui vengono presentate le richieste di rendicontazione. Spesso i soggetti attuatori suddividono i rendiconti in più tranches di importo ridotto, anziché inviare un'unica richiesta complessiva. Questo approccio frammentato aumenta il carico di lavoro per le strutture incaricate della verifica, rallentando ulteriormente l'intero processo.

Un fattore determinante che incide sulle difficoltà di gestione della rendicontazione è poi la carenza di personale. Tutte le amministrazioni analizzate hanno evidenziato una mancanza di risorse umane negli uffici preposti al controllo e alla validazione delle spese, con un conseguente rallentamento delle attività.

Per far fronte ai problemi legati alla documentazione incompleta e alle difficoltà riscontrate dai soggetti attuatori nel rispondere alle richieste di integrazione, sono stati avviati programmi di formazione e attività di supporto. Parallelamente, per contrastare la scarsità di personale nelle unità di controllo, alcune amministrazioni hanno avviato procedure di reclutamento per esperti del settore. In altri casi, si sta valutando il ricorso a servizi di assistenza tecnica esterni, coinvolgendo soggetti specializzati.

Un intervento normativo significativo per accelerare i pagamenti è stato introdotto con il Decreto-Legge 113/2024. Questa misura consente alle amministrazioni titolari di anticipare fino al 90% del costo dell'intervento finanziato dal PNRR entro 30 giorni dalla presentazione della richiesta. Le verifiche e i controlli sulla documentazione giustificativa vengono quindi concentrate nella fase finale della procedura, prima dell'erogazione del

saldo. L'obiettivo di questa modifica è garantire ai soggetti attuatori la liquidità necessaria per portare avanti gli investimenti, riducendo il rischio di blocchi finanziari durante l'attuazione delle misure previste dal Piano¹¹³.

Molto spesso la discussione si focalizza sulle carenze degli enti locali e la loro incapacità di conseguire la realizzazione delle opere.

Occorre infatti riconoscere che dei circa 42 miliardi di risorse messe a disposizione proprio dei comuni¹¹⁴, una quota significativa di interventi, stimabile a circa 23 miliardi, è in sofferenza¹¹⁵.

Anche qui, dati di questo tipo possono essere spiegati dall'assenza di personale qualificato – capace cioè di gestire gli aspetti burocratici e amministrativi delle sovvenzioni – e da motivi di carattere inflazionistico – sui comuni si concentrano, infatti, la gran parte di appalti in infrastrutture, che implicano l'acquisto di beni e servizi; all'aumentare dei costi delle materie prime, aumenta il grado di difficoltà nel conseguire milestone e target.

La ricognizione delle misure del Pnrr che presentano elementi di debolezza, e quindi rischi di ritardo o di mancato raggiungimento di milestone e target, è ovviamente funzionale all'individuazione delle possibili linee di rimodulazione del Piano, su cui il governo si confronterà con la Commissione europea. È possibile identificare tre diverse strategie.

L'analisi delle misure del PNRR che presentano criticità, e che quindi potrebbero essere soggette a ritardi o al mancato raggiungimento di obiettivi e traguardi, è fondamentale per individuare possibili strategie di revisione del Piano. Il governo dovrà confrontarsi con la Commissione Europea per definire un'eventuale rimodulazione, che può seguire tre approcci distinti.

¹¹³ <https://www.openpolis.it/i-dati-aggiornati-sulla-spesa-dei-fondi-pnrr-confermano-le-difficolta-e-i-ritardi/>

¹¹⁴ Ovvero dove i comuni sono soggetti attuatori.

¹¹⁵ <https://lavoce.info/archives/101391/criticita-del-pnrr-tra-rimodulazione-e-restituzione-dei-fondi/>

In primo luogo, vi sono interventi che, pur avendo accumulato ritardi su alcuni progetti, rimangono recuperabili entro la scadenza del PNRR fissata per il 2026. Un esempio è rappresentato dal piano per gli asili nido, per il quale una possibile soluzione potrebbe consistere nello spostamento di alcune milestone intermedie legate a passaggi amministrativi, senza modificare l'obiettivo finale.

