



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

Master
in
Istituzioni parlamentari “Mario Galizia”
per consulenti d’Assemblea

PNRR ITALIANO E POLITICHE DI
SOSTENIBILITÀ
ANALISI, GOVERNANCE E ATTUAZIONE

Candidato
Piero Piffer

Relatore
Prof. Gianliborio Mazzola

A.A. 2022/2023



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

Master
in
Istituzioni parlamentari “Mario Galizia”
per consulenti d’Assemblea

PNRR ITALIANO E POLITICHE DI
SOSTENIBILITÀ
ANALISI, GOVERNANCE E ATTUAZIONE

Candidato
Piero Piffer

Relatore
Prof. Gianliborio Mazzola

A.A. 2022/2023

Sbaglieremmo tutti a pensare che il PNRR, pur nella sua storica importanza, sia solo un insieme di progetti tanto necessari quanto ambiziosi, di numeri, obiettivi, scadenze. Nel Piano c'è il destino del Paese. La misura di quello che sarà il suo ruolo nella comunità internazionale. La sua credibilità e reputazione come fondatore dell'Unione europea e protagonista del mondo occidentale. Non è dunque solo una questione di reddito, lavoro, benessere, ma anche di valori civili, di sentimenti della nostra comunità nazionale che nessun numero, nessuna tabella potranno mai rappresentare.

M. Draghi

SOMMARIO

ACRONIMI.....	III
ILLUSTRAZIONI.....	V
INTRODUZIONE	1
CAPITOLO 1: STRUTTURA ED ARTICOLAZIONE DEL PNRR ITALIANO.....	5
1. STRUTTURA E REGOLE DEL NEXT GENERATION EU.....	5
1.1. Genesi, obiettivi e capacità finanziaria del Next Generation EU (NGEU)....	6
1.2. La dimensione economico-finanziaria di lungo periodo: il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027 dell’Unione Europea	11
2. LA GENESI DEL PNRR ITALIANO	13
3. GLI ASSI STRATEGICI E LE SEI MISSIONI DEL PNRR	15
3.1. Missione 1: “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo” 18	
3.2. Missione 2: “Rivoluzione verde e transizione ecologica”	18
3.3. Missione 3: “Infrastrutture per una mobilità sostenibile”	19
3.4. Missione 4: “Istruzione e ricerca”	19
3.5. Missione 5: “Inclusione e coesione”	19
3.6. Missione 6: “Salute”.....	20
4. COORDINAMENTO TRA PNRR E FSC.....	20
5. RIFORME PROPEDEUTICHE AL PNRR	21
5.1. Le riforme “orizzontali”	21
5.2. Le riforme “abilitanti”	23
5.3. Le riforme “settoriali”	24
5.4. Le riforme “di accompagnamento”	24
6. STRUTTURA ORGANIZZATIVA E GOVERNANCE DEL PNRR	25
6.1. La governance del PNRR ai sensi del D.L. n. 77 del 2021	25
6.2. Modifiche alla governance del PNRR introdotte dal D.L. n. 13 del 2023 ...	29
7. RUOLO DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME	30
7.1. I poteri “sostitutivi” del Governo e le procedure di superamento del dissenso 32	
8. ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO E DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI.....	33
8.1. Controllo preventivo di legittimità.....	35

8.2. Attività consultiva	36
8.3. Controllo concomitante	37
CAPITOLO 2: ATTUAZIONE, IMPLEMENTAZIONE E MONITORAGGIO DELLE POLICY DEL PNRR	41
1. LA FASE ATTUATIVA DEL PNRR.....	41
1.1. Il controllo parlamentare sull’attuazione del PNRR	45
1.2. Il ruolo degli Enti locali nell’attuazione del PNRR	46
2. LA COPERTURA FINANZIARIA DEL PIANO	47
3. RELAZIONE SULLO STATO DI ATTUAZIONE PRODOTTA DALLA CORTE DEI CONTI	50
3.1. Prima Relazione sullo stato di attuazione del PNRR	50
3.2. Seconda Relazione sullo stato di attuazione del PNRR	55
3.3. Terza Relazione sullo stato di attuazione del PNRR.....	57
4. LA MODIFICA DEL PNRR E L’INSERIMENTO DEL CAPITOLO REPOWEREU.....	58
5. GLI ELEMENTI DI CRITICITÀ E DEBOLEZZA NELL’ATTUAZIONE DEL PNRR.....	61
CAPITOLO 3: PNRR E SOSTENIBILITÀ. ANALISI DELLE MISSIONI, DELLE RIFORME E DEGLI INVESTIMENTI IN MATERIA DI ECONOMIA CIRCOLARE, AMBIENTALE ED ENERGETICA.....	65
1. PNRR E TRANSIZIONE GREEN.....	65
2. LE MISURE DI MATRICE ENERGETICA E AMBIENTALE	66
2.1. La Missione 2 del PNRR: “Rivoluzione verde e transizione ecologica”	67
2.2. Missione 3: “Infrastrutture per una mobilità sostenibile”	71
2.3. Missione 5: “Inclusione e coesione”	71
3. L’ATTUAZIONE DEGLI OBIETTIVI, DELLE RIFORME E DEGLI INVESTIMENTI IN MATERIA AMBIENTALE.....	72
3.1. La prima fase del PNRR: politiche ambientali implementate al 31 dicembre 2021	72
3.2. Lo sviluppo energetico-ambientale nel corso del 2022.....	74
3.3. La sostenibilità ambientale nel 2023	76
4. IL CAPITOLO REPOWEREU	77
CONCLUSIONI	81
BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA.....	85

ACRONIMI

ANCI	Associazione Nazionale Comuni Italiani
BAR	Riserva di Adeguamento alla Brexit
BCE	Banca Centrale Europea
CER	Comunità Energetiche Rinnovabili
CIAE	Comitato Interministeriale per gli Affari Europei
CID	Council Implementing Decision
CLM	Community Loan Mechanism
CRII	Coronavirus Response Investment Initiative
CRII+	Coronavirus Response Investment Initiative Plus
CSLP	Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici
DEF	Documento di Economia e Finanza
DNSH	Do Not Significant Harm
ECOFIN	Consiglio Economia e Finanza
FEAD	Fondo Europeo per l’Aiuto degli Indigenti
FEG	Fondo Europeo di adeguamento alla Globalizzazione per i lavoratori in esubero
FERS	Fondo Europeo di Sviluppo Regionale
FSC	Fondo per lo Sviluppo e la Coesione
FSE	Fascicolo Sanitario Elettronico
FSE	Fondo Sociale Europe
GDE	Green Deal Europeo
JTF	Just Transition Found
MASAF	Ministero dell’Agricoltura, della Sicurezza Alimentare e delle Foreste
MASE	Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica
MEF	Ministero dell’Economia e delle Finanze
MFF	Multi-Annual Financial Framework
MIMS	Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile
MIT	Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti
MiTE	Ministero della Transizione Ecologica
NGEU	Next Generation EU

OA	Operation Arrangements
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
PA	Pubblica Amministrazione
PEPP	Pandemic Emergency Purchase Program
PIL	Prodotto Interno Lordo
PMR	Product Market Regulation Indicators
PNGR	Programma Nazionale Gestione Rifiuti
PNIEC	Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima
PNRR	Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza
PREPAC	Programma Riqualificazione Energetica Pubblica Amministrazione
QFP	Quadro Finanziario Pluriennale
REACT-EU	Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe
RGS	Ragioneria Generale dello Stato
RNL	Reddito Nazionale Lordo
RRF	Recovery and Resilience Facility
SIE	Fondi Strutturali e di Investimento Europei
SSN	Servizio Sanitario Nazionale
SURE	Supporto to mitigate Unemployment Risk in an Emergency
UE	Unione Europea
UPI	Unione delle province d'Italia
ZES	Zone Economiche Speciali

ILLUSTRAZIONI

Figura 1: Tasso di variazione del PIL reale 2009-2019 (Fonte: Eurostat)	2
Figura 2: Dotazione finanziaria NGEU (Fonte: Commissione Europea).....	9
Figura 3: Pilastri tematici NGEU (Fonte: Commissione Europea)	10
Figura 4: Dotazione Finanziaria QFP 2021-2027 e NGEU (Fonte: Commissione Europea).....	11
Figura 5: Missioni PNRR: suddivisione tra contributi a fondo perduto e prestito (Fonte: Commissione Europea)	15
Figura 6: Allocazione delle risorse RRF a Missione (Fonte: Commissione Europea)...	17
Figura 7: Dotazione finanziaria PNRR Italia (Fonte: Commissione Europea)	44
Figura 8: Valutazione e attuazione del PNRR - Cronologia (Fonte: Commissione UE)	48
Figura 9: Obiettivi PNRR 2020-2022: ripartizione per Missione (Fonte: Relazione Corte dei Conti).....	51
Figura 10: Progetti interessati da obiettivi PNRR entro il I semestre 2022 (Fonte: Corte dei Conti).....	52
Figura 11: Investimenti ed indicatori pubblici nel 2019-2021 (Fonte: Corte dei Conti)	53
Figura 12: <i>Milestone</i> e <i>target</i> in scadenza al II semestre 2022 ripartiti tra le varie Missioni (Fonte: Corte dei Conti).....	55
Figura 13: Progetti con <i>milestone</i> e <i>target</i> esauriti a fine 2022 (Fonte: Corte dei Conti)	56
Figura 14: Livello di attuazione <i>milestone</i> e <i>target</i> nel I semestre 2023 secondo dati ReGIS (Fonte: Corte dei Conti).....	57
Figura 15: Obiettivi oggetto di proposta di revisione (Fonte: Corte dei Conti)	60
Figura 16: Criticità segnalate dalle Amministrazioni titolari (Fonte: Senato della Repubblica e Camera dei Deputati).....	63
Figura 17: Missione 2 PNRR (Fonte: Italia Domani).....	68
Figura 18: Piano REPowerEU (Fonte: Commissione UE).....	78

INTRODUZIONE

Nel marzo 1954 Luigi Einaudi appuntava che “nella vita delle Nazioni, di solito, l’errore di non saper cogliere l’attimo fuggente è irreparabile”¹. La riflessione del primo Presidente della Repubblica riecheggia nel contemporaneo assetto comunitario quasi in veste profetica.

Il panorama socio-economico europeo si presenta instabile e frastagliato. Nel corso dei primi due decenni del XXI secolo lo sviluppo, da un punto di vista prettamente patrimoniale-finanziario, si palesa disomogeneo: a livello esemplificativo, secondo i dati Eurostat, il Prodotto Interno Lordo (PIL) pro capite italiano, tra il 1999 ed il 2019, è cresciuto del 7,9%; nello stesso periodo in Germania l’aumento è stato pari al 30,2%; in Francia del 32,4%; in Spagna del 43,6%². Ulteriore dato da considerare concerne il valore del PIL per ore lavorate: negli ultimi venti anni in Italia è incrementato del 4,2% mentre in Francia e Germania lo sviluppo è stato del 21%. Se si considerano i valori dell’intera eurozona a seguito della contrazione economica dovuta alla crisi economica e finanziaria mondiale 2007-2008, si rileva come ad una prima recessione negli anni immediatamente posteriori è seguito un costante aumento dell’indice del PIL. A fine 2019, invero, i tassi di crescita annui, valutati in base al PIL reale, sono stati registrati in Irlanda (5,6 %), in Ungheria (4,9 %) e a Malta (4,7 %), mentre quelli più bassi sono stati osservati in Germania (0,6 %) e in Italia (0,3 %). Tali elementi descrivono come la crescita e lo sviluppo economici su tutto il territorio dell’Unione Europea (UE) siano variegati tanto nel tempo quanto nello spazio.

¹ EINAUDI L., *Lo scrittoio del Presidente (1948-1955)*, Einaudi, Torino, 1956.

² VACCA V., *Guida al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – PNRR*, Pacini Editore, Pisa, 2021, 5.

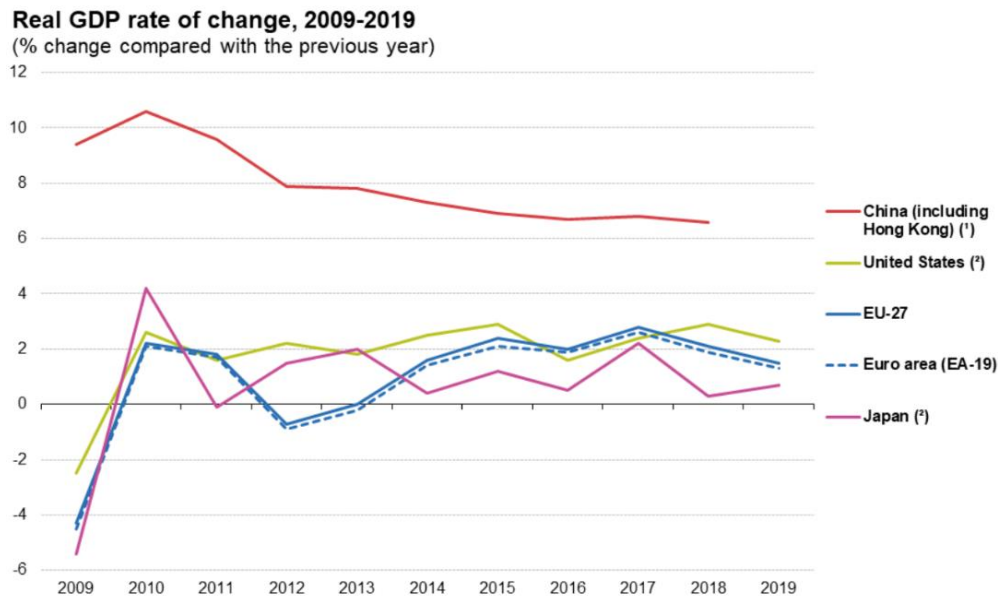


Figura 1: Tasso di variazione del PIL reale 2009-2019 (Fonte: Eurostat)

Il deficitario e disorganico impianto economico-strutturale è stato ulteriormente aggravato dalla pandemia SARS-CoV-2. Le ricadute dovute alle difficoltà di natura sanitaria hanno imposto all’Unione Europea di codificare un nuovo impiego delle risorse comunitarie, varando una serie di interventi paragonabili per impatto al solo Piano Marshall. Ciò è stato determinato dalla contrazione simultanea del PIL di oltre il 90% delle economie mondiali.

Le istituzioni europee, con un vero e proprio colpo di reni a livello di policy, hanno capovolto la prospettiva socio-economica comunitaria. Seppur la risposta sia pervenuta, *in primis*, da parte di ogni singolo Stato Membro, l’UE ha strutturato un piano omnicomprensivo resiliente che dovrebbe favorire la ripresa e la crescita di un’economica sostenibile e, allo stesso tempo, rafforzare il ruolo “attivo” delle istituzioni continentali.

L’iniziativa comunitaria, inoltre, responsabilizza e vincola – cambio di rotta drastico rispetto al passato – le risorse comuni alla realizzazione di riforme utili per il futuro a livello sia di singoli Membri che dell’Unione³.

³ D’ARRIGO G. – DAVID P., *Next Generation EU e PNRR italiano: analisi, governance e politiche per la ripresa*, Rubettino Editore, Soveria Mannelli, 2022, 5.

Nel luglio 2020, in seno al Consiglio Europeo, si è predisposto il bilancio dell'Unione Europea per il periodo 2021-2027, funzionale alla ripresa ivi indicata. Il resoconto economico comunitario – *unicum* nella storia dell'UE – si articola in due componenti ben distinte: il *Multi-Annual Financial Framework* (MFF) ed il *Next Generation EU* (NGEU), definito dai media come il c.d. *Recovery Fund*. Il MFF, documento programmatico 2021-2027, è dotato finanziariamente di risorse pari a 1.074,3 miliardi di euro e sarà interamente erogato con capitali prelevati dal gettito fiscale degli Stati Membri, secondo i meccanismi e la prassi economico-finanziaria consolidata in seno all'Unione. In merito al NGEU, strumento con capacità finanziaria pari a 750 miliardi euro, le risorse ivi precisate saranno reperite dalla Commissione Europea – qui si riscontra la novità e i profili di un possibile sviluppo futuro comunitario – prendendo denaro in prestito sui mercati finanziari internazionali, ossia contraendo un debito pubblico europeo comune. A tali misure fanno riferimento i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) – programmi con cui i singoli Stati Membri intendono coordinare e gestire i suddetti fondi – presentati a Bruxelles al fine di ricevere i finanziamenti secondo scadenze e termini stabiliti.

Ad una sostanziale valutazione del modello italiano di gestione dei fondi di derivazione europea, un primo deficit concerne la governance degli stessi. L'Italia, infatti, risulta essere strutturalmente sottodimensionata in relazione all'apparato tecnico-amministrativo funzionale alla direzione, al management gestionale e alla predisposizione di servizi di consulenza-audit. Tale impasse determina una procedura – tipicamente italiana – di predisposizione ed utilizzazione in tempi relativamente brevi di ingenti risorse, indipendentemente dalla definizione di priorità chiare e realizzabili.

Lo Stato italiano, invero, si avvale tradizionalmente delle risorse di matrice europea frastagliandole in una moltitudine di singoli interventi puntuali, avulsi da una programmazione strutturale e di lungo respiro. Tale modalità di gestione, nel corso degli anni, ha determinato non pochi ritardi e problematiche in materia di rendicontazione⁴.

Ulteriori fattori che condizionano negativamente la pianificazione programmatica e organica degli investimenti sono derivati dalla bassa produttività complessiva del Paese, dal modesto livello degli apparati di ricerca e sviluppo, dalla presenza di elefantiache

⁴ VACCA V., cit., 4.

rendite di posizione difficili da scalfire e dalla competitività infrastrutturale, soprattutto nel Mezzogiorno, condizionata da instabili e minori investimenti sia pubblici che privati⁵.

In questo contesto, per l'Italia – e anche per l'Unione Europea – risulta essenziale riuscire a cogliere il c.d. “attimo fuggente”, sapientemente illustrato da Einaudi: l'attuazione delle riforme e degli interventi predisposti nel PNRR rappresenta la sfida decisiva per il Paese, *conditio sine qua non* della credibilità verso i cittadini, verso i partner economici internazionali e verso l'UE. Per un efficace conseguimento degli obiettivi del PNRR viene richiesto, ragionevolmente, uno sforzo congiunto dell'intero sistema Paese, in cui risulterà fondamentale il coordinamento e la leale collaborazione tra i diversi livelli di governo. Per quanto concerne la dimensione comunitaria, da ultimo, la fruttuosa realizzazione entro il 2026 da parte dei maggiori Paesi dell'UE dei progetti oggetto dei rispettivi Piani di Ripresa, stimolerebbe l'apertura del dibattito concernente la governance, la portata politico-normativa ed il ruolo-potere delle Istituzioni comunitarie⁶.

Il presente lavoro si articola in tre macro aree di trattazione.

La prima si propone di offrire al lettore un'analisi storico strutturale del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza predisposto dal Governo italiano. Il vaglio in merito alla genesi, al contenuto e all'articolazione delle missioni programmatiche, invero, permette di delimitare le cause e gli obiettivi *ab origine* prefigurati dal PNRR. Si tratteggia, inoltre, la funzione ed il rapporto con le istituzioni pubbliche di secondo livello, quali Regioni ed Enti locali.

In una seconda parte, si imposta un inquadramento dello stato di attuazione del Piano. Ruolo centrale, invero, viene ricoperto dall'attività di monitoraggio, valutazione e controllo di gestione svolti dalla Corte dei Conti.

Da ultimo, si svolge una puntuale e sintetica trattazione delle riforme, degli investimenti e delle misure che, in dialogo con le istanze comunitarie ed internazionali, l'amministrazione pubblica dovrà predisporre in materia energetico-ambientale. La c.d. transizione *green* rappresenta, infatti, uno dei pilastri-obiettivi concernenti l'organigramma del PNRR.

⁵ *Ibidem*, 5.

⁶ D'ARRIGO G. – DAVID P., cit., 6.

CAPITOLO 1: STRUTTURA ED ARTICOLAZIONE DEL PNRR ITALIANO

1. STRUTTURA E REGOLE DEL NEXT GENERATION EU

La crisi economica, sanitaria e sociale dovuta all'epidemia SARS-CoV-2, né prevedibile né preventivabile, ha obbligato gli Stati nazionali e le istituzioni regionali ed internazionali a disporre e strutturare una serie di interventi di rilancio. In un primo momento l'intervento fu di natura prettamente emergenziale. Successivamente sono stati tracciati dei percorsi programmatici di ripresa a supporto della cittadinanza e del tessuto socio-economico. L'aspetto dimensionale della crisi pandemica è perfettamente inquadrato e descritto sotto il profilo finanziario dal rapporto *G20 GDP Growth Second Quarter of 2020*, redatto dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) ed avente ad oggetto l'andamento del PIL dei Paesi del G20⁷. Dall'analisi del secondo trimestre del 2020, si delinea un notevole ridimensionamento del PIL di queste economie (media dell'11,8%).

La portata transnazionale della pandemia ha, necessariamente, condotto anche le istituzioni internazionali, come sopra accennato, a predisporre misure di sostegno e di riequilibrio economico. L'Unione Europea ha prontamente reagito programmando due differenti tipologie di interventi. Da un lato, concomitante allo scoppio della crisi, l'impostazione era di matrice emergenziale. Si richiamano a livello esemplificativo alcune iniziative messe in campo dall'UE quali il *Coronavirus Response Investment Initiative* (CRII, marzo 2020), il *Coronavirus Response Investment Initiative Plus* (CRII+, aprile 2020), ovvero la decisione di sospendere le disposizioni concernenti il patto di stabilità e crescita, in particolare con riferimento alle regole sul tetto del debito per i singoli Stati, pianificando misure di maggiore flessibilità nell'utilizzo dei Fondi Strutturali e di Investimenti Europei (SIE). Da ultimo, si citi la nascita del Fondo SURE⁸. Codeste misure, tuttavia, sono caratterizzate da una natura limitata da un punto di vista tempistico, dimensionale e dell'impatto concreto sul sostrato economico-sociale. Le

⁷ Per un'analisi maggiormente dettagliata sui dati ivi indicati dal rapporto si rimanda a: <https://www.oecd.org/sdd/na/gdp-growth-second-quarter-2020-oecd.htm>.

⁸ Tale fondo rappresenta uno strumento temporaneo per attenuare i rischi e le conseguenze della disoccupazione, con una dotazione di 100 miliardi di euro, sotto forma di prestiti. Le misure emergenziali vengono brevemente tratteggiate in D'ARRIGO G. – DAVID P., *Next Generation EU e PNRR italiano: analisi, governance e politiche per la ripresa*, Rubettino Editore, Soveria Mannelli, 2022, 11.

istituzioni comunitarie, in secondo luogo, hanno predisposto una strategia di medio-lungo periodo: si tratta dell'iniziativa del *Next Generation EU* (NGEU) finanziata dal *Recovery and Resilience Facility* (RRF). La suddetta misura programmatica diviene il basamento finanziario cui fanno riferimento i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) dei singoli Stati Membri.

1.1. Genesi, obiettivi e capacità finanziaria del Next Generation EU (NGEU)

L'istituzione del Fondo *Next Generation EU* (NGEU) rappresenta la più grande iniziativa di politica economica a carattere comunitario: l'entità della recessione ha comportato un intervento innovativo per impatto e regole di gestione, determinando un consolidamento dell'UE quale soggetto attivo in materia finanziaria e, conseguentemente, politica⁹. Il colossale intervento, tuttavia, ha avuto una genesi estremamente rapida, immagine incontrovertibile della necessità di una pronta ed efficace risposta alle istanze della cittadinanza e della classe politica degli Stati Membri. La prima richiesta giunge presso il Consiglio UE il 25 marzo 2020 da parte dei leader di nove Paesi dell'Unione (Francia, Italia, Spagna, Belgio, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Portogallo e Slovenia) in cui, per fronteggiare la crisi in atto, si richiede l'introduzione a livello transnazionale di uno strumento di debito pubblico comune. In data 23 aprile 2020 Consiglio UE delega alla Commissione UE l'elaborazione di tali misure, in una prospettiva programmatica di ripresa e sviluppo socio-economico di lungo respiro. Il 27 maggio dello stesso anno, la Presidente della Commissione UE presenta alla plenaria del Parlamento UE il progetto *Next Generation EU* (NGEU). Il Fondo europeo, inserito nel bilancio pluriennale dell'Unione, consta di una dotazione finanziaria pari a 806,9 miliardi di euro. Da ultimo, il 21 luglio 2020, il Consiglio UE addivene ad un accordo economico e politico¹⁰ sul progetto del NGEU e sull'integrazione dello stesso all'interno del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 (QFP 2021-2027). L'approvazione formale del Parlamento UE

⁹ MEDICO F., nell'elaborato dottrinale *La costituzione economica europea oltre la pandemia: verso una restaurazione?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc.2, aprile 2023, p. 905, chiarisce come nel corso delle crisi economiche precedenti, il paradigma di *austerity* era incentrato sul consolidamento dei poteri di controllo disciplinare delle istituzioni sovranazionali sui bilanci degli Stati, senza prevedere una capacità di intervento economico diretto dell'UE.