Un secondo scenario riguarda le iniziative già completate o in corso di attuazione, in particolare quelle avviate precedentemente, ma che incontrano ostacoli nella rendicontazione in quanto non conformi ai criteri di accesso ai finanziamenti europei. Un caso emblematico è quello di alcuni interventi legati al Superbonus, che potrebbero non rispettare il principio DNSH (Do No Significant Harm). Tali progetti dovrebbero essere esclusi dal PNRR e finanziati attraverso risorse del bilancio nazionale o fondi europei non soggetti ai vincoli del Piano.

Infine, esistono progetti con ritardi così significativi da compromettere il raggiungimento degli obiettivi prefissati. È il caso, ad esempio, di una parte delle Case della Comunità e degli Ospedali di Comunità. Per questi interventi, sarà inevitabile procedere a una riduzione dell'ambito di applicazione o a una revisione complessiva all'interno del PNRR. Qualora venisse confermata l'impossibilità di rispettare le tempistiche, la loro realizzazione potrebbe essere rinviata ed eventualmente inclusa nella futura programmazione nazionale, come nel caso del piano per l'edilizia sanitaria.

Le ultime due categorie di intervento comportano il rischio che parte delle risorse del PNRR resti inutilizzata, con un conseguente impatto politico per il governo. Tuttavia, alcune di queste risorse potrebbero essere riallocate all'interno del capitolo RepowerEU, che mira a rafforzare la resilienza energetica degli Stati membri. Questo canale di finanziamento potrebbe consentire di avviare iniziative di ampio respiro nel settore energetico, affidandole a grandi aziende pubbliche con maggiori probabilità di completamento entro il 2026.

Nel complesso, il processo di revisione del PNRR si presenta articolato e delicato, e la sua finalizzazione deve avvenire nel più breve tempo possibile, in linea con le richieste già avanzate dalla Commissione Europea.

In questo capitolo conclusivo, per cercare di fornire una fotografia più aggiornata possibile sulle risorse messe a disposizione dell'Italia, preme da ultimo segnalare che il 23 dicembre 2024 la Commissione Europea ha erogato all'Italia la sesta rata del Piano, per un totale di 8,7 miliardi di euro, suddivisi in 6,9 miliardi di euro in prestiti e 1,8 miliardi di euro in sovvenzioni¹¹⁶.

Tuttavia, come già dimostrato, occorre tenere a mente che per quanto il pagamento della sesta rata sia una tappa significativa, non è un indicatore oggettivo dello “stato di benessere” del Piano, inteso come livello di attuazione.

Per capire se l'Italia sta seguendo un buon ritmo sulla tabella di marcia il parametro da prendere come riferimento non è tanto il rispetto delle scadenze, quanto la spesa sostenuta fin ora.

Il PNRR è infatti stato modificato – ben quattro volte – e ha subito interventi a ribasso sugli obiettivi. Ciò non permetterebbe quindi al criterio del “rispetto delle scadenze” di essere veritiero. Contrariamente, l'incremento o il decremento della spesa fornisce una chiara idea delle procedure legate alle opere da realizzare e al loro concreto avanzamento.

La tranche è stata concessa a seguito del raggiungimento di 39 obiettivi specifici, tra cui riforme nella pubblica amministrazione, miglioramenti nel sistema fiscale e iniziative per contrastare il lavoro sommerso.

Tuttavia, a fianco dei progressi permangono le criticità principalmente dettate dalle scarse percentuali di spesa, che, in altre parole, significano ritardi nell'implementazione dei progetti.

Guardando al futuro, il 30 dicembre 2024, l'Italia ha presentato la richiesta per la settima rata del PNRR, che prevede il raggiungimento di 67 obiettivi per un ammontare complessivo di 18,3 miliardi di euro.

¹¹⁶ <https://www.ilsole24ore.com/art/pnrr-commissione-eroga-sesta-rata-all-italia-87-miliardi-AGz6OCwB>

Una volta approvata, il nostro Paese avrà ricevuto un totale di 140 miliardi di euro sui 194,4 miliardi stanziati nell'ambito del Recovery Plan¹¹⁷.