¹⁰ Si precisa, inoltre, che alcuni Paesi Membri si contrapposero alle modalità economico-finanziarie predisposte dalla Commissione per la ripresa comunitaria. Gli Stati c.d. "frugali" erano Paesi Bassi, Austria, Svezia, Danimarca e Finlandia).

perviene in data 16 dicembre 2020, atto propedeutico all'adozione da parte del Consiglio UE del bilancio del settennio 2021-27¹¹.

Parallelamente ed in accordo all'impostazione dell'attività svolta dal Consiglio UE, la Banca Centrale Europea (BCE) presenta il Programma *Pandemic Emergency Purchase* (PEPP). Il prospetto salvaguarda i principali settori economici a livello comunitario al fine di contrastare prontamente le alterazioni negative causate dalla pandemia¹². Inoltre, nel corso del medesimo anno, la BCE potenzia finanziariamente tale programma – a dicembre 2020 la dotazione è pari a 1350 miliardi di euro – sospendendo la tradizionale logica del *Quantitative Easing*¹³. L'iniziativa ivi descritta rappresenta l'impostazione metodologica programmatica predisposta dal Sistema Europa per sostenere gli Stati Membri nell'attuazione di policy economiche e sociali, abbinate a percorsi di riforme e modernizzazione che definiscano un nuovo assetto comunitario resiliente. Il NGEU delinea uno strumento dalla duplice finalità: da un lato, la riduzione ed il riequilibrio infrastrutturale tra Paesi e aree dell'Europa, sostenendo percorsi sistematici di riforma e risanamento; dall'altro lato, lo sviluppo di politiche di transizione, incentrate su criteri di economia *green* e circolare, innovazione tecnologica, coesione e investimento sul capitale umano.

L'implementazione del NGEU trova la propria legittimazione formale all'interno del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). L'art. 175, invero, riconosce

¹¹ Tra il 17 ed il 21 luglio 2020 in seno al Consiglio UE si è svolto un articolato iter di approvazione del Regolamento relativo al QFP 2021-2027 ed alla strutturazione complessiva del NGEU, secondo le procedure previste dal TFUE. Inoltre, il risultato finale è stato il frutto di negoziati informali con il Parlamento UE. In materia risulta fondamentale il richiamo alla Decisione 2020/2053 del Consiglio UE che garantisce la sostenibilità finanziaria del NGEU: la Decisione, relativa al sistema delle risorse proprie, autorizza la Commissione UE ad emettere titoli di debito comunitari. Le criticità e le diatribe che hanno condotto alla decisione del 21 luglio 2020, oltre alle rimozioni dei paesi c.d. "frugali", vengono puntualmente analizzati in MARTINELLI A., *L'Unione Europea di fronte alla pandemia Covid-19*, in *Federalismi.it*, n. 4/2022, 551 e ss.

Una impostazione di carattere istituzionale da sottolineare concerne il ruolo politico e di influenza "ridimensionato" del Parlamento UE, assumendo ruolo di protagonista la dinamica Commissione UE-Consiglio UE. In materia di NGEU si può unicamente richiamare la Risoluzione del Parlamento UE del 17 aprile 2020, la quale descrive la necessità di contrastare la pandemia e le sue conseguenze coordinando gli strumenti in una prospettiva sinergica tra istanze comunitarie e nazionali.

¹² Per una compiuta analisi del programma impostato dalla BCE nel marzo 2020 si rimanda a <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/pepp/html/index.en.html>.

¹³ Il c.d. "alleggerimento quantitativo" rappresenta un modello di politica monetaria caratterizzante le attività ordinarie della BCE in materia di creazione di nuova moneta: mediante l'acquisto di titoli di Stato o altre obbligazioni sul mercato, la BCE aumenta la quantità di denaro e di liquidità a disposizione degli istituti di credito. Per una descrizione compiuta della materia si rinvia a https://www.ecb.europa.eu/ecb/educational/explainers/show-me/html/app_infographic.it.html.

all'Unione la competenza per promuovere “*uno sviluppo armonioso*” attraverso il rafforzamento della coesione sociale e territoriale. Secondariamente, l'art. 122 concede all'UE il potere di pianificare misure di assistenza economico-finanziaria agli Stati Membri. Tuttavia, il documento formale che funge da perno del NGEU è il Regolamento EU 2021/241 adottato in data 12 febbraio. Tale Regolamento istituisce il *Recovery and Resilience Facility*, il Dispositivo del Fondo per il quale si è reso necessario l'approvazione di un quadro normativo *ad hoc*, data la natura ed il carattere *sui generis*. Il Fondo NGEU, per quando concerne il *quantum* della dotazione finanziaria, è ripartito nei seguenti Programmi:

- a) *Recovery and Resilience Facility* (RRF) è lo strumento finanziario fulcro del NGEU, per un totale di 723,8 miliardi di euro a prezzi correnti, di cui 338 sotto forma di sovvenzioni ed i rimanenti 385 sotto forma di prestiti, che verranno rimborsati dagli Stati membri.
- b) Programma REACT-EU, dotato finanziariamente con 50,6 miliardi di euro, sostiene iniziative volte alla predisposizione di progetti di coesione sociale, transizione digitale, *green* e resiliente; le risorse, inoltre, sono indirizzate a rafforzare la capacità dei tre fondi europei FESR, FSE e FEAD.
- c) Programma *Horizon Europe*, con 5,4 miliardi di euro, permette di supportare ricerche nei settori salute, transizione *green* e digitale.
- d) Programma *Invest-EU* dotato di 6,1 miliardi di euro.
- e) Fondo Europeo Agricolo per lo sviluppo rurale, dotato finanziariamente di 8,1 miliardi di euro, al fine di sostenere gli agricoltori ed i territori chiamati a operare modifiche strutturali per attuare il *Green Deal* Europeo (GDE).
- f) *Just Transition Fund* (JTF), cui sono destinati 10,9 miliardi di euro, per agevolare e sostenere economicamente i territori maggiormente colpiti dalla transizione climatica, nell'impronta del *Green Deal* Europeo; le risorse, inoltre, vengono erogate in base a piani territoriali delineati dagli Stati Membri.

- g) Programma RESC-EU, con 2,0 miliardi di euro, permette alla protezione civile UE di disporre di mezzi funzionali per una pronta ed efficiente reazione ad eventuali nuove crisi¹⁴.

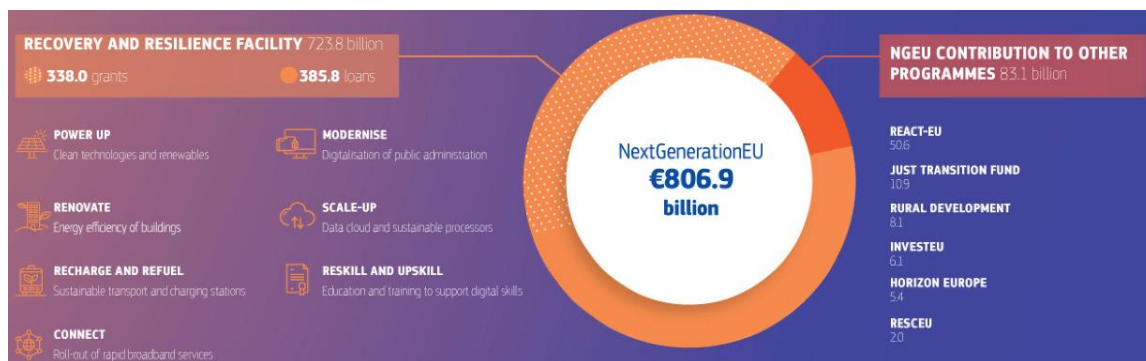


Figura 2: Dotazione finanziaria NGEU (Fonte: Commissione Europea)

Il pacchetto economico-finanziario disciplinato e strutturato dall'UE poggia su 3 pilastri tematici:

1. Strumenti di sostegno e resilienza per gli Stati Membri;
2. Misure di incentivazione e supporto per l'imprenditoria privata;
3. Programmi strategici dell'UE per imparare dalla crisi e rendere il mercato unico stabile, sostenibile e resiliente.

¹⁴ Per l'analisi, la definizione delle dotazioni finanziarie e le finalità dei singoli Programmi UE si rimanda a https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu_en.

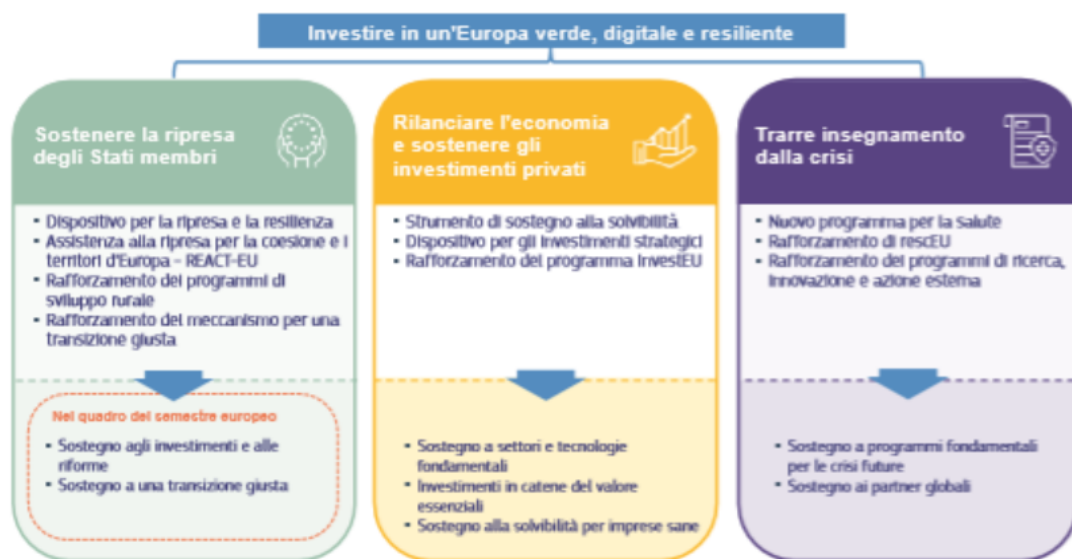


Figura 3: Pilastri tematici NGEU (Fonte: Commissione Europea)

Il Regolamento istitutivo del RRF tratteggia due profili sistematici e programmatici dell'UE. *In primis*, si evidenziano le tempistiche obbligatorie dei vincoli attuativi, *in secundis*, la definizione dei programmi finanziati. Il Regolamento, invero, individua il 31 dicembre 2023 quale termine per l'enucleazione degli impegni giuridici relativi agli aiuti a fondo perduto – il 60 per cento dei quali deve essere contratto entro il 2022 – e per le concessioni dei prestiti. I pagamenti, di regola, seguono l'arco temporale del NGEU, avendo scadenza al 31 dicembre 2026¹⁵. Da un punto di vista meramente contabile, Spagna e Italia sono i principali Stati beneficiari delle risorse del RRF, visto l'impatto della pandemia nei rispettivi territori ed a causa del contesto socio-economico antecedente. L'Italia, inoltre, ha chiesto ed ottenuto di ricevere risorse pari a 191,5 miliardi di euro, di cui 68,9 miliardi a titolo di sovvenzione e 122,6 miliardi in prestiti.

La Commissione, infine, ha predisposto lo strumento del *Recovery and Resilience Facility Scoreboard*, ossia una piattaforma pubblica ed online, volta a valutare e fornire un quadro complessivo sull'andamento dei PNRR dei singoli Stati Membri, mostrando i progressi o le necessità di intervento. Tale misuratore *de facto* del NGEU viene aggiornato a cadenza bimestrale¹⁶.

¹⁵ D'ARRIGO G. – DAVID P., cit., 88.

¹⁶ *Ibidem*, 142.

1.2. La dimensione economico-finanziaria di lungo periodo: il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027 dell'Unione Europea

A seguito della proposta di revisione del QFP 2021-2027 avanzata dal Parlamento UE in data 19 maggio 2023, l'attuale pacchetto finanziario globale è costituito da 2018 miliardi di euro (a prezzi correnti) ed è composto dal revisionato QFP 2021-2027, pari a 1210,9 miliardi, ed il NGEU, pari a 806,9 miliardi di euro. La maggior parte delle risorse ivi indicate viene reperita su mercati finanziari, tramite l'emissione di titoli obbligazionari di debito europei a lunga scadenza¹⁷.



Figura 4: Dotazione Finanziaria QFP 2021-2027 e NGEU (Fonte: Commissione Europea)

Il sistema di reperimento delle risorse proprie per il bilancio infrannuale dell'UE è regolato dalla Decisione 2020/2053 del Consiglio UE del 14 dicembre 2020. La base giuridica di tali operazioni trova riscontro nell'art. 5 del suddetto documento: oltre alle operazioni tradizionali di finanziamento quali *“prelievi, premi, importi supplementari o*

¹⁷ Per riscontro dati attuali sulla dotazione finanziaria del QFP e del NGEU si rimanda a <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-long-term-budget/>.

compensativi, importi o elementi aggiuntivi, dazi della tariffa doganale comune e altri dazi fissati o da fissare da parte delle istituzioni dell'Unione”, si conferisce alla Commissione UE il potere di predisporre mezzi supplementari straordinari e temporanei, ossia contrarre prestiti comuni per conto dell'UE “*al solo scopo di far fronte alle conseguenze della crisi della pandemia Covid-19*”¹⁸. L'art. 3, invero, specifica che l'importo totale delle risorse proprie attribuito all'UE per coprire gli stanziamenti annuali di pagamento è stato fissato all'1,40% della somma del Reddito Nazionale Lordo (RNL) di tutti gli Stati Membri, mentre su base annuale, il totale degli stanziamenti di impegno non può superare l'1,46% della medesima somma¹⁹. Entrambi i massimali ivi descritti possono essere dilatati, in via eccezionale e temporanea, per un ammontare pari allo 0,6% del RNL dell'UE²⁰, per soddisfare tutte le passività dell'UE risultanti dalle assunzioni di prestiti previsti per finanziare il NGEU, fino alla copertura dei prestiti contratti.

Da ultimo, si precisa che, in aggiunta ai massimali delle dotazioni economiche previste dal QFP 2021-2027, le istituzioni UE hanno pianificato ulteriori strumenti finanziari “sito-specifici”:

- 1) Fondo Europeo di adeguamento alla globalizzazione per i lavoratori in esubero (FEG), con una dotazione pari a 1,5 miliardi di euro; sostiene il reinserimento nel mercato del lavoro a seguito di eventi di ristrutturazione dovute a crisi finanziarie o economiche.
- 2) Fondo di solidarietà dell'UE, con dotazione pari a 9,5 miliardi di euro; consente un pronto sostegno finanziario in caso di emergenze dovute a catastrofi.
- 3) Riserva di adeguamento alla *Brexit* (BAR), dell'ammontare di 5,4 miliardi di euro; funzionale alla coesione economica, sociale e territoriale degli Stati Membri che hanno subito contrazioni a seguito della *Brexit*.

¹⁸ È opportuno ricordare che l'emissione di debito pubblico comune a livello dell'Unione tratteggia una modalità già adottata in precedenza dalle istituzioni comunitarie. Si cita ad esempio il Programma *Community Loan Mechanism (CLM)* a seguito della crisi petrolifera degli anni Settanta ovvero il Programma *Supporto to mitigate Unemployment Risk in an Emergency (SURE)* con cui venne istituita la c.d. “cassa integrazione europea”. Tali politiche economiche vengono compiutamente descritte in D'ARRIGO G. – DAVID P., cit., 85, specificando il carattere settoriale e limitato dimensionalmente delle singole iniziative.

¹⁹ Per il testo della Decisione del Consiglio UE si rimanda a <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX%3A32020D2053>.

²⁰ D'ARRIGO G. – DAVID P., cit., 51.

- 4) Strumento di flessibilità, con dotazione pari a 7,2 miliardi di euro; funzionale al finanziamento di spese impreviste specifiche.
- 5) Strumento unico di margine, non ha importi prefissati; consente di innalzare i massimali del QFP annualmente facendo ricorso o a margini non utilizzati precedentemente o a risorse da compensare. L'utilizzo è limitato allo 0,04% dell'RNL dell'UE per gli impegni e allo 0,03% dell'RNL dell'UE per i pagamenti²¹.

La Commissione UE, infine, in data 20 giugno 2023, presenta un pacchetto di proposte per la revisione intermedia del Quadro finanziario pluriennale (QFP) dell'UE 2021-2027. Iniziative volte, altresì, a introdurre nuove fonti di risorse proprie allo scopo, tra l'altro, di rimborsare le spese per il finanziamento del NGEU, riducendo il peso dei trasferimenti nazionali basati sul RNL, e contrastare problematiche riguardanti principalmente il conflitto russo-ucraino e le relative difficoltà migratorie²².

2. LA GENESI DEL PNRR ITALIANO

Ai sensi dell'art. 18 del Regolamento RRF, ciascuno Stato Membro è tenuto a presentare un Piano articolato per la ripresa economico e sociale, integrato da riforme ed investimenti puntuali e sistematici, in coerenza alle *Country Specific Recommendation* dell'UE²³. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) rappresenta il documento-programma con cui ciascuno Stato definisce le modalità di utilizzo delle risorse economiche messe a disposizione dall'iniziativa del NGEU. Esso rappresenta lo strumento pratico ed attuativo dei percorsi di riforma e sviluppo economico. Così come per il NGEU, anche i diversi PNRR hanno avuto tempi di gestazione estremamente rapidi, frutto della necessità conclamata di risanare le perdite dovute alla pandemia.

Nel settembre 2020, il Comitato Interministeriale per gli Affari Europei (CIAE) approva la proposta di Linee Guida per la redazione del PNRR, sottoposta all'esame del Parlamento. Il 13 e 14 ottobre 2020 le Camere predispongono l'atto di indirizzo per il

²¹ CAMERA DEI DEPUTATI, *Le proposte della Commissione europea per la revisione intermedia del Quadro finanziario pluriennale dell'UE 2021-2027 e per l'istituzione di nuove risorse proprie*, XIX Legislatura, 8 settembre 2023, n. 30 (<https://documenti.camera.it/Leg19/Dossier/Pdf/ES030.Pdf>).

²² *Ibidem*.

²³ SCIORTINO A., *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana: un ritorno all'indirizzo politico "normativo"?*, in *Federalismi.it*, n. 18/2021, 246.

Governo: il Piano deve garantire un ampio coinvolgimento del settore privato, degli enti locali e delle forze produttive del Paese. Una bozza di Piano viene presentata al Consiglio dei Ministri nella seduta del 7 dicembre 2020: la diatriba tra le forze politiche di maggioranza concerne le modalità e la strategia complessiva degli investimenti e delle riforme del Piano. Da ultimo, il Consiglio dei Ministri, in data 12 gennaio 2021 approva la versione definitiva del PNRR, presentandola successivamente al Parlamento. Il 30 aprile 2021 il Governo italiano trasmette il Piano alla Commissione UE, in attuazione dell'art. 8 del Regolamento 2021/241. Il 22 giugno del medesimo anno, la Commissione UE pubblica la proposta di decisione di esecuzione del Consiglio UE, fornendo una valutazione globalmente positiva del PNRR italiano, effettuata alla luce di criteri predeterminati (pertinenza, efficacia, efficienza e coerenza). Il successivo 13 luglio, il PNRR italiano viene definitivamente approvato con Decisione di Esecuzione del Consiglio UE (doc. 10160/21), recependo la proposta della Commissione UE.

A differenza dei tradizionali programmi finanziari europei, i cui flussi di risorse risultano ancorati al modello del rimborso di indici di spesa, il carattere *performance-based* del PNRR è legato alla programmazione per traguardi e obiettivi collocati in scadenze vincolanti, previo il conseguimento *de facto* e procedurale dei singoli interventi. In definitiva, le *milestone* definiscono sotto il profilo qualitativo le fasi di natura amministrativa e procedurale di ciascun intervento, mentre i *target* esprimono il risultato quantitativo che la misura deve raggiungere ad una certa data²⁴.

²⁴ La cadenza temporale viene compiutamente tratteggiata in <https://temi.camera.it/leg18/temi/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza.html>.

3. GLI ASSI STRATEGICI E LE SEI MISSIONI DEL PNRR

La dotazione complessiva delle risorse del PNRR italiano, pari a 235,6 miliardi di euro, si compone di tre diverse linee di finanziamento:

- a) 191,5 miliardi del Dispositivo *Recovery and Resilience Facility* (RRF);
- b) 30,62 miliardi del Piano Nazionale Complementare (PNC);
- c) 13,5 miliardi del Programma REACT-EU²⁵.

I fondi comunitari pari a 191,5 miliardi di euro costituenti l'RRF italiano hanno una duplice natura finanziaria: 68,9 miliardi di euro rappresentano sovvenzioni, mentre 122,6²⁶ miliardi sono prestiti da restituire a interessi calmierati²⁷.

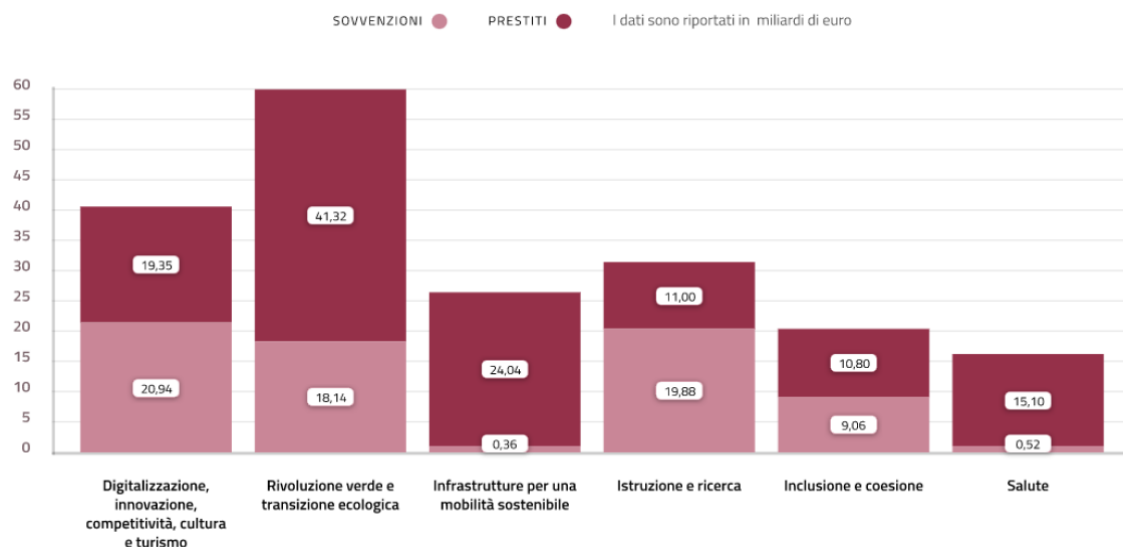


Figura 5: Missioni PNRR: suddivisione tra contributi a fondo perduto e prestito (Fonte: Commissione Europea)

²⁵ I dati possono essere facilmente consultabili al sito predisposto dal Governo italiano <https://www.mimit.gov.it/it/pnrr/piano#:~:text=Per%20finanziare%20ulteriori%20interventi%20il,222%2C1%20miliardi%20di%20euro.>

²⁶ È necessario precisare che dei 122,6 miliardi di euro presi in prestito, solo 54 miliardi riguardano progetti “nuovi” che non si sarebbero intrapresi senza le linee di finanziamento del PNRR; i rimanenti fondi riguarderebbero progetti “vecchi” finanziati a tassi di interesse calmierati rispetto agli ordinari interessi vigenti sul mercato, dovuto alle disposizioni del PNRR.

²⁷ È opportuno ricordare che l'Italia aveva, inoltre, già avuto a disposizione, all'interno del QFP europeo 2014-2020, 126 miliardi di euro sotto forma di fondi europei. Di tali stanziamenti se ne è avvalsa del solo 34%.

Lo sforzo di rilancio dell'Italia delineato dal PNRR si sviluppa intorno a tre Assi Strategici, condivisi a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale. La digitalizzazione e l'innovazione rappresentano il fattore determinante della trasformazione del Paese e condizionano ogni politica di riforma del Piano concernente prodotti, procedure e servizi. La competitività italiana e l'adattabilità ai cambiamenti dei mercati sono connesse alla promozione di investimenti in materie tecnologiche, infrastrutturali e processi digitali. La transizione *green*, come indicato dall'Agenda 2030 dell'ONU e dagli Obiettivi UE per il 2030, è il fulcro del nuovo modello di sviluppo sostenibile che lo Stato italiano e l'Unione devono perseguire. La riduzione delle emissioni inquinanti, la prevenzione ed il contrasto del dissesto territoriale ed idrogeologico, la minimizzazione dell'impatto delle attività produttive sono tutti elementi funzionali ad una maggiore sicurezza ambientale. Tali fattori permettono lo sviluppo dell'archetipo di economia circolare e sostenibile disposta a favore delle generazioni future. Il terzo asse strategico, declinato nell'inclusione sociale e nel riequilibrio territoriale, raffigura un coefficiente che può accrescere la competitività del sistema produttivo per mezzo dell'elisione ed il superamento delle disuguaglianze economico-sociali che caratterizzano il nostro Paese.

All'interno di questa strategia complessiva, sono presenti tre priorità, non univocamente oggetto di interventi puntuali, bensì perseguite quali obiettivi trasversali in tutte le Componenti del PNRR: parità di genere, protezione e valorizzazione dei giovani, e superamento dei divari sociali e territoriali. Il PNRR investe sull'*empowerment* femminile ed il contrasto alla discriminazione di genere, prevedendo, inoltre, interventi atti a favorire l'accrescimento, le capacità e le prospettive occupazionali dei giovani. Ulteriore compito del PNRR concerne il riequilibrio territoriale e lo sviluppo del Mezzogiorno, per mezzo di una convergenza tra Sud e Centro-Nord da un punto di vista infrastrutturale, economico e sociale. Il Sud Italia, infatti, è il territorio arretrato più esteso e popoloso dell'Area Euro: il suo rilancio diviene una questione di portata europea.²⁸. L'espressione "disparità", sia essa sociale, economica, industriale, di istruzione ovvero geografica, interseca tutti i livelli operativi del PNRR. La grande sfida del PNRR è,

²⁸ VACCA V., *Guida al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, Pacini Editore, Pisa, 2021, 10-11.

quindi, influire su questa disparità riducendola il più possibile a soglie europee fisiologicamente tollerabili²⁹.

Il PNRR è articolato in sei Missioni, secondo una ripartizione delle risorse, in relazione alla quota RRF relativa all'Italia ben precisa³⁰.

- 1) Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura (40,29 miliardi);
- 2) Rivoluzione verde e transizione ecologica (59,46 miliardi);
- 3) Infrastrutture per una mobilità sostenibile (25,40 miliardi);
- 4) Istruzione e ricerca (30,88 miliardi);
- 5) Inclusione e coesione sociale (19,85 miliardi);
- 6) Salute (15,63 miliardi).

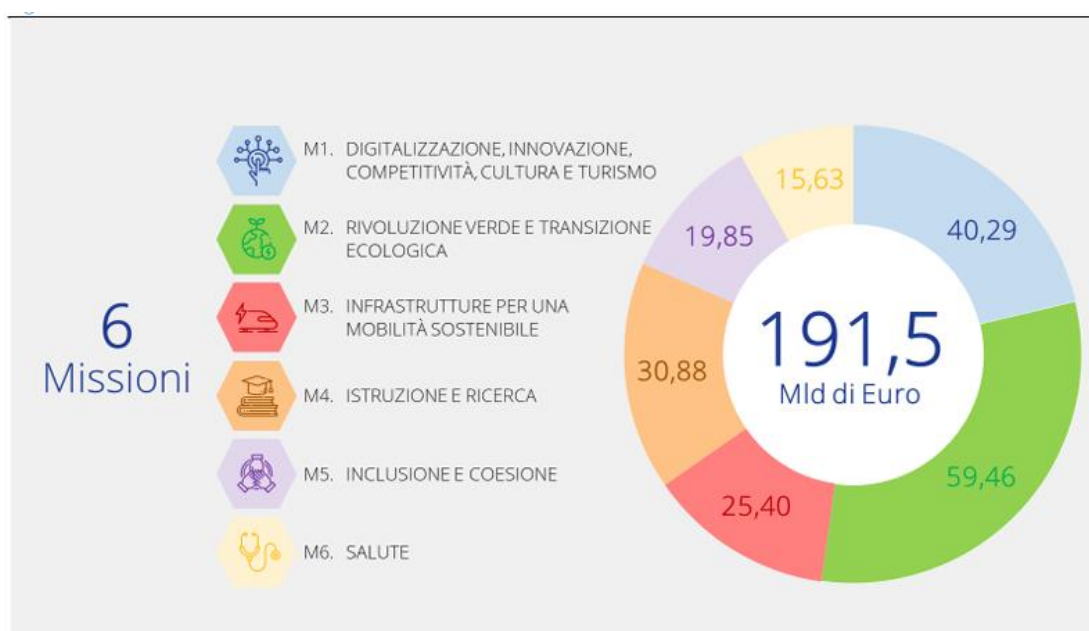


Figura 6: Allocazione delle risorse RRF a Missione (Fonte: Commissione Europea)

Le sei missioni si articolano in sedici Componenti, ambiti funzionali per realizzare gli obiettivi economico-sociali definiti nella strategia del Piano in cui aggregare progetti di investimento e riforma del Paese. Le Componenti sono articolate in Linee di Intervento

²⁹ REBORA G. (a cura di), *Le sfide organizzative del PNRR*, Edizioni ESTE, Milano, 2022, 52.

³⁰ Per una compiuta analisi delle Missioni del PNRR italiano si rinvia a <https://www.governo.it/it/approfondimento/le-missioni-e-le-componenti-del-pnrr/16700>.

che comprendono progetti, investimenti e riforme in un determinato settore o area di intervento. Le Componenti hanno un grado di dettaglio sufficiente ad evidenziare le interconnessioni tra le diverse misure in esse proposte. Nel complesso, il PNRR si articola in 6 Missioni, 16 Componenti, 134 Investimenti, 63 Riforme, che sono individuabili attraverso lettere e numeri³¹. Per attuare queste sei Missioni, l'Italia ha presentato in sede comunitaria ben 162 progetti, di cui 107 sotto la soglia del miliardo di euro, che dovranno essere realizzati entro e non oltre il 31 agosto 2026. Il Governo ha altresì indicato il cronoprogramma per ciascuna delle Missioni, prevedendo singole tappe della durata di un quadrimestre ciascuna. Conseguentemente, la Commissione UE corrisponderà allo Stato italiano i fondi solo in caso di corretto rispetto delle tempistiche e delle attività descritte nei cronoprogrammi di ciascuna Missione del Piano.

3.1. Missione 1: “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”

La Missione si articola in tre Componenti, sostenendo la transizione digitale del Paese, la modernizzazione della Pubblica Amministrazione, l'implementazione delle infrastrutture di comunicazione e del sistema produttivo. Ha l'obiettivo di garantire la copertura di tutto il territorio con reti a banda ultra-larga, migliorare la competitività delle filiere industriali ed agevolare l'internazionalizzazione delle imprese. Inoltre, investe sul rilancio di turismo e cultura.

3.2. Missione 2: “Rivoluzione verde e transizione ecologica”

La Missione è costituita da quattro Componenti. Ha la finalità di realizzare la transizione *green* ed ecologica della società e dell'economia italiana, coerentemente con il *Green Deal* Europeo, per rendere il sistema sostenibile e garantire la sua competitività. Comprende interventi per l'agricoltura sostenibile e l'economia circolare, programmi di investimento e ricerca per le fonti di energia rinnovabili, lo sviluppo della filiera dell'idrogeno e la mobilità sostenibile, misure atte a migliorare la capacità di gestione dei rifiuti. Inoltre, prevede azioni volte al risparmio dei consumi di energia rendendo più efficiente il patrimonio immobiliare pubblico e privato, nonché iniziative per il contrasto

³¹ VACCA V., cit., 12.

al dissesto idrogeologico, per salvaguardare e promuovere la biodiversità del territorio, la riforestazione, l'utilizzo efficiente dell'acqua e il miglioramento della qualità delle acque interne e marine, e per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento e la gestione sostenibile ed efficiente delle risorse idriche.

3.3. Missione 3: “Infrastrutture per una mobilità sostenibile”

La Missione si articola in due Componenti, ponendosi l'obiettivo di rafforzare ed estendere l'alta velocità ferroviaria nazionale, di potenziare la rete ferroviaria regionale, con una particolare attenzione al Mezzogiorno. Consolida, inoltre, i servizi di trasporto merci secondo una logica intermodale in relazione al sistema degli aeroporti. Promuove, infine, l'ottimizzazione e la digitalizzazione del traffico aereo e portuale, la messa in sicurezza ed il monitoraggio digitale di viadotti e ponti stradali nelle aree del territorio che presentano maggiori rischi.

3.4. Missione 4: “Istruzione e ricerca”

La Missione pone al centro i giovani, affrontando uno dei temi strutturali più importanti per rilanciare la crescita potenziale, la produttività, l'inclusione sociale e la capacità di adattamento alle sfide tecnologiche ed ambientali del futuro. Si articola in due Componenti che puntano, in primo luogo, a colmare le carenze strutturali, quantitative e qualitative, dell'offerta di servizi di istruzione nell'intero ciclo formativo. In secondo luogo, mirano a sostenere il diritto allo studio ed accresce la capacità delle famiglie di investire nell'acquisizione di competenze avanzate.

3.5. Missione 5: “Inclusione e coesione”

La Missione si articola in tre Componenti: la prima riguarda le politiche attive del lavoro, con focus sul potenziamento dei Centri per l'Impiego e del Servizio Civile Universale, sull'aggiornamento delle competenze e sul sostegno all'imprenditoria femminile. La seconda rafforza le infrastrutture sociali per le famiglie, le comunità ed il terzo settore, includendo gli interventi per la disabilità e per l'*housing* sociale, migliorando il sistema

di protezione per le situazioni di fragilità sociale ed economica per famiglie e genitorialità. La terza prevede interventi speciali per la coesione territoriale, comprendendo gli investimenti per la Strategia nazionale per le Aree interne, quelli per le Zone Economiche Speciali (ZES) e sui beni sequestrati e confiscati alla criminalità.

3.6. Missione 6: “Salute”

La Missione si articola in due Componenti, focalizzandosi sul rafforzamento della prevenzione e dell’assistenza sul territorio, con l’integrazione tra servizi sanitari e sociali, e sull’ammodernamento delle dotazioni tecnologiche del Servizio Sanitario Nazionale (SSN), consolidando il contenuto del Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE) e lo sviluppo della telemedicina.

4. COORDINAMENTO TRA PNRR E FSC

Ai sensi del Regolamento UE 2021/241, la transizione ecologica e lo sviluppo digitale rappresentano due materie trasversali che non si rinvergono unicamente negli investimenti e nelle opere concernenti le sole prime due Missioni. Nel complesso del PNRR, infatti, alla transizione ecologica sono destinati circa il 40% delle risorse e alla transizione digitale il 27%. Con specifico riferimento alle risorse del RRF, sono destinati alla transizione *green* una dotazione complessiva pari a 78,2 miliardi (40,8%) ed alla transizione digitale pari a 51,4 miliardi (26,9%). Tali policy, inoltre, sono finanziate secondariamente dalle risorse nazionali annoverate nel Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) per la Programmazione 2021-2027. La capacità economica ivi richiamata è frutto dello stanziamento predisposto dall’art. 1, commi 177 e 178, L. n. 178 del 2020 (c.d. Legge di bilancio 2021) per un ammontare pari a 50 miliardi di euro, secondo un principio di complementarietà e di addizionalità delle risorse. Nel PNRR, in riferimento a ciò, si evidenzia come tali importi vengano anticipati nel Piano medesimo rispetto alla programmazione ordinaria nazionale 2021-2027 per un valore di circa 15,5 miliardi: la modalità permette di accelerare la capacità di utilizzo delle risorse e di realizzazione degli

investimenti. Successivamente, i capitali saranno reintegrati nella disponibilità del Fondo, così da garantirne la piena addizionalità³².

5. RIFORME PROPEDEUTICHE AL PNRR

Le istituzioni europee richiedono agli Stati Membri di attivare un'articolata struttura di riforme connesse agli interventi del Piano al fine di “accedere” alle linee di finanziamento del RRF. Il PNRR, quindi, disciplina una serie integrata di revisioni sistematiche legali ed amministrative orientate a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività del Paese, favorendo l'attrazione per investimenti pubblici e privati e la crescita della fiducia nei cittadini e nelle imprese.

In linea con le Raccomandazioni della Commissione UE, le riforme previste dal Piano esaminano i *vulnus* del Paese ai fini della resilienza del sistema economico e sociale italiano, consumato e trasformato dalla crisi pandemica. Pertanto il PNRR italiano prevede quattro tipologie di riforme:

- a) orizzontali o di contesto, d'interesse trasversale ad ogni Missione del Piano, riguardanti elementi innovativi strutturali per l'intero ordinamento;
- b) abilitanti, volte a garantire l'attuazione del PNRR, rimuovendone gli ostacoli regolatori, procedurali ed amministrativi;
- c) settoriali, presenti nelle singole Missioni, concernenti specifici ambiti di intervento o attività economiche;
- d) di accompagnamento, non ricomprese nei dettami del PNRR, divengono funzionali alla realizzazione degli obiettivi generali tramite azioni concorrenti e coordinate con il Piano.

5.1. Le riforme “orizzontali”

Tra le riforme c.d. orizzontali, le principali concernono i settori della Pubblica Amministrazione e della Giustizia.

³² VACCA V., cit., 19.

La riforma della PA prevista nel PNRR insiste su quattro linee di intervento: miglioramento dei meccanismi di selezione del personale, semplificazione delle procedure amministrative, investimenti in capitale umano e rafforzamento della digitalizzazione.

Le strategie ivi indicate indicano la portata e la dimensione, oltre agli obiettivi, che la riforma in oggetto desidera perseguire. Le azioni delineano, quindi, la prospettiva di sviluppo generale incentrata sul ricambio generazionale dei dipendenti pubblici, sui processi di digitalizzazione delle procedure amministrative, sull'impatto diretto della produttività pubblica e privata in generale, sulla riduzione dei costi legati alla burocrazia per le imprese e sul miglioramento del capitale umano ovvero della produttività aggregata del lavoro. La riforma della PA rappresenta *de facto* il volano dell'attuazione del PNRR: l'assorbimento di un ingente quantitativo di risorse europee, in un breve lasso di tempo – entro il 2026 – necessita di un apparato tecnico-amministrativo competente e qualificato. A più riprese, inoltre, nelle Raccomandazioni della Commissione UE, è stata richiesta una riforma di tale genere e portata, al fine di innalzare gli standard attitudinali della PA italiana.

Problemi strutturali – conflitto e poca coordinazione tra diversi livelli amministrativi (nazionale, regionale e locale) – e carenza di professionisti e dipendenti pubblici hanno nell'ultimo decennio³³ caratterizzato l'involuzione del Sistema Paese. La Riforma in oggetto, quindi, deve necessariamente concentrarsi, *in primis*, sulla qualità del capitale umano, sugli aspetti organizzativi e sulla semplificazione per costruire una capacità operativa stabile, funzionali anche all'implementazione del PNRR³⁴.

Ciò comporterebbe una sorta di “normalizzazione” costante e prolungata nel tempo della professionalità nell'ambiente lavorativo pubblico. Le ricadute immediate riguarderebbero l'aumento dell'efficienza e della competitività, anche privata, nei dialoghi economici con le amministrazioni e le imprese internazionali, riducendo, allo stesso tempo, i problemi di interferenza e di erogazione dei servizi pubblici³⁵. Per una efficace attuazione del Piano, quindi, risulta inevitabile un cambio di impostazione, una sorta di rivoluzione

³³ La PA registra un numero di addetti pari a 3,2 milioni, ossia il 13,4% dell'occupazione in Italia. Tale dato risulta essere inferiore alla media OCSE del 17,7% (ultimi dati 2017).

³⁴ VACCA V., cit., 33 e ss.

³⁵ REBORA G., cit., 53.

“culturale” all’interno dei processi e dei meccanismi di governance dell’Amministrazione italiana.

Per quanto concerne, invece, la riforma della Giustizia, le misure che il Piano introduce sono volte ad accrescere l’efficienza del sistema nel suo complesso ed a ridurre i tempi dei processi giudiziari. A questo scopo le tre principali linee di intervento della riforma mirano a organizzare l’Ufficio del Processo a supporto della magistratura nella fase istruttoria della causa, rafforzare la capacità dell’amministrazione della giustizia attraverso investimenti sul capitale umano e potenziare le infrastrutture digitali a supporto del sistema giudiziario.

Novità in materia potrebbero comportare riscontri pratico-applicativi rispetto alla produttività del sistema economico del Paese: l’implementazione dei fattori sopra indicati, infatti ridurrebbe l’incertezza sui futuri rendimenti del capitale, migliorando le condizioni dei finanziamenti predisposti da famiglie e imprese, stimolando, conseguentemente, nuovi ovvero maggiori investimenti, interni ed esterni³⁶.

5.2. Le riforme “abilitanti”

Il PNRR prevede due riforme abilitanti: “Semplificazione” e “Concorrenza”.

La riforma concernente i profili “semplificatori” riproduce una necessità del Sistema italiano: l’intervento in questione risulta funzionale alla crescita del Paese e a supportare trasversalmente tutte e sei le Missioni. La tradizionale impostazione attuata dal legislatore italiano nei decenni passati comprendeva una cultura di politiche di semplificazione, principalmente di natura normativa, aventi portata limitata ovvero settoriale. Tali modalità erano diretta conseguenza del depauperamento delle PA a livello di risorse finanziarie-strumentali e/o di professionalità. Il PNRR cassa i precedenti limiti, agendo sul versante strutturale e sistematico-organizzativo, implementando policy di digitalizzazione supportate dal corrispondente sforzo di investimento. La riforma ivi prevista risulta, quindi, indispensabile per l’attuazione del PNRR secondo i termini e le condizioni previste dalla Commissione UE.

³⁶ VACCA. V., cit., 28-29.

La riforma della Concorrenza risulta funzionale per accrescere il grado di concorrenza nei mercati, attraendo ulteriori investimenti e favorendo un superiore livello di competitività tra le imprese e, quindi, di concorrenza nel mercato. Tali fattori, in definitiva, determinano un ambiente economico attrattivo. A superiori ordini di concorrenza consegue una più efficiente allocazione delle risorse e maggiori investimenti. Il “grado” di concorrenza e di performance economica viene misurato dall’Indice di Regolamentazione del Mercato dei Prodotti (*Product Market Regulation Indicators – PMR*)³⁷ sviluppato dall’OCSE: l’Italia ha una qualità della regolamentazione in linea con la media dei Paesi OCSE, ma risulta meno competitiva di Spagna e Germania³⁸.

5.3. Le riforme “settoriali”

All’interno delle singole Missioni del Piano sono contenute le riforme dal carattere specifico e settoriale. Tali misure innovano determinati ambiti di intervento od attività economiche, destinate a introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti nei rispettivi ambiti settoriali.

5.4. Le riforme “di accompagnamento”

Nell’orizzonte temporale del PNRR, seppur non ricomprese nel perimetro delle azioni del Piano stesso, si collocano le riforme c.d. di accompagnamento all’attuazione, ossia misure orientate alla realizzazione degli obiettivi di equità sociale e miglioramento della competitività del Sistema Paese, mitigando le conseguenze economiche e sociali dovute alla crisi pandemica. A livello esemplificativo si citino la riforma fiscale, la riforma degli ammortizzatori sociali e del salario minimo.

³⁷ Il *PMR Index* viene elaborato ogni 5 anni dall’OCSE a partire dal 1998 e varia tra 0 e 6. Il punteggio indica la regolazione restrittiva (punteggio massimo equivale a maggiori limiti) e misura il grado in cui le *policy* di un Paese promuovono o restringono la concorrenza nel mercato dei prodotti. I dati concernenti il PMR italiano (ultima rilevazione 2018) sono rinvenibili a https://issuu.com/oecd.publishing/docs/ita_country_note_-_tot_final?fr=sNDUzYzkzNTk1MQ.

³⁸ VACCA V., cit., 30.

6. STRUTTURA ORGANIZZATIVA E GOVERNANCE DEL PNRR

6.1. La governance del PNRR ai sensi del D.L. n. 77 del 2021

Il D.L. n. 77 del 2021, convertito con modificazioni, dalla L. n. 108 del 2021, in primo luogo, delinea l'assetto organizzativo e funzionale delle amministrazioni deputate all'implementazione del PNRR, e, in secondo luogo, disciplina il quadro regolatorio e procedurale. Secondo il primo profilo, il Decreto prevede una gestione distribuita su più livelli, articolando le responsabilità di indirizzo della Presidenza del Consiglio e quelle di controllo e rendicontazione della Ragioneria Generale dello Stato, ed assegnando il ruolo attuativo a Ministeri, Regioni ed Enti locali, sulla base delle rispettive competenze istituzionali. Le amministrazioni provvedono alla realizzazione operativa degli interventi attraverso i propri apparati, avvalendosi, eventualmente, di soggetti attuatori esterni individuati dal PNRR ovvero ricorrendo al supporto tecnico-operativo di società a prevalente partecipazione pubblica, nelle attività di definizione delle politiche di investimento pubblico per lo sviluppo³⁹.

Rileva come una efficace e puntuale attuazione del PNRR, nel rispetto dei vincoli di spesa e temporali, debba necessariamente basarsi sul costante confronto tra le amministrazioni nazionali, regionali e locali: la suddetta rete viene compiutamente realizzata tramite il dialogo istituzionale tra Conferenza Unificata e Conferenza Stato-Regioni, con il ruolo di mediatore svolto dal Ministro per gli Affari Regionali. Le Amministrazioni, inoltre, hanno facoltà di predisporre piani di assunzione di personale qualificato a tempo determinato, specificamente destinato alle strutture preposte all'attuazione delle iniziative del Piano, ovvero richiedere il sostegno tecnico-operativo – come precedentemente illustrato – da parte di esperti esterni appositamente selezionati, al fine di assicurare il raggiungimento dei risultati prefissati⁴⁰.

³⁹ BARONE A. – SCALIA R. (a cura di), *Atti del Convegno – La funzione di controllo della Corte dei Conti: l'esecuzione del PNRR in Italia nel contesto di una economia di guerra*, Cacucci Editore, Bari, 2023, 100.

⁴⁰ L'assunzione di nuovo personale a tempo determinato è disposta esplicitamente dall'Investimento 2.1 della Missione 1, che consente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento Funzione Pubblica, di reclutare profili tecnici e profili ad alta specializzazione con contratti temporanei per dare impulso all'implementazione dei progetti del PNRR.

6.1.1. Le Strutture di Coordinamento presso i Ministeri

La fase attuativa del PNRR, oltre alle strutture ed alle procedure già esistenti, si sviluppa e viene supportata dalle misure di semplificazione e rafforzamento organizzativo e tecnico-amministrativo specificamente indicate per l'implementazione dal Piano stesso. A tal fine, presso ciascuna Amministrazione centrale responsabile di una Missione o di una Componente viene istituita una Struttura di Coordinamento con la funzione di monitorare e verificare l'attuazione degli interventi. Tale struttura provvede alla rendicontazione delle spese ed al raggiungimento delle *milestone* e dei *target* previsti, comunicandone lo stato di avanzamento al MEF. La governance del Piano è diretta, quindi, dalla Struttura di Coordinamento Centrale istituita presso il MEF. Questa struttura deve supervisionare l'attuazione del PNRR, coordinare operativamente l'implementazione, assicurando il necessario supporto tecnico alle Amministrazioni centrali titolari degli interventi, ed è responsabile dell'invio delle richieste di pagamento alla Commissione UE⁴¹. Inoltre, la Struttura rappresenta anche l'Ufficio dirigenziale di livello non generale, avente funzioni di *audit*. Le Amministrazioni sono responsabili dei singoli investimenti e delle singole riforme e devono inviare i loro rendiconti alla suddetta Struttura centrale. Tale Ufficio, infine, è caratterizzato da indipendenza funzionale rispetto alle strutture coinvolte nella gestione del PNRR e si avvale dell'ausilio delle Ragionerie Territoriali dello Stato⁴².

6.1.2. La Cabina di Regia presso la Presidenza del Consiglio ed il Tavolo Permanente per il Partenariato economico, sociale e territoriale

Alla fase attuativa del PNRR è preposta, con compiti di indirizzo, impulso e coordinamento generale, una Cabina di Regia, presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Sono chiamati a partecipare alla Cabina, oltre ai Ministri e ai Sottosegretari competenti in base alle tematiche affrontate nelle specifiche sedute, i Presidenti delle Regioni e Province autonome, quando sono esaminate questioni che afferiscono a una singola Regione o Provincia autonoma, ovvero il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, quando sono esaminate questioni che riguardano più

⁴¹ VACCA V., cit., 106.

⁴² BARONE A. – SCALIA R., cit., 102.

Regioni e Province autonome. In entrambi i casi è prevista la partecipazione del Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie, che può presiedere la Cabina su delega del Presidente del Consiglio. Possono essere, altresì, invitati, in ragione della materia trattata, i rappresentanti dei soggetti attuatori e dei rispettivi organismi associativi. Da un punto di vista funzionale la Cabina cura l'elaborazione di indirizzi e linee guida per l'attuazione, la ricognizione periodica e puntuale sullo stato di avanzamento degli interventi, il vaglio di temi o dei profili di criticità segnalati dai Ministri competenti per materia, il monitoraggio degli interventi che richiedono adempimenti normativi necessari per una più efficace implementazione delle misure del Piano, la promozione del coordinamento tra i diversi livelli di governo ed il dialogo con le amministrazioni responsabili in caso di riscontrate criticità. Un onere specifico riconosciuto alla Cabina di Regia concerne la trasmissione al Parlamento, ogni 6 mesi, di una relazione sullo stato di implementazione del PNRR. La Cabina, inoltre, su richiesta delle Commissioni parlamentari, trasmette le valutazioni e gli elementi atti a stimare lo stato di avanzamento degli interventi, il loro impatto, con riferimenti puntuali a politiche di sostegno per l'occupazione e per l'integrazione socio-economica dei giovani, per la parità di genere e per l'accesso ed il ruolo rivestito dalle donne nel mercato del lavoro.