¹¹⁷ <https://www.osservatoriorecovery.it/stato-dellarte-pnrr-erogata-la-sesta-rata-e-richiesta-la-settimana/>

Bibliografia e Sitografia

Ansa, Italia in testa in Ue per target Pnrr raggiunti, 178 su 527,
https://www.ansa.it/sito/notizie/economia/2024/02/21/italia-in-testa-in-ue-per-target-pnrr-raggiunti-178-su-527_70a8e99b-2b91-4a49-a5d6-b7fa780ef192.html, ultimo accesso il 17 gennaio 2025

Capozzi M., Banca dati nazionale dei contratti pubblici, perché è un'occasione di semplificazione, Agenda Digitale, 2021

Chiarelli M., La soft regulation e il caso delle nuove linee guida ANAC, Rivista Federalismi.it, 2019

Commissione Europea, 2024 European Semester: Country Reports, https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-european-semester-country-reports_en, ultimo accesso il 2 febbraio 2025

Commissione europea, Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni, Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione, 27 maggio 2020

Commissione Europea, European Regional Development Fund,
https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/erdf_en, ultimo accesso il 22 dicembre 2024

Commissione Europea, Invest EU,
<https://www.europarl.europa.eu/topics/it/article/20210225STO98708/investeu-il-programma-dell-ue-per-favorire-gli-investimenti>, ultimo accesso il 17 gennaio 2025

Commissione Europea, Just Transition Fund,
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/214/fondo-per-una-transizione-giusta-jtf->, ultimo accesso il 17 gennaio 2025

Commissione Europea, NextGenerationEU, https://next-generation-eu.europa.eu/index_it, ultimo accesso il 22 dicembre 2024

Commissione Europea, Operational arrangements between the Commission and Italy (revision), https://commission.europa.eu/document/89bbe711-aea3-4e95-b4d0-ff8cccc3c66e_en?prefLang=it, ultimo accesso il 17 gennaio 2025

Commissione Europea, React EU, https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/react-eu_en?prefLang=it, ultimo accesso il 17 gennaio 2025

Commissione Europea, Recovery and Resilience Scoreboard, https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html, ultimo accesso il 2 febbraio 2025

Commissione Europea, Recovery plan for Europe, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_en#:~:text=NextGenerationEU%20is%20a%20more%20than,the%20current%20and%20forthcoming%20challenges, ultimo accesso il 22 dicembre 2024

Commissione Europea, REPowerEU, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_en?prefLang=nl, ultimo accesso il 18 dicembre 2024

Commissione Europea, RescEU, https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/resceu_it, ultimo accesso il 17 gennaio 2025

Consiglio dell'Unione Europea, Allegato riveduto della decisione di esecuzione del consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia, <https://www.camera.it/temiap/2021/07/13/OCD177-5010.pdf>

Consiglio dell'Unione Europea, decisione di esecuzione del consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10160-2021-INIT/it/pdf>

Consiglio europeo, Conclusioni del presidente del Consiglio europeo a seguito della videoconferenza dei membri del Consiglio europeo, 23 aprile 2020

Consiglio Europeo, Horizon Europe, <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/horizon-europe/>, ultimo accesso il ultimo accesso il 17 gennaio 2025

Consiglio Europeo, il bilancio a lungo termine, <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-long-term-budget/>, ultimo accesso il 22 dicembre 2024

Consiglio Europeo, Special meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020) – Conclusions <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>, ultimo accesso il 17 gennaio 2025

Corte dei conti europea, Riformare la governance economica dell'UE: un'opportunità che presenta rischi e sfide, 2023

Corte dei Conti, PNRR, Corte Conti: la relazione semestrale sullo stato di attuazione del pnrr al termine del 2023, <https://www.corteconti.it/HOME/StampaMedia/Notizie/DettaglioNotizia?Id=87133464-f9a3-4d79-b9cb-a93ae7eaa59e>, ultimo accesso il 20 gennaio 2025

Corte dei Conti, Relazione sullo stato di attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza, maggio 2024, <https://www.corteconti.it/Download?id=7c438424-a7db-4a5f-99a0-3e55c2875447>, ultimo accesso il 18 dicembre 2024

D'arrigo G. David P., Next Generation EU e PNRR Italiano: Analisi, governance e politiche per la ripresa, Rubettino Editore, 2022

D'arrigo G. David P., Next Generation EU e PNRR Italiano: Analisi, governance e politiche per

Il Sole 24 Ore, Impennata del debito pubblico: nel 2020 sale di oltre 20 punti al 155,6% del Pil, 1 marzo 2021, <https://www.ilsole24ore.com/art/debitopil-2020-sale-oltre-20-punti-1556percento-AD4KDzMB>, ultimo accesso il 20 dicembre 2024