Con D.P.C.M. 14 ottobre 2021, inoltre, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in base all'art. 3, D.L. n. 77 del 2021, è stato istituito il Tavolo Permanente per il Partenariato Economico, Sociale e Territoriale. Il Tavolo svolge una funzione consultiva nelle materie connesse all'attuazione del PNRR e può segnalare alla Cabina di Regia ogni profilo ritenuto rilevante per la realizzazione del Piano stesso. Il suddetto Tavolo è presieduto dai rappresentanti del Governo, delle Regioni e delle Province autonome, degli Enti locali, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca, della società civile e delle organizzazioni di cittadinanza attiva⁴³. Alla Cabina di regia, inoltre, si affiancano e raccordano il Comitato Interministeriale per la Transizione Digitale e il Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica istituiti e regolati dal D.L. n. 22 del 2021: svolgono le funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento tecnico nelle materie di loro competenza, informando tempestivamente la Cabina. In termini di supporto e dialogo con le attività della Cabina di Regia e del Tavolo Permanente, infine,

⁴³ Per una completa disamina dei ruoli e delle funzioni del tavolo si rinvia al testo del D.P.C.M. istitutivo del Tavolo https://www.governo.it/sites/governo.it/files/DPCM_20211014_tavolo.pdf.

sono istituite, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Segreteria Tecnica per il PNRR e, presso il Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio, l'Unità per la Razionalizzazione e il Miglioramento della Regolazione. Quest'ultima ha l'obiettivo di individuare gli ostacoli all'attuazione del PNRR, derivanti da disposizioni normative, regolamentari e burocratiche, proponendo i relativi rimedi di correzione delle disfunzioni che possono rallentare l'attuazione del Piano, indicati in una Agenda di semplificazione condivisa con le Regioni⁴⁴.

6.1.3. Ruolo della Ragioneria Generale dello Stato

Alla Ragioneria Generale dello Stato (RGS) è attribuito il ruolo di coordinamento centrale, da un punto di vista economico-finanziario, e di implementazione del PNRR. La RGS, inoltre, coordinandosi con il MEF, presenta alla Commissione UE le richieste di pagamento ex art. 22 del Regolamento UE 2021/241. Secondo quanto stabilito in sede comunitaria con il suddetto Regolamento – vedasi l'art. 29 – la RGS gestisce il sistema di monitoraggio sull'attuazione del PNRR, evidenziando i dati finanziari e l'avanzamento degli indicatori di realizzazione fisica e procedurale, attraverso il Sistema unitario ReGIS, strumento predisposto ai sensi dell'art. 1, co. 1043, L. n. 178 del 2020 (Legge di Bilancio 2021), per una raccolta efficiente, efficace e tempestiva dei dati.

La dicotomia RGS-MEF, inoltre, provvede anche alla verifica della coerenza dei dati relativi alle *milestone* ed ai *target* rendicontati dalle singole Amministrazioni responsabili delle Misure, assicurando l'efficace realizzazione degli adempimenti di monitoraggio, rendicontazione, controllo ed *audit* e delle relative riforme ed investimenti. Il monitoraggio sullo stato di avanzamento del PNRR si concretizza, ai sensi dell'art. 1, co. 1045, L. 178 del 2020, con la predisposizione, entro il 30 giugno, da parte del Consiglio dei Ministri di una relazione approvata e trasmessa alle Camere, sulla base dei dati forniti

⁴⁴ La struttura degli Uffici declinati dal PNRR presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri viene compiutamente descritta in VACCA V., *Guida al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – PNRR*, Pacini Editore, Pisa, 2021, 105 e ss., e in BARONE A. – SCALIA R. (a cura di), *Atti del Convegno – La funzione di controllo della Corte dei Conti: l'esecuzione del PNRR in Italia nel contesto di una economia di guerra*, Cacucci Editore, Bari, 2023, 100 e ss. Una descrizione rapida ed efficace si ravvede in CORTESE F., *Gestione dei fondi “RRF” e diritto amministrativo: sguardo di sintesi e di contesto*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2022, 369 e ss. Ulteriore contributo dottrinale in materia di *governance* del PNRR si rinviene in MENEGUS G., *La riforma della governance del PNRR*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 3/2023.

dal MEF e dalla Ragioneria generale dello Stato. Il *corpus* della relazione descrive i prospetti sull'utilizzo delle risorse di derivazione comunitaria e i risultati raggiunti, indicando, altresì, le eventuali misure necessarie per una pronta ed efficace realizzazione degli obiettivi perseguiti⁴⁵.

6.2. Modifiche alla governance del PNRR introdotte dal D.L. n. 13 del 2023

Nel corso della XIX Legislatura, il Governo ha novellato alcuni profili della *governance* del Piano con il D.L. n. 13 del 2023. Un profilo di carattere generale può riscontrarsi nella tendenza da parte del legislatore nello sciogliere l'asse portante gestionale Presidenza del Consiglio-MEF: la nuova *gestio* tecnico-amministrativa vede infatti un deciso accentramento della maggior parte delle funzioni presso la Presidenza del Consiglio⁴⁶. La riforma si concentra sui seguenti elementi.

Viene istituita presso la Presidenza del Consiglio la Struttura di Missione per il PNRR che sostituisce il Servizio Centrale per il PNRR presso il MEF, designata precedentemente dal Governo Draghi. Tale nuova struttura dipende direttamente dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri ovvero dall'Autorità delegata, ossia il Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione. Tra le nuove competenze della struttura di missione, ivi richiamata, vi è quella di rappresentare il punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR nelle interlocuzioni con la Commissione UE.

La nuova struttura di missione è divenuta operativa a seguito del D.P.C.M. 26 aprile 2023, il quale predispone l'assunzione di nuovo personale specializzato. Presso il MEF, inoltre, viene istituito l'Ispettorato Generale per il PNRR cui vanno assegnate alcune competenze del sostituito Servizio Centrale.

⁴⁵ La Legge di Bilancio 2021, all'art. 1, co. 1045, dispone che “entro il 30 giugno di ciascun anno dal 2021 al 2027, anche sulla base dei dati di cui al comma 1044, il Consiglio dei ministri approva e trasmette alle Camere una relazione predisposta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri sulla base dei dati forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, nella quale sono riportati i prospetti sull'utilizzo delle risorse del programma Next Generation EU e sui risultati raggiunti. La relazione indica, altresì, le eventuali misure necessarie per accelerare l'avanzamento dei progetti e per una migliore efficacia degli stessi rispetto agli obiettivi perseguiti”.

⁴⁶ Per una compiuta analisi delle modifiche introdotte dal D.L. n. 13 del 2023 si rimanda a MENEGUS G., *La riforma della governance del PNRR*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 3/2023, 220 e ss.

In particolare, l'Ispettorato ha competenza in materia di responsabilità della gestione del fondo di rotazione e dei connessi flussi finanziari, nonché la gestione del sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR. Vi è, altresì, la facoltà per i diversi Ministeri di riorganizzare, tramite regolamento, le strutture burocratiche amministrative ed attuative del Piano, procedendo, eventualmente anche, alla sostituzione dei precedenti incarichi dirigenziali.

Da ultimo, il Decreto ha disposto la soppressione del Tavolo Permanente per il Partenariato Economico, Sociale e Territoriale: il dialogo con gli *stakeholder* diviene competenza della Cabina di Regia, aggravando ulteriormente i relativi oneri. La Segreteria Tecnica per il PNRR, seppur formalmente “sopravvissuta” diviene pesantemente ridimensionata, poiché i relativi compiti vengono integralmente assorbiti dalla costituenda Struttura di Missione per il PNRR presso la Presidenza del Consiglio (art. 2, D.L. n. 13 del 2023)⁴⁷.

7. RUOLO DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

La compiuta implementazione degli obiettivi descritti nel PNRR richiede una collaborazione multilivello tra le istituzioni pubbliche italiane: la concretizzazione del principio di leale collaborazione tra ordini di governo determina una sinergia congiunta dell'intero Sistema Paese.

In termini argomentativi, i cronoprogrammi degli interventi attuativi del PNRR contenuti nelle singole Missioni concernono prevalentemente tematiche ricomprese tra le materie di competenza concorrente fra Stato-Regioni ai sensi dell'art. 117, co. 3, Cost. (vedasi ad esempio i temi “beni culturali” e “governo del territorio”). Secondariamente, si rileva come gli assi strategici trasversali alle policy del Piano – digitalizzazione, transizione ecologica e superamento delle diseguaglianze sociali e territoriali – interessino materie rientranti nella competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. m), r) e s), Cost. Le medesime indicazioni di metodo condivise dalla Commissione UE prevedevano, inoltre, che gli Stati Membri consultassero le Regioni e gli Enti territoriali nella fase di predisposizione del Piano, al fine di verificare l'integrazione tra i vari fondi

⁴⁷ *Ibidem*, 222.

indirizzati ai differenti livelli di governo. Impostazione poi riversatasi nel già citato Regolamento UE 2021/241.

Per quanto concerne la fase preparatoria del PNRR, le Regioni si sono prodigate, *in primis*, ad avanzare studi e relazioni raffiguranti proposte sul contenuto degli interventi da attuare e sulle linee generali della struttura e degli obiettivi del Piano, *in secundis*, nel proporre – vedasi la Conferenza Unificate dell’aprile 2021 – l’istituzione di tavoli tematici per discutere del merito alle sinergie nei rapporti Stato-Regioni. La fase “ascendente”⁴⁸ di stesura del PNRR ha carattere sostanzialmente accentrato: il Governo italiano non ha coinvolto particolarmente le Regioni, non ottemperando alle richieste da parte delle istituzioni regionali per un maggiore implicazione ed integrazione nella fase di stesura⁴⁹, destinando loro unicamente informative sui contenuti del Piano nel corso delle audizioni governative in sede di Conferenza Unificata. Il supporto tecnico per l’elaborazione del Piano è pervenuto, quindi, da società di consulenza privata.

La gestione operativa del PNRR, secondo la struttura e i sistemi di governance sopra descritti, è accentrata a livello nazionale. Alle Regione è conferito unicamente il potere-compito di emettere pareri, di natura non vincolante per il Governo, il quale può disattenderli senza obbligo di motivazione. Le Regioni e gli Enti locali divengono protagonisti nella fase attuativa del Piano: alle organizzazioni titolari delle Misure del PNRR è affidata la responsabilità della realizzazione degli interventi e la gestione delle risorse assegnate. Le singole amministrazioni, quindi, hanno l’onere di: individuare eventuali soggetti attuatori, assicurare la riuscita di ciascuna delle Misure e degli interventi loro assegnati (responsabilità attuativa) e gestire il profilo economico-contabile delle singole opere (responsabilità contabile).

⁴⁸ Per una compiuta analisi della relazione Governo-Regioni/Province autonome in sede di progettazione e stesura del PNRR ed i motivi che hanno condotto il Governo italiano nel predisporre una modalità di scrittura “accentrata” si rimanda a CEFFA C.B., *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR: scelta contingente o riflesso di un regionalismo in trasformazione?*, in *Federalismi.it*, n. 24/2022, 52.

⁴⁹ Emblematico a tal proposito risulta essere il Comunicato del 28 maggio 2021 della Conferenza delle Regioni in cui si richiede una maggiore integrazione e coinvolgimento da parte del Governo centrale.

7.1. I poteri “sostitutivi” del Governo e le procedure di superamento del dissenso

L’art. 12 del D.L. n. 77 del 2021, in materia di governance del PNRR, dispone che, per rafforzare l’attuazione del Piano ed assicurare che gli impegni assunti in sede comunitaria vengano rispettati, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri spettano, quale *extrema ratio*⁵⁰, specifici poteri c.d. sostitutivi. Il mancato rispetto degli impegni da parte delle PA, i ritardi nell’attuazione dei progetti o la mancata adozione dei provvedimenti necessari, determinano in capo alla Presidenza la facoltà di arrogarsi il diritto di intervenire in sostituzione dell’Amministrazione inadempiente.

La base giuridica formale dei poteri sostitutivi si rinviene negli artt. 117, co. 5, e 120, co. 2, Cost. Le disposizioni ivi richiamate giustificano l’accentramento dei poteri alla Presidenza per rafforzare l’attuazione del Piano ed evitare il mancato rispetto degli impegni assunti con le Istituzioni europee. Lo stesso D.L. n. 77 del 2021, all’art. 1, co. 3, afferma che l’adempimento puntuale del PNRR diviene valore preminente e di “*l’interesse nazionale*”. Il Decreto delinea un procedimento specifico in materia di poteri sostitutivi: su proposta della Cabina di Regia ovvero del Ministro competente, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in caso di inerzia, può diffidare i soggetti attuatori a eseguire gli atti di propria competenza entro 30 giorni dalla richiesta; decorsi i quali termini, il Governo può individuare l’Amministrazione, l’Ente, l’Ufficio o nominare commissari *ad acta* ai quali conferire in via sostitutiva il potere di provvedere all’esecuzione, nel rispetto degli obblighi e degli impegni attuativi del PNRR.

In caso di diniego, dissenso od opposizione proveniente da una Amministrazione statale, la Segreteria Tecnica propone entro 5 giorni al Presidente del Consiglio di sottoporre la questione all’esame del Consiglio dei Ministri. Se il diniego, il dissenso od opposizione provengono da un organo di una Regione o di un Ente locale, la Segreteria Tecnica propone al Presidente del Consiglio o al Ministro per gli Affari Regionali, entro i successivi 5 giorni, di sottoporre la questione alla Conferenza Permanente per i Rapporti Stato-Regioni: dal dialogo istituzionale deriva, entro il termine di quindici giorni dalla

⁵⁰ Tale caratteristica dei poteri sostitutivi comporta l’impossibilità di estensione analogica delle materie in cui possono esercitarsi i suddetti poteri. Esplicite eccezioni vengono indicate dal legislatore, il quale disciplina specifici casi di sostituzione che si affiancano a quelle disciplinate dall’art. 12 del D.L. n. 77 del 2021. Si veda, ad esempio, l’art. 14, D.L. n. 115 del 2022 in materia di affidamento del servizio idrico integrato ovvero l’art. 30, D.L. n. 50 del 2022, in materia di investimenti per il sistema produttivo nazionale di valore superiore ai 25 milioni di euro e con significative ricadute occupazionali.

data di convocazione della Conferenza, la definizione delle iniziative da assumere. A seguito della inottemperanza, il Presidente del Consiglio dei Ministri ovvero il Ministro per gli Affari indica al Consiglio dei Ministri le iniziative volte all'esercizio dei poteri sostitutivi⁵¹.

Il secondo strumento predisposto per il superamento delle impasse in fase di attuazione del PNRR è rappresentato dalla procedura di superamento del dissenso descritta dall'art. 13 del D.L. n. 77 del 2021. I requisiti al fine dell'applicazione di tale meccanismo sono meno restringenti rispetto a quelli indicati dall'art. 12: per attivare la procedura in oggetto è sufficiente che l'atto di dissenso sia suscettibile di precludere la realizzazione di un intervento.

L'iter descritto dall'art. 13, tuttavia, può essere predisposto unicamente nel caso in cui vi sia un contrasto tra le PA attuatrici dell'intervento inconciliabile e non vi sia l'opportunità di superare il dissenso con i meccanismi vigenti. All'opposizione endemica si attiva un procedimento presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri al fine di addivenire ad una soluzione condivisa, con la partecipazione delle Amministrazioni dissenzienti e delle altre Amministrazioni partecipanti alla Conferenza di Servizi. Qualora l'intesa non pervenga, la diatriba è rimessa al Consiglio dei Ministri, che può accogliere l'opposizione ovvero rigettarla, rendendo definitivamente efficace la determinazione conclusiva della Conferenza di Servizi⁵².

8. ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO E DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

A seguito della legislazione adottata per fronteggiare l'emergenza sanitaria nel 2020, e dei conseguenti ingenti fondi pubblici, comunitari e nazionali, riversati a sostegno delle istanze economiche e sociali, si è resa necessaria l'accentuazione delle forme di controllo ravvicinate alla gestione da parte di percettori dei fondi, al fine di intercettare immediatamente irregolarità o criticità in grado di bloccare o ritardare il flusso di aiuti all'economia, e l'introduzione di controlli *ad hoc* per il PNRR, sia in fase di

⁵¹ VACCA V., cit., 111.

⁵² TABACCHI A., *Le procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi e il superamento dei dissensi nell'attuazione del PNRR*, in *Federalismi.it*, n. 9/2023, 154.

programmazione che di attuazione. Nello stadio introduttivo, invero, il sistema di controllo deve essere idoneo a prevenire, individuare e correggere la corruzione, la frode e i conflitti di interessi nell'utilizzo dei fondi derivanti dal dispositivo. In sede di implementazione, le richieste di pagamento devono essere accompagnate da una Dichiarazione del responsabile del piano circa l'adeguatezza dei controlli interni ed un resoconto puntuale e costante sugli *audit*.

Secondo quanto disposto ai sensi dell'art. 22 del Regolamento UE RRF, gli Stati Membri, come precisato nell'ambito dei Fondi Strutturali Europei per la definizione delle procedure amministrative-contabili per la gestione delle risorse del Piano, possono fare affidamento sui tradizionali sistemi nazionali di gestione del bilancio. Tuttavia, gli Stati Membri, in qualità di beneficiari o mutuatari dei fondi, hanno l'obbligo di adottare tutte le misure necessarie per tutelare gli interessi finanziari dell'UE e per garantire che l'utilizzo dei fondi stessi in relazione alle misure del Piano siano conformi al diritto dell'UE e a quello nazionale, in particolare per quanto concerne la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi.

Il mancato rispetto dei *milestone* e dei *target* previsti dal Piano può determinare il ritardo o mancato versamento della rata da parte dell'UE. La Corte dei Conti, quale Organo deputato alla verifica della legalità finanziaria delle operazioni economiche pubbliche, è naturalmente investita del controllo della corretta utilizzazione delle risorse destinate all'attuazione del PNRR. In termini generali, ai sensi dell'art. 9, co. 3, D.L. n. 77 del 2021, *“gli atti, i contratti ed i provvedimenti di spesa adottati dalle amministrazioni per l'attuazione degli interventi del PNRR sono sottoposti ai controlli ordinari di legalità e ai controlli amministrativo-contabili previsti dalla legislazione nazionale applicabile”*. Le Amministrazioni, quindi, assicurano la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di un'apposita rendicontazione finanziaria per l'utilizzo delle risorse del PNRR secondo le indicazioni fornite dal MEF e dalla RGS. Il controllo indipendente della magistratura della Corte dei Conti concerne, in particolare, il buon andamento inteso soprattutto quale sana, efficace ed efficiente gestione finanziaria. Questa funzione è stata fortemente valorizzata dalla L. Cost. n. 1 del 2012. In senso concorde all'impostazione ivi descritta, il D.L. n. 174 del 2012, convertito con modificazioni dalla L. n. 213 del 2012, ha predisposto un organico e rinnovato *corpus* di norme contabili e di finanza pubblica che impone alle PA prescrizioni vincolanti a garanzia delle regole in marito

all'equilibrio di bilancio⁵³. Gli interventi legislativi specificamente collegati al PNRR richiamano, in particolare, tre funzioni di controllo della Corte dei Conti: controllo di legittimità (Delibera Corte dei Conti n. SCCLEG/1/2022/PREV), attività consultiva (art. 46, L. n. 238 del 2021 – c.d. Legge europea 2019-2020) e controllo c.d. concomitante sulla gestione (art. 7, co. 7, D.L. n. 77 del 2021).

8.1. Controllo preventivo di legittimità

In termini generali, l'art. 100, co. 2, Cost., dichiara che *“la Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito”*. La conformità secondo legge dei provvedimenti sottoposti a controllo viene effettuata tramite il suddetto controllo preventivo di legittimità da parte della Corte dei Conti, ai sensi dell'art. 3, L. n. 20 del 1994. L'attività è esercitata, da un lato, dagli Uffici di controllo della Sezione Centrale di Controllo di Legittimità sugli atti della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri, dall'altro, dalle Sezioni Regionali di Controllo aventi sede nel rispettivo territorio dell'Amministrazione che ha emanato l'atto oggetto di analisi. Per ciò che concerne più specificamente il controllo sui provvedimenti funzionali all'attuazione del PNRR viene in rilievo l'art. 7, co. 7, D.L. n. 77 del 2021. L'articolo ivi citato recita che *“la Corte dei Conti esercita il controllo sulla gestione di cui all'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994 n. 20, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR”*. La norma, quindi, attribuisce specificamente alla Corte dei Conti il potere di esercitare il controllo sulla gestione e sull'implementazione dei programmi e dei progetti approvati in relazione alle singole Missioni del PNRR.

⁵³ BARONE A. – SCALIA R., cit., 107.

Con Delibera n. SCCLEG/1/2022/PREV⁵⁴ la Sezione Centrale di Controllo di Legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato ha specificato che il controllo ordinario di legalità ed i controlli amministrativo-contabili previsti dalla legislazione nazionale devono necessariamente compiersi anche per gli atti, i contratti stipulati ed i provvedimenti di spesa adottati dalle Amministrazioni in esecuzione del PNRR. Tale controllo si informa a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei Conti europea, secondo quanto previsto dall'art. 287, par. 3, TFUE⁵⁵.

8.2. Attività consultiva

Derogando ai limiti e ai presupposti di accesso alla funzione consultiva magistratuale della Corte di Conti di cui all'art. 7, co.8, L. n. 131 del 2003⁵⁶, l'art. 46, L. n. 238 del 2021, dispone che *“in attuazione del Regolamento UE 2021/241 [...] Limitatamente alle risorse stanziare dal PNRR e dai fondi complementari al PNRR, le Sezioni Riunite della Corte dei Conti in sede consultiva, a richiesta delle Amministrazioni centrali e degli altri organismi di diritto pubblico nazionali, rendono pareri nelle materie di contabilità pubblica, su fattispecie di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, e assicurano la funzione nomofilattica sull'esercizio della funzione consultiva da parte delle sezioni regionali di controllo. I medesimi pareri sono resi dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, a richiesta dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni, sulle condizioni di applicabilità della normativa di*

⁵⁴ Per una compiuta analisi della Delibera della Corte dei Conti si rimanda al documento https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2022/28/Deliberazione-SCCLEG-01-2022-PREV.pdf

⁵⁵ Una corrente dottrinale [GIANI] ritiene che il ruolo della Corte dei Conti non possa essere limitato al solo controllo di mera legalità, ma, al contrario, deve includere anche quei profili sostanziali dell'azione amministrativa. In relazione al PNRR, quindi, il controllo dovrebbe porsi oltre la dimensione del risultato dell'azione, intercettando, a monte, quello della appropriatezza, nel pieno rispetto del principio costituzionalmente garantito della separazione dei poteri.

⁵⁶ Con particolare riferimento ai presupposti per l'esercizio della funzione consultiva a fare delle Regioni e degli Enti locali, la disposizione citata prevede che: *“le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane. Richieste di parere nella medesima materia possono essere rivolte direttamente alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti: per le Regioni, dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome; per i Comuni, le Province e le Città metropolitane, dalle rispettive componenti rappresentative nell'ambito della Conferenza unificata”*.

contabilità pubblica all'esercizio delle funzioni e alle attività finanziate con le risorse stanziare dal PNRR e con i fondi complementari al PNRR. È esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa qualora l'azione amministrativa si sia conformata ai pareri resi dalla Corte dei Conti in via consultiva ai sensi del presente comma nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi". L'articolo citato consente alle Amministrazioni e agli organismi di diritto pubblico nazionale, limitatamente alle materie concernenti le risorse del PNRR e dei fondi complementari nazionali, con riferimento a fattispecie di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, di richiedere pareri alle Sezioni Consultive della Corte dei Conti, assicurando altresì la funzione nomofilattica della funzione consultiva da parte delle Sezioni Regionali di Controllo. È prevista, infine, l'esclusione della colpa grave per l'Amministrazione che si conforma⁵⁷.

8.3. Controllo concomitante

Da ultimo, il legislatore ha affidato alla magistratura contabile il potere-dovere di controllare la gestione dei fondi di derivazione comunitaria. Per sopperire alle carenze strutturali e professionali della PA, la Corte dei Conti ha l'onere di instaurare con i funzionari pubblici un dialogo di leale collaborazione al fine di valutare l'economicità, l'efficacia e l'efficienza degli strumenti adottati e degli obiettivi definitivi. Si tratta di una funzione di controllo *in itinere*, atta ad orientare, indirizzare e correggere le attività della PA, essendovi la necessità di prevenire ogni forma di danno erariale. Il controllo c.d. concomitante, quindi, svolge una duplice funzione: da un lato, monitorare e vagliare gli interventi effettuati, confrontandoli con gli obiettivi assegnati e le tempistiche prefissate, e, dall'altro, impedire e contrastare gravi irregolarità ed inefficienze gestionali ovvero rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione dei contributi. Conseguentemente, la Corte dei Conti svolge, altresì, un ruolo di impulso e di matrice propositiva al fine di superare le criticità, anche mediante l'attivazione di tempestive azioni correttive anche attraverso l'esercizio dei poteri sostitutivi, trasmettendo immediatamente all'Amministrazione competente le proprie osservazioni. Il controllo concomitante rappresenta una *species* del *genus* controllo sulla gestione delle pubbliche amministrazioni ex art. 3, co. 4, L. n. 20 del 1994. Tale materia è stata novellata ed integrata, da ultimo, dall'art. 22 del D.L. n. 76

⁵⁷ BARONE A. – SCALIA R., cit., 136 e ss.

del 2020⁵⁸. Il sistema concernente tale controllo è stato oggetto di svariate delibere delle Sezioni Riunite in sede di controllo: nella Deliberazione n. 1 del 2022, la Corte dei Conti afferma che la funzione predetta rappresenta un “*controllo che ha come scopo quello di imprimere un effetto propulsivo all’azione di governo del sistema*” ed ha ad oggetto i “*principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell’economia nazionale*”, materie caratterizzanti l’intera metodologia e le finalità del PNRR. Affinché tale funzione di controllo concomitante possa essere funzionale all’attuazione del Piano, risulta necessario assicurare una contestuale e piena correlazione con il sistema di monitoraggio ReGIS, l’immediata conoscibilità dei flussi finanziari da parte della PA e lo stato dei procedimenti amministrativi e all’avanzamento nel raggiungimento degli obiettivi del Piano⁵⁹. Infine, il Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti con Delibera n. 272 del 2021 istituisce la Sezione del Controllo Concomitante, collegio predisposto alla funzione di controllo indicato dall’art. 22 sopra citato.

La Corte dei Conti riferisce al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR e sull’esito dei controlli effettuati, con cadenza almeno semestrale (art. 7, co. 7, D.L. n. 77 del 2021). La Relazione si compone di due parti: la prima è dedicata a ricostruire, per singola Missione e singola Componente, lo stato di avanzamento delle riforme e degli investimenti rispetto a quanto stabilito nel Piano, evidenziando eventuali difficoltà riscontrate; la seconda contiene approfondimenti di natura finanziaria che consentano di inquadrare l’attuazione del Piano nel più ampio spettro del contesto economico-sociale italiano. La Delibera della Corte dei Conti n. SCCLEG/1/2022/PREV, infine, nel 2022 ha stabilito che la competenza alla redazione del referto-relazione semestrale sia attribuita alle Sezioni Riunite in sede di controllo.

Da ultimo, il D.L. n. 44 del 2023, convertito con modificazione dalla L. n. 74 del 2023, ha innovato l’art. 22 del D.L. n. 76 del 2020, prevedendo l’inserimento dell’inciso “[...]”

⁵⁸ La lettera dell’articolo chiarisce che: “*la Corte dei conti, anche a richiesta del Governo o delle competenti Commissioni parlamentari, svolge il controllo concomitante di cui all’articolo 11, comma 2, della legge 4 marzo 2009, n. 15, sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell’economia nazionale [...]*”. Per una compiuta analisi del controllo concomitante ex art. D.L. n. 76 del 2020 si rimanda a RIVOSECCHI G., *La Corte dei conti ai tempi del “Recovery Plan”: quale ruolo tra responsabilità amministrativa-contabile, semplificazioni e investimenti*, in *Federalismi.it*, n. 20/2021, 18 e ss.

⁵⁹ Ad oggi, il controllo concomitante effettuato dalla Corte dei Conti si è limitato *de facto* ad un’analisi dei dati e degli elementi forniti dalla piattaforma ReGIS gestita dal MEF e dalla Ragioneria Generale dello Stato.

ad esclusione di quelli previsti o finanziati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, di cui al Regolamento UE 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, o dal Piano Nazionale per gli investimenti Complementari, di cui al D.L. 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla L. 1 luglio 2021, n. 101”. Formalmente, quindi, viene stabilita l’inapplicabilità di tale disposizione ai progetti connessi al PNRR. Tuttavia, si rileva, sistematicamente, che la novella in oggetto non incide né sul controllo di gestione *ex art. 3, co. 4, L. n. 20 del 1994*, né sul controllo concomitante nelle modalità *ex art. 11 della L. n. 15 del 2009*. Inoltre, permane la funzione di relazione-referto semestrale alle Camere *ex D.L. n. 77 del 2021*, ed i controlli sugli interventi riconducibili ai “*principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell’economia nazionale*” come indicati dal D.L. n. 76 del 2020. Il quadro normativo risultante diviene caratterizzato da un profondo grado di incertezza operativa: *de facto* i controlli *in itinere* ed il monitoraggio di investimenti e progetti non ancora conclusi – vedasi anche operazioni finanziate con fondi del PNRR – possono essere ricondotti ad operazioni, da un lato, di valutazione su costi, modalità e tempistiche per lo svolgimento di azioni di natura amministrativa (controllo sulla gestione) ovvero, dall’altro lato, di determinazione di gravi irregolarità gestionali, deviazioni procedurali e rilevanti ritardi nell’esecuzione di piani e programmi (controllo concomitante)⁶⁰.

⁶⁰ SCOGNAMIGLIO M. – GALIERO M., *I controlli delle sezioni regionali della corte dei conti sul PNRR dopo le modifiche al controllo concomitante*, in *Rivistacorteconti.it*, n. 4/2023, p. 68.

CAPITOLO 2: ATTUAZIONE, IMPLEMENTAZIONE E MONITORAGGIO DELLE POLICY DEL PNRR

1. LA FASE ATTUATIVA DEL PNRR

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), approvato dal Consiglio UE il 13 luglio 2021 sulla base della proposta della Commissione UE, prevede investimenti pari a 191,5 miliardi di euro, supportati finanziariamente con il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF), di cui 68,9 miliardi a titolo di sovvenzione a fondo perduto e 122,6 miliardi in prestiti. Il Piano, inoltre, stabilisce ulteriori 30,62 miliardi di risorse nazionali derivanti dal PNC e 13,5 miliardi del REACT-EU, per una dotazione complessiva pari a 235,6 miliardi di euro.

Con D.M. MEF 6 agosto 2021 – e successive modifiche – si è disposta l’assegnazione delle risorse finanziarie funzionali all’attuazione dei singoli interventi del Piano alle amministrazioni titolari, esplicitando le rispettive capacità economiche cui risultano responsabili e la ripartizione di *milestone* e *target* per scadenze semestrali di rendicontazione.

Ulteriori indicazioni in relazione alla fase attuativa del PNRR vengono tratteggiate dal D.L. n. 121 del 2021. Il Decreto dispone che le Amministrazioni responsabili siano legittimate a stabilire ulteriori criteri di assegnazione di risorse addizionali, integrative della capacità economica ordinaria di settore, al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi intermedi e finali e dei cronoprogrammi previsti dal Piano, nonché i relativi adempimenti di monitoraggio.

Nel dicembre 2021, il Commissario Europeo per l’Economia ha stipulato con il Ministro dell’Economia e delle Finanze gli *Operational Arrangements* (OA) del PNRR italiano: tali atti formali delineano le procedure periodiche di verifica – meccanismi disposti fino al 2026 – concernenti lo stato di avanzamento del piano ed il conseguimento dei traguardi e degli obiettivi necessari per il riconoscimento delle rate di rimborso semestrale delle risorse PNRR in favore dell’Italia. L’impostazione tradizionale, concernente la quantificazione e la modalità di gestione dei flussi finanziari legati alla programmazione europea, segue il modello del rimborso di indici di spesa. Il NGEU, invece, determina una svolta ed una innovazione anche in tale materia: il carattere *performance-based* del Piano

si lega indissolubilmente ad un calendario indicante *milestone* e *target* vincolanti, frutto dell'attuazione delle rispettive policy. Solo dopo una implementazione *de facto*, predisposta e rendicontata, lo Stato Membro è titolato nel richiedere il supporto economico-finanziario alle Istituzioni UE.

A seguito della valutazione positiva del PNRR da parte della Commissione UE, il 13 agosto 2021 è stata erogata all'Italia, a titolo di prefinanziamento ai sensi dell'art. 13 del Regolamento UE 2021/241, una somma pari a 24,9 miliardi di euro - di cui 8,954 miliardi a fondo perduto e per 15,938 miliardi di prestiti – corrispondente al 13% dell'importo totale stanziato⁶¹. L'ammontare del prefinanziamento viene detratto proporzionalmente da ogni esborso successivo, sia per la parte relativa alle sovvenzioni che per i prestiti⁶².

Una misura preliminare funzionale all'attuazione del PNRR, peraltro costituente anche specifica *milestone* semestrale (M1C1-51), concerne l'adozione di specifiche strutture organizzative da parte delle Amministrazioni titolari di interventi indicati dal Piano: secondo quanto delineato dal D.L. n. 77 del 2021, tutte le Amministrazioni centrali sono chiamate a provvedere al coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo.

Nell'ambito della propria autonomia organizzativa, invero, suddette Amministrazioni con decreto interministeriale affidano le descritte funzioni ad una specifica organizzazione di livello dirigenziale generale, da individuarsi tra quelle esistenti ovvero attraverso l'istituzione di un'apposita Unità di Missione con durata fino al completamento del PNRR, e comunque non oltre il 31 dicembre 2026. Tale apparato tecnico di coordinamento – il cui responsabile assume il ruolo di Referente Unico per l'Amministrazione – rappresenta il punto di contatto con il Servizio Centrale per il PNRR e la Commissione UE per l'espletamento degli adempimenti previsti dal Regolamento UE 2021/241. La medesima struttura trasmette al predetto Servizio Centrale i dati finanziari e di realizzazione degli investimenti e delle riforme, nonché comunica l'avanzamento dell'attuazione dei relativi obiettivi intermedi e finali, attraverso il Sistema ReGIS⁶³.

⁶¹ La descrizione compiuta delle modalità di attuazione e di rendicontazione del Piano sono tratteggiate nel sito della Camera <https://temi.camera.it/leg18/temi/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza.html>.

⁶² VACCA V., *Guida al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – PNRR*, Pacini Editore, Pisa, 2021, 116.

⁶³ Per una compiuta disamina della struttura attuativa amministrativa del PNRR si rimanda a <https://temi.camera.it/leg18/temi/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza.html>.

Il RRF, da ultimo, stabilisce che le politiche finanziate con il PNRR devono soddisfare il principio *Do Not Significant Harm* (DNSH): le Amministrazioni titolari degli interventi indicati dal Piano devono valutare se un investimento ovvero una riforma possano arrecare un danno “significativo” in relazione ad obiettivi di matrice ambientale individuati nell’accordo di Parigi e inclusi nel *Green Deal* Europeo. Secondo le indicazioni fornite dalla Commissione UE, deve strutturarsi un percorso di autovalutazione su singoli progetti – e non del Piano nel suo complesso – in fase di attuazione, monitoraggio e rendicontazione, valutando l’impatto dei medesimi su tematiche quali la mitigazione e l’adattamento ai cambiamenti climatici, la protezione e l’utilizzo sostenibile delle risorse idriche e terrestri, percorsi di economia circolare (ad esempio in materia di rifiuti), la prevenzione e la riduzione dell’inquinamento atmosferico e la protezione ed il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi⁶⁴.

⁶⁴ Per una spiegazione puntuale sul principio di “non arrecare un danno significativo” si rinvia al contenuto della II Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR al sito <https://www.italiadomani.gov.it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/relazione-al-parlamento-sullo-stato-di-attuazione-del-piano-nazi0.html>.

 M1. DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ, CULTURA E TURISMO	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M1C1 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E SICUREZZA NELLA PA	9,72	0,00	1,40	11,12
M1C2 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E COMPETITIVITÀ NEL SISTEMA PRODUTTIVO	23,89	0,80	5,88	30,57
M1C3 - TURISMO E CULTURA 4.0	6,68	0,00	1,45	8,13
Totale Missione 1	40,29	0,80	8,73	49,82
 M2. RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M2C1 - AGRICOLTURA SOSTENIBILE ED ECONOMIA CIRCOLARE	5,27	0,50	1,20	6,97
M2C2 - TRANSIZIONE ENERGETICA E MOBILITÀ SOSTENIBILE	23,78	0,18	1,40	25,36
M2C3 - EFFICIENZA ENERGETICA E RIQUALIFICAZIONE DEGLI EDIFICI	15,36	0,32	6,56	22,24
M2C4 - TUTELA DEL TERRITORIO E DELLA RISORSA IDRICA	15,05	0,31	0,00	15,36
Totale Missione 2	59,46	1,31	9,16	69,93
 M3. INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M3C1 - RETE FERROVIARIA AD ALTA VELOCITÀ/CAPACITÀ E STRADE SICURE	24,77	0,00	3,20	27,97
M3C2 - INTERMODALITÀ E LOGISTICA INTEGRATA	0,63	0,00	2,86	3,49
Totale Missione 3	25,40	0,00	6,06	31,46
 M4. ISTRUZIONE E RICERCA	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M4C1 - POTENZIAMENTO DELL'OFFERTA DEI SERVIZI DI ISTRUZIONE: DAGLI ASILI NIDO ALLE UNIVERSITÀ	19,44	1,45	0,00	20,89
M4C2 - DALLA RICERCA ALL'IMPRESA	11,44	0,48	1,00	12,92
Totale Missione 4	30,88	1,93	1,00	33,81
 M5. INCLUSIONE E COESIONE	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M5C1 - POLITICHE PER IL LAVORO	6,66	5,97	0,00	12,63
M5C2 - INFRASTRUTTURE SOCIALI, FAMIGLIE, COMUNITÀ E TERZO SETTORE	11,22	1,28	0,34	12,84
M5C3 - INTERVENTI SPECIALI PER LA COESIONE TERRITORIALE	1,98	0,00	2,43	4,41
Totale Missione 5	19,86	7,25	2,77	29,88
 M6. SALUTE	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M6C1 - RETI DI PROSSIMITÀ, STRUTTURE E TELEMEDICINA PER L'ASSISTENZA SANITARIA TERRITORIALE	7,00	1,50	0,50	9,00
M6C2 - INNOVAZIONE, RICERCA E DIGITALIZZAZIONE DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	8,63	0,21	2,39	11,23
Totale Missione 6	15,63	1,71	2,89	20,23
TOTALE	191,5	13,0	30,6	235,1

Figura 7: Dotazione finanziaria PNRR Italia (Fonte: Commissione Europea)

1.1. Il controllo parlamentare sull'attuazione del PNRR

La L. n. 178 del 2020 (c.d. Legge di bilancio 2021) dispone la trasmissione alle Camere da parte del Consiglio dei Ministri di una relazione periodica – entro il 30 giugno di ciascun anno – nella quale riportare gli indici di utilizzo delle risorse del NGEU e gli, eventuali, interventi tecnico-normativi per facilitare e permettere una efficiente e pronta realizzazione dei progetti, nel rispetto degli obiettivi perseguiti. La materia è stata regolata dal D.L. n. 77 del 2021, convertito con modificazioni dalla L. n. 108 del 2021, il quale decreta che la relazione sullo stato di attuazione del PNRR sia trasmessa dalla Cabina di Regia con cadenza semestrale.

Onere della Cabina, altresì, sarà quello di fornire, anche su richiesta delle Commissioni parlamentari, qualsivoglia elemento utile per la valutazione dello stato di avanzamento degli interventi, tenendo conto del loro impatto e della loro influenza rispetto ai singoli obiettivi. Secondo quanto disposto dalla Legge di conversione, inoltre, il Governo è tenuto a trasmettere alle Commissioni parlamentari competenti le informazioni e i documenti utili per esercitare il controllo sull'attuazione del PNRR e del PNC. Alle Commissioni competenti spetterà l'onere di monitorare lo stato di realizzazione del Piano ed i procedimenti attuativi, esaminando le relazioni semestrali e svolgendo ogni opportuna attività istruttoria finalizzata al monitoraggio del corretto utilizzo delle risorse comunitarie, svolgendo audizioni dei soggetti responsabili ovvero effettuando sopralluoghi presso le aree in cui vengono realizzati i progetti del Piano. Le Commissioni, al termine dell'esame puntuale delle relazioni, possono produrre atti di indirizzo per il Governo, evidenziando eventuali criticità e lo stato di avanzamento delle singole opere.

In data 23 dicembre 2021 viene esibita dal Governo al Parlamento la prima Relazione sullo stato di attuazione del PNRR. Nel medesimo documento, inoltre, si specifica che, a partire dal 2022, i singoli rapporti semestrali vengono inoltrati al Parlamento entro la metà di aprile, parallelamente alla trasmissione del Documento di Economia e Finanza (DEF), ed entro la fine di settembre, in corrispondenza della procedura prevista dal semestre europeo. Le Relazioni hanno, quindi, ad oggetto la rendicontazione della fase precedente da parte della Commissione UE, lo stato di avanzamento degli interventi relativi al successivo resoconto e di attuazione del Piano. L'attività di monitoraggio e di report viene

integrata e resa maggiormente puntuale ed efficiente grazie alla integrazione con lo sviluppo del Sistema ReGIS.

1.2. Il ruolo degli Enti locali nell'attuazione del PNRR

Nel *corpus* della prima Relazione sullo stato di attuazione del Piano, trasmessa al Parlamento nel dicembre 2021, il Governo ha specificato che circa il 36 per cento delle risorse totali del PNRR saranno amministrate e rendicontate da Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane. A tale stima devono, inoltre, ricondursi anche una serie di interventi – e relative risorse – destinate agli Enti territoriali ma gestite centralmente: le policy relative ai percorsi di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione (M1C1), seppur caratterizzanti l'apparato amministrativo ad ogni livello, vengono coordinate dal Governo.

Da un punto di vista prettamente operativo, invero, gli Enti locali partecipano alla realizzazione degli interventi ed all'implementazione delle riforme rientranti in settori di competenza decentrata. A livello esemplificativo si citano progetti legati all'istruzione infantile e primaria, progetti di rigenerazione urbana ovvero di supporto al sostrato sociale. In sinergia con le amministrazioni centrali nelle sedi istituzionali della Conferenza Stato-Regioni, le PA locali coordinano e definiscono, altresì, le riforme previste dal Piano in materia di disabilità, servizi pubblici locali, turismo e transizione ambientale.

A livello di governance, il Nucleo PNRR Stato-Regioni armonizza l'istituzione di tavoli tecnici settoriali con Regioni, Province ed Enti locali, svolgendo ruolo di supporto tecnico professionale. Il medesimo Nucleo, inoltre, dialoga e informa prontamente la Presidenza del Consiglio dei Ministri in merito alle attività svolte. Infine, per potenziare la capacità amministrativa degli Enti territoriali, il D.L. n. 80 del 2021 stabilisce procedure semplificate per la selezione ed il reclutamento di personale a tempo determinato e per il conferimento di incarichi di collaborazione, in relazione alle attività connesse all'attuazione del PNRR.

Per quanto concerne l'attuazione del Piano da parte delle Regioni e delle Province autonome, assume particolare rilievo l'individuazione e la realizzazione dei c.d. “progetti

bandiera”. Tali prospetti rappresentano interventi di particolare rilevanza strategica da realizzarsi secondo i *milestone* e i *target* individuati nel PNRR. Le proposte progettuali, di competenza esclusiva delle Amministrazioni regionali ovvero provinciali, sono trasmesse al Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie, il quale coordina e supporta la strutturazione e l’elaborazione a livello nazionale. Le relazioni tecniche ed istituzionale sono regolate da un Protocollo di carattere generale stilato il 20 aprile 2022 tra il Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie ed i Ministri titolari di interventi PNRR. Seguono a cascata accordi di programma con le singole Regioni o Province autonome interessate, al fine di promuovere una collaborazione sistematica per la realizzazione dei progetti bandiera⁶⁵.

2. LA COPERTURA FINANZIARIA DEL PIANO

Il meccanismo tecnico-operativo in forza degli *Operational Arrangements* stipulati tra le istituzioni europee e lo Stato italiano e descritto dall’art. 24, par. 2, del Regolamento UE 2021/241, comporta una valutazione preliminare e necessaria della Commissione UE per verificare su base semestrale il conseguimento dei *milestone* e dei *target*, i quali riflettono i progressi compiuti nella realizzazione degli investimenti e delle riforme programmati. Tale procedura è tassativa per il riconoscimento delle rate di rimborso delle risorse PNRR e deve essere eseguita senza indebito ritardo ovvero al più tardi entro due mesi dal ricevimento della richiesta da parte degli Stati Membri.

In caso di esito positivo, la Commissione trasmette le proprie risultanze al Comitato Economico e Finanziario, che adotta Decisione autorizzativa dell’erogazione dei fondi. Qualora vi sia un esito negativo, il pagamento, parziale ovvero totale, viene prontamente sospeso in attesa che lo Stato richiedente adotti le misure necessarie atte a garantire un conseguimento efficace e soddisfacente degli obiettivi prefissati in sede comunitaria.

⁶⁵ Come specificato nella II Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR, la cornice amministrativa richiamata ha portato alla sottoscrizione di protocolli con 13 Regioni e Province autonome, aventi ad oggetto progetti in materia medico-ospedaliera, la costituzione delle *hydrogen valleys*, piani di potenziamento delle infrastrutture idriche, programmazioni legate alla tematica della mobilità sostenibile e prospetti in materia di digitalizzazione della PA. Per una analisi critica dei “progetti bandiera” si rinvia a <https://www.italiadomani.gov.it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/relazione-al-parlamento-sullo-stato-di-attuazione-del-piano-nazi0.html>.

In caso di inadempimento da parte degli Stati interessati entro sei mesi, la Commissione UE può disporre la riduzione proporzionale dell'ammontare del contributo finanziario. Qualora la mancata attività si protragga oltre i diciotto mesi, il par. 9 del medesimo articolo esplicita la risoluzione del contratto con recupero di eventuali versamenti preliminari. Secondo la procedura c.d. “freno d'emergenza” descritta nel par. 10 del suddetto articolo, la decisione che autorizza l'erogazione del contributo finanziario può essere prorogata fino a tre mesi. Conformemente a quanto concordato in sede di Consiglio UE del 17-21 luglio 2020, qualora gli Stati Membri rilevino scostamenti tali da impedire l'attuazione di *milestone* e *target* prefissati dal Piano, il Consiglio UE, supportato dal Consiglio ECOFIN esamina esaustivamente le criticità sollevate e informa prontamente il Parlamento UE⁶⁶.

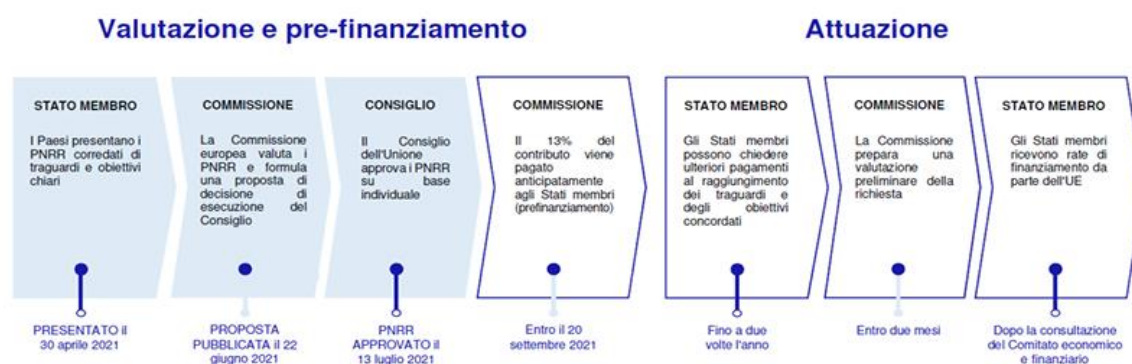


Figura 8: Valutazione e attuazione del PNRR - Cronologia (Fonte: Commissione UE)

A seguito della erogazione pari a 24,9 miliardi di euro a titolo di prefinanziamento del luglio 2021, il 30 dicembre 2021 l'Italia ha presentato domanda di pagamento alla Commissione UE per accedere alla prima rata di fondi europei. Il 28 febbraio 2022 il Consiglio UE ha approvato la richiesta di esborso pari a 21 miliardi di euro nell'ambito del RRF, di cui 10 miliardi sotto forma di sovvenzioni e 11 miliardi sotto forma di prestiti.

Nel mese di giugno, tuttavia, vi è stata una revisione dei fondi del NGEU: la Commissione UE, sulla base della crescita del PIL a livello comunitario e nazionale, ha predisposto di

⁶⁶ VACCA V., cit., 117. Per una analisi puntuale della cronologia delle fasi di valutazione e prefinanziamento si rinvia a <https://anci.lombardia.it/documenti/12468-SCHEDE%20PNRR.pdf>.

incrementare le sovvenzioni a favore degli Stati. L'Italia, conseguentemente, ha visto passare da 68,9 a 69,041 miliardi di euro, la corrispondente quota di sovvenzioni del RRF.

Al termine del I Semestre del 2022 ed il relativo conseguimento dei 45 traguardi ed obiettivi fissati, il MEF ha presentato istanza per il pagamento della seconda rata dei fondi PNRR. La richiesta del 29 giugno riguarda complessivamente 24,1 miliardi di euro, di cui 11,5 miliardi di contributi a fondo perduto e 12,6 miliardi di prestiti. L'importo effettivo, invero, è pari a 21 miliardi di euro, tenuto conto che la differenza di importo corrisponde al 13 per cento del prefinanziamento ricevuto ad agosto 2021 calcolato quale rata di rimborso. Il vaglio positivo da parte della Commissione UE, del Consiglio UE e del Comitato Economico e Finanziario è arrivato l'8 novembre cui è seguito il pagamento della seconda rata.