Il Sole 24 Ore, Pnrr: la Commissione eroga la sesta rata all'Italia da 8,7 miliardi, <https://www.ilsole24ore.com/art/pnrr-commissione-eroga-sesta-rata-all-italia-87-miliardi-AGz6OCwB>, ultimo accesso il 2 febbraio 2025

ISTAT, Occupati e disoccupati, 1 febbraio 2022, <https://www.istat.it/tag/occupati-e-disoccupati/page/4/>, ultimo accesso il 20 dicembre 2024

Italia Domani, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza,
#NEXTGENERATIONITALIA, 2022

Meazza M., PNRR cos'è, a cosa serve, Il Sole 24 ore S.p.A., 2022

Ministero dell'Interno, Cabina di Coordinamento PNRR,
<https://dait.interno.gov.it/finanza-locale/documentazione/cabina-di-coordinamento-pnrr>,
ultimo accesso il 20 gennaio 2025

Open Polis, I dati aggiornati sulla spesa dei fondi Pnrr confermano le difficoltà e i ritardi, <https://www.openpolis.it/i-dati-aggiornati-sulla-spesa-dei-fondi-pnrr-confermano-le-difficolta-e-i-ritardi/>, ultimo accesso il 2 febbraio 2025

Open Polis, Le dichiarazioni del governo sul Pnrr rischiano di essere fuorvianti, <https://www.openpolis.it/le-dichiarazioni-del-governo-sul-pnrr-sono-fuorvianti-e-incomplete/>, ultimo accesso il 2 febbraio 2025

OECD, Studi economici dell'OCSE: Italia 2021, settembre 2021

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE, Covid-19 e dinamiche del commercio internazionale. Le sfide per il sistema multilaterale ai tempi della pandemia, giugno 2020

Osservatorio Di Politica Internazionale, Covid-19 e dinamiche del commercio internazionale. Le sfide per il sistema multilaterale ai tempi della pandemia, giugno 2020

Osservatorio Recovery Plan, Stato dell'arte PNRR: erogata la sesta rata e richiesta la settima, <https://www.osservatoriorecovery.it/stato-dellarte-pnrr-erogata-la-sesta-rata-e-richiesta-la-settima/>, ultimo accesso il 2 febbraio 2025

OXFAM ITALIA, La pandemia delle disuguaglianze, 17 gennaio 2022, https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2022/01/Report_LA-PANDEMIA-DELLA-DISUGUAGLIANZA_digital2022_definitivo.pdf, ultimo accesso il 20 dicembre 2024

P. David, G. D'arrigo, Lavoce.info, Cosa cambia con la nuova governance del Pnrr, 6 aprile 2023, <https://lavoce.info/archives/100758/cosa-cambia-con-la-nuova-governance-del-pnrr/>, ultimo accesso il 17 gennaio 2025

Parlamento Europeo, REGOLAMENTO (UE) 2021/241 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241>

Presidenza del Consiglio dei Ministri, CRII e CRII+ in Italia, <https://www.politichecoesione.governo.it/it/politica-di-coesione/strategie-tematiche-e-territoriali/strategie-tematiche/strategia-per-il-contrasto-all-emergenza-covid-19-con-le-politiche-di-coesione/crii-e-criiplus-in-italia/>, ultimo accesso il 17 gennaio 2025

Presidenza del Consiglio dei Ministri, PNRR, a Palazzo Chigi la Cabina di regia per la verifica dello stato attuazione del Piano e dello stato di avanzamento degli obiettivi della VII rata, <https://www.governo.it/it/articolo/pnrr-palazzo-chigi-la-cabina-di-regia-la-verifica-dello-stato-attuazione-del-piano-e-dello>, ultimo accesso il 2 febbraio 2025

Presidenza del Consiglio dei Ministri, PNRR, valutazione positiva della Commissione europea per il pagamento della sesta rata pari a 8,7 miliardi di euro, <https://www.governo.it/it/articolo/pnrr-valutazione-positiva-della-commissione-europea-il-pagamento-della-sesta-rata-pari-87>, ultimo accesso il 2 febbraio 2025

Quarta Relazione al Parlamento

Quinta Relazione al Parlamento