Per quanto concerne la terza tranche a copertura degli obiettivi fissati per il II Semestre 2022, regolarmente conseguiti nella loro totalità, la richiesta è stata inviata il 30 dicembre del medesimo anno. Il *quantum* corrisponde a 21,8 miliardi di euro, comprensivi della quota di anticipazione pari a 2,8 miliardi. Problematiche tecniche e di valutazione legate alle Misure in materia di concessioni portuali, reti di teleriscaldamento, piani urbanistici integrati e alloggi studenteschi hanno caratterizzato l'impasse tra istituzioni europee e Governo italiano.

Un compromesso è stato, tuttavia, raggiunto ufficialmente il 20 luglio 2023, per mezzo della sostituzione di un obiettivo quantitativo – creazione di 7.500 posti letto per universitari entro fine 2022 – con un obiettivo qualitativo – avvio delle procedure e la pubblicazione delle gare per creare complessivamente ulteriori 60mila posti letto per studenti entro la fine 2026 – trasferendo, altresì, il raggiungimento dello stesso al Semestre successivo.

In accordo con la Commissione UE le modifiche apportate non hanno alcun impatto sull'incasso dei fondi PNRR previsti per il 2022-2023. Alla valutazione positiva da parte della Commissione UE del 28 luglio 2023, circa il conseguimento dei 54 *milestone* e *target* collegati alla terza rata di pagamento dell'Italia, è seguito il versamento corrispondente l'11 settembre. Nel medesimo mese, il Governo italiano ha presentato formale richiesta per accedere ai fondi della quarta rata, pari a 16,5 miliardi di euro. In parallelo, tuttavia, notificava proposta di modifica di 10 obiettivi PNRR legati alla

suddetta tranche, approvata favorevolmente dalla Commissione UE e dal Consiglio UE. In data 28 novembre 2023 è giunto il via libera da parte delle istituzioni europee al pagamento della rata.

L'iter di revisione del PNRR italiano, avente ad oggetto l'introduzione di uno specifico capitolo REPowerEU, determina la rivalutazione finanziaria della quinta e sesta rata, collegate alle scadenze, rispettivamente, del 31 dicembre 2023 e di fine giugno 2024. Il piano approvato dalla Commissione UE il 24 novembre 2023, ancora in attesa del vaglio del Consiglio UE, prevede una contrazione rispetto ai 18 miliardi di euro inizialmente stanziati in relazione al minor numero di obiettivi da centrare entro il termine richiamato. Un fenomeno simile dovrebbe interessare anche la rata legata al I Semestre 2024, originariamente stabilita in 11 miliardi di euro.

3. RELAZIONE SULLO STATO DI ATTUAZIONE PRODOTTA DALLA CORTE DEI CONTI

Secondo quanto precisato dall'art. 7, co. 7, D.L. n. 77 del 2021, la Corte dei Conti ha l'onere di effettuare un controllo sistematico sull'attuazione delle politiche del PNRR italiano. La magistratura contabile riferisce al Parlamento sullo stato di implementazione del Piano con cadenza almeno semestrale. La Relazione si struttura di due parti: la prima dedicata a ricostruire, per missione e componente, lo stato di avanzamento delle riforme e degli investimenti rispetto a quanto stabilito nel Piano; la seconda contiene approfondimenti che permettano di guardare all'attuazione del Piano nel più ampio quadro dei risultati dell'economia e della finanza pubblica italiana.

3.1. Prima Relazione sullo stato di attuazione del PNRR

In data 28 marzo 2022 l'Adunanza delle Sezioni Riunite in sede di controllo ha approvato la prima Relazione sullo stato di attuazione del PNRR in base ai dati disponibili al 15 marzo 2022. Il testo, complessivamente considerato, tratta i seguenti aspetti:

- a) la programmazione e la gestione-competenza delle singole Missioni e dei singoli progetti;

- b) l'analisi dell'attuazione del Piano nel corso del II semestre del 2021 e del I semestre del 2022;
- c) il ruolo delle Regioni e degli Enti locali in relazione all'implementazione del PNRR e i profili di governance a livello sistemico;
- d) la gestione finanziaria, tenendo in considerazione gli interventi del PNC.

Da una prima analisi operativa dello stato di attuazione del Piano, nel semestre conclusivo del 2021, gli obiettivi concordati a livello europeo sono 51 a cui si aggiungono i 98 della programmazione nazionale: coerentemente con la fase preliminare e di avvio del Piano, la quota principale dei medesimi (49 su 51 e 81 su 98) è costituita da *milestone*, ossia interventi qualitativi di natura legislativa o amministrativa funzionali all'attuazione delle singole misure.

Nel primo semestre 2022 sono, invece, previsti 45 obiettivi concordati a livello europeo a cui se ne aggiungono 70 della programmazione nazionale. I *milestone* sono, rispettivamente, 44 e 55. A fine Semestre l'avanzamento del Piano dovrebbe portare al superamento della soglia del 18 per cento del complesso degli obiettivi.

Missione PNRR	2021	2022	2022
	S2	S1	S2
M1 – Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	25	13	24
M2 – Rivoluzione verde e transizione ecologica	10	14	10
M3 – Infrastrutture per una mobilità sostenibile	5		6
M4 – Istruzione e ricerca	4	8	5
M5 – Inclusione e coesione	6	4	8
M6 - Salute	1	6	2
Totale complessivo	51	45	55

Figura 9: Obiettivi PNRR 2020-2022: ripartizione per Missione (Fonte: Relazione Corte dei Conti)

Lo schema riportato descrive puntualmente la suddivisione per Missione dei vari obiettivi lungo il confine temporale 2020-2022. Quasi la metà è rappresentato da interventi concernenti la Missione I “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”: il fulcro della programmazione ivi richiamata e la specificità degli interventi nella prima fase attuativa del Piano risultano funzionali e fondanti l'assetto tecnico-

amministrativo qualificato del Paese vitali per una efficace ed efficiente implementazione del PNRR. La sistematicità delle materie trattate comporta un accentramento maggiore delle competenze presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Gli obiettivi del II semestre 2021 appartengono a circa 63 progetti, mentre, in riferimento al I semestre 2022, il Piano prevede la realizzazione di ulteriori 50 interventi, portando così a 113 il numero di iniziative complessivamente attivate entro fine giugno.

Tipo progetto	N° progetti interessati da obiettivi		% su totale		Importi progetti interessati da obiettivi		% su totale	
	Al 31.12.21	Al 30.06.22	Al 31.12.21	Al 30.06.22	Al 31.12.21	Al 30.06.22	Al 31.12.21	Al 30.06.22
Invest.	38	78	17%	35%	41.176,9	73.815,2	22%	40%
Riforma	25	35	42%	58%	5.360,0	5.360,0	96%	96%
Totale	63	113	22%	40%	46.536,9	79.175,2	24%	41%

Figura 10: Progetti interessati da obiettivi PNRR entro il I semestre 2022 (Fonte: Corte dei Conti)

Sotto il profilo finanziario, le risorse associate ai progetti per il II semestre 2021, raggiungono, complessivamente, i 46,5 miliardi di euro e rappresentano quasi un quarto delle dimensioni finanziarie totali del Piano. Tale dato comprende 15,2 miliardi relativi a progetti in essere, 29,1 miliardi per nuove iniziative e 2,2 miliardi a valere sul FSC. Con riferimento al I semestre 2022, invece, le risorse associate corrispondono a 79 miliardi di euro – oltre 33 miliardi rispetto al dato di fine 2021 – pari al 41 per cento delle dimensioni finanziarie totali del Piano. Nel dato richiamato rientrano 20 miliardi relativi a progetti in essere, 50 miliardi per nuove iniziative e 9 miliardi a valere sul FSC.

Tutti i *milestone* e i *target* del II semestre 2021 risultano conseguiti, come da indicazione del Governo e della Commissione UE. Inoltre, secondo i dati sullo stato di attuazione rilevati al 21 marzo 2022, 6 dei 45 obiettivi del I semestre 2022 risultano conseguiti. Si precisa inoltre che, alla medesima data, anche 2 dei 55 obiettivi in scadenza entro fine 2022 sono stati realizzati (M1C1-5, relativa all’istituzione della nuova Agenzia per la cyber sicurezza; M3C2-1, concernente l’entrata in vigore delle modifiche legislative

connesse alla semplificazione delle procedure per il processo di pianificazione strategica del sistema portuale italiano)⁶⁷.

La giurisprudenza contabile, all'interno del *corpus* della Relazione, tratteggia, tuttavia, due principali criticità del Sistema Paese in sede di attuazione del PNRR. Un primo profilo analizzato concerne il ritardo dell'Italia in termini di dotazione infrastrutturale (trasporti, sanità ed istruzione). I dati evidenziano una perdita di posizioni relative rispetto alle aree meglio attrezzate d'Europa, seppur il ritardo risulti essere differenziato a seconda della latitudine. La dotazione infrastrutturale rappresenta un fattore di competitività del territorio, influenzandone la produttività e la competitività dei costi di produzione delle imprese private.

Un indice di peggioramento è principalmente riconducibile alla limitata disponibilità di risorse e, quindi, di investimenti. L'inadeguatezza degli investimenti ha penalizzato tanto le esigenze di adeguamento della dotazione infrastrutturale, quanto la manutenzione della stessa, portando ad un graduale deterioramento.

Ulteriore fattore condizionante concerne la limitata capacità di progettazione e realizzazione delle Amministrazioni. Il ritardo accumulato dall'Italia nella dotazione infrastrutturale condiziona il processo di sviluppo di lungo periodo di domanda aggregata, costituendo un fondamentale elemento di inefficienza del sistema economico.

	media 1995- 2009	media 2010- 2018	2018	2019	2020	2021
Spesa annua	41.359	41.558	37.766	41.469	42.449	51.007
Tasso di crescita nominale	6,3	-4,5	-1,3	9,8	2,4	20,2
Tasso di crescita reale (al lordo delle cessioni)	3,6	-5,3	8,0	8,0	1,6	17,1
Quota sulla spesa primaria	7,2	5,5	4,8	5,1	4,8	5,5
Quota sul Pil	3,0	2,5	2,1	2,3	2,6	2,9

Figura 11: Investimenti ed indicatori pubblici nel 2019-2021 (Fonte: Corte dei Conti)

⁶⁷ Per una disamina puntuale dei contenuti e delle criticità all'attuazione del PNRR contenute nella Relazione del marzo 2022 stilata dalla Corte dei Conti e trasmessa al Parlamento si rinvia a <https://www.corteconti.it/Home/Organizzazione/UfficiCentraliRegionali/UffSezRiuniteSedeControllo/RelstatoPNRR>.

Tuttavia, a partire dal 2019 si registra una netta inversione di tendenza con una crescita del 9,8 per cento di investimenti di matrice pubblica (8 per cento in termini reali), dopo la contrazione media di 4,5 per cento degli anni 2010-2018. La crescita cumulata 2019-2021 si attesta ad oltre il 30 per cento (27 per cento in termini reali). Tali attività incidono positivamente in percentuale anche sul PIL nazionale (2,9 per cento nel 2021). La tendenza ivi descritta è diretta conseguenza di due interventi normativi cruciali in termini di spesa pubblica – regolamentazione appalti pubblici e regole di bilancio degli Enti locali – e delle politiche economiche comunitarie legate al NGEU. Emblematica, invero, risulta essere la valutazione di impatto macroeconomico degli investimenti attivati attraverso il PNRR: Governo italiano finanzia investimenti entro il 2024 per complessivi 93,5 miliardi di euro.

Ulteriore tematica caratterizzante l’attuazione del Piano interessa il ruolo del pubblico impiego e la dotazione di capitale umano all’interno delle Amministrazioni pubbliche. Per potersi occupare della realizzazione degli interventi, del coordinamento delle risorse, della regolarità delle procedure e della fase di rendicontazione, gli enti necessitano di un’adeguata capacità gestionale, qualificata e professionale. La flessione dimensionale del pubblico impiego – si annovera una riduzione di circa 267mila unità tra il 2008 ed il 2020 – determina, in primo luogo, una riduzione del tasso di turnover e, in secondo luogo, un aumento dell’età media dei dipendenti. Tali fattori si traducono in una minore adeguatezza del livello di competenze possedute dagli uffici tecnici. Il rafforzamento delle competenze del personale esistente e la digitalizzazione rappresentano i due assi di riforma principali caratterizzanti la Missione 1 del PNRR, fondamentali per la crescita del paese.

Da un punto di vista normativo, il D.L. n. 80 del 2021 ha introdotto alcune misure di rafforzamento della capacità amministrativa, delineando ulteriori modalità di assunzione del personale, derogando la normativa vigente in materia di limiti contrattuali. Le Amministrazioni responsabili della realizzazione di progetti del PNRR possono reclutare personale, in deroga rispetto ai limiti ordinari di spesa e di organico. I profili professionali maggiormente richiesti sono prevalentemente di tipo tecnico e di tipo economico-contabile, oltre a profili informatici e di ingegneria gestionale. I medesimi, tuttavia, sono altamente reclamati dal mercato privato.

3.2. Seconda Relazione sullo stato di attuazione del PNRR

In data 16 marzo 2023 l'Adunanza delle Sezioni Riunite in sede di controllo ha trasmesso la seconda Relazione sullo stato di attuazione del PNRR alle Camere in base ai dati disponibili al 13 febbraio 2023. Il documento analizza compiutamente:

- a) la revisione della governance Piano disposta dal D.L. n. 13 del 2023;
- b) l'aggiornamento della programmazione finanziaria e l'impatto sui saldi di finanza pubblica, con focus in merito ai controlli sulla gestione fuori bilancio;
- c) l'attuazione operativa del Sistema ReGIS, valutando il riparto territoriale delle risorse e delle progettualità.

Nell'arco temporale del II semestre 2022, il PNRR prevede ulteriori 55 obiettivi europei (di cui 39 *milestone*). Il raggiungimento integrale degli standard previsti determina un livello di conseguimento pari al 28 per cento degli obiettivi complessivi previsti dal Piano. La Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) ed il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT), date le materie, gli interventi e gli obiettivi in scadenza nel II semestre 2022, rappresentano le amministrazioni maggiormente interessate in termini di competenza funzionale ed operativa.

Missione/Componente	N. Milestone e Target	Ripartizione percentuale
M1C1	18	33%
M1C2	3	5%
M1C3	3	5%
M2C1	4	7%
M2C2	2	4%
M2C3	1	2%
M2C4	3	5%
M3C1	2	4%
M3C2	4	7%
M4C1	4	7%
M4C2	1	2%
M5C1	4	7%
M5C2	3	5%
M5C3	1	2%
M6C2	2	4%
Totale complessivo	55	100%

Figura 12: *Milestone e target* in scadenza al II semestre 2022 ripartiti tra le varie Missioni (Fonte: Corte dei Conti)

Da un punto di vista finanziario, le risorse associate ammontano, complessivamente a circa 104 miliardi di euro e rappresentano oltre il 54 per cento delle dimensioni patrimoniali del Piano. Tale dato comprende 24 miliardi relativi a progetti in essere, 71 miliardi per nuove iniziative e 9 miliardi a valere sul FSC. L'integrale conseguimento dei 55 obiettivi prefissati per il II semestre 2022 comporta il completamento di 38 progettualità – non sotto il profilo attuativo – del PNRR.

Tipo progetto	N° prog. con M&T esauriti	% su totale	Imp. prog. con M&T esauriti (mln €)	% su totale
Investimenti	31	48,4%	3.521	1,90%
Riforme	7	3,2%	189	3,39%
Totale	38	13,5%	3.710	1,94%

Figura 13: Progetti con *milestone* e *target* esauriti a fine 2022 (Fonte: Corte dei Conti)

La Corte dei Conti, infine, pone l'attenzione in merito a due tematiche: da un lato, richiama il divario territoriale ed il ritardo strutturale, economico e tecnologico del Mezzogiorno già descritto nella prima Relazione, dall'altro, analizza le politiche di eliminazione delle disuguaglianze di genere e per età, fondanti il PNRR.

I trend demografici e le minori opportunità di realizzazione professionale date da discriminazioni di genere conducono a una contrazione progressiva dell'offerta di lavoro, a conseguenze negative sul tasso di crescita potenziale dell'economia e a difficoltà per il sistema previdenziale ed assistenziale. Le policy di matrice comunitaria affrontano e disciplinano le problematiche in materia secondo una prospettiva professionale – vedasi vincoli quantitativi rispetto alle assunzioni ovvero interventi volti a migliorare la conciliazione tra i carichi familiari e gli adempimenti lavorativi, che sotto il profilo infrastrutturale – di istruzione ovvero di introduzione al mondo del lavoro. La magistratura contabile, da ultimo, rileva come, in relazione alle disuguaglianze suddette, incidano le istanze dal lato della domanda, connaturata da una forte sperequazione delle opportunità⁶⁸.

⁶⁸ Per un approfondimento in merito alla Relazione del marzo 2023 della Corte dei Conti si rinvia a <https://www.corteconti.it/HOME/StampaMedia/Notizie/DettaglioNotizia?Id=4e6aec02-711a-4c41-bcdb-7f5732a4d927>.

3.3. Terza Relazione sullo stato di attuazione del PNRR

Il 6 novembre 2023 l'Adunanza delle Sezioni Riunite in sede di controllo ha comunicato al Parlamento la Relazione sullo stato di attuazione del PNRR in riferimento al I semestre 2023, in base ai dati disponibili al 10 ottobre 2023. Il controllo-referto della giurisprudenza contabile tratteggia:

- a) le proposte di revisione del PNRR avanzate dal Governo italiano in seno alle istituzioni europee;
- b) il controllo sulla rendicontazione dei progetti del Piano;
- c) lo studio e le ripercussioni sull'implementazione delle politiche del PNRR dovute al mutamento degli elementi di contesto quali l'incremento dei costi delle singole opere.

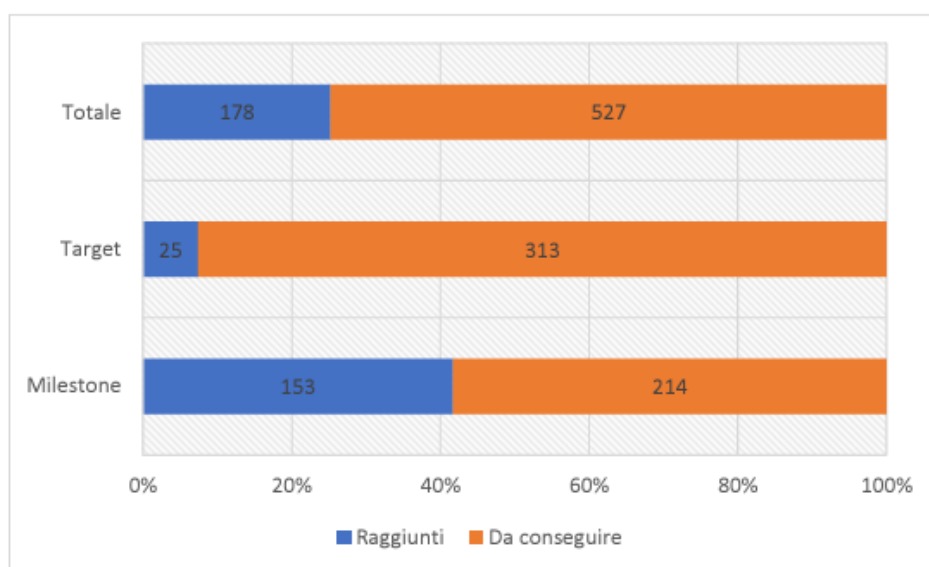


Figura 14: Livello di attuazione *milestone* e *target* nel I semestre 2023 secondo dati ReGIS (Fonte: Corte dei Conti)

Secondo le attestazioni disponibili nel Sistema ReGIS risultano conseguiti tutti gli ulteriori 28 obiettivi europei (21 *milestone*) previsti per il I semestre 2023, innalzando al 34 per cento il livello complessivo di attuazione del Piano. Al termine del semestre considerato, inoltre, 41 iniziative possono ritenersi completate sotto il profilo della rendicontazione nei confronti dell'Unione europea, avendo esaurito in tale arco temporale tutti gli obiettivi fissati (permane sempre escluso il profilo attuativo).

Nella Relazione, la Corte dei Conti specifica come nel semestre interessato l'attuazione del PNRR si sviluppi parallelamente ad una fase di profonda revisione delle politiche di investimento e di riforma che lo compongono. La modifica avviata dal Governo, invero, ottempera ed attua i margini di flessibilità previsti normativamente dal RRF. A seguito dell'analisi sugli aspetti del Piano interessati dalla proposta di revisione, il documento sottolinea l'esigenza di una tempestiva finalizzazione della fase di modifica per rimuovere fattori di incertezza, consentendo a soggetti responsabili e attuatori di adottare gli opportuni adattamenti.

Nella Relazione, inoltre, la magistratura contabile riferisce sul sistema di gestione e controllo sulle attività del PNRR, con particolare riguardo alla funzione di rendicontazione della spesa. Centrale è il ruolo svolto dall'Organismo indipendente di *audit* istituito ai sensi dell'art. 7, co. 1, D.L. n. 77 del 2021: in dialogo con il Tavolo di Coordinamento per la Rendicontazione (Determina RGS n. 57 del 9 marzo 2022), svolge un ruolo di prevenzione, individuazione e rettifica delle frodi, della corruzione, di fenomeni di conflitto di interesse e del c.d. "doppio finanziamento", al fine di verificare la regolarità amministrativa e contabile nella fase di rendicontazione in un quadro complessivo di *risk assessment*⁶⁹.

4. LA MODIFICA DEL PNRR E L'INSERIMENTO DEL CAPITOLO REPOWEREU

Il Regolamento UE 2021/241, istitutivo del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, disciplina le procedure e le condizioni secondo cui gli Stati Membri sono legittimati a proporre interventi di modifica dei Piani nazionali. Le proposte di revisione devono formare parte di un *addendum* unico sottoposto al vaglio delle istituzioni europee. Alla data del 1° settembre 2023, sono pervenute alla Commissione UE 24 proposte di modifica di Piani nazionali; di queste 20 includono il capitolo aggiuntivo avente ad oggetto materie e interventi richiamanti il Programma REPowerEU.

⁶⁹ Per una disamina completa della terza Relazione prodotta dalla Corte dei Conti si rinvia a <https://www.corteconti.it/HOME/StampaMedia/Notizie/DettaglioNotizia?Id=c1380dbb-aa1d-43fe-9c78-e2c334f4f92b>.

In primo luogo, secondo quanto contemplato dall'art. 21 del Regolamento, se *milestone* e *target* non possono essere realizzati a causa di fattori oggettivi e sopravvenuti – vedasi ad esempio incremento dei prezzi dell'energia e dei materiali da costruzione ovvero difficoltà nelle catene di approvvigionamento – i Paesi comunitari possono richiedere una integrazione-revisione del Piano.

In secondo luogo, ai sensi dell'art. 18, par. 2, del citato Regolamento, gli Stati Membri possono modulare quantitativamente le singole Misure dei Piani quale diretta conseguenza dell'adeguamento del contributo finanziario massimo pubblicato in data 30 giugno 2022.

Una terza opzione di revisione è delineata dall'art. 14 del Regolamento: i Governi nazionali possono, invero, richiedere una integrazione supplementare di prestiti entro e non oltre il 31 agosto 2023.

L'ultima ipotesi di modifica viene disciplinata dal Regolamento UE 2023/435 che deroga al citato Regolamento UE 2021/241, nel contesto del Programma REPowerEU. La novellata disciplina comunitaria consente l'integrazione dei PNRR nazionali con la predisposizione di un nuovo capitolo di investimenti e riforme finalizzato alla strutturazione di politiche di sicurezza energetica e di contrasto alla povertà energetica, diversificazione dell'approvvigionamento energetico dell'UE, promozione e diffusione delle energie rinnovabili, efficienza energetica, incremento della capacità di stoccaggio, transizione *green*, coerentemente alle indicazioni dell'Agenda 2030 ed i Piani Nazionali Integrati per l'Energia e il Clima (PNIEC). Possono, inoltre, confluire nel capitolo ivi richiamato le misure atte a rafforzare la competitività sostenibile e circolare industriale europea, programmi di sostegno finanziario a progetti imprenditoriali a bassa emissione, disposizioni normative di semplificazione delle procedure di autorizzazione nel settore delle energie rinnovabili.

La formale richiesta di revisione del PNRR italiano è stata presentata l'11 luglio 2023 nelle sedi comunitarie: oltre ad apportare specifiche modifiche a *milestone* e *target* costituenti obiettivi del I semestre 2023 – cui è legata la corresponsione della quarta rata dei finanziamenti europei – viene introdotto specifico capitolo tematico avente ad oggetto il REPowerEU.

L'istanza, "assentita" dalla Commissione UE in data 28 luglio 2023, è stata approvata con Decisione del Consiglio UE del 12 settembre 2023. Una valutazione di merito della richiesta di rettifica del Piano è stata elaborata dall'Adunanza delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei Conti. Nella Delibera n. 27 del 2023 è stata esaminata l'architettura della proposta di modifica avente ad oggetto complessivamente 173 obiettivi (circa un terzo dei 527 dell'intero Piano), tra cui 26 *milestone* e 147 *target*⁷⁰.

Tipo di obiettivo	Obiettivi modificati (a)	Totale obiettivi (b)	(a/b)	Obiettivi da conseguire (c)	(a/c)
Milestone	26	214	12%	66	39%
Target	147	313	47%	289	51%
Totale complessivo	173	527	33%	355	49%

Figura 15: Obiettivi oggetto di proposta di revisione (Fonte: Corte dei Conti)

Una quota delle revisioni contemplate nel suddetto documento incidono sulla dotazione finanziaria di alcune Misure, apportando una espansione-contrazione ovvero una mera riprogrammazione delle risorse all'interno del singolo intervento⁷¹. Il definanziamento, parziale o integrale, incide su 29 Misure⁷², la cui attuazione deve completarsi al di fuori del quadro del PNRR. Ne deriva disponibilità finanziarie associate complessive del Piano pari a 33,8 miliardi di euro⁷³.

Per quanto concerne il capitolo REPowerEU, le relative dotazioni finanziarie ammontano a 19,26 miliardi di euro: nell'*addendum* si tratteggiano 6 riforme e 19 investimenti, di cui 4 costituiscono uno *scale-up* di Misure già contenute nel PNRR. Gli interventi sono orientati secondo tre linee tematiche:

⁷⁰ Per una cronologia puntuale della richiesta di revisione del PNRR da parte del Governo italiano si rinvia a par. 8 della III Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/terza-relazione-al-parlamento-sullo-stato-di-attuazione-del-pian.html>.

⁷¹ Rileva, tuttavia, come non appaia possibile delineare una ricostruzione in termini omnicomprensivi delle variazioni finanziarie che interessano il Piano: esigenze di rafforzamento dei quadri finanziari ovvero di integrazione delle risorse potrebbero essere rifinanziate con tipologie di fondi esterni al Piano stesso.

⁷² Nel conteggio vengono incluse anche le Misure per cui non viene esplicitato il *quantum* della riduzione.

⁷³ Per una disamina economico-finanziaria maggiormente dettagliata si rinvia a <https://www.corteconti.it/HOME/Documenti/DettaglioDocumenti?Id=d8c7ae1b-6c28-441f-9cb5-0c5591fd3e35>.

- a) rafforzamento delle reti elettriche di trasmissione e distribuzione, nonché di quelle di trasmissione del gas (8 investimenti per complessivi 2,3 miliardi di euro);
- b) transizione *green* ed efficientamento energetico del patrimonio immobiliare pubblico e privato (11 investimenti per complessivi 14,8 miliardi);
- c) promozione e sostegno alle filiere dell'energia rinnovabile (2 investimenti per complessivi 2 miliardi).

Ai sensi dell'art. 21-*quater* del Regolamento UE 2021/241, inoltre, le riforme e gli investimenti contenuti nell'integrazione predisposta dal Governo italiano e strutturata nel capitolo dedicato al piano REPowerEU devono contribuire al miglioramento delle infrastrutture e degli impianti energetici in termini di sicurezza energetica e lotta alla povertà energetica, diversificando l'approvvigionamento, promuovere l'efficienza energetica immobiliare, decarbonizzando l'industria e sostenendo la produzione di energia da fonti rinnovabili, incentivare la riduzione della domanda di energia e contrastare le strozzature interne e transfrontaliere nella trasmissione e nella distribuzione di energia, incentivando forme di stoccaggio energetico. Tali fattori sono inscindibilmente legati da un percorso di riqualificazione della forza lavoro e del comparto management. Il capitolo, infine, indica e disciplina, per ciascun intervento e riforma, l'Amministrazione titolare, le risorse attribuite, le modalità di implementazione, nonché gli obiettivi REPowerEU di riferimento⁷⁴.

5. GLI ELEMENTI DI CRITICITÀ E DEBOLEZZA NELL'ATTUAZIONE DEL PNRR

Nel *corpus* della terza Relazione del 31 maggio 2023, stilata dal Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e per il PNRR, si dà conto delle principali criticità analizzate e valutate in fase di monitoraggio sullo stato di attuazione delle politiche NGEU segnalate dalle Amministrazioni titolari delle riforme e degli investimenti del PNRR. I principali profili di incertezza procedurale e sistematica riguardano eventi e circostanze di natura oggettiva, difficoltà di natura normativa, amministrativa e gestionale

⁷⁴ Un approfondimento sul capitolo REPowerEU si rinviene in [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/DFP28_Ra.pdf](https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/DFP28_Ra.pdf).

ovvero esigenze di ridefinizione sul piano tecnico degli impegni contenuti nella *Council Implementing Decision* e negli *Operational Arrangements*.

Nella prima categoria rientrano due tipologie di fenomeni: da un lato, situazioni oggettive sopravvenute in sede attuativa del Piano, le quali hanno inciso direttamente, in senso negativo, sul raggiungimento di specifici *milestone* e *target* – si tratta principalmente dell'aumento dei prezzi, dell'interruzione delle catene di approvvigionamento e della scarsità dei materiali – dall'altro, elementi non direttamente riconducibili alla responsabilità delle PA, suscettibili, tuttavia, di determinare effetti sfavorevoli sulle tempistiche e sulle capacità di implementazione delle Misure del PNRR – interessa fenomeni maggiormente eterogenei quali gli squilibri tra domanda ed offerta, la carenza di manodopera ed il ritardo nello sviluppo di comparti e attività produttive. Tali esternalità negative, secondo la previsione governativa, potrebbero essere oggetto di revisione o rimodulazione da parte della Commissione UE ai sensi e per gli effetti dell'art. 21 del Regolamento UE 2021/241, previa richiesta motivata di modifica del Piano da parte dello Stato Membro interessato.

In secondo luogo, le criticità che attanagliano la macchina tecnico-amministrativa concernono misure gestionali e strutturali. Gli elementi di debolezza riguardano principalmente l'inefficiente gestione delle risorse da parte delle Amministrazioni titolari degli interventi del Piano, la complessità delle pratiche e delle procedure per accedere ai fondi del PNRR, i ritardi a catena derivanti dal mancato rilascio di pareri ovvero autorizzazioni da parte di autorità pubbliche nazionali e locali, il mancato coordinamento tra i soggetti attuatori e l'inadeguatezza dei sistemi di monitoraggio sulla realizzazione delle opere.

L'ultima categoria, infine, tratteggia i profili di ambiguità relativi alle difficoltà attuative generate da refusi ed errori nell'amministrazione del *Council Implementing Decision* (CID) e degli *Operational Arrangements* (OA). Le problematiche generate dalle discrepanze di gestione comportano una contrazione nella realizzazione delle Misure ed il rispetto dei termini per gli interventi PNRR.



Figura 16: Criticità segnalate dalle Amministrazioni titolari (Fonte: Senato della Repubblica e Camera dei Deputati)

Le Amministrazioni titolari segnalano complessive 118 interventi – ripartiti tra riforme ed investimenti – in cui rilevano una delle tipologie di elementi di debolezza e criticità in sede di attuazione e monitoraggio⁷⁵. Tuttavia, l’analisi governativa non derubrica dettagliatamente e funzionalmente il grado e la severità di tali mancanze⁷⁶.

⁷⁵ Una visione critica sui profili gestionali ed attuativi del PNRR viene proposta in POLITO M. T., *Il PNRR: profili gestionali e criticità emerse. Il ruolo dei controlli*, in *Rivistacorteconti.it*, n. 5/2023, ponendo particolare attenzione in merito alla competenza Stato-Regioni. Le criticità della relazione *top-down* del PNRR, secondo cui le amministrazioni ministeriali rappresentano gli unici soggetti titolari del processo decisionale, residuando, invece, in capo alle Regioni, alle Province ed ai Comuni la mera funzione di soggetti attuatori viene, altresì, brillantemente affrontata in BRUNO A. S., *Il PNRR e il principio del “Do Not Significant Harm” (DNHS) davanti alle sfide territoriali*, in *Federalismi.it*, n. 8/2022.

⁷⁶ Una compiuta analisi delle criticità in sede di attuazione del PNRR si rinviene nella Terza Relazione di monitoraggio sull’attuazione del PNRR, per la quale si rinvia a <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/terza-relazione-al-parlamento-sullo-stato-di-attuazione-del-pian.html>.

CAPITOLO 3: PNRR E SOSTENIBILITÀ. ANALISI DELLE MISSIONI, DELLE RIFORME E DEGLI INVESTIMENTI IN MATERIA DI ECONOMIA CIRCOLARE, AMBIENTALE ED ENERGETICA

1. PNRR E TRANSIZIONE GREEN

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) viene solitamente rappresentato attraverso le sei missioni che lo articolano, ossia: digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; parità di genere, coesione sociale e territoriale; salute. Il Piano, tuttavia, collegandosi direttamente alle linee programmatiche espresse dal *Green Deal* Europeo, tratteggia la trasversalità e la portata strategica dei principi di sostenibilità e circolarità che riguardano l'intero sistema degli obiettivi PNRR. In ognuna delle sei Missioni vengono delineate le politiche e le iniziative che si intendono avviare per permettere all'Italia di rilanciarsi, non solo sul versante economico-sociale, degli investimenti industriali ed in materia di ricerca e sviluppo, bensì in progettualità innovative sul fronte della sostenibilità ambientale ed ecologica. La visione *green* viene esplicitata nelle attività legate alla rivoluzione verde ed alla transizione ecologica; lo è anche nelle misure per una mobilità sostenibile ovvero nelle azioni richiamate nelle missioni a sostegno del comparto nazionale culturale e turistico, istruzione e ricerca. Nella visione di un'Europa ad impatto climatico zero entro il 2050, caratterizzata da un'economia dinamica, competitiva a livello internazionale, efficiente e resiliente, le policy sostenibili coordinate dal PNRR rappresentano un tassello ineludibile⁷⁷.

Vi sono svariati profili tematici che si intrecciano con la programmazione del Piano sotto il profilo della sostenibilità ambientale, energetica ed ecologica. A livello esemplificativo, devono integrarsi dialoghi concernenti la quota energetica di matrice rinnovabile che supporta il sistema produttivo e dei servizi italiano ed europeo: seppur il livello nazionale sia superiore alla media UE – pari a circa il 35 per cento della quota totale di produzione di energia – gli obiettivi di decarbonizzazione e di transizione energetica declinati dal GDE permangono lontani (prevista la riduzione del 55 per cento di emissioni di anidride carbonica rispetto ai livelli del 2019). In materia di economia circolare e rifiuti, invero,

⁷⁷ Una impostazione organica in materia di sostenibilità ambientale all'interno del PNRR si rinviene in RONGA U., *La sostenibilità ambientale nella transizione ecologica e digitale del PNRR. Un primo bilancio*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, n. 1/2023.

sono previste specifiche risorse legate all'incremento e all'ammodernamento degli impianti di trattamento e puntuali obiettivi legati alla percentuale minima di raccolta e riciclo.

Una riflessione altrettanto importante deve poi essere fatta con riferimento agli indirizzi previsti sulla filiera agroalimentare: la strategia *farm to fork* pone al centro delle attività la salute dei cittadini, la salvaguardia degli ecosistemi e la riduzione delle emissioni.

Altro elemento di analisi appare il capitolo dedicato alla mobilità sostenibile. Elementi di criticità quali il numero di autovetture ogni 1.000 abitanti e l'"anagrafe" delle vetture condizionano il dialogo in materia di circolazione stradale sostenibile ed energeticamente efficiente, sia nel comparto pubblico che privato. Conseguentemente, sono tratteggiati investimenti aventi ad oggetto il trasporto su rotaia ovvero la conversione degli automezzi del trasporto urbano. Sulla stessa falsariga si possono prevedere aggiustamenti relativi alle infrastrutture extraurbane.

In definitiva, il percorso trasversale tracciato dalle politiche *green* del PNRR può stimolare un intervento massiccio ed organico in svariati settori economici, oltre ad un cambio di paradigma a livello politico-istituzionale. La trasversalità della materia permette di avere ricadute ed esternalità positive previo implementazioni di progetti sostenibili che alimenteranno direttamente ovvero indirettamente il settore industriale. Ruolo nevralgico viene svolto dagli organi di direzione, attuazione e monitoraggio delle singole attività virtuose⁷⁸.

2. LE MISURE DI MATRICE ENERGETICA E AMBIENTALE

Le istanze economico-sociali intersecano e vengono corroborate da una prospettiva *green* e sostenibile lungo tutto il profilo progettuale ed applicativo del Piano. Nel dettaglio, tuttavia, le politiche di matrice energetica ed ambientale vengono tratteggiate ed implementate primariamente nelle Missioni 2 e 3 denominate, rispettivamente, "Rivoluzione verde e transizione ecologica" e "Infrastrutture per una mobilità sostenibile". La prima Missione richiama distribuisce le risorse privilegiando percorsi

⁷⁸ REBORA G. (a cura di), cit., 60 e ss.

diretti all'efficientamento energetico e di riqualificazione degli edifici, area tematica che assorbe ben 40 dei 74 miliardi totali. Per sostenere, invero, forme di imprenditoria *green* ovvero tutelare e valorizzare i territori e le risorse idriche nazionali, vengono rispettivamente stanziati fondi pari a 6,3 e 9,4 miliardi. In materia di mobilità locale sostenibile e transizione energetica, infine, il PNRR stanZIA ulteriori 8,5 miliardi. A questi investimenti, tuttavia, devono associarsi altri 27,7 miliardi per il potenziamento infrastrutturale in materia di trasporti (vedasi lo sviluppo di progettualità relative all'alta velocità ferroviaria)⁷⁹.

2.1. La Missione 2 del PNRR: “Rivoluzione verde e transizione ecologica”

La Missione prevede diversi ambiti di intervento di matrice ambientale, quali la valorizzazione delle aree a rischio idrogeologico, misure per l'economia circolare, progetti di efficienza energetica e riqualificazione degli edifici pubblici e privati. La Missione si prefigge di colmare le lacune strutturali che ostacolano il raggiungimento di un nuovo e migliore equilibrio ecosistemico fra natura, sistemi alimentari, biodiversità e circolarità delle risorse, in linea con gli obiettivi del Piano d'Azione per l'Economia Circolare varato dall'UE. La Missione è articolata in quattro componenti, ognuna delle quali, a sua volta, contiene una serie di investimenti e riforme⁸⁰.

⁷⁹ *Ibidem*, 63.

⁸⁰ Per una disamina completa di tutti gli interventi in materia ambientale presenti nelle varie Missioni del PNRR si rinvia a <https://temi.camera.it/leg18/pnrr/politiche.html>. Un'analisi critica viene, inoltre, tracciata da TACCONELLI R., *PNRR, Transizione verde e Green Public Procurement*, in *SalvisJuribus.it*, agosto 2023.



Figura 17: Missione 2 PNRR (Fonte: Italia Domani)

2.1.1. Componente 1: “Agricoltura sostenibile ed economia circolare”

La Missione (M2C1) racchiude le proposte progettuali sull'economia circolare del PNRR, per un complesso di risorse pari a 5,27 miliardi di euro. La gestione efficiente dei rifiuti, l'ammodernamento e lo sviluppo degli impianti di trattamento risultano, altresì, funzionali alla riduzione del divario territoriale nazionale. Gli investimenti proposti mirano a colmare le disparità di gestione dei rifiuti relativi alla capacità impiantistica ed agli standard qualitativi esistenti tra le diverse Regioni e aree del territorio nazionale. Ruolo fondamentale viene ricoperto dai c.d. “progetti faro”, interventi altamente innovativi e coordinati dalle amministrazioni regionali e locali. Analiticamente, gli investimenti della Componente richiamata concernono la realizzazione di impianti di gestione rifiuti ovvero l'ammodernamento di strutture già esistenti in una dimensione di circolarità economica, l'implementazione di *Green Communities* in territori rurali e di montagna e progetti di formazione ed educazione di cittadinanza attiva sulle sfide di matrice ambientale. Un ulteriore specifico profilo di investimento (M2C1-9) concerne lo sviluppo e la promozione dei parchi agricoli cui sono assegnati 1,5 miliardi di risorse PNRR.

Completano il quadro degli interventi in materia di economia circolare alcune riforme tecnico-normative, tra le quali la Strategia Nazionale per l'Economia Circolare, il Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti (PNGR) e la Legge annuale per il mercato e la concorrenza (con particolare riferimento all'introduzione di norme finalizzate a rafforzare l'efficienza e il dinamismo concorrenziale nel settore della gestione dei rifiuti)⁸¹.

2.1.2. Componente 2: “Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile”

La Componente tratteggia la quasi totalità dei programmi di investimento e ricerca per le fonti di energia rinnovabili, lo sviluppo della filiera dell'idrogeno, le reti e le infrastrutture di ricarica per la mobilità elettrica. A tali investimenti, sono assegnati 23,78 miliardi di euro di risorse PNRR, pari a circa il 36 per cento delle risorse della Missione. Una parte residuale è destinata agli interventi per il trasporto locale sostenibile: si tratta del rinnovo delle flotte bus e treni verdi, cui sono destinati circa 3,6 miliardi, lo sviluppo del trasporto rapido di massa, cui sono destinati ulteriori 3,6 miliardi, e il rafforzamento della mobilità ciclistica, cui sono destinati 600 milioni di euro. In materia energetica deve considerarsi l'integrazione data dal PNC che assegna ulteriori risorse per 1,4 miliardi di euro e dal Programma REACT-EU, pari a 0,18 miliardi, per un totale di 25,36 miliardi di euro. Il vettore energetico idrogeno, inoltre, diviene un fattore nel processo di decarbonizzazione: il Piano predispone investimenti in ricerca e sviluppo, l'utilizzo dell'idrogeno in settori *hard to abate* e progetti legati alla produzione di idrogeno in aree industriali dismesse (c.d. *hydrogen valleys*)⁸².

Nella Componente, infine, si delinea un ulteriore profilo tecnico-operativo legato alla promozione delle energie rinnovabili nei piccoli Comuni: l'Investimento (M2C2-1.2) si concentra sul sostegno e la promozione di Comunità Energetiche Rinnovabili (CER) e Gruppi di Autoconsumo Collettivo (GAC) negli Enti locali con meno di 5.000 abitanti, contrastando il fenomeno dello spopolamento e rafforzando la coesione sociale.

⁸¹ Una visione sistemica dell'apporto del PNRR in materia di economia circolare viene fornito da MOLASCHI V., *L'economia circolare nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1/2022.

⁸² VACCA V., cit., 41 e ss.

L'investimento, inoltre, mira a garantire le risorse funzionali all'installazione di circa 2 GW di nuova capacità di generazione elettrica⁸³.

2.1.3. Componente 3: “Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici”

Le risorse per progetti di efficienza energetica e riqualificazione degli edifici pubblici e privati sono inserite nella Componente 3: si tratta, complessivamente, di 15,36 miliardi di euro, di cui 13,95 miliardi di euro destinati alla riqualificazione energetica e sismica degli edifici pubblici e allo sviluppo di sistemi di teleriscaldamento. Ulteriori risorse sono destinate alla Componente richiamata dal PNC, per un ammontare complessivo pari a 6,56 miliardi di euro, nonché ulteriori 320 milioni dal programma REACT-UE.

2.1.4. Componente 4: “Tutela del territorio e della risorsa idrica”

La tutela e la valorizzazione delle aree a rischio idrogeologico rappresentano una delle aree principali di intervento dell'intero PNRR, in una dimensione comprensiva legata alle azioni per il contrasto al cambiamento climatico.

Interventi specifici per la messa in sicurezza del territorio sono previsti nell'ambito della Componente 4: il Piano, invero, qualifica materie quali la mitigazione dei rischi idrogeologici, la salvaguardia delle aree verdi e della biodiversità e l'eliminazione dell'inquinamento delle acque e del terreno, fondamentali per assicurare la salute dei cittadini. Il fine è quello di rendere il Paese più resiliente agli inevitabili cambiamenti climatici.

La Componente riguarda tre grandi aree d'intervento per un complesso di risorse pari a 15,06 miliardi di euro: investimenti in materia di tutela, messa in sicurezza e monitoraggio del territorio, progettualità per la salvaguardia degli ecosistemi e della biodiversità ed interventi infrastrutturali per il settore idrico.

Le riforme previste nell'ambito della Componente riguardano la semplificazione ed il riordino delle procedure per l'attuazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico,

⁸³ *Ibidem*, 68.

l'adozione di una pianificazione nazionale di controllo sull'inquinamento atmosferico, di procedure di semplificazione normativa e rafforzamento della governance per la realizzazione di infrastrutture legate all'approvvigionamento idrico e di misure per garantire la piena capacità gestionale per i servizi idrici integrati. Puntuale Investimento, infine, concerne progetti per la resilienza e la valorizzazione del territorio legato ad interventi di efficientamento energetico nei Comuni (es. sistemi di illuminazione pubblica)⁸⁴.

2.2. Missione 3: “Infrastrutture per una mobilità sostenibile”

Nella Missione (M3C2) vengono delineati alcuni profili di matrice energetico-ambientale: si segnalano i progetti finalizzati all'utilizzo di energia rinnovabile ed all'efficienza energetica nei porti. Vanno poi ricordati altri investimenti connessi al miglioramento dell'efficienza energetica nelle strutture pubbliche quali cinema, teatri e musei, alla promozione di un teleriscaldamento efficiente e interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni.

2.3. Missione 5: “Inclusione e coesione”

Afferiscono al settore ambientale anche le misure in materia di rigenerazione urbana contemplate nell'ambito della Missione (M5C2 – Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore) per investimento complessivo pari a 9,07 miliardi di euro. Gli investimenti previsti concernono progetti di riqualificazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale, migliorando la qualità del decoro urbano e del tessuto civile ed ambientale e sviluppando percorsi di mobilità sostenibile. A livello operativo si predispongono specifici Piani Urbani Integrati e il Programma Innovativo della Qualità dell'Abitare. Sono inoltre stanziati ulteriori 2,21 miliardi di euro dal PNC. Le riforme, invece, sono le seguenti: semplificazioni in materia di edilizia e urbanistica e di interventi per la rigenerazione urbana e riordino del quadro legislativo in materia di contratti pubblici.

⁸⁴ *Ibidem*, 78.

3. L'ATTUAZIONE DEGLI OBIETTIVI, DELLE RIFORME E DEGLI INVESTIMENTI IN MATERIA AMBIENTALE

Le politiche di sostenibilità ambientale, energetica e territoriale acquisiscono all'interno delle varie sotto-missioni specifici ordini temporali e dimensionali: ogni singolo intervento si colloca in una visione sistematica e programmatica, coordinata e calendarizzata entro il 2026. La prospettiva di medio termine data dal PNRR favorisce la predisposizione di puntuali *target* da raggiungere a cadenza semestrale e sottoposti al monitoraggio della Corte dei Conti, delle Amministrazioni titolari e, da ultimo, delle Istituzioni europee.

3.1. La prima fase del PNRR: politiche ambientali implementate al 31 dicembre 2021

I *milestone* ed i *target* oggetto della prima rata del 31 dicembre 2021 sono affidati principalmente ad organi centralizzati, data la necessità di predisporre il sostrato tecnico-normativo per l'implementazione del Piano. Conseguentemente, le politiche di matrice ambientale ed energetiche divengono competenza del Ministero della Transizione Ecologica (MiTE) e del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile (MIMS). Le riforme nella titolarità del MIMS delineano un disegno ed una visione sistemica ed unitaria tesa alla semplificazione delle procedure amministrative per la valutazione e l'approvazione dei progetti infrastrutturali.

In particolare, si prevede, da un lato, l'eliminazione dell'obbligo di parere da parte del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici (CSLP) per i progetti di valore inferiore a 100 milioni di euro e, dall'altro, il supporto degli uffici tecnici ministeriali per gli interventi particolarmente ingenti (M2C2-37). Ulteriori due traguardi riguardano la predisposizione di linee guida sugli standard di sicurezza necessari per prevenire catastrofi e in merito a pianificazioni aventi ad oggetto le limitazioni alla circolazione dei veicoli, e l'accentramento della titolarità delle opere d'arte stradali per garantire una manutenzione uniforme a livello nazionale. Il Ministero, infine si impegna a individuare risorse per finanziare la realizzazione di una filiera di autobus elettrici (M2C2-41).

Tra i traguardi compresi nella rata del 31 dicembre 2021 nella titolarità del MiTE, è particolarmente importante quello relativo alla capacità gestionale per i servizi idrici

integrati (M2C4-3), tramite la predisposizione di standard per l'efficientamento del servizio, nell'ottica complessiva di revisione dell'intero quadro normativo di settore, prevista entro il II semestre 2023. Analoga portata riguarda la riforma avente ad oggetto l'individuazione dei criteri e delle modalità per l'attribuzione di risorse destinate a migliorare l'intero ciclo della raccolta, del trattamento e del riciclo dei rifiuti (M2C1-14), in previsione della realizzazione di nuovi impianti di gestione rifiuti e dell'ammodernamento di quelli esistenti. Il decreto attuativo corrispondente tratteggia l'assegnazione delle risorse per l'avanzamento tecnologico nella gestione del ciclo dei rifiuti.

Nella prima fase di attuazione del Piano, inoltre, assume rilievo il processo di transizione energetica, tramite la promozione della produzione e del consumo di gas rinnovabile, finalizzata a sostenere e a diffondere l'utilizzo del biometano nei settori dei trasporti, industriale e residenziale: il traguardo di dicembre 2021 (M2C2-7) fornisce il quadro normativo nel quale effettuare gli investimenti per la conversione di impianti a gas e l'installazione di nuovi impianti a biometano. Ulteriore pilastro viene rappresentato dalla prevenzione del dissesto idrogeologico. Da un lato, vi è l'adozione di una programmazione operativa del sistema di monitoraggio integrato, al fine di prevenire sistematicamente a livello nazionale i fenomeni di tale portata (M2C4-8), dall'altro, la predisposizione del quadro giuridico per gli interventi contro i rischi di alluvione e idrogeologici (M2C4-21), di competenza del Dipartimento della Protezione Civile presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Infine, altri traguardi di rilievo nella titolarità del MiTE riguardano il rafforzamento dell'Eco-bonus e del Sisma-bonus per l'efficienza energetica e la sicurezza degli edifici (M2C3-1), l'approvazione del Piano di Controllo Nazionale dell'Inquinamento Atmosferico (M2C4-7), e l'adozione delle Linee Guida per il Piano di Forestazione (M2C4-18)⁸⁵.

⁸⁵ Per una compiuta raffigurazione degli traguardi energetico-ambientali perseguiti al 31 dicembre 2021 si rinvia a <https://www.italiadomani.gov.it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/-relazione-al-parlamento-sullo-stato-di-attuazione-del-piano-naz.html>.

3.2. Lo sviluppo energetico-ambientale nel corso del 2022

Secondo il cronoprogramma presentato in sede comunitaria, gli obiettivi per il 2022 si sviluppano secondo una proiezione semestrale. Un primo importante gruppo di investimenti e riforme presentano la scadenza entro giugno 2022. Sono tre le macro aree che caratterizzano la prima rata dell'anno richiamato. In primo luogo, il tema delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, incentrato sul vettore energetico idrogeno e sullo sviluppo dell'energia prodotta da pannelli fotovoltaici. Sono di competenza del MiTE due misure di investimento ed una riforma.

Il primo investimento riguarda la promozione e la stipula di contratti di ricerca e sviluppo volte a migliorare le conoscenze sull'uso dell'idrogeno *green* come vettore nelle fasi di produzione, stoccaggio e distribuzione (M2C2-18). Alla sottoscrizione di un accordo di importo pari a 110 milioni di euro tra il MiTE ed ENEA è seguita l'aggiudicazione dei relativi bandi enti di ricerca, tra università e imprese. Il secondo investimento è diretto a incentivare la produzione di elettrolizzatori (M2C2-52). Con D.L. n. 36 del 2022, infine, sono stati introdotti incentivi fiscali a sostegno dell'idrogeno verde ai fini sia della produzione sia del consumo nel settore dei trasporti (M2C2-21).

Sempre in materia di fonti rinnovabili, il MiTE adotta misure per incentivare lo sviluppo di pannelli fotovoltaici ad alta efficienza e progetti di stoccaggio: con relativo D.M. attuativo il Ministero precisa l'ammontare delle risorse disponibili, i requisiti di accesso dei beneficiari, le condizioni di ammissibilità per programmi e progetti e le spese ammissibili (M2C2-38).

In materia di efficientamento energetico, il MiTE ha predisposto il Portale Nazionale per l'Efficienza Energetica degli Edifici, ha potenziato il Fondo Nazionale per l'Efficienza Energetica e con il D.L. n. 17 del 2022 ha stilato il Programma di Riqualficazione Energetica della Pubblica Amministrazione (PREPAC) (M2C3-4). Per quanto concerne, invece, i percorsi di efficientamento energetico di cinema, musei e teatri, tali politiche rientrano nella titolarità del Ministero della Cultura (M1C3-11).

Passando agli obiettivi in materia di rifiuti, il MiTE ha adottato la Strategia nazionale per l'economia circolare (M2C1-1). La Strategia razionalizza la materia delineando un innovativo sistema di tracciabilità digitale dei rifiuti, predisponendo incentivi fiscali a

sostegno delle attività di riciclaggio e utilizzo di materie prime secondarie, revisionando il meccanismo di tassazione e riformando il sistema di responsabilità estesa del produttore e dei consorzi, con la costituzione di un organo di vigilanza *ad hoc*. Ulteriore D.M. MiTE ha approvato il Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti (M2C1-13). Conformemente al principio di prossimità, il Programma mira a conseguire determinati livelli di riutilizzo, riciclaggio e recupero dei rifiuti, definendo modalità e interventi per colmare le lacune nella gestione degli stessi e il divario tra diverse regioni e zone del territorio nazionale.

Da ultimo, i traguardi riferiti al servizio idrico tracciano le misure normative necessarie a semplificare la realizzazione di investimenti nel settore dell'approvvigionamento idrico. Il D.L. n. 36 del 2022 dispone le formalità opportune per garantire la piena capacità gestionale dei servizi idrici integrati, integrando il ricorso alla digitalizzazione per migliorare il controllo da remoto e l'individuazione dell'estrazione illegale di acqua 19 (M2C4-4).

Specifici *milestone* e *target*, invero, sono stati conseguiti entro il II semestre 2022. In campo energetico, sono stati incentivati progettualità volte a rafforzare la capacità della rete di trasmissione-distribuzione e, contemporaneamente, la gestione dell'energia prodotta da fonti rinnovabili, favorendo l'elettrificazione dei consumi energetici e la resilienza del sistema elettrico (M2C2-8).

Inoltre, è stata regolata l'assegnazione delle risorse finanziarie alle progettualità aventi ad oggetto la produzione di energia rinnovabile sulle coperture degli immobili ad uso produttivo nei settori agricolo, zootecnico e agroindustriale (M2C1-4).

Entro il 31 dicembre 2023 sono stati, altresì, stipulati i contratti d'appalto, e predisposte le relative coperture economiche, relativi alle *Green Communities*, progettualità legate allo sviluppo sostenibile delle comunità locali nei territori rurali e di montagna (M2C1-20). Gli ambiti di intervento concernono la gestione integrata e certificata del patrimonio agro-forestale, la gestione delle risorse idriche, la produzione di energia da fonti rinnovabili locali, percorsi di efficientamento energetico degli immobili pubblici e privati e lo sviluppo di un turismo sostenibile. Le comunità pilota sono state selezionate con uno specifico Decreto ministeriale, mentre il bando per la selezione di ulteriori 30 *Green Communities* è stato adottato il 30 giugno 2022. Ulteriori obiettivi di matrice economico-

ambientale riguardano, infine, le pratiche di forestazione di aree verdi urbane ed extraurbane, legate a processi di decarbonizzazione ed inquinamento atmosferico (M2C4-19), interventi di efficientamento energetico e di promozione dell'uso di energie rinnovabili nei porti (c.d. “porti verdi M3C2-8), ed il D.M. 31.12.2022, adottato di concerto tra MEF, MASE e Ministro dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste (MASAF), volto a garantire la piena capacità gestionale per i servizi idrici integrati (M2C4-2)⁸⁶.

3.3. La sostenibilità ambientale nel 2023

Nel corso del I semestre 2023 le politiche energetiche e ambientali disciplinate dal PNRR interessano primariamente due profili tematici: efficientamento e decarbonizzazione del trasporto stradale, pubblico e privato, e ferroviario, e progettualità legate alla ricerca ed alla produzione di idrogeno *green*.

In merito al primo profilo, l'investimento M2C2-14 propone la sperimentazione del vettore energetico idrogeno per il trasporto stradale, supportato attraverso la realizzazione di stazioni di rifornimento.

Un secondo investimento relativo al trasporto ferroviario (M2C2-16), si pone l'obiettivo di avviare una fase di sperimentazione dell'utilizzo di idrogeno nelle linee ferroviarie non elettrificate sottoposte ad un elevato traffico passeggeri e con un alto utilizzo di motrici alimentate a combustibile diesel. Le relative stazioni di rifornimento e di stoccaggio lungo le linee ferroviarie devono essere ultimate entro il 30 giugno 2026. Un ulteriore investimento (M2C2-33) concerne il rinnovo della flotta treni tramite l'acquisto di unità a propulsione elettrica, ibrida e a idrogeno.

Nel corso del semestre, inoltre, è prevista la predisposizione degli appalti pubblici per la progettazione, lo sviluppo e l'installazione di stazioni di ricarica veloci e ultra-veloci per

⁸⁶ Il riferimento completo ed esaustivo dei *milestone* e dei *target* di matrice ambientale conseguiti nel corso del 2022 è consultabile a <https://www.italiadomani.gov.it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/relazione-al-parlamento-sullo-stato-di-attuazione-del-piano-nazi0.html> e a <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/terza-relazione-al-parlamento-sullo-stato-di-attuazione-del-pian.html>.

veicoli elettrici in autostrada e in zone urbane (M2C2-27), al fine di realizzare una rete di ricarica uniformemente distribuita sull'intero territorio nazionale.

In campo energetico, gli obiettivi PNRR si concentrano sulla produzione e sullo sfruttamento dell'idrogeno *green*. Le Regioni e le Province autonome divengono gli enti attuatori degli investimenti legati alla produzione e all'uso a livello locale di idrogeno elettrolitico nell'industria, nelle PMI e nel trasporto locale, attraverso la creazione dei distretti dell'idrogeno (c.d. *hydrogen valleys*) nelle aree industriali dismesse o in aree limitrofe (M2C2-48). L'idrogeno, invero, diviene oggetto di ricerca e sperimentazione quale fonte di energia rinnovabile nei settori *hard-to-abate*, dove, strutturalmente o funzionalmente risulta complesso abbattere le emissioni di gas serra, sostituendo il metano quale fonte di energia termica (M2C2-50). Il combinato disposto di provvedimenti normativi, vedasi da ultimo la L. n. 41 del 2023, ha definito il quadro giuridico teso alla promozione dell'idrogeno quale fonte di energia rinnovabile, prevedendo regolamenti tecnici di sicurezza per produzione, trasporto, stoccaggio ed utilizzo, procedure di autorizzazione per costruzione e gestione degli impianti, sistema di garanzia di origine e la regolamentazione della partecipazione degli impianti di produzione di idrogeno ai servizi di rete, delegata ad ARERA⁸⁷.

4. IL CAPITOLO REPOWEREU

In risposta all'instabilità del mercato energetico globale, il 18 maggio 2022 la Commissione UE ha stilato il Piano REPowerEU: azioni mirate e coordinate di diversificazione delle fonti di approvvigionamento si affiancano a politiche di promozione e diffusione delle energie rinnovabili ed a misure di efficientamento energetico allo scopo di rendere l'UE indipendente dai combustibili di origine fossile. Il relativo Regolamento UE 2023/435, entrato in vigore il 1° marzo 2023, consente agli Stati

⁸⁷ Per una compiuta analisi degli obiettivi perseguiti nel corso del I semestre 2023 si rinvia a <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/terza-relazione-al-parlamento-sullo-stato-di-attuazione-del-pian.html>.

Membri di revisionare i PNRR nazionali, integrandoli con un capitolo dedicato alle azioni ed agli investimenti volti a conseguire gli obiettivi del REPowerEU⁸⁸.

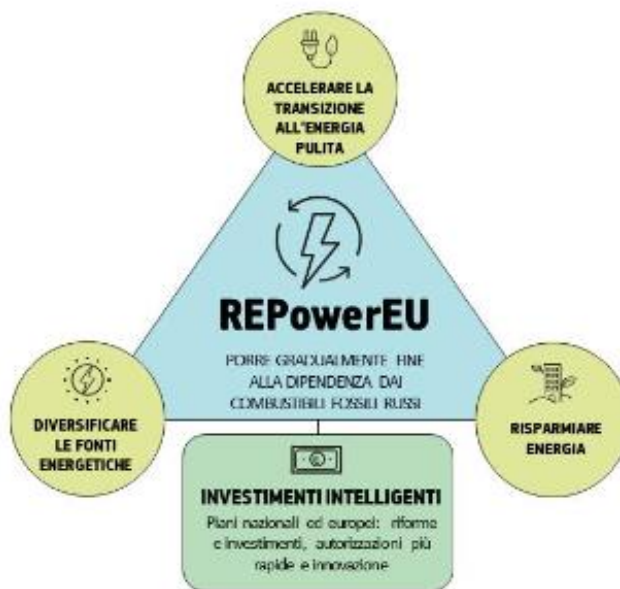


Figura 18: Piano REPowerEU (Fonte: Commissione UE)

Il capitolo REPowerEU si articola in 6 riforme e 19 investimenti, di cui 4 costituiscono uno *scale-up* di misure già contenute nel PNRR, riviste e potenziate in coerenza con il REPowerEU, e prevede impegni di spesa per complessivi 19,26 miliardi di euro. Le riforme e gli investimenti del suddetto capitolo contribuiscono al conseguimento di tre fondamentali obiettivi.

Un primo gruppo relativo all'autonomia ed alla resilienza energetica (per risorse pari a 2,32 miliardi di euro), declinata in un elenco organico di proposte dirette a rafforzare la sicurezza energetica, il miglioramento ed il potenziamento delle reti di trasporto e distribuzione.

⁸⁸ Da un punto di vista gestionale, la realizzazione, l'attuazione ed il monitoraggio degli interventi seguono le regole disposte per le misure del PNRR: sono previste riforme ed investimenti da conseguire entro determinati tempi, definiti in sede comunitaria.

Un secondo gruppo di misure si concentra sulle tematiche legate alla produzione di energie rinnovabili, alla riduzione della domanda di energia ovvero alla sua riqualificazione verso fonti rinnovabili e all'efficientamento energetico degli immobili pubblici e privati (per risorse pari a 14,79 miliardi di euro). Si delineano misure a favore delle attività produttive, stimolando l'autoconsumo e l'autoproduzione, l'impatto ambientale sostenibile da parte delle PMI. Si promuoverà, inoltre, l'efficientamento energetico degli immobili e lo sviluppo del settore dei trasporti secondo una dimensione maggiormente sostenibile.

Infine, vengono sostenute, promosse e finanziate le filiere della catena di valore (2,05 miliardi di euro), focalizzandosi sulla promozione delle filiere dell'energia rinnovabile, soprattutto nella prospettiva di un'economia circolare resiliente e del recupero delle materie prime⁸⁹.

⁸⁹ Per una compiuta analisi del capitolo REPowerEU si rinvia a https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/DFP28_Ra.pdf.

CONCLUSIONI

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza disegna una strategia articolata di modernizzazione e transizione del Paese: ad una serie puntuale e sistematica di investimenti viene associato un programma di riforme tecnico-normative che riguardano le Amministrazioni pubbliche, la giustizia ed il processo giudiziale, la concorrenza e procedure di semplificazione e razionalizzazione di normative settoriali. Il Piano predispone ingenti dimensioni finanziarie, beneficiando e implementando il modello europeo generato dal Programma NGEU di capitali, sovvenzioni e prestiti a condizioni molto favorevoli, coniugando investimenti pubblici ed incentivi agli investimenti privati. Se gli investimenti per la transizione ecologica e digitale rappresentano il cuore pulsante della programmazione nazionale ed europea, analogamente prioritari risultano le politiche di inclusione sociale legate all'*empowerment* femminile, di rilancio dell'economia del Mezzogiorno e gli interventi concernenti l'infrastruttura amministrativa e gestionale del Sistema Paese. Il PNRR rappresenta, invero, una sfida collettiva unica ed irripetibile per il Bel Paese. Per l'Italia il Piano ha un valore cruciale: lo sviluppo di un nuovo paradigma sociale ed economico, veicolato dai principi che governano la circolarità, la sostenibilità e l'inclusione – oltre ovviamente a professionalità e governance – funge da volano per un iter di modernizzazione e transizione verso una economia resiliente e diversificata. Inoltre, il fulcro del NGEU si concretizza nel finanziamento e nella cura dei percorsi scolastici, di formazione e di relazione con il mondo del lavoro, mettendo così al centro la crescita delle persone ed il loro percorso di vita. Il processo di trasformazione della società e del sistema economico permette, inoltre, di analizzare le criticità nazionali e comunitarie, pur nella consapevolezza dei punti di forza e di unicità. Il PNRR raffigura un esame capillare e diffuso, responsabilizzando le Amministrazioni centrali e locali, la cittadinanza ed il mondo imprenditoriale. Il Piano diviene lo strumento ed il fattore che permetterà alle generazioni future di orientarsi nell'Italia e nell'Europa di domani.

La fase attuativa è in pieno svolgimento: la governance economica del Piano prevede un accesso vincolato alle risorse del NGEU previo raggiungimento di obiettivi puntuali e misurabili, oggetto di procedure di monitoraggio, rendicontazione, allocazione di responsabilità in capo all'Amministrazione titolare ed al soggetto attuatore, e di una *dead line* pianificata e nota. La tranche stabilita viene versata indipendentemente dai costi

sostenuti secondo il meccanismo *performance based*. Nel corso del 2021, del 2022 e del I semestre del 2023 l'Italia ha conseguito tutte le 178 condizioni – sulle 527 totali – che il Governo aveva concordato con le Istituzioni europee. Lo Stato italiano, conseguentemente, ha legittimamente riscosso le prime tre rate per un *quantum* complessivo pari a circa 88,1 miliardi di euro, richiedendo formalmente l'accreditamento della quarta, in relazione ai *milestone* ed ai *target* raggiunti nel corso del 2023.

Rileva, tuttavia, che, secondo un'analisi qualitativa, le misure di riforma sottese agli obiettivi PNRR hanno assunto una valenza principalmente interlocutoria: la predisposizione di piani e strategie ovvero lo svolgimento di bandi di gara per la realizzazione di opere e progetti, invero, non rappresentano novelle sistematiche e razionali.

La fase di implementazione del Piano, inoltre, ha evidenziato la presenza di alcune criticità. I principali fattori di incertezza riguardano, in primo luogo, circostanze di natura oggettiva (vedasi l'aumento dei prezzi, l'interruzione delle catene di approvvigionamento dei materiali, lo squilibrio tra domanda ed offerta e la carenza di manodopera). In secondo luogo, sono state riscontrate difficoltà di natura tecnica e normativa (quali l'inefficiente gestione delle risorse da parte delle Amministrazioni titolari degli interventi del Piano, la complessità delle pratiche e delle procedure per accedere ai fondi del PNRR, il mancato coordinamento tra i soggetti attuatori e l'inadeguatezza dei sistemi di monitoraggio sulla realizzazione delle opere). Infine, impedimenti di matrice amministrativa e gestionale ovvero esigenze di ridefinizione sul piano tecnico degli impegni contenuti nella *Council Implementing Decision* e negli *Operational Arrangements*.

Da un punto di vista prettamente legato alla governance dell'attuazione del Piano, il D.L. n. 13 del 2023, istituendo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri la nuova Struttura di Missione del PNRR e sopprimendo il Tavolo Permanente per il Partenariato Economico, Sociale e Territoriale, elide il binomio MEF-Presidenza del Consiglio: la riforma determina una progressiva centralizzazione presso la Cabina di Regia della struttura di gestione e monitoraggio del Piano, contraendo i livelli di dialogo con gli *stakeholder*, appesantendo e, quindi, dilatando le tempistiche di implementazione.

Il *Next Generation EU*, infine, rappresenta un'occasione per la concretizzazione di un salto di qualità nel processo di integrazione comunitario. Il programma e la relativa

capacità finanziaria fortificano il ruolo e la portata del modello inter-europeo rispetto a quello inter-governativo. Il NGEU può rappresentare il “momento hamiltoniano” volto a cambiare drasticamente il volto dell’Europa: la rivoluzione copernicana della governance economica e istituzionale potrebbe favorire la predisposizione strutturale e non emergenziale di misure della portata del *Recovery*, la definizione di un percorso comunitario teso all’unione fiscale ovvero prospettare una futura revisione dei Trattati UE.

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

BARONE ANTONIO – SCALIA ROSARIO (a cura di), *Atti del Convegno – La funzione di controllo della Corte dei Conti: l'esecuzione del PNRR in Italia nel contesto di una economia di guerra*, Cacucci Editore, Bari, 2023.

BRUNO ANNA SILVIA, *Il PNRR e il principio del “Do Not Significant Harm” (DNHS) davanti alle sfide territoriali*, in *Federalismi.it*, n. 8/2022.

CEFFA CLAUDIA BIANCA, *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR: scelta contingente o riflesso di un regionalismo in trasformazione?*, in *Federalismi.it*, n. 24/2022.

CORTESE FULVIO, *Gestione dei fondi “RRF” e diritto amministrativo: sguardo di sintesi e di contesto*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2022.

D'ARRIGO GIACOMO – DAVID PIERO, *Next Generation EU e PNRR italiano: analisi, governance e politiche per la ripresa*, Rubettino Editore, Soveria Mannelli, 2022.

EINAUDI LUIGI, *Lo scrittoio del Presidente (1948-1955)*, Einaudi, Torino, 1956.

MARTINELLI ALBERTO, *L'Unione Europea di fronte alla pandemia Covid-19*, in *Federalismi.it*, n. 4/2022.

MEDICO FRANCESCO, *La costituzione economica europea oltre la pandemia: verso una restaurazione?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 2/2023.

MENEGUS GIACOMO, *La riforma della governance del PNRR*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 3/2023.

MOLASCHI VIVIANA, *L'economia circolare nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1/2022.

POLITO MARIA TERESA, *Il PNRR: profili gestionali e criticità emerse. Il ruolo dei controlli*, in *Rivistacorteconti.it*, n. 5/2023

REBORA GIANFRANCO (a cura di), *Le sfide organizzative del PNRR*, Edizioni ESTE, Milano, 2022.

RIVOSECCHI GUIDO, *La Corte dei conti ai tempi del “Recovery plan”: quale ruolo tra responsabilità amministrativa-contabile, semplificazioni e investimenti*, in *Federalismi.it*, n. 20/2021.

RONGA UMBERTO, *La sostenibilità ambientale nella transizione ecologica e digitale del PNRR. Un primo bilancio*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, n. 1/2023.

SCIORTINO ANTONELLA, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana: un ritorno all'indirizzo politico “normativo”?*, in *Federalismi.it*, n. 18/2021.

SCOGNAMIGLIO MARCO – GALIERO MASSIMO, *I controlli delle sezioni regionali della corte dei conti sul PNRR dopo le modifiche al controllo concomitante*, in *Rivistacorteconti.it*, n.4/2023.

TABACCHI ALBERTO, *Le procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi e il superamento dei dissensi nell'attuazione del PNRR*, in *Federalismi.it*, n. 9/2023.

TACCONELLI ROBERTA, *PNRR, Transizione verde e Green Public Procurement*, in *SalvisJuribus.it*, agosto 2023.

VACCA VITO, *Guida al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – PNRR*, Pacini Editore, Pisa, 2021.

OCSE, *Product Market Regulation (PMR) Indicators* – Italia, 2018.

REGOLAMENTO UE 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021.

GOVERNO ITALIANO, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 30 aprile 2021.

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Decisione di Esecuzione del Consiglio UE*, Fascicolo interistituzionale 2021/0168 (NLE), 6 luglio 2021.

CAMERA DEI DEPUTATI, *Le proposte della Commissione europea per la revisione intermedia del Quadro finanziario pluriennale dell'UE 2021-2027 e per l'istituzione di nuove risorse proprie*, XIX Legislatura, 8 settembre 2023, n. 30.

https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Conti_nazionali_e_Pil&oldid=505850#Andamento_del_Pil_nell'UE-27:_in_crescita_dal_2014

<https://www.oecd.org/sdd/na/gdp-growth-second-quarter-2020-oecd.htm>

https://www.ecb.europa.eu/ecb/educational/explainers/show-me/html/app_infographic.it.html

<https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/pepp/html/index.en.html>

https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu_en

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

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX%3A32020D2053>

<https://documenti.camera.it/Leg19/Dossier/Pdf/ES030.Pdf>

<https://temi.camera.it/leg18/temi/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza.html>

<https://www.mimit.gov.it/it/pnrr/piano#:~:text=Per%20finanziare%20ulteriori%20interventi%20il,222%2C1%20miliardi%20di%20euro.>

https://www.governo.it/sites/governo.it/files/DPCM_20211014_tavolo.pdf

https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2022/28/Deliberazione-SCCLEG-01-2022-PREV.pdf

<https://www.governo.it/it/approfondimento/le-missioni-e-le-componenti-del-pnrr/16700>

<https://temi.camera.it/leg18/temi/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza.html>

<https://www.corteconti.it/Home/Organizzazione/UfficiCentraliRegionali/UffSezRiunateSedeControllo/RelstatoPNRR>

<https://www.corteconti.it/HOME/StampaMedia/Notizie/DettaglioNotizia?Id=4e6aec02-711a-4c41-bcdb-7f5732a4d927>

<https://www.corteconti.it/HOME/StampaMedia/Notizie/DettaglioNotizia?Id=c1380dbb-aa1d-43fe-9c78-e2c334f4f92b>

<https://anci.lombardia.it/documenti/12468-SCHEDE%20PNRR.pdf>

<https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/terza-relazione-al-parlamento-sullo-stato-di-attuazione-del-pian.html>

<https://www.corteconti.it/HOME/Documenti/DettaglioDocumenti?Id=d8c7ae1b-6c28-441f-9cb5-0c5591fd3e35>

https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/DFP28_Ra.pdf

<https://www.italiadomani.gov.it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/relazione-al-parlamento-sullo-stato-di-attuazione-del-piano-nazi0.html>

<https://temi.camera.it/leg18/pnrr/politiche.html>